64/2011

ESTUDIOS DE PROGRESO
Fundación Alternativas

El derecho a una vivienda adecuada. Un derecho del siglo XXI

Vanessa Villalibre Fernández

FUNDACIÓN alternativas

Vanessa Villalibre Fernández

Licenciada en Derecho y diplomada en Ciencias Empresariales por la Universidad de Barcelona. Ha realizado recientemente el *Master in Human Rights and Democratisation* en el *European Inter-University Centre for Human Rights and Democratisation* y el *Master 2 Droits de l'Homme*, en el *Institut des Hautes Etudes Européennes*.

Cuenta con amplia experiencia como investigadora en varias universidades (*United Nations University* –UNU-MERIT–, en su sede de Maastricht; y en el Departamento de Derecho y Economía Internacionales de la Universidad de Barcelona), así como una sólida trayectoria como jurista en derechos humanos (Consejo de Europa, Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas y Tribunal Constitucional).

En los últimos años ha publicado varios artículos sobre la protección internacional de los derechos humanos, el fomento de la democracia, el proceso constitucional en el contexto europeo, así como sobre las relaciones entre la Unión Europea y el Consejo de Europa en el área de la protección de los derechos fundamentales.

Ninguna parte ni la totalidad de este documento puede ser reproducida, grabada o transmitida en forma alguna ni por cualquier procedimiento, ya sea electrónico, mecánico, reprográfico, magnético o cualquier otro, sin autorización previa y por escrito de la Fundación Alternativas.

© Fundación Alternativas

© Vanessa Villalibre Fernández

ISBN: 978-84-92957-69-9

Depósito Legal: M-26901-2011

Índice

Abstract 5

Resumen ejecutivo 6

1. Introducción 8

2 Contextualización del problema de la vivienda en España 11

2.1 Dimensión económica 11
2.2 Dimensión social 15
2.3 Dimensión ambiental 19

3 Derecho a la vivienda como derecho social 23

3.1 Protección constitucional y jurisprudencial del derecho a la vivienda 23
3.2 Interpretación del derecho a la vivienda en el contexto europeo 28
3.3 Evolución internacional del derecho a la vivienda como derecho social 33

4 Experiencias e iniciativas exitosas en materia de vivienda 38

4.1 Colectivos vulnerables ante el acceso a la vivienda 38
4.2 Alquiler social 44
4.3 Sistemas de gestión de la vivienda social 47
4.4 Viviendas vacías 49

5 Consideraciones finales y propuestas 52

Bibliografía 58

Índice de Tablas y Gráficos 62

Siglas y acrónimos

AHURI	Australian Housing and Urban Research Institute
CDFUE	Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea
CE	Constitución Española
CEDH	Convenio Europeo de Derechos Humanos
COHRE	Centre on Housing Rights and Evictions
ERRC	European Roma Rights Centre
FJ	Fundamento Jurídico
INE	Instituto Nacional de Estadística
INJUVE	Instituto de la Juventud
LO	Ley Orgánica
OBJOVI	Observatorio Joven de Vivienda en España
OIT	Organización Internacional del Trabajo
ONU	Organización de las Naciones Unidas
PIB	Producto Interior Bruto
PIDESC	Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales
RD	Real Decreto
STC	Sentencia del Tribunal Constitucional
TC	Tribunal Constitucional
TEDH	Tribunal Europeo de Derechos Humanos
TJCE	Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas
TUE	Tratado de la Unión Europea

Abstract

El presente trabajo de investigación tiene como objetivo analizar la efectiva protección del derecho a la vivienda como derecho social de las personas y como garantía de la cohesión social. A pesar del mandato constitucional que reconoce el derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada, se observa una realidad en la que muchas personas, sobre todo de los colectivos más vulnerables, no tienen acceso a una vivienda en nuestro país o viven en condiciones deplorables que hacen que se pueda cuestionar el cumplimiento de esta disposición.

A partir del análisis actual de las tres dimensiones más relevantes de la vivienda (económica, social y ambiental), se examina la regulación jurídica en los contextos nacional, europeo e internacional para estudiar las medidas y acciones llevadas a cabo en materia de vivienda en estos ámbitos, con el fin de realizar propuestas y recomendaciones concretas que contribuyan a dotar al derecho a la vivienda de un contenido con carácter social.

The present research has the aim to analyse the effective protection of the right to housing as a social right of the people and as a social cohesion guarantee. Despite the constitutional mandate recognising the right to enjoy decent and adequate housing, it is observed that many people, especially the most vulnerable, have no access to housing in our country or they live in dreadful conditions, reason for what the fulfilment of this provision is in question.

From the current analysis of the three most important aspects of housing (economic, social and environmental), legal regulation is examined on the national, European and international level in order to discuss the measures and actions carried out concerning housing in these spheres, with the objective to make proposals and recommendations that facilitate to provide a social content to the right to housing.

Resumen ejecutivo

Las políticas sociales que ha desarrollado y consolidado el Estado Social de Derecho en la Constitución, entre las que se encuentra reconocido el derecho a la vivienda en su artículo 47, se debilitan, colocándose en un plano secundario en períodos de crisis como el actual. Esta incapacidad o falta de voluntad de los poderes públicos de promover la efectividad del derecho a la vivienda confluye en la situación en la que este derecho pierde toda su virtualidad como derecho social. Ante esta situación, la presente investigación analiza la perspectiva social del derecho a la vivienda para proponer recomendaciones que contribuyan a mejorar y superar este período de regresión en el contenido de los derechos sociales. Entre otras, se pueden señalar:

- Mayor intervención pública en el mercado del suelo y la vivienda, dinamización y movilización del suelo público para destinarlo a la construcción de viviendas sociales, y lucha contra la corrupción y la especulación urbanística.

- Garantizar una vivienda digna y adecuada a todos los grupos sociales, incluyendo los más desfavorecidos, y contribuir a la cohesión social de los barrios, evitando el hacinamiento y la marginalización de algunas zonas de la periferia de las ciudades.

- Adoptar medidas ambientales que protejan y conserven los recursos y potencien las energías renovables, y contribuyan a reducir los costes ambientales a través de la utilización de materiales sostenibles.

- Reconocer por ley el derecho a acceder a una vivienda digna y adecuada para que pueda ser invocado ante la jurisdicción ordinaria y, en su defecto, fortalecer el papel que desempeñan los defensores del pueblo en esta materia.

- Incorporar en la jurisprudencia española las directrices del Comité Europeo de Derechos Sociales en materia de protección del derecho a la vivienda y adoptar

la normativa necesaria para incluir las interpretaciones sobre la noción de "vivienda adecuada" realizadas por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

- Implementar y ejecutar las recomendaciones realizadas por el relator especial sobre la vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado en su visita a España a finales del 2006.

- Potenciar la construcción de viviendas públicas protegidas en régimen de alquiler para la población con menos ingresos, y aumentar la oferta de viviendas públicas de alquiler social.

- Proporcionar mecanismos a través de las políticas de vivienda que faciliten la emancipación de los jóvenes, incidiendo positivamente en el mercado laboral y favoreciendo su movilidad voluntaria.

- Promover el uso social de las viviendas vacías existentes en España, aumentando la presión fiscal a los propietarios que mantengan casas desocupadas.

- Garantizar una eficiente gestión de la vivienda social a través de organismos, preferentemente públicos, que sirvan al interés general, atendiendo a la función social que debe cumplir la vivienda en nuestro país.

1

Introducción

En este trabajo, se parte de la premisa de que la vivienda transciende la consideración de mero refugio y se identifica con el espacio físico en el que cualquier persona ha de tener la posibilidad de ejercitar su libre albedrío y satisfacer sus necesidades mínimas, desplegando en él su personalidad sin injerencias de otros sujetos o poderes. Por tanto, la vivienda se configura como requisito indispensable para el ejercicio de otros derechos, como el derecho a la intimidad personal y familiar, o la inviolabilidad del domicilio.

En las circunstancias actuales, se observa cómo a muchos ciudadanos se les hace aún más difícil el acceder o conservar una vivienda. La mayoría de estas personas pertenece a colectivos vulnerables por sus bajos ingresos o por sus limitaciones añadidas (jóvenes, desempleados, inmigrantes, jubilados y ancianos, discapacitados, familias numerosas y monoparentales, mujeres víctimas de violencia de género o personas víctimas de terrorismo). Los poderes públicos deben desarrollar políticas de vivienda que garanticen este derecho para todos sus ciudadanos, incidiendo especialmente en estos colectivos con el objetivo de garantizarles el acceso a una vivienda digna y adecuada.

A partir del análisis económico, social y ambiental de la vivienda, se expone la regulación que establece el derecho a la vivienda y las acciones más relevantes que garantizan que este derecho cumpla la función social propia del Estado del bienestar. Siguiendo esta estructura, la investigación se divide en tres apartados.

En el primero de ellos, "Contextualización del problema de la vivienda en España", se analizan las tres dimensiones de la vivienda. Así, se estudian las políticas económicas que tienen su influencia en el derecho a la vivienda, como las medidas fiscales o el empleo. A partir de los datos e información estadística obtenida del Instituto Nacional de Estadística y del Servicio Público de Empleo Estatal, se pone de manifiesto el protagonismo de los agentes privados y la tenencia en propiedad como características clásicas de las políticas de vivienda en España. En cuanto a la dimensión social, se examina la demografía y los

grupos vulnerables que, por sus circunstancias económicas o sociales, se encuentran en una posición de desventaja para acceder a una vivienda digna y adecuada. Finalmente, se hace referencia a la dimensión ambiental, por la incidencia ambiental que provocan las políticas de urbanismo y vivienda, así como a las medidas de evaluación y reparación dirigidas a proteger el medio ambiente en este contexto.

En el segundo apartado, "Derecho a la vivienda como derecho social", se expone la regulación jurídica a nivel nacional, europeo e internacional, con el objetivo de dar a conocer la evolución reciente de este derecho en los distintos ámbitos. En un primer subapartado, se analizan las disposiciones constitucionales relativas a la vivienda y su desarrollo por el Tribunal Constitucional, haciendo especial referencia a su posible consideración como derecho subjetivo y la obligación de los poderes públicos de poner en marcha actuaciones positivas para promover el acceso a la vivienda de todos los ciudadanos. Igualmente, se mencionan los conflictos competenciales surgidos entre el Estado y las comunidades autónomas, para comprobar el amplio margen de descentralización que hace necesaria una coordinación legislativa a efectos de asegurar el cumplimiento del derecho a la vivienda. En una segunda parte, se realiza una comparación breve y generalista entre varios Estados europeos acerca de varios aspectos de la vivienda, lo que servirá para entender las distintas trayectorias mantenidas en sus políticas nacionales. Igualmente, se analiza el papel desempeñado por la Unión Europea, la cual, a pesar de no tener competencias para legislar en materia de vivienda, ha desarrollado programas que inciden directa o indirectamente en el derecho a la vivienda. Por otra parte, se mencionan las acciones en este ámbito por parte de sus instituciones, así como las disposiciones relevantes del Tratado de Lisboa y de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea. En este subapartado, también se analiza la Carta Social Europea y la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, por los avances interpretativos que supone en la consideración del derecho a la vivienda como derecho social. En el tercer y último subapartado, dedicado a la regulación internacional, se examinan los distintos instrumentos que han influido en la normativa actual de la mayoría de las constituciones de los países miembros de las Naciones Unidas. Desde esta organización, se han impulsado varios textos y organismos vinculados con el derecho a la vivienda. Entre ellos, ocupa un lugar destacado el Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales y, como órgano de supervisión, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el cual, a través de la interpretación de las disposiciones del Pacto, resulta una fuente de gran valor en la materia analizada.

En un tercer apartado, dedicado a las acciones llevadas a cabo en el marco del derecho social a la vivienda, "Experiencias e iniciativas exitosas en materia de vivienda", se dan a conocer una serie de medidas que fortalecen su carácter social. Estas iniciativas hacen referencia a los colectivos más vulnerables en este contexto y, más específicamente, a los jóvenes, ancianos, inmigrantes y discapacitados, teniendo en cuenta que muchas de estas medidas son extrapolables a otros grupos sociales en riesgo de exclusión social. Igualmente, se analiza el alquiler social en aras de hacer hincapié en la necesidad de importar esta medida a nuestro país de manera generalizada e inminente, siguiendo los pasos de algunas comunidades autónomas. Los sistemas de gestión y administración de las viviendas sociales son otra de las cuestiones que se examinan con el fin de poder

mejorar su eficiencia. Finalmente, se expondrán una serie de experiencias extraídas de países europeos con el objetivo de dar una solución definitiva al problema de las viviendas vacías en España.

En una última parte de la investigación, se realizan una serie de propuestas y recomendaciones a partir del análisis y resultados obtenidos en cada uno de los apartados.

2

Contextualización del problema de la vivienda en España

Este apartado está dedicado a la exposición de datos e información relevante sobre la vivienda en España, a partir de lo que se han considerado las tres dimensiones principales del problema. En primer lugar, se pone de manifiesto la dimensión económica, en la que se exponen los fundamentos sobre el mercado inmobiliario en España en enero de 2011. De manera sucinta, se explica el desencadenamiento de la crisis y sus consecuencias, así como su afectación al derecho a la vivienda. En segundo lugar, se especifica la dimensión social, donde se pone de relevancia el carácter de la función social que debe cumplir la vivienda en el marco del Estado de bienestar. Se hace hincapié, por otro lado, en los colectivos más vulnerables en el acceso a la vivienda, y se ofrecen algunos datos sobre la exclusión social y la infravivienda. Finalmente, se presenta la dimensión ambiental, como parte de la protección de los recursos naturales en sentido amplio. De esta manera, se vincula la vivienda y el urbanismo con el medio natural, y se explican las medidas llevadas a cabo por el Gobierno y las comunidades autónomas en este contexto, fundamentadas sobre la base de la sostenibilidad.

2.1 Dimensión económica

El mercado inmobiliario español ha vivido desde 1998 el ciclo expansivo más largo de los últimos 40 años. Esta expansión se ha visto acompañada de un preocupante aumento de los precios de la vivienda, que ha forzado a muchas familias a endeudarse considerablemente para poder acceder a la compra de su residencia. El intenso crecimiento de los precios de los últimos años no habría sido posible sin la relajación sustancial de las condiciones para el acceso a los préstamos y su duración, junto con la evidente disminución de los tipos de interés.

La utilización de las políticas de vivienda ha sido una constante en la política económica para reactivar la actividad y mantener el empleo, con el efecto multiplicador que la construcción implica para otros sectores productivos y el conjunto de la actividad eco-

nómica. Esta afirmación se explicita en el preámbulo del RD 1186/1998, de 12 de junio, sobre medidas de financiación de actuaciones protegidas en materia de vivienda y suelo del Plan 1998-2001, que declara el propósito de "contribuir a garantizar y mantener un nivel adecuado de actividad y empleo en el subsector vivienda". En términos similares se expresa el RD 801/2005, de 1 de julio, por el que se aprueba el Plan Estatal 2005-2008, para favorecer el acceso de los ciudadanos a la vivienda, al señalar que "no hay que olvidar la estrecha relación existente entre la actividad promocional y rehabilitadora del sector de la vivienda, con la política económica general, en razón del efecto multiplicador que el impulso de la actividad del sector de la construcción tiene para el desarrollo económico y, en especial, como elemento generador de empleo".

De manera específica, el nuevo Plan de Vivienda y Rehabilitación 2009-2012, aprobado por RD 2066/2008, de 12 de diciembre de 2008, prevé medidas para permitir el acceso de los ciudadanos a viviendas en compra, y, aunque en un relegado segundo plano, también en alquiler; promover la urbanización de suelo para viviendas de protección oficial y mejorar el parque de viviendas actual. La rehabilitación pasa a formar parte del Plan de manera relevante, al incorporar las ayudas RENOVE destinadas a la utilización de energías renovables, exigir la mejora de la eficiencia energética y accesibilidad de los edificios existentes, así como impulsar una mayor calificación energética en las nuevas construcciones.

Por otro lado, en el marco del Plan Español para el Estímulo de la Economía y el Empleo (Plan E), se prevén las siguientes actuaciones: rehabilitación integrada de barrios degradados, conjuntos históricos, centros urbanos y municipios rurales, así como actuaciones de renovación urbana; mejora de la eficiencia energética, higiene, salud y protección del medio ambiente en los edificios, incluida la utilización de energías renovables; y obras que tengan por objeto garantizar la seguridad y la estanqueidad de los edificios, así como la mejora de la accesibilidad al edificio y a sus viviendas.

En este nuevo marco legislativo impulsado por el Gobierno y que influye directamente en varios aspectos económicos del problema de la vivienda en España, el Consejo de Ministros ha aprobado un Proyecto de Ley de Economía Sostenible con el fin de contribuir a la renovación del modelo productivo de la economía española. En este documento, se especifica que la vivienda residencial debe seguir siendo importante en la actividad económica, aunque con un crecimiento equitativo que no provoque los desequilibrios de los últimos años. Por ello, la Ley de Economía Sostenible impulsa la rehabilitación y la renovación urbana acorde con el Plan E y con el Plan de Vivienda y Rehabilitación 2009-2012. En materia de compra, se tiende a la eliminación parcial de la deducción por compra de vivienda en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y a la mejora del tratamiento fiscal del propietario-arrendador, de forma que las rentas de alquileres a jóvenes no tributen y el resto tenga una reducción del 60%.

Este cambio de política, más acorde con la existente en otros países europeos, viene precedido por el impulso a la tenencia en propiedad y el desarrollo indiscriminado de la edificación de viviendas. España tiene una de las tasas más altas de ocupación de viviendas en régimen de propiedad, tal como ha señalado el Parlamento Europeo en su informe *La*

politique du logement dans les États membres de l'Union Européenne[1]. Y es que, tal como señalan José Adelantado y Ricard Gomà (2000:340), "Es una opción política de los Gobiernos del Estado transferir recursos a la ciudadanía en forma de patrimonios privados, cuando una parte de la misma no cuenta con recursos suficientes ni tan solo para acceder en forma de alquiler. La creación (y modulación) de la categoría propietarios/no propietarios de viviendas por parte de la política de vivienda pone de relieve la importancia de un poderoso mecanismo político de intervención sobre las desigualdades".

Hay que tener en cuenta, por tanto, que uno de los problemas de la vivienda y las políticas para resolverlo se han apoyado en la actividad administrativa de fomento de la construcción por parte de los constructores privados y, con mucha menor importancia, en la actividad directa de la Administración, construyendo y adjudicando viviendas por considerar que se trataba de una necesidad de servicio público (Alli, 2005).

El régimen jurídico de la propiedad de viviendas quedó establecido por la Ley de Propiedad Horizontal de 21 de julio de 1960, como alternativa a los arrendamientos, a los que se consideró "remedios ocasionales, que resuelven el conflicto de intereses de un modo imperfecto [...] imponiendo a la propiedad una carga que difícilmente puede sobrellevar". En la Exposición de Motivos, la Ley declaró que "la esencial razón de ser del régimen de propiedad descansa en la finalidad de lograr el acceso a la propiedad urbana mediante una inversión de capital que, al poder quedar circunscrita al espacio y elementos indispensables para atender las propias necesidades, es menos cuantiosa y, por lo mismo, más asequible a todos y la única posible para grandes sectores de personas". La introducción del artículo 33 en la Constitución Española reconoce el derecho a la propiedad privada, revelando su función social, de modo que "nadie podrá ser privado de sus bienes y derechos sino por causa justificada de utilidad pública o interés social, mediante la correspondiente indemnización y de conformidad con lo dispuesto por las leyes".

Por otro lado, se ha de hacer referencia en la dimensión económica al papel desempeñado por la desgravación fiscal por adquisición de viviendas, ya que ha influido tanto en el desarrollo de la propiedad frente al alquiler como en la producción indiscriminada de viviendas. Se trata de una medida que ha tenido una especial acogida en España, de tal manera que pasa de representar alrededor de la mitad de la inversión virtual en vivienda del Estado a comienzos de los noventa a más del 80% en el año 2003, claramente diferenciado de la mayoría de los países europeos. La cuestión es que no es un elemento neutro: por una parte, influye en la elevación de los precios de la vivienda, puesto que los promotores ya cuentan con las desgravaciones a la hora de fijar el precio de la vivienda; pero, además, este instrumento se caracteriza por ser propicio a actuar de forma regresiva sobre los beneficios que genera (Leal, 2005:76).

El resultado de esta tendencia es que existen más de tres millones de viviendas secundarias en España y otros tres millones de viviendas vacías, tal como se ve en la Tabla 1 y el Gráfico 1.

1 *La politique du logement dans les états membres de l'Union européenne,* de la antigua Dirección General de Estudios del Parlamento Europeo, Documento de Trabajo W14, Serie *Affaires sociales,* accesible en http://www.europarl.europa.eu/workingpapers/soci/w14/default_fr.htm.

Tabla 1. Viviendas según su tipo

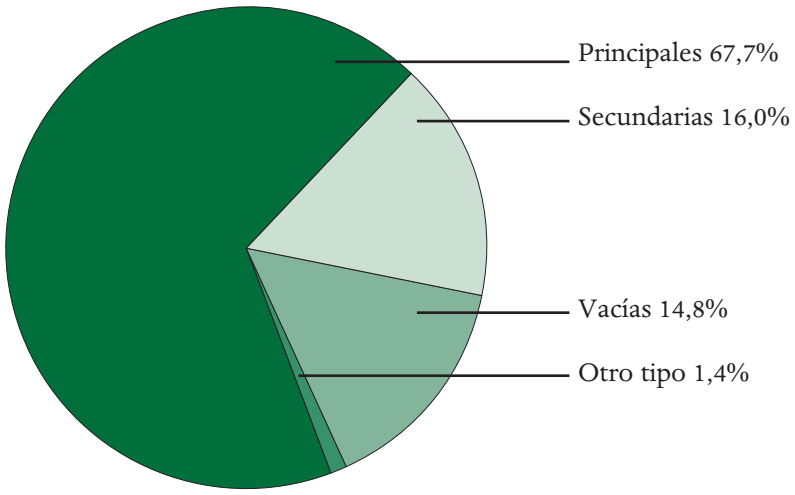
	Valores absolutos
Viviendas familiares	**20.946.554**
Secundarias	14.184.026
Vacías	3.106.422
Otros tipos	292.332
Alojamientos	3.143
Establecimientos colectivos	**11.446**

Establecimientos colectivos: viviendas destinadas a ser habitadas por un grupo de personas que no constituyen familia (residencia de ancianos, conventos, albergues, etc.).

Alojamientos: recintos que no corresponden a la definición convencional de vivienda, tales como cuevas, remolques, entre otros.

Fuente: INE, Censo Oficial de Población 2001

Gráfico 1. Distribución de las viviendas familiares

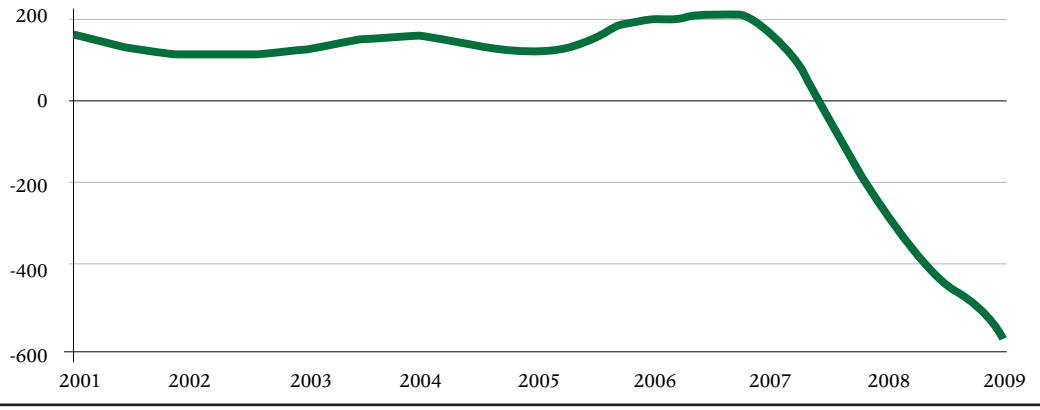


Fuente: INE, Censo Oficial de Población 2001

No se puede olvidar, igualmente, el impacto económico de la política de vivienda en el desempleo. El ajuste en el mercado de vivienda ha afectado con especial intensidad al empleo en el sector de la construcción residencial, que llegó a representar en 2007 el 13,5% de la población ocupada. Los datos más recientes relativos al 2010 indican un aumento del paro en el sector de la construcción, con un total de 753.067 desempleados, aunque suponen un 3,67% menos que en 2009 (Gráfico 2).

A enero de 2011, se observa, además, un doble fenómeno: por un lado, la acumulación de viviendas ya acabadas o en curso de construcción con dificultades de comercialización por la disminución de la demanda, y el freno drástico de la nueva producción de viviendas. El descenso de la demanda de vivienda en España se ha derivado de varios factores: caída del empleo, que ha frenado el ritmo de creación de hogares; persistencia de un esfuerzo ele-

Gráfico 2. Ocupados en la construcción (variación anual en miles de personas)



Fuente: Informe sobre la situación del sector de la vivienda en España, Consejo de Ministros, 23 de abril de 2010.

vado para acceder a la vivienda en propiedad; y elevación de los tipos de interés registrada entre 2005 y 2008. Desde el inicio de la crisis en 2007, ha sido decisivo el papel desempeñado por la restricción crediticia. El descenso de la demanda de vivienda ha provocado un retroceso acusado de las ventas de viviendas, que entre 2008 y 2009 disminuyeron en casi un 50% respecto de 2007. De casi un millón de ventas en 2005 se pasó a unas ventas de 420.000 viviendas en 2009. No obstante, según los datos publicados por el INE para el 2010, la venta de viviendas creció un 6,8% frente al año anterior, hasta contabilizar las 441.368 operaciones, debido en gran parte a la eliminación de la deducción por compra de vivienda habitual a las rentas medias y altas de cara a 2011.

2.2 Dimensión social

Las políticas de vivienda también han estado dirigidas al fomento de las políticas estatales de carácter social, aunque dependiendo de la coyuntura económica, han quedado relegadas a un segundo plano (Agoués, 1998). Así, por ejemplo, el RD 1/2002, de 11 de enero, sobre medidas de financiación de actuaciones protegidas en materia de vivienda y suelo del Plan 2002-2005, señala la puesta en marcha de una política de cohesión social, facilitando el acceso a viviendas dignas, en alquiler o en propiedad, a los grupos de población con ingresos reducidos, en sintonía con el Plan Nacional de Acción para la Inclusión Social. Asimismo, se establece la realización de políticas de protección a la familia, en el marco del Plan Integral de Apoyo a la Familia 2001-2004, a la tercera edad y a los minusválidos, y la ejecución de políticas de fomento de la natalidad, en relación con la cual la vivienda accesible desempeña un papel instrumental importante, al menos como condición necesaria, si bien no suficiente.

Una cuestión relevante en este contexto es la demografía, ya que en el largo plazo es un factor determinante de la demanda potencial de vivienda. Para que esta demanda potencial se transforme en demanda efectiva, tienen que darse muchos otros factores, como el crecimiento de la renta per cápita, unas condiciones de financiación favorables, la disminución del desempleo o la disminución del tipo de interés (García Montalvo, 2007:11).

Ahora bien, el fuerte crecimiento del precio de la vivienda a lo largo de la última década está dejando fuera del mercado a determinados segmentos de compradores, como jóvenes, familias monoparentales y población inmigrante. Estas dificultades se manifiestan tanto en los mercados de la vivienda en propiedad como en alquiler.

Los principales problemas u obstáculos que tienen los jóvenes para el acceso a una vivienda se centran por orden de importancia en el precio de la vivienda, los bajos salarios de los jóvenes y la falta de empleo estable. Aparecen como obstáculos menores a la hora de acceder a la vivienda cuestiones como la escasez de viviendas de tamaño adecuado a las necesidades de los jóvenes, la insuficiente oferta de viviendas en alquiler y la falta de información sobre ayudas a la vivienda. Varios estudios del Observatorio Joven de Vivienda en España (OBJOVI) lo corroboran[2].

Concretamente, el régimen de propiedad de la vivienda en la que habitan los jóvenes de manera independiente, casi en la mitad de los casos (48%), corresponde a una vivienda en propiedad por compra, con pagos pendientes (hipoteca); esta modalidad es más frecuente entre el grupo de mayor edad (30-34 años). A quienes disponen de su vivienda en propiedad, pero tienen pagos pendientes a través de créditos hipotecarios, les restan un buen número de años (la media ronda los 20 años) para tener pagada totalmente su vivienda. El pago mensual de la hipoteca se sitúa próximo a los 500 euros de media[3].

Un tercio de jóvenes (32%) declara disponer de la vivienda en alquiler (sobre todo quienes tienen entre 25 y 29 años). En torno a uno de cada diez (11%) reside en una vivienda propia totalmente pagada (más habitual entre los más mayores) y un 4% lo hace en una vivienda en propiedad por herencia o donación[4].

En todas las comunidades autónomas, la proporción de mujeres que viven en casa independiente es mayor a la de los hombres, lo que se puede comprobar en el Gráfico 3.

En la actualidad, hay varios tipos de ayudas que pueden ser solicitadas por los jóvenes de entre 22 y 30 años de edad. Así, por ejemplo, pueden solicitar una ayuda de 210 euros mensuales para el pago del alquiler de su vivienda habitual durante un máximo de 4 años. También pueden solicitar hasta 600 euros de préstamos para el pago de la fianza y, en caso de necesitar aval, 120 euros para los gastos de tramitación[5]. Estas medidas, que fueron bien recibidas por sus destinatarios y con las que, efectivamente, se podía haber facilitado la emancipación de los jóvenes y el incremento de los arrendamientos urbanos como forma alternativa de acceso a la vivienda, han dado lugar, sin embargo, a bastantes críticas y a problemas de importancia, sobre todo para quienes, habiendo confiado en la buena gestión de las administraciones, decidieron dejar la vivienda de los padres para luego ver cómo los cobros de las ayudas reconocidas se demoraban tanto que, en algunos

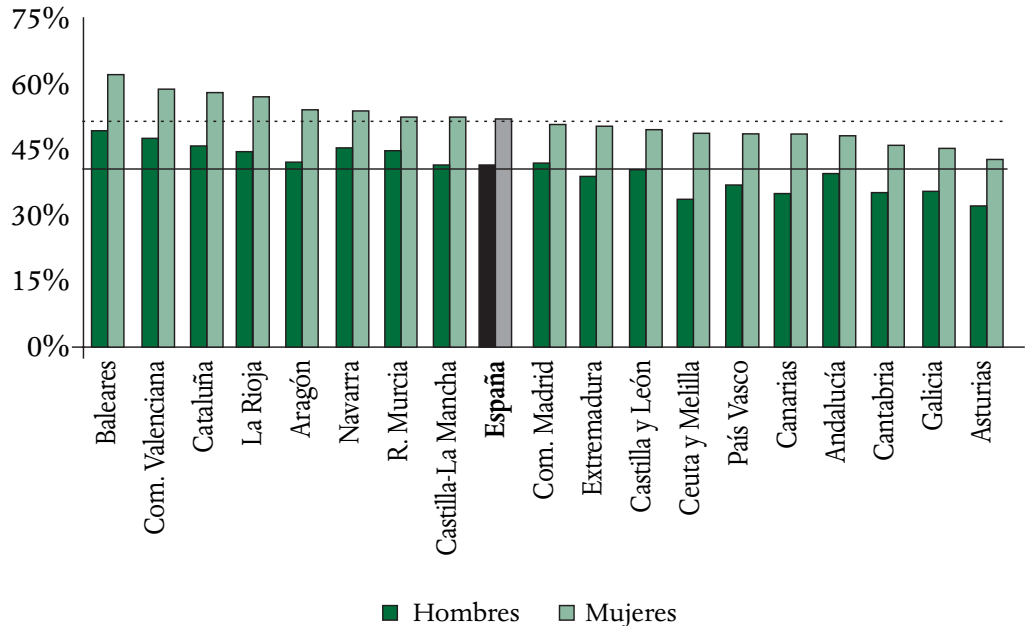
2 El OBJOVI realiza desde 2003 un seguimiento –con periodicidad trimestral– de la relación entre los jóvenes y la vivienda en España y en cada una de las comunidades autónomas. Los estudios que realiza pueden consultarse en: www.cje.org.

3 Informe OBJOVI número 29 (cuarto trimestre de 2009), consultable en: www.cje.org.

4 *Ibidem*.

5 Para consultar este tipo de ayudas, sus características y condiciones a cumplir para su solicitud, véase http://www.alquilerjoven.es/. Igualmente, puede consultarse la web http://ayudasviviendajoven.es/.

Gráfico 3. Población joven emancipada (tasa de emancipación)



Fuente: OBJOVI Número 29 (Cuarto trimestre de 2009)

casos, tuvieron que volver al hogar familiar por resultarles imposible pagar el alquiler que habían pactado pensando que recibirían a tiempo la renta básica para la emancipación[6].

Las familias monoparentales son aquellas en las que un progenitor, en la mayoría de los casos la madre, convive y es responsable en solitario de sus hijos e hijas. Según la directora general del Instituto de la Mujer, Laura Seara, las familias monoparentales han aumentado en un 75% en solo ocho años, desde el año 2002 al año 2010, por lo que es un grupo que hay que tener en cuenta a la hora de trazar las directrices en materia de vivienda. El hecho de que las casas en las que anteriormente convivían sean habitualmente de propiedad del marido del que se han separado o divorciado implica, con la fragmentación de la célula familiar, la pérdida de la vivienda. Con relación al grupo de variables relacionadas con la vivienda y al contexto social y urbano, hay que destacar que el 60% de mujeres de un estudio realizado por un equipo investigador de la Universidad de Oviedo vive en la periferia de los núcleos urbanos. La mayoría (72%) reside en pisos o apartamentos, que en algunos casos le son cedidos por amigos o familiares, o vive en una situación de acceso diferido a la propiedad, o bien la tiene alquilada. En cuanto a las condiciones higiénico-sanitarias de estas viviendas, el 29% señala que no reúnen unas condiciones normales de habitabilidad (González, 2004).

Algunas comunidades autónomas han tenido en cuenta las necesidades relativas a este grupo social y han adoptado medidas acordes con sus características. Así, por ejemplo, en Cantabria pueden ser beneficiarias de las prestaciones económicas existentes para el

6 *Informe del defensor del pueblo correspondiente a 2009*, apartado 15.2. Vivienda, pág. 1129.

alquiler de la vivienda las unidades familiares, incluyendo las familias monoparentales. En Castilla-La Mancha, por su parte, las familias monoparentales con hijos o hijas tienen preferencia en el acceso a las ayudas al alquiler.

En relación con la población inmigrante, se puede señalar que la presión de los precios de la vivienda, combinada con el hecho de que la población extranjera no comunitaria obtiene menores niveles de renta, les ha forzado a residir en pisos de inferior calidad y peor estado de conservación que la población nacional[7]. Asimismo, es constatable que los extranjeros extracomunitarios suelen habitar en viviendas de menor tamaño y más habitualmente en pisos que en viviendas unifamiliares. Con relación al régimen de tenencia, los inmigrantes residentes en España muestran una probabilidad mucho menor para acceder a una vivienda en propiedad en comparación con la población española (Tabla 2).

En España no existe una política específica de vivienda para la población inmigrante, si bien a veces han tenido lugar intervenciones concretas que tratan de salir al paso de situaciones particularmente conflictivas o que han llegado a tener mucha repercusión en la opinión pública, como los realojos de poblados chabolistas o la construcción de módulos prefabricados para albergar a inmigrantes temporeros (Pereda *et al.,* 2007:86-87). Salvo casos excepcionales, no se lleva a cabo desde el Gobierno central una política de discriminación positiva del colectivo, sino que, a partir de la LO 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, y, concretamente, según la nueva redacción del artículo 13 conforme a la LO 2/2009, de 11 de diciembre: "Los extranjeros residentes tienen derecho a acceder a los sistemas públicos de ayudas en materia de vivienda en los términos que establezcan las Leyes y las Administraciones competentes. En todo caso, los extranjeros residentes de larga duración tienen derecho a dichas ayudas en las mismas condiciones que los españoles."

Tabla 2. Régimen de tenencia de la vivienda según la nacionalidad de la persona de referencia

Tipo de viviendas (%)	Nacionalidad				
	UE-25	Española y nacidos en			R. Mundo
		UE-25	España	R. Mundo	
Propiedad	54,08	81,11	84,70	55,54	28,08
Alquiler/realq. a precio de mercado	35,19	8,99	4,84	39,57	65,50
Alquiler/realq. a precio < mercado	5,37	1,22	3,14	2,85	3,25
Cesión gratuita	5,36	8,69	7,32	2,04	3,17
Total	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

Fuente: Encuesta de Condiciones de Vida de la Unión Europea (2006), Comisión Europea, Eurostat

7 Véanse los resultados del análisis realizado por Iñaki Iriondo Múgica y Marta Rahona López (2009:269-291).

Se ha de recordar en este contexto que la falta de vivienda es la manifestación más acusada de la exclusión social. Es problemático calcular el número de personas sin techo y cómo se ve en aumento en períodos de crisis[8]. Dentro de este grupo habría que incluir igualmente a los que viven en pésimas condiciones, como los que viven en caravanas o los que viven en precario, esto es, en casas de amigos o familiares. La mayoría de las personas sin techo corresponde a uno de los grupos siguientes: hombres, de 30 a 39 años de edad, parados, sin seguridad social, con mala salud, drogadictos, exinternos psiquiátricos e inmigrantes recién llegados, pero con una tendencia creciente a incluir mujeres y niños.

Igualmente preocupante es la proliferación de núcleos urbanos insalubres en las periferias de las grandes ciudades y la gran cantidad de infraviviendas existentes en España. Según un estudio realizado por el Equipo de Investigación Sociológica, a finales del 2007, en la Comunidad de Madrid más de 180.000 viviendas carecían de las condiciones mínimas para ser habitadas. Además, el estudio certifica que existían unas 136.000 viviendas en malas condiciones por el estado del edificio y de sus instalaciones, lo que representa más de un 7% del total de viviendas en el núcleo urbano de Madrid. Por otro lado, unas 13.000 casas carecían de servicio o aseo, lo que no supone ni el 1% del total. Ahora bien, a estos datos se deben añadir otros dos resultados: más de 33.000 viviendas cuyos habitantes viven en situación de hacinamiento y 7.000 en situación de ruina.

2.3 Dimensión ambiental

El entendimiento de la vivienda no solo como el mero soporte físico habitacional, sino también como el medio ambiente urbano en el que este se inserta, supone reconocer la posible afectación de derechos tales como la salud, la intimidad o el medio ambiente. Más concretamente, el urbanismo, manifestación local de la ordenación del territorio, se diseña y ejecuta sobre el suelo, subsuelo, aire, agua y otros elementos del ambiente, y para hacerlo sostenible es preciso valorar la incidencia ambiental y adoptar las medidas de evaluación y reparación que equilibren los efectos negativos y consigan una adecuada protección ambiental.

La ordenación del territorio, el urbanismo y la política de vivienda representan así subsistemas del sistema medio ambiental. Se ha estimado que la ordenación territorial es una técnica ambiental, que la implementa en el territorio, porque existe un "consenso general sobre la necesidad y conveniencia de aplicar al control de los sistemas ambientales las técnicas de la planificación", considerando la planificación física como la que "ordena el espacio con efectos jurídicos imperativos" (Martín Mateo, 1991:277 y ss.).

La vivienda digna y adecuada ha de ser sostenible en cuanto a sus condiciones ambientales para que la persona se desarrolle y disponga de la correspondiente calidad de vida. En una ordenación sostenible, las viviendas lo son, conforme a las determinaciones de aquella, por su programa, dotaciones, servicios, dimensiones, habitabilidad, distri-

8 Para mayor información sobre esta cuestión, se puede consultar la página de www.feantsa.es.

bución y cohesión de los grupos sociales, condiciones de acceso, financiación, permanencia, etc. (Alli, 2005). Todos los elementos que hacen sostenibles las viviendas deben ser exigencias legales y administrativas, y no pueden estar a merced de los intereses económicos que impongan las reglas del mercado. El protagonismo de los poderes públicos se fundamenta en el deber de poner los medios para lograr alcanzar la meta de hacer efectivo el derecho a la vivienda sostenible de acuerdo con la Constitución y los tratados internacionales.

Como ya se apuntó en la dimensión económica, las ayudas RENOVE se destinan a potenciar varios elementos incluidos en la dimensión ambiental de la vivienda, como la utilización de energías renovables, la mejora de la eficiencia energética o el impulso de una mayor calificación energética en las nuevas construcciones. En la misma línea se pronuncian el Plan E y la Ley de Economía Sostenible, incluyendo varias medidas que consolidan las iniciativas anteriores.

Y es que la cuestión resulta preocupante a partir de las afirmaciones realizadas por la Sociedad Española de Ornitología, que señala que España ha perdido el 68% de sus lagunas de agua dulce y el 59% de sus humedales costeros como consecuencia, en buena medida, de la contaminación industrial, pero también del urbanismo y de los vertidos urbanos. Estos humedales albergan una gran variedad de especies animales y vegetales y son lugares clave en las rutas migratorias de numerosas aves.

No obstante, se han de señalar algunos apuntes positivos en este contexto. En 2009 empezaron a producirse los primeros derribos como consecuencia de haberse realizado construcciones que no se ajustan a la normativa ambiental vigente. Así, en la urbanización de la Playa de la Arena, en la localidad cántabra de Arnuero, fueron demolidas 42 de las 142 viviendas construidas ilegalmente en un encinar protegido. Igualmente, desde Europa se llamó la atención a las administraciones públicas cuando el Parlamento Europeo pidió en marzo de 2009 la congelación de los fondos para España, concretamente la interrupción de fondos estructurales y la congelación de los fondos de cohesión, debido al sostenimiento de un urbanismo acusado después de hacer caso omiso a dos resoluciones anteriores sobre la misma cuestión.

A esta nueva perspectiva ambiental en el contexto de la vivienda han contribuido los avances que se han producido en foros y conferencias internacionales. Así, en la Segunda Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos (Hábitat II), celebrada en Estambul en 1996, se acordó el Programa de Hábitat, plan de acción mundial en cuyo marco los gobiernos se comprometieron a intentar lograr los objetivos de una vivienda adecuada para todos y un desarrollo urbano sostenible. En 2001 se llevó a cabo un período extraordinario de sesiones de la Asamblea General con el examen y evaluación generales de la aplicación de los resultados de Hábitat II. Esta revisión fue conocida también como Estambul+5, y en ella se enfatiza la necesidad de "orientar la cooperación internacional sobre una vivienda adecuada para todos y el desarrollo sostenible de los asentamientos humanos"[9]. En este sentido, se refuerza la idea de que el buen gobierno

9 Declaración sobre las ciudades y otros asentamientos humanos en el nuevo milenio, de 16 de agosto de 2001, Doc. A/RES/S-25/2.

es esencial para hacer frente al problema de la pobreza urbana y a la degradación del medio ambiente.

En este contexto internacional, el derecho a la vivienda ha evolucionado vinculado al derecho a una ciudad habitable e integrada, cohesionada y sostenible, que permita el ejercicio activo de los derechos de ciudadanía y, en particular, la participación en las políticas que inciden en su configuración. La noción de "sostenibilidad" es entendida en su triple dimensión de eficiencia económica, equidad social y calidad ambiental. Esta perspectiva ha sido desarrollada en el marco de la Unión Europea, concretamente en las Estrategias de Lisboa (marzo de 2000) y Gotemburgo (junio de 2001), y en el contexto internacional a partir del Protocolo de Kioto sobre el cambio climático (diciembre de 1997).

Asimismo, la legislación autonómica más reciente se ha hecho eco de esta evolución y ha incorporado la idea de la sostenibilidad a través de algunos de los criterios señalados. Así, por ejemplo, la Ley 2/2002, de 14 de marzo, de urbanismo para el fomento de la vivienda asequible, de la sostenibilidad territorial y de la autonomía local, que declara que el desarrollo urbanístico sostenible "conlleva también la configuración de modelos de ocupación del suelo que eviten la dispersión en el territorio, favorezcan la cohesión social, consideren la rehabilitación y la renovación en el suelo urbano, tengan en cuenta la preservación y mejora de los sistemas de vida tradicionales en las áreas rurales y consoliden un modelo de territorio globalmente eficiente" (art. 3.2). Igualmente, en la Exposición de Motivos de la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, urbanística de Andalucía, se especifica "como principal reto atender a la conservación, rehabilitación y recualificación de la ciudad existente, frente a la imperiosa demanda de más suelo para urbanizar, que ha sido el rasgo más característico a lo largo del siglo xx".

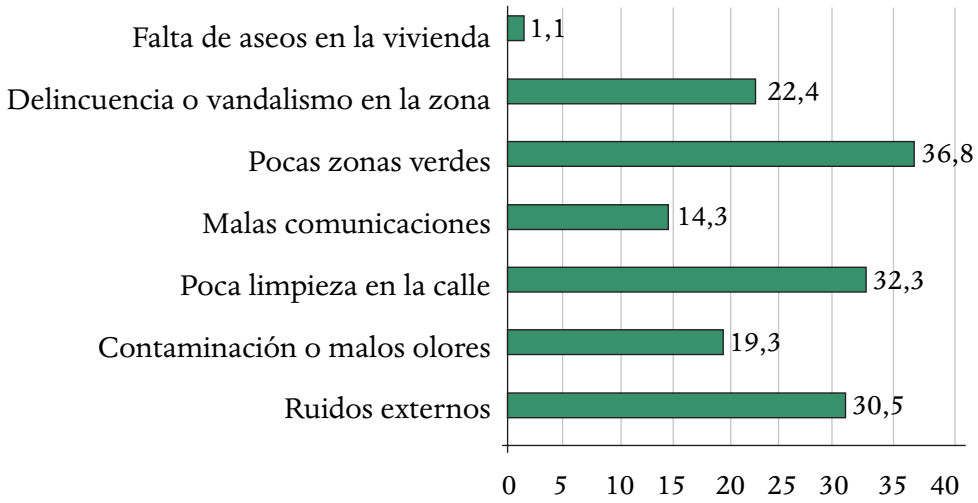
Por otro lado, y con el objetivo de cumplir el objetivo de la sostenibilidad ambiental, se han regulado diversas medidas, como los umbrales de sostenibilidad que utilizan el pago de cuotas (Valencia), los indicadores ambientales (Baleares), los estándares de servicios, el control de la edificación (Baleares y Canarias) y el control de la clasificación de los suelos urbanizable y no urbanizable.

Por ejemplo, la Ley 4/2004, de 30 de junio, de la Generalitat Valenciana, de Ordenación del territorio y protección del paisaje, establece en su artículo 71, como uno de los instrumentos de gestión territorial, las cuotas de sostenibilidad. De manera sucinta, se puede señalar que son las aportaciones derivadas de las acciones consumidoras de recursos o emisoras de contaminantes a las acciones para la sostenibilidad y la calidad de vida. Se diferencian distintos tipos de cuotas: las de sostenibilidad derivadas de la gestión urbanística (cuyo importe se destinará a los programas o proyectos para la sostenibilidad y para la calidad de vida del municipio, así como al Fondo de Equidad Territorial), las cuotas de sostenibilidad derivadas de actuaciones en suelo no urbanizable (que integrarán en el patrimonio municipal del suelo), y las cuotas de sostenibilidad derivadas de la implantación de infraestructuras.

Por su parte, la Comunidad de las Islas Baleares fue pionera a la hora de establecer indicadores de sostenibilidad para observar la evolución objetiva, numérica y mensurable de la sostenibilidad. Los indicadores ambientales, definidos inicialmente en el Decreto 123/2002, 4 de octubre de 2002, recomendaban una batería de 55 indicadores, de los cuales se escogieron 15 como indicadores clave (espesor de la capa de ozono, concentración de gases de efecto invernadero, cambio de temperatura media, etc.).

Resulta interesante igualmente destacar en este apartado la mayor preocupación de los españoles por el entorno de la vivienda, en tanto que percepción subjetiva sobre inconvenientes tales como los ruidos exteriores, contaminación o malos olores provocados por la industria o el tráfico, poca limpieza en las calles, malas comunicaciones, pocas zonas verdes, delincuencia o vandalismo en la zona, y falta de servicios de aseo dentro de la vivienda (Gráfico 4).

Gráfico 4. La vivienda y su entorno
(hogares según problemas en la vivienda, en %)



Fuente: INE, Censo Oficial de Población 2001

3

Derecho a la vivienda como derecho social

En este apartado se expondrá desde un punto de vista normativo la regulación del derecho a la vivienda digna y adecuada, y su posible configuración como un verdadero derecho social tanto en el plano nacional y europeo como internacional. Así, en el primer subapartado se exponen las disposiciones relevantes sobre vivienda en la Constitución Española. Se analiza, en primer lugar, su consideración como principio rector y como derecho fundamental a partir de su establecimiento en la Norma Fundamental y en la jurisprudencia que la desarrolla. Asimismo, se estudian los conflictos competenciales que se perciben en este ámbito y sus consecuencias en el plano jurisprudencial para el derecho a la vivienda. En segundo lugar, se expone la tímida regulación que existe en la actualidad en el contexto europeo en materia de vivienda. A partir de una primera aproximación comparativa sobre esta cuestión en varios países de la región, se analizan las estrategias que han dado lugar a su inclusión en la agenda europea y su incipiente intromisión en los textos más relevantes del Derecho comunitario, como el Tratado de Lisboa y la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión. Por otro lado, se analiza su configuración en el contexto del Consejo de Europa, donde goza de mayor consideración a partir de la Carta Social Europea y del Comité Europeo de Derechos Sociales, así como del Convenio Europeo de Derechos Humanos, a partir de su interpretación por el Tribunal de Estrasburgo.

3.1 Protección constitucional y jurisprudencial del derecho a la vivienda

La Constitución española proclama, como principio rector de la política social y económica, el derecho a una vivienda digna y adecuada en el 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.

La comunidad participará en las plusvalías que genere la acción urbanística de los entes públicos".

Pertenece el precepto comentado al postulado del Estado social que establece el artículo 1 de la Constitución, a cuyo tenor se proclama como uno de los rasgos definidores de España el constituirse como un Estado social y democrático de Derecho. Asimismo, hay que ponerlo en relación con el principio de igualdad material, que se recoge en el artículo 9.2 CE. Como principio perteneciente a la cláusula de Estado social, se le confiere el valor de principio rector vinculante, de configuración social.

En este sentido, la Constitución Española reconoce como derecho fundamental el derecho a la educación y, en el ámbito de los principios rectores (arts. 39-52), el poder constituyente, en tres casos los menciona como derechos: derecho a la protección de la salud, derecho a un medio ambiente adecuado y derecho a una vivienda digna y adecuada. Ahora bien, a falta de mayor desarrollo de la jurisprudencia constitucional, se puede entender que el principio rector del artículo 47 CE contiene un doble perfil: bien como mandato constitucional dirigido al conjunto de los poderes públicos[10], bien como derecho de la colectividad a participar en las plusvalías que genere la acción urbanística de los entes públicos[11]. Ciertos autores van más allá, al afirmar que el artículo 47 contiene un derecho subjetivo de los españoles, el derecho a una vivienda digna y adecuada, que puede tutelarse a través de mecanismos muy diversos, además del ya mencionado mandato dirigido a los poderes públicos (Herranz, 2003).

Tanto si se considera principio rector *stricto sensu,* como si reconoce como derecho subjetivo, se ha de admitir que la CE reconoce el derecho a una vivienda "digna y adecuada"[12]. En tanto que digna, la vivienda debe garantizar un estándar mínimo de habitabilidad, tanto espacial como externo, por lo que los poderes públicos deben llevar a cabo medidas encaminadas al cumplimiento de este requisito. En tanto que adecuada, se hace referencia a la adaptación de la vivienda en función de los niveles de desarrollo social, económico y cultural del conjunto de la sociedad. Con esta expresión, el derecho a la vivienda se ha de adaptar a las demandas y necesidades que en cada momento se estimen adecuadas para garantizar una fórmula habitacional óptima.

El derecho a una vivienda digna y adecuada se examina habitualmente como derecho de prestación, esto es, como exigencia de los españoles ante los poderes públicos a una vivienda ya sea en propiedad o alquiler. Este prisma del derecho es fundamental, pero no es el único. La perspectiva al servicio de la libertad del derecho a una vivienda, no solo de este derecho, sino de todos los derechos sociales, desempeña un papel primordial, pues es

10 De esta opinión es Jerónimo Arozamena Sierra (1996), quien afirma que "el artículo 47 CE no establece un derecho, jurídicamente exigible frente a los poderes públicos, sino un principio rector, que, teniendo para las Administraciones públicas un carácter vinculante en los términos definidos por el artículo 53.3 de la Constitución, permite opciones políticas diversas, siempre que se orienten a la satisfacción del derecho a una vivienda digna y adecuada, y opciones políticas en el campo del urbanismo también diversas, siempre que se respete y se oriente en hacer efectivo el objeto que señala el precepto constitucional comentado".

11 Para Gerardo Ruiz-Rico Ruiz (2008:1414), "una y otra faceta se complementarían para marcar la orientación finalista que se marca en este precepto de la norma fundamental (garantizar el derecho a la vivienda)".

12 Sobre el significado y alcance de estas nociones, véase Pilar Garrido Gutiérrez (2004:369-454) y María José González Ordovás (2004:971-986).

la garantía de la autonomía del individuo, al permitirle disfrutar de derechos fundamentales de libertad tales como la intimidad personal y familiar o la inviolabilidad del domicilio (García Macho, 2009:86). Esta perspectiva de derecho social se ve reforzada a partir de la sentencia del Tribunal Constitucional 61/1997, de 20 de marzo, por el reconocimiento de la función social de la propiedad, el derecho a la vivienda, la participación de la comunidad en las plusvalías y el derecho al medio ambiente.

Ciertamente, el derecho a una vivienda digna tiene unos límites en su exigibilidad establecidos por el artículo 53.3 CE, además de los límites económicos vinculados a la capacidad económica del Estado. Así, en cuanto a su justiciabilidad, solo puede ser alegado ante la jurisdicción ordinaria según lo que dispongan las leyes que lo desarrollen y, a día de hoy, no hay ninguna ley, ni estatal ni autonómica, que reconozca el derecho a toda persona para interponer un recurso ante la jurisdicción contencioso-administrativa exigiendo el derecho a una vivienda y, menos aún si cabe, digna y adecuada.

No obstante, no se puede olvidar que, a pesar de los límites económicos en la satisfacción de los derechos sociales, acentuados en épocas de crisis, las conquistas alcanzadas deberían ser irreversibles, de acuerdo con la doctrina constitucional en materia de otros derechos sociales, como en el ámbito laboral[13]. Según el Alto Tribunal, esas conquistas deben mantenerse, a no ser que existan razones suficientes para no hacerlo.

En todo caso, no se puede olvidar que en el plano subjetivo, y como destinatarios principales del mandato constitucional del artículo 47, los poderes públicos tienen que adoptar unos criterios preferenciales para determinados grupos sociales que cuentan con menores oportunidades para garantizar por sí mismos ese derecho a la vivienda (jóvenes, tercera edad, inmigrantes[14], discapacitados, mujeres maltratadas, etc.). El principio de igualdad real y efectiva contenido en el artículo 9.2 CE exige este tratamiento especial para estos sectores de la sociedad, de forma que el ejercicio de ese derecho no quede fuera del alcance de unas minorías que, en conjunto, suman casi una importante mayoría social.

Su puesta en práctica constituye igualmente un deber de los gobiernos y las administraciones públicas, conforme al mandato recogido en el artículo 40.1 CE, en el que se ordena a los poderes públicos realizar actuaciones positivas para promover "las condiciones favorables para el progreso social y económico y para una distribución de la renta regional y personal más equitativa, en el marco de una política de estabilidad económica" (STC 134/1987, de 21 de julio, FJ 5º).

13 Véase, por ejemplo, la STC 81/1982, de 21 de diciembre, cuyo FJ 3º afirma que "debe entenderse que no se puede privar al trabajador sin razón suficiente para ello de las conquistas sociales conseguidas".

14 A pesar de la lectura gramatical del precepto, nada impide que el legislador extienda, como ha reconocido ya con la LO 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, la titularidad de este derecho a la vivienda a aquellas personas que, sin poseer la nacionalidad española, sean merecedoras por sus especiales circunstancias sociales y económicas de un trato específico, a través de ayudas públicas o la promoción oficial de viviendas para grupos con graves dificultades para acceder a una vivienda. Sobre esta cuestión, véase Pilar Garrido (2004:396-410) y Andrée Viana Garcés (2009:529-556).

Con mayor concreción material y normativa lo exige el artículo 47.1 CE respecto al derecho a la vivienda. Como declaró el Tribunal Constitucional en sus sentencias 146/1986, de 25 de noviembre, FJ 3º, y 152/1988, de 20 de julio, FJ 2º: "la persecución del interés general –en este caso, el relativo a la garantía de una vivienda adecuada para todos los españoles– se ha de materializar a través de, no a pesar de, los sistemas de reparto de competencias articulados en la Constitución, de manera que la promoción de la igualdad sustancial y la acción estatal destinada al efecto debe desplegarse teniendo en cuenta las peculiaridades de un sistema de autonomías territoriales".

A pesar de la restrictiva doctrina del Tribunal Constitucional en esta materia, cabría pensar en una eventual incorporación del derecho social entre los elementos de interpretación de un amparo constitucional, a través de la alegación de una potencial vulneración del artículo 14 CE (principio de igualdad) (Ruiz-Rico, 2008:1418, y García Valcárcel, 1991:507-538). El examen realizado de la jurisprudencia constitucional pone de relieve la instrumentalización del principio rector a favor de otros derechos y principios constitucionales, a los que sirve y en los que se apoyan pretensiones constitucionales que no encajan exactamente en el mandato contenido en el artículo 47 CE.

Finalmente, se ha de hacer mención en este apartado a los conflictos competenciales que se enmarcan en este ámbito ya que el artículo referido ha tenido una vida jurisprudencial centrada en este tipo de conflictos entre las instituciones generales del Estado y las comunidades autónomas. En el plano sustantivo, como hemos podido comprobar, ha dado lugar a algunos pronunciamientos, si bien el análisis ha sido básicamente de carácter tangencial.

El artículo 148.1.3ª CE atribuye a las comunidades autónomas la competencia sobre la "ordenación del territorio, urbanismo y vivienda". Al no existir reserva competencial a favor del Estado en el artículo 149 CE, los estatutos se las atribuyeron como exclusivas de las comunidades en cuanto a la legislación y a la ejecución. No obstante, se ha de tener en cuenta la competencia exclusiva del Estado en cuanto a la regulación de las condiciones básicas para asegurar la igualdad en el ejercicio de los derechos (art. 149.1.1º CE), que afecta directamente al derecho a la propiedad reconocido por el artículo 33 CE.

La organización territorial del Estado ha supuesto un nuevo marco para las políticas territoriales y urbanas, que se manifiesta como parte del proceso de descentralización, que no puede llevarse hasta el extremo de que el ejercicio de las distintas competencias estatales, autonómicas y locales implique la incoherencia territorial. Constituyen títulos competenciales con distinto alcance material y subjetivo, en cuanto afectan, también, a las entidades locales. El orden organizativo y competencial común a todos los municipios españoles incluye la materia urbanística entre sus competencias, como ha recogido el artículo 25.2.d) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, de bases de régimen local: "ordenación, gestión, ejecución y disciplina urbanística; promoción y gestión de viviendas; parques y jardines, pavimentación de vías públicas y urbanas y conservación de caminos y vías rurales".

Los conflictos competenciales que se plantean entre las distintas Administraciones se enmarcan en las relaciones entre "urbanismo" y "vivienda", cuestión que se resuelve con

la sentencia del Tribunal Constitucional 61/1997, de 20 de marzo. A este respecto, se puede señalar que la sentencia viene a diferenciar los dos conceptos: por un lado, el urbanismo, que se ocuparía del uso del suelo en general, y, por tanto, allí donde se haya clasificado suelo como urbanizable o urbano, la existencia de suelo calificado como residencial permitiría la construcción de viviendas; por otro lado, la materia vivienda, que se referiría solo a un uso posible del suelo, a una única función urbanística, de entre la panoplia de las consideradas por el urbanismo (industria, comercio, equipamientos…)[15].

No obstante, ha sido al deslindar las competencias propias de las comunidades autónomas, respecto a las retenidas por las instituciones generales del Estado, donde la jurisprudencia ha tenido más en cuenta el principio rector relativo a la vivienda. Como recuerda la sentencia del Tribunal Constitucional 7/2010, de 27 de abril, FJ 7º, "el principio rector previsto en el artículo 47 CE, párrafo primero, constituye un mandato o directriz constitucional que ha de informar la actuación de todos los poderes públicos (Administración General del Estado, comunidades autónomas y corporaciones locales) en el ejercicio de sus respectivas competencias, a fin de promover las condiciones necesarias para que todo español pueda disfrutar de una vivienda digna y adecuada".

Ahora bien, el derecho constitucional a una vivienda ha justificado al Estado central para llevar a cabo determinadas actuaciones, a pesar de que las comunidades autónomas han asumido competencia exclusiva en materia de vivienda y urbanismo[16]. En definitiva, la "política de vivienda, junto con su dimensión estrictamente económica, debe tener un señalado acento social, en atención al principio rector que establece el artículo 47 de la Norma Fundamental, siendo así que uno y otro aspecto –el económico y el social– se revelan difícilmente separables. […] Por lo que se refiere al artículo 149.1.1, este faculta al Estado para regular las condiciones no ya que establezcan, sino que garanticen la igualdad sustancial de los españoles en el ejercicio de los derechos constitucionales. Pero esta función de garantía básica en lo que atañe al derecho a disfrutar de una vivienda digna es la que puede y debe desempeñar el Estado al instrumentar sus competencias sobre las bases y coordinación de la planificación económica del subsector vivienda y sobre las bases de ordenación del crédito" (STC 152/1988, de 20 de julio, FJ 2º). Con esta base, el Estado esgrime como títulos competenciales los contenidos en el artículo 149.1.1ª (regulación de las condiciones básicas de garantía de la igualdad), 8ª (legislación civil), 13ª (bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica), 18ª (bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas, procedimiento administrativo común, legislación sobre expropiación forzosa, legislación básica sobre contratos y concesiones administrativas) y 23ª (legislación básica sobre protección del medio ambiente).

Por ello, la coordinación legislativa resulta imprescindible a los efectos de asegurar el mandamiento constitucional. Asimismo, se hace preciso que en el ejercicio de las competencias y en el espacio de las Comunidades Autónomas se configuren los instrumentos y técnicas necesarios para realizar y ejecutar una auténtica política territorial integral, que

15 Para mayor detalle de las conclusiones a las que llega la STC 61/1997, véanse Blanco González (2010:67-101) y Ponce Solé (2008:145-195).

16 Así lo ponen de manifiesto las sentencias 152/1988, de 20 de julio; 59/1995, de 17 de marzo; 61/1997, de 20 de marzo; y 251/2006, de 25 de julio.

supere el minifundismo y las incoherencias locales, derivadas de considerar los términos municipales como espacios aislados de su contexto espacial comarcal o regional.

3.2 Interpretación del derecho a la vivienda en el contexto europeo

A la hora de analizar las políticas de vivienda a nivel comparado entre países europeos y, en consecuencia, su nivel de protección y consideración como derecho social, se puede observar que las peculiaridades sociales, climáticas, económicas, etc., hacen que se haga muy difícil el disponer de datos homogéneos que permitan su comparación[17].

Según un completo Informe elaborado por el Parlamento Europeo[18], las políticas de vivienda de los Estados miembros pueden clasificarse en cuatro grupos:

- Los Países Bajos, Suecia y el Reino Unido se caracterizan por una intensa intervención estatal. Estos países cuentan con los sectores de viviendas sociales de alquiler más extensos de la Unión Europea y sus gobiernos dedican más del 3% del PIB a la política de vivienda.

- En Austria, Dinamarca, Francia y Alemania se ha producido un desplazamiento menor del mercado y se han mantenido unos sectores de viviendas privadas de alquiler amplios. El gasto del Estado en política de vivienda generalmente es del orden del 1-2% del PIB.

- Irlanda, Italia, Bélgica, Finlandia y Luxemburgo forman un grupo dispar, pero todos disponen de sectores amplios de viviendas en propiedad y de sectores de viviendas sociales de alquiler relativamente pequeños. El gasto del Estado en política de vivienda se limita, por lo general, a un 1% del PIB, aproximadamente.

- Portugal, España y Grecia tienen sectores particularmente grandes de viviendas ocupadas por sus propietarios, unos sectores mínimos de viviendas sociales de alquiler y unos sectores privados de alquiler de baja calidad y en declive. El gasto del Estado en política de vivienda es inferior al 1% del PIB.

De conformidad con el principio de subsidiariedad, la Unión Europea no tiene competencias para legislar en materia de vivienda. Esto se ha interpretado en el sentido de que la Unión Europea no puede financiar proyectos de vivienda, ni siquiera si la formulación de la política procede de un Estado miembro o de un nivel inferior de gobierno. No obstante, los programas de la Unión Europea reconocen la importancia de la vivienda, y aunque está claro que la Unión Europea no tiene funciones en materia de vivienda, ello solo es así si se adopta una interpretación estricta, en el sentido de financiación directa

17 Sobre el Derecho comparado a nivel europeo en esta materia, se puede consultar Laurent Domingo (2001:31-74) y Julio Ponce Solé (2007:173-234).

18 *La politique du logement dans les états membres de l'Union européenne*, de la antigua Dirección General de Estudios del Parlamento Europeo, Documento de Trabajo W14, Serie *Affaires sociales,* accesible en http://www.europarl.europa.eu/workingpapers/soci/w14/default_fr.htm.

de inversiones en este ámbito. A medida que las políticas de vivienda se van integrando en otras estrategias, como la regeneración urbana, se hacen más compatibles con los objetivos de los programas de la Unión. Así, en relación con la rehabilitación urbana, se asumen las recomendaciones establecidas en la Carta de Leipzig sobre Ciudades Europeas Sostenibles[19], y se permite el uso de los Fondos Estructurales para apoyar inversiones con las que mejorar la calidad del entorno urbano. Concretamente, la Carta destaca la importancia de las ciudades en la formulación de las futuras políticas de la Unión Europea y recomienda hacer un mayor uso de los enfoques relacionados con la política integrada de desarrollo urbano, prestando especial atención a los barrios vulnerables o desfavorecidos dentro del contexto global de la ciudad.

En los últimos años, han existido paralelamente diversas iniciativas que inciden en la política de vivienda, sin ser objetivo principal de las medidas. Se pueden señalar en este sentido, y a modo de ejemplo, la iniciativa para unas tecnologías energéticas limpias y eficientes (CEET), que incluye a THERMIE II y apoya las soluciones eficientes para el uso de la energía en las viviendas. Igualmente, se pueden señalar el programa HELIOS II, destinado a asistir a los minusválidos mediante rehabilitación, educación y formación, y los programas TIDE y Telemática para las personas mayores y las personas con discapacidades, cuyo objetivo es fomentar la dotación de nuevas tecnologías en la formación y la prestación de servicios y de apoyo, y que tienen una importancia evidente para los promotores de viviendas con atención a necesidades especiales.

En relación con los últimos desarrollos institucionales a nivel comunitario en esta materia, se puede señalar el Informe conjunto del Consejo y la Comisión sobre protección social e inclusión social de 2010, un instrumento central dentro de lucha contra la pobreza de la Unión Europea, que supone una llamada a los Estados miembros a desarrollar estrategias para abordar la falta de vivienda. Por su parte, el Parlamento Europeo también ha adoptado una serie de iniciativas importantes sobre personas sin hogar, incluyendo una declaración escrita aprobada en 2008 que insta al Consejo a adoptar un compromiso dentro de toda la Unión Europea para conseguir que nadie viva en la calle en 2015. Asimismo, el Grupo del Parlamento de Vivienda Urbana aprobó, en abril de 2006, la Carta Europea de la Vivienda. Una vez aprobada por el Parlamento al año siguiente, y a pesar de no tener carácter vinculante, se ha de afirmar la relevancia en la aglutinación en un único texto de los objetivos comunes en esta materia a nivel europeo[20]. Finalmente, en octubre de 2010, el Comité de las Regiones publicó una iniciativa propia en la que señala que la lucha contra la falta de vivienda debe ser una prioridad para la política de inclusión social de la Unión Europea y, en particular, para la nueva la Estrategia Europea 2020 post-Lisboa.

19 Carta de Leipzig sobre Ciudades Europeas Sostenibles, en *Ciudad y territorio: Estudios territoriales*, núm. 152-153, 2007 (ejemplar dedicado a la Ley de Suelo), págs. 571 a 579.

20 Las numerosas disposiciones de la Carta tienen como trasfondo promover un fin común: otorgar al derecho a la vivienda toda la consideración que se merece e integrar una verdadera política de vivienda en Europa. Este texto muestra algunos de los principios fundamentales (por ejemplo, se identifican las normas mínimas de calidad en Europa), aunque también contiene propuestas concretas (fortalecimiento del derecho a la ayuda de vivienda para facilitar la movilidad de los trabajadores o se da un papel más importante a la planificación y gestión en la ciudad cuando se utilicen fondos comunitarios destinados a los proyectos de vivienda).

El Tratado de Lisboa no introduce sobre esta materia novedades sustanciales, ya que mantiene la regulación anterior con apenas modificaciones en su Título X relativo a la política social (arts. 151 a 166). Por otro lado, las políticas sociales que guardan relación con el derecho a la vivienda son, en esencia, competencia de los Estados, por lo que las medidas de fomento y coordinación que puedan tomarse a escala de la Unión revisten un carácter complementario en el sentido de que pretende reforzar la coordinación entre los Estados miembros y no armonizar los sistemas nacionales. No obstante, en cuanto a los objetivos, el Tratado de Lisboa se pronuncia en términos sociales más ambiciosos al mantener la referencia a la Carta Social Europea de Turín de 1961 en el Preámbulo. Asimismo, en su artículo 3 señala como finalidad de la Unión el establecimiento de una economía social de mercado altamente competitiva tendente al pleno empleo y al progreso social.

La Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (CDFUE) se ha hecho eco del trasfondo común en todos los Estados miembros y de los últimos desarrollos en el seno de la Unión, y ha incorporado en la última parte del artículo 34, relativo a la seguridad social y ayuda social, una mención a la vivienda[21]: "Con el fin de combatir la exclusión social y la pobreza, la Unión reconoce y respeta el derecho a una ayuda social y a una ayuda de vivienda para garantizar una existencia digna a todos aquellos que no dispongan de recursos suficientes, según las modalidades establecidas por el Derecho comunitario y las legislaciones y prácticas nacionales."

Esta breve mención en la CDFUE resulta insuficiente para atender a la realidad social que se encuentra presente en los países miembros de la Unión en este siglo xxi. A partir de la evolución de la Carta Social Europea (de 1961 y la versión revisada de 1996) y de la jurisprudencia del Comité Europeo de Derechos Sociales, así como de la Carta Comunitaria de los Derechos Sociales Fundamentales de los Trabajadores, la Unión Europea contaba con un bagaje legal suficiente como para incluir un incipiente derecho a la vivienda en el contexto europeo.

La Carta Social Europea, a diferencia del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y Libertades Fundamentales, no aparece referenciada en el artículo 6.2 del TUE relativo a los derechos fundamentales como principios generales del Derecho comunitario integrantes del "bloque de constitucionalidad" configurador de los parámetros de legalidad del derecho de la Unión Europea, como ha proclamado el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, garante último de dicha conformidad (Jiménez García, 2009). No obstante, y de acuerdo con el artículo 6.2 TUE, los derechos sociales integrarían, vía principios generales, este bloque de legalidad constitucional en la medida en que sean comunes a las distintas tradiciones constitucionales de los Estados miembros.

Resulta necesario en este apartado hacer mención de manera más específica a estos instrumentos para comprobar la trayectoria y vicisitudes padecidas por el derecho a la vivienda en el marco del Consejo de Europa. La Carta Social Europea establece unos derechos

21 Este tercer apartado se inspira en los artículos 30 y 31 de la Carta Social revisada, así como en el punto 10 de la Carta Comunitaria. La Unión debe respetar tal derecho en el marco de las políticas basadas en el apartado 2 del artículo 137 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, en particular, su último apartado.

y libertades, así como un mecanismo de supervisión que garantiza su respeto por los Estados parte. Tras su revisión, la Carta Social Europea, revisada de 1996, en vigor desde 1999, está sustituyendo gradualmente el tratado inicial de 1961.

Varias disposiciones de esta Carta Social Europea de 1961 hacen referencia a la materia analizada en la presente investigación, con el objetivo de garantizar:

– El acceso a una vivienda adecuada y asequible.

– La reducción del número de personas sin hogar; política de vivienda orientada a todas las categorías desfavorecidas.

– Procedimientos para limitar el desalojo forzoso.

– La igualdad de acceso para los no nacionales a la vivienda social y a subvenciones para el pago de la vivienda.

– La construcción de viviendas y subvenciones para el pago de la vivienda en función de las necesidades familiares.

La referencia al derecho a la vivienda contenido en la Carta Social revisada, concretamente en su artículo 31, no ha gozado de un elevado nivel de aceptación entre los Estados que la han ratificado. La claridad y precisión de su enunciado –toda persona tiene derecho a la vivienda– se muestran como una de las más importantes razones para retardar la aceptación por parte de los Estados parte.

Por su lado, el Comité Europeo de Derechos Sociales se encarga de determinar si la legislación y la práctica en los Estados parte han cumplido las obligaciones contraídas bajo la Carta Social. Resulta de gran interés en este contexto el procedimiento de reclamaciones colectivas con arreglo al Protocolo de Turín de 1991 sobre la aplicación insatisfactoria de la Carta que pueden presentarse al Comité Europeo de Derechos Sociales bajo unos rigurosos requisitos (Jiménez García, 2007:221-253, Jimena Quesada: 2007, Akandji, 2000:888-896, y Costa, 2000:435-447). De esta manera, el Comité Europeo de Derechos Sociales ha permitido confirmar que la Carta Social es un tratado que establece verdaderas obligaciones internacionales, y no meras declaraciones programáticas. Hay que tener en cuenta, asimismo, que el Comité Europeo de Derechos Sociales respeta las tradiciones y la diversidad de los Estados Partes en la Carta Social, forjando una especie de constitucionalismo social europeo. De este modo, el Comité diseña un estándar común en materia de protección efectiva de derechos sociales que relativiza la cuestión de la incorporación de la Carta Social y su aplicabilidad directa en los ordenamientos internos (Belorgey, 2007:372).

Su jurisprudencia ha conocido un desarrollo significativo en materia de empleo, de protección social y de lucha contra la pobreza y la exclusión social. Con respecto a la vivienda, y con el fin de garantizar su ejercicio efectivo, las partes deben adoptar medidas destinadas a favorecer el acceso a la vivienda de un nivel suficiente, así como a prevenir y paliar la situación de carencia de hogar con vistas a eliminar progresivamente dicha situa-

ción. Por otro lado, han de dirigir sus esfuerzos a hacer asequible el precio de las viviendas a las personas que no dispongan de recursos suficientes[22].

A nivel propiamente jurisdiccional, el TJCE no se ha caracterizado por defender los derechos humanos en el marco de la Unión y, por consiguiente, tampoco lo ha hecho en relación con los derechos sociales. Por el contrario, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, a pesar de que en el Convenio Europeo de Derechos Humanos (CEDH) no se reconoce específicamente el derecho a la vivienda, se ha referido a él en varias ocasiones en su jurisprudencia, fundamentalmente en el marco del derecho al respeto a la vida privada y familiar reconocido en el artículo 8 CEDH (Loveland, 2002:221-231).

Se ha de observar a este respecto que, a pesar de que el TEDH lo admita implícitamente, ha rechazado pronunciarse directamente sobre la obligación positiva impuesta al Estado de acordar una vivienda adecuada de tipo social[23]. Por el contrario, se escuda en el margen de apreciación de los Estados para no hacer del derecho a una vivienda digna y adecuada un real y verdadero objetivo en el contexto europeo[24]. En todo caso, se ha de tener en cuenta la continua pero lenta evolución que conlleva este tipo de reinterpretaciones al CEDH y la cautela mostrada por el Tribunal de Estrasburgo desde su creación a este respecto. Por ello, cabe vaticinar que la única salida a este proceso es el final reconocimiento de un derecho a la vivienda, ya sea a través del artículo 8 CEDH, o bien a través del concepto de dignidad, ya que esta noción ha sido utilizada para analizar las condiciones de vida de los demandantes y extender el concepto de trato degradante a situaciones de extrema pobreza[25]. Igualmente podría dotar al derecho de vivienda de contenido a través del artículo 1 del Protocolo 1º, que hace referencia a la noción de propiedad (García, 2007:1135 y Priso, 1997:105-118); a partir de la prohibición de la discriminación, contenida en el artículo 14 y reforzada por el Protocolo núm. 12 (Tulkens y van Drooghenbroeck, 2009:113); o mediante la utilización del recurrente artículo 6 sobre el derecho a un proceso equitativo (Bernard, 2009a:527-552, y Loveland, 2003:176-204).

Ciertamente, cuando el TEDH hace referencia al derecho a la vivienda, lo hace en la mayoría de los casos en el marco del artículo 8 CEDH. Así, por ejemplo, en el asunto *Connors contra Reino Unido*, el Tribunal halló una violación de este artículo al sostener que el desahucio del demandante no se había realizado con las adecuadas garantías procedimentales, especialmente con aquella que exige un razonamiento correcto para justificar una inferencia grave en sus derechos. Obviamente, del artículo 8 no se deriva que el Estado deba facilitar una vivienda a cada ciudadano, pero existen determinadas circunstancias en las cuales se podría deducir dicha exigencia del Convenio. En el asunto *Marzari contra Italia,* el demandante, con una discapacidad grave, consideró que el apartamento que había alquilado no se encontraba adaptado de forma adecuada a

22 Algunas de las últimas reclamaciones interpuestas ante el Comité versan sobre la cuestión de la vivienda. Véase, por ejemplo, la nº 63/2010, presentada por el *Centre on Housing Rights and Evictions* (COHRE) contra Francia, la nº 61/2010 *European Roma Rights Centre* (ERRC) contra Portugal o la nº 58/2009 *Centre on Housing Rights and Evictions* (COHRE) contra Italia.

23 Lo que ocurre en el asunto *Wallowá et Walla contra la República Checa*, de 26 de octubre de 2006, § 77.

24 Asunto *Connors contra Reino Unido*, de 27 de junio de 2004, § 82.

25 Asunto *Modovan y otros contra Rumania*, de 12 de julio de 2005. Doctrinalmente, se puede consultar el artículo de Padraic Kenna (2009:496 y ss.).

sus necesidades, por lo que dejó de pagar el alquiler hasta que dichas adaptaciones se llevaran a cabo. En relación con la carencia de vivienda, sin embargo, el TEDH rehuyó la posibilidad de deducir un derecho a la vivienda en el artículo 8. Así, en el asunto *Chapman contra Reino Unido,* el Tribunal sostuvo que el artículo 8 no otorga un derecho a ser provisto de vivienda, y que esto era un asunto político y no jurídico. Finalmente, se menciona el asunto *Codona contra Reino Unido*, donde el recurrente –una familia gitana– ocupó un solar contraviniendo las regulaciones urbanísticas. La madre sostuvo que la ejecución del desalojo sin ofrecerle un lugar alternativo violaba los artículos 8 y 14 CEDH, resultando una injerencia en su vida nómada. Esta argumentación, sin embargo, no fue admitida por el Tribunal.

Se ha concluir este apartado con la firme convicción de que la interpretación que debe hacer el TEDH es la que traspasa la obligación del Estado para convertir al derecho a la vivienda en un verdadero derecho fundamental de toda persona que se encuentre bajo la jurisdicción de un Estado miembro.

3.3 Evolución internacional del derecho a la vivienda como derecho social

En el marco del Derecho internacional, el derecho a la vivienda está previsto en varios instrumentos, tanto de carácter general como sectorial. Ya en la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948, el artículo 25 establece: "Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado, que le asegure, así como a su familia, la salud y bienestar, en especial la alimentación, el vestido, la *vivienda,* la asistencia médica y los servicios sociales necesarios". Ahora bien, es sabido que este texto carece de fuerza jurídica vinculante y directa, por lo que habrá que esperar a las disposiciones del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, que versan sobre esta materia y convierten al derecho a la vivienda en un verdadero derecho social en el contexto internacional en los albores de la década de los setenta.

La gestación del derecho a la vivienda se va desarrollando en diversas acciones en el marco de las Naciones Unidas. Así, en la Declaración de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Asentamientos Humanos de Vancouver de junio de 1976, se señala que "la vivienda y los servicios adecuados constituyen un derecho humano básico que impone a los gobiernos la obligación de asegurar su obtención por todos los habitantes, comenzando por la asistencia directa a las clases más desfavorecidas mediante la orientación de programas de autoayuda y de acción comunitaria". Posteriormente, la Declaración sobre el Derecho al Desarrollo aprobada por la Asamblea General en resolución 41/128, de 4 de diciembre de 1986, dispone: "Los Estados deben adoptar, en el plano nacional, todas las medidas necesarias para la realización del derecho al desarrollo y garantizarán, entre otras cosas, la igualdad de oportunidades para todos en cuanto al acceso a los recursos básicos, la educación, los servicios de salud, los alimentos, la vivienda, el empleo y la justa distribución de los ingresos. Deben adoptarse medidas eficaces para lograr que la mujer participe activamente en el proceso de desarrollo. Deben hacerse reformas económicas y sociales adecuadas con objeto de erradicar todas las injusticias sociales".

Esta evolución da lugar a la inclusión de la protección del derecho a la vivienda en el primer apartado del artículo 11 del PIDESC, que establece: "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."

El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, órgano de expertos independientes que supervisa la aplicación por los Estados parte del Pacto, ha desarrollado esta disposición, concretamente en la materia analizada en dos de las Observaciones Generales que publica en el marco de sus competencias de interpretación de las disposiciones del PIDESC. Así, en la Observación General núm. 4, de diciembre de 1991, el Comité observa que existen también considerables problemas de falta de vivienda y de viviendas inadecuadas en algunas de las sociedades más desarrolladas económicamente. De especial interés resulta la interpretación que realiza sobre la noción de "vivienda adecuada" a los efectos del Pacto, al caracterizar una serie de elementos que deben ser tenidos en cuenta en cualquier contexto[26]:

– Seguridad jurídica de la tenencia, sea cual fuere el tipo de tenencia (propiedad, alquiler, asentamientos informales…). 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.

– Disponibilidad de servicios, materiales, facilidades e infraestructura (acceso permanente a recursos naturales y comunes, agua potable, energía, calefacción y alumbrado, instalaciones sanitarias y de aseo, de eliminación de desechos, etc.).

– Los gastos soportables que entraña la vivienda deberían ser de un nivel que no impidiera ni comprometiera el logro y la satisfacción de otras necesidades básicas.

– Habitabilidad, en el sentido de poder ofrecer espacio adecuado a sus ocupantes y de protegerlos del frío, la humedad, el calor, la lluvia, el viento u otras amenazas para la salud, de riesgos estructurales y de vectores de enfermedad.

– Asequibilidad, sobre todo para aquellos grupos en situación de desventaja. Por ello, señala el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales que debería garantizarse cierto grado de consideración prioritaria en la esfera de la vivienda a los grupos desfavorecidos, como las personas de edad, los niños, los incapacitados físicos, y otros grupos de personas.

– En cuanto a su localización, la vivienda adecuada debe encontrarse en un lugar que permita el acceso a las opciones de empleo, los servicios de atención de la salud, centros de atención para niños, escuelas y otros servicios sociales.

26 Para un análisis más exhaustivo de estos elementos, véase Gialdino (2000:834 y ss.).

– Adecuación cultural, de manera que los materiales de construcción utilizados y las políticas en que se apoyan deben permitir adecuadamente la expresión de la identidad cultural y la diversidad de la vivienda.

Por su parte, la Observación General núm. 7, de mayo de 1997, hace referencia, más concretamente, a los desalojos forzosos en el marco del derecho a una vivienda adecuada como consecuencia de la preocupación creciente a nivel internacional puesta de manifiesto en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos, y tras haber examinado un número considerable de informes sobre desalojos forzosos[27]. Una de las cuestiones más interesantes que plantea a nuestros efectos es que los desalojos no deberían dar lugar a que haya personas que se queden sin vivienda, por lo que señala que cuando los afectados por el desalojo no dispongan de recursos, el Estado Parte deberá adoptar todas las medidas necesarias, en la mayor medida que permitan sus recursos, para que se proporcione otra vivienda, reasentamiento o acceso a tierras productivas, según proceda.

La labor del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales no se consuma con la interpretación de las disposiciones relativas al derecho a la vivienda, sino que ha venido trabajando en la elaboración de un Protocolo en el que se estableciesen mecanismos de denuncia e investigación relacionados con los derechos contenidos en el PIDESC[28]. Estos esfuerzos se han hecho finalmente realidad con su aprobación por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 10 de diciembre de 2008[29]. El Protocolo Facultativo al Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales prevé un mecanismo de quejas individuales similar al previsto en el Protocolo Facultativo al Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. En este sentido, los Estados que ratifiquen el Protocolo aceptarán la competencia del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales para recibir, tramitar y resolver quejas individuales de personas que consideren que sus derechos económicos, sociales y culturales han sido vulnerados. Habrá que esperar a que entre en vigor el Protocolo para conocer el desarrollo e interpretación realizada por el Comité en materia de vivienda, en aras de verificar si se respeta el objetivo intrínseco que deriva del Pacto, esto es, contribuir a la consideración internacional de la vivienda como derecho social.

Además del PIDESC, otros muchos instrumentos internacionales de carácter sectorial mencionan el derecho a la vivienda en relación con diversos grupos de personas (niños, mujeres, trabajadores, etc.)[30]. Una vez que el reconocimiento del derecho a la vivienda

27 Según la *Center on Housing Rights and Evictions* (COHRE), más de 4 millones de personas han sido víctimas de desalojos forzados entre 2003 y 2006 (2 millones en África, 2,1 millones en Asia y el Pacífico, más de 150.000 en el continente americano y 16.000 en Europa). Véase www.cohre.org.

28 Sobre esta cuestión, véase Dennis y Stewart (2004:462 a 515).

29 El Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales fue abierto a votación el 24 de septiembre de 2009 y, a día de hoy (enero de 2011), ha sido ratificado por tres Estados (Mongolia, Ecuador y España). Entrará en vigor cuando será ratificado por 10 Estados miembros.

30 Véase, por ejemplo, el apartado iii) del párrafo e) del artículo 5 de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, el párrafo 2 del artículo 14 de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, el apartado a) del artículo 9.1, así como el artículo 28 de la Convención para la prevención y eliminación de todas las formas de discriminación contra las personas con discapacidad, el párrafo 3 del artículo 27 de la Convención sobre los Derechos del Niño, el artículo 10 de

se encuentra extendido en el marco internacional, la cuestión entonces es determinar el valor normativo generador de obligaciones para los poderes públicos. En virtud de los artículos 55 y 56 de la Carta de las Naciones Unidas y de varios precedentes del Derecho internacional, todos los Estados tienen la obligación de cooperar en la protección y la promoción de los derechos económicos, sociales y culturales. Más específicamente, hay que tener en cuenta el artículo 2.1 del PIDESC, que señala: "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"[31]. Sin embargo, se puede comprobar cómo el derecho a la vivienda guarda más relación con la voluntad política que con los métodos y medios de proporcionar efectivamente vivienda a las poblaciones. Además, en muchas ocasiones, la falta de cumplimiento se complica, al afectar a las condiciones de la vivienda (que sea digna y adecuada) y no tanto a la tenencia de una vivienda.

Por otro lado, hay que destacar en este apartado la figura del relator especial para examinar la cuestión de la vivienda adecuada como un elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado, creado por la Comisión de Derechos Humanos en su 56° período de sesiones a partir de la resolución 2000/9, del 17 de abril de 2000[32]. Para el relator especial de las Naciones Unidas sobre el derecho a la vivienda[33]: "el derecho humano a una vivienda adecuada es el derecho de todo hombre, mujer, joven y niño a tener un hogar y una comunidad seguros en que puedan vivir en paz y dignidad". En el último informe presentado[34], la relatora Raquel Rolnik expresa su preocupación respecto a la discriminación que padecen los migrantes en este ámbito. Igualmente, ha publicado varios informes sobre el significado de la obligación de no discriminación en las políticas de vivienda y del acceso a la vivienda en relación con las mujeres. El relator especial ha realizado visitas a varios países (Territorios Palestinos Ocupados, Rumanía, México, Perú, Afganistán, Kenia, Brasil, Camboya, Irán, Australia, Sudáfrica, España, Canadá, Maldivas y Estados Unidos). Durante estas misiones, se ha reunido no solo con las autoridades de los países en cuestión, sino también con los movimientos sociales y las organizaciones no gubernamentales de dichos países, en la capital y en otros lugares, presentando después informes de la misión al Consejo de Derechos Humanos sobre el respeto del derecho a la vivienda en cada uno de estos países, que incluyen numerosas recomendaciones dirigidas a los Estados[35].

---

la Declaración sobre el Progreso y el Desarrollo en lo Social, el párrafo 8 de la sección III de la Declaración de Vancouver sobre los Asentamientos Humanos de 1976, el párrafo 1 del artículo 8 de la Declaración sobre el Derecho al Desarrollo o la Recomendación nº 115 de la Organización Internacional del Trabajo sobre la vivienda de los trabajadores de 1961, y varios artículos de la Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y sus familias (arts. 43, 61 y 62).

31 Para un análisis exhaustivo de estas obligaciones, puede consultarse Golay y Özden (2007).

32 Después de que el Consejo de Derechos Humanos sustituyera a la Comisión en junio de 2006, el mandato fue confirmado y prorrogado por la resolución 6/27 de este nuevo órgano el 14 de diciembre de 2007.

33 Informe del relator especial sobre el derecho a la vivienda presentado en la 57ª sesión de la Comisión de Derechos Humanos, E/CN.4/2001/51, § 8, de 25 de enero de 2001.

34 Informe del relator especial sobre el derecho a la vivienda presentado en el 65º período de sesiones de la Asamblea General, A/65/261, de 9 de agosto de 2010.

35 Todos los Informes por país se pueden consultar en la página del relator especial sobre el derecho a la vivienda: www.ohchr.org/EN/Issues/Housing/Pages/CountryVisits.aspx.

Finalmente, se ha de hacer una breve referencia a los avances realizados en esta materia por la Comisión sobre asentamientos humanos (ONU-Hábitat), agencia encargada de promover la mejora de las condiciones de vida en las ciudades y otros asentamientos humanos. Sus principales medios de acción son la ayuda al desarrollo de nuevas normas internacionales, el análisis y la publicación de informaciones de referencia (como, por ejemplo, su informe anual sobre el estado de las ciudades en el mundo), la experimentación concreta de nuevos métodos de gestión de las ciudades y la financiación de proyectos de desarrollo en los medios urbanos[36]. Es de destacar que la ONU ha organizado dos conferencias mundiales (en 1976 en Vancouver y en 1996 en Estambul) sobre los asentamientos humanos, en las que se adoptaron declaraciones y planes de acción con el fin de solucionar los problemas de vivienda a nivel internacional[37]. Se pueden destacar algunas de las medidas que se proponen en el Plan de Acción Mundial del Programa Hábitat:

– La descentralización de las políticas de vivienda y su administración a nivel subnacional y local dentro del marco nacional.

– Fortalecer los vínculos entre las políticas de vivienda, la generación de empleo, la protección del medio ambiente, la conservación del patrimonio cultural, la movilización de recursos y el aprovechamiento máximo de los recursos.

– Evaluar periódicamente y revisar, cuando proceda, las políticas de vivienda, teniendo en cuenta las necesidades de las personas sin hogar y los efectos de esas políticas en el medio ambiente, el desarrollo económico y el bienestar social.

– Utilizar mecanismos amplios de consulta y participación en los que intervengan representantes de los sectores público, privado, no gubernamental, cooperativista y comunitario, incluidos representantes de grupos que se considere que viven en la pobreza, a todos los niveles del proceso de elaboración de políticas.

– Promover la oferta de viviendas de alquiler a precios razonables y el ejercicio de los derechos y el cumplimiento de las obligaciones de los inquilinos y los propietarios con arreglo a las leyes.

– Alentar la elaboración de métodos de construcción ecológicamente racionales y asequibles, y la producción y distribución de materiales de construcción.

36 Para más información, véase www.unhabitat.org.

37 Véase, para mayor detalle a este respecto, Durán (1997:1867-1889).

4

Experiencias e iniciativas exitosas en materia de vivienda

En este último apartado sustantivo, se ponen de manifiesto diversas iniciativas y experiencias relativas en el marco de la política de vivienda que promueven la consideración de esta como un derecho social. Así, en primer lugar, se hace referencia a los colectivos más vulnerables a la hora de acceder a una vivienda digna y adecuada. De manera específica, se comentan algunos casos relativos a los jóvenes, ancianos, inmigrantes y discapacitados, no solo en España, sino también fuera de nuestras fronteras. En segundo lugar, se hace hincapié en la necesidad de poner en marcha de manera inminente una política de viviendas sociales en alquiler. España se encuentra a la cola de Europa en cuanto a alquiler social se refiere como consecuencia del fomento de políticas de acceso a la vivienda en propiedad. Esta tendencia debe cambiar lo antes posible para adoptar este modelo de alquiler que ha funcionado en muchos países de nuestro entorno, tal como demuestran los ejemplos expuestos en este segundo subapartado. En tercer lugar, se hace referencia a los sistemas de gestión de la vivienda, ya que se consideran un elemento fundamental de toda estrategia residencial que pretenda ser eficiente y sostenible a largo plazo. En este sentido, se recomienda una modificación de la normativa relativa a las cooperativas de vivienda en España para acercar el modelo a otras figuras similares que funcionan mejor en países como Canadá. Asimismo, se prevé la posibilidad de que agencias gubernamentales locales o regionales asuman este tipo de competencias y se impulsen otra serie de medidas que faciliten todo tipo de servicios conexos a la vivienda. Finalmente, se plantean varias soluciones al problema de la vivienda vacía en España a partir de las iniciativas llevadas a cabo en los países vecinos. Actualmente, ya se observa cómo en algunas comunidades autónomas se adoptan medidas que van desde el establecimiento de bolsas de viviendas vacías hasta el alquiler forzoso de las viviendas que se encuentren desocupadas.

4.1 Colectivos vulnerables ante el acceso a la vivienda

Como se ha puesto de manifiesto a lo largo de todo el proyecto de investigación, se estima necesario dar una respuesta de forma simultánea a la legislativa en el plano político y social que resulte eficaz para resolver el problema del acceso a la vivienda de los grupos

más vulnerables en este contexto, como son los jóvenes, los inmigrantes y otras personas con un nivel reducido de ingresos o características especiales que requieran medidas adicionales en este ámbito (desempleados, jubilados y personas ancianas, discapacitados, familias numerosas y monoparentales, mujeres víctimas de violencia de género o personas víctimas de terrorismo, inmigrantes, o cualquier otra persona que se encuentre en situación o riesgo de exclusión social). Se señalan, en este sentido, alguna de las iniciativas que resultan interesantes y exitosas para manifestar que una política estatal que conduzca a la puesta en marcha de este tipo de medidas contribuye a hacer de la vivienda un verdadero derecho social.

En la política social de vivienda, los **jóvenes** deben ser uno de los colectivos con mayor implicación en tanto que, como ya se ha podido comprobar en el apartado dedicado a la dimensión social de la vivienda en España, la escasa y tardía emancipación es una referencia básica que hay que tener en cuenta en este contexto para situar la problemática de los jóvenes en nuestro país. La política de vivienda que debe acometer un país para beneficiar a las personas jóvenes que desean emanciparse no debe centrarse en la fórmula de la ayuda o la subvención para que puedan iniciar el pago de los plazos de un endeudamiento permanente durante toda su vida, sino que los poderes públicos, y también el sector inmobiliario, deben ofrecer viviendas a precio asequible a la juventud, viviendas cuya obtención no obligue a un endeudamiento permanente y desproporcionado[38].

Como medidas recientes en relación con el colectivo de la juventud, empezaremos por mencionar la renta de emancipación promovida por el Gobierno a nivel estatal, aunque ya había sido puesta en marcha en varias comunidades autónomas, y que consiste en una serie de ayudas al alquiler de vivienda para los jóvenes entre 22 y 30 años, como 210 euros mensuales para el pago del alquiler de la vivienda habitual durante un máximo de cuatro años, 600 euros de préstamos que pueden ser utilizado en concepto de fianza, o, en caso de necesitar aval, 120 euros para los gastos de la tramitación[39]. Durante 2010, un total de casi 267.000 jóvenes cobraron la ayuda al alquiler según el Ministerio de Fomento, siendo este dato un 59,4% mayor respecto al ejercicio anterior. Sin embargo, estas medidas han sido tardías, escasas y con graves problemas en su gestión. Así, por ejemplo, se puede señalar la existencia de este tipo de ayudas en varias comunidades autónomas desde finales de los noventa, que, además, se adecuaban al nivel de ingresos de los jóvenes. La disparidad existente entre las distintas comunidades hace que la uniformidad de las ayudas resulte inadecuada. Además, este tipo de ayudas podría ser ampliado igualmente para incluir a los mayores de 65 años, desempleados u otro tipo de colectivos que tengan bajos ingresos equiparables a los de los jóvenes. Finalmente, en relación con su gestión, se han observado graves deficiencias que han derivado en la reclamación masiva de unas 8.000 ayudas al alquiler por parte del anterior Ministerio de Vivienda. Las asociaciones juveniles y el Consejo de Juventud han señalado a este respecto que, al hacer la declaración de la renta de 2008, a los beneficiarios de las ayudas se les ha sumado el dinero de la renta de emancipación a los ingresos, razón que les ha hecho superar los 22.000 euros estipulados en la condiciones de concesión de la ayuda.

38 De esta opinión, igualmente, Dolors Clavell Nadal (2007:499).

39 Más información en www.alquilerjoven.es.

Aunque con un menor impacto por la cantidad de jóvenes afectados, es de señalar, por su función social, la iniciativa puesta en marcha por la Comunidad de Madrid por la que ofrece 50 becas alojamiento y manutención a jóvenes que quieran estudiar y no dispongan de recursos suficientes para hacerlo[40]. Se les ofrece en residencias de menores de la región, a cambio de que colaboren en la vida diaria del centro y presten apoyo a los niños tutelados que allí residen. Las ayudas están destinadas a estudiantes mayores de edad residentes fuera de la Comunidad de Madrid o en un municipio mal comunicado, que inicien o continúen sus estudios en centros de enseñanza superior. En este tipo de ayudas, también se incluye a los jóvenes extranjeros con escasos recursos económicos matriculados en centros de la región y a los jóvenes que durante su infancia o adolescencia hayan estado bajo la protección de la Comunidad de Madrid.

En el contexto europeo, Francia cuenta con una larga tradición de casas disponibles para los jóvenes con el fin de promover su emancipación. La *Union Nationale pour l'Habitat des Jeunes* cuenta actualmente con 330 miembros entre asociaciones y personas morales presentes en 250 ciudades francesas, mientras que más de 200.000 jóvenes en proceso de socialización utilizan sus servicios. Su programa de juventud se basa en la implementación de la oferta de vivienda a través de la creación y rehabilitación de 14.000 viviendas, además de otros servicios de alojamiento relacionados con el mercado de trabajo. El proyecto *"Édit de Nantes"* es un ejemplo de de intentar vincular alojamiento y trabajo para los jóvenes[41]. Cuenta en la actualidad con tres residencias y una amplia gama de viviendas en Nantes donde acoge a estos jóvenes con dificultades y les ofrece también otros servicios como: asesoramiento para establecer un perfil de sus habilidades con el objetivo de encontrar un trabajo, información sobre los derechos al empleo y el acceso a la formación, formación en búsqueda de empleo y técnicas de entrevista, e incluso formación profesional en inglés y otras temáticas como hostelería.

Con respecto al colectivo de las **personas mayores**, se ha de observar en primer lugar que el envejecimiento de la población constituye uno de los hechos más relevantes de la sociedad europea en los últimos tiempos[42]. Este aumento en la población anciana puede venir acompañado de un mayor número de individuos con limitaciones y problemas en la realización de sus actividades diarias, ya sea de carácter físico o psíquico, por lo que las políticas de vivienda tienen que estar preparadas para adaptarse a estos cambios.

En relación con la inclusión de las personas mayores en las estrategias de vivienda, se puede señalar el programa "Viure i Conviure", creado en septiembre de 1997 mediante un acuerdo entre diversas instituciones públicas y privadas de Cataluña. Esta iniciativa resulta, a todas luces, una genialidad no solo en aras de favorecer el alquiler de los jóvenes, sino igualmente en la esfera social. Consiste en un programa intergeneracional de

40 Sobre este programa, véase la información en la página del Instituto Madrileño del Menor y la Familia de la Comunidad de Madrid.

41 Para más información sobre esta iniciativa, consultar su website, www.edit-nantes.fr.

42 En este sentido, y según datos de Eurostat, la proporción de población mayor de 60 años en la Europa de los 25 se sitúa en torno al 22%. Al observar estas cifras para la población mayor de 80 años, esta proporción se sitúa en torno al 4%. Asimismo, las proyecciones de población para la Europa comunitaria para dentro de 25 años sitúan estas tasas en el 34% para la población mayor de 60 años, y en el 8% para los mayores de 80 años. Además, para el año 2050, estas proporciones incrementarán hasta el 41% y 14%, respectivamente.

viviendas compartidas entre gente mayor y jóvenes estudiantes, por lo que resulta una interesante opción para paliar los problemas para encontrar vivienda y, además, disfrutar y aprender de la experiencia de una persona mayor. Está dirigido a estudiantes menores de 35 años que no tengan contrato de trabajo, que deban vivir en Barcelona por motivos de estudio y que tengan ganas de vivir nuevas experiencias en casa de una persona mayor[43]. La otra parte del programa son las personas mayores de 65 años que vivan solas, que se puedan valer por sí mismas y que quieran compartir su hogar con una persona joven. Que este programa ha sido un éxito lo avala no solo su vigencia después de más de 10 años, sino también la exportación a otras comunidades autónomas, como el País Vasco, Madrid, Valencia, Extremadura o las Islas Baleares. Ahora solo queda ampliar esta iniciativa a otro tipo de colectivos, como inmigrantes, desempleados o jubilados que no deseen vivir solos.

En el ámbito europeo, Suecia ha puesto recientemente en marcha una iniciativa con el soporte de la Comisión Europea por la que se favorece la construcción de viviendas especiales para este colectivo para el período 2007-2011. El fondo propuesto concierne a la vivienda de protección especial para personas mayores que viven en pisos individuales, pero donde los cuidados, comidas y actividades de ocio son provistos por los servicios sociales. Las personas ancianas que requieren un cierto cuidado diario podrían beneficiarse de una de estas viviendas de las autoridades sociales municipales en los casos en que no sean capaces de continuar viviendo solos. Los edificios y los servicios asociados corren a cargo de las entidades privadas, cuya función es la proveer de servicios a las autoridades locales municipales. Debido a la falta general de vivienda en el mercado sueco, la construcción de viviendas con instalaciones especiales para las personas mayores no es actualmente una de las prioridades del sector privado. Enfrentado a una población envejecida y una demanda creciente, Suecia quiere impulsar la construcción de este tipo de vivienda, ofreciendo unos incentivos financieros adicionales. El tamaño de los pisos es limitado y su uso será restringido en el tiempo. La Comisión ha concluido que la ayuda es necesaria para alcanzar un objetivo de igualdad social, ya que no se encuentra suficientemente extendido en el mercado.

El Gobierno de la Commonwealth, en el marco de la *National Strategy for an Ageing Australia,* ha tomado algunas medidas para hacer frente a las opciones de alojamiento para personas mayores con bajos ingresos, aunque resultan insuficientes y pueden poner en peligro el suministro futuro de los programas de atención comunitaria para este grupo. Las proyecciones demográficas indican un aumento espectacular en el número de adultos mayores residentes de viviendas públicas en el grupo de edad de más de 85 años (155% para 2016). El enfoque adecuado es aquel que implique tanto a los proveedores de vivienda pública como a la comunidad que realiza los servicios de cuidado requeridos para satisfacer las necesidades de las personas mayores, en particular, los que habiten en alojamientos urbanos públicos y las personas con necesidades complejas. Se tendrán, por tanto, que desarrollar mejores vínculos para asegurar que las personas mayores con este tipo de necesidades tengan un mejor acceso a los servicios[44].

43 Para saber más sobre este Programa, consultar la página web de la Obra Social de Caixa Catalunya.

44 Más información sobre la política de la vivienda social en relación con las personas mayores en Australia en McNelis y Neske (2008), consultable en www.ahuri.edu.au.

Los **inmigrantes y las familias pertenecientes a minorías étnicas** son, por su parte y en muchos casos, dependientes de la vivienda social, por lo general debido a sus bajos ingresos. Las reacciones nacionales han sido distintas en función de los países dependiendo de los recursos que se destinen a estos colectivos. En todo caso, los inmigrantes indocumentados, solicitantes de asilo y los refugiados se destacan por tener una posición de particular desventaja en relación con el acceso a la vivienda y la calidad de la misma. De hecho, en muchos países los inmigrantes indocumentados están excluidos de todo tipo de beneficios sociales, como es el acceso a la vivienda social, y su posición de indocumentados hace difícil cualquier tipo de reclamación salvo en contadas excepciones, como es el caso de Bélgica. Aunque los solicitantes de asilo y los refugiados suelen enfrentarse a obstáculos similares a los que se enfrentan los inmigrantes indocumentados, esto es, la incertidumbre de los ingresos y el miedo a ser deportados, su estatus migratorio les suele dar cierta protección legal y algún tipo de acceso a las prestaciones de asistencia social y el acceso a vivienda financiada con fondos públicos. Los refugiados, por su parte, conforme al estatuto de refugiado que conlleva el reconocimiento oficial por parte del país receptor, suelen tener acceso a los beneficios sociales y permiso de trabajo, así como la posibilidad de solicitar viviendas sociales[45].

Ante todas estas dificultades, han surgido varias instancias tanto públicas como privadas que intervienen como mediadoras entre propietarios e inmigrantes. Las actuaciones son de distinto tipo: algunas del todo informales (recomendaciones de una asociación de inmigrantes) y otras más formalizadas (donde se actúa como avalistas comprometidos mediante contrato); las que surgen de la Administración pública (local, regional o estatal) y otras de la iniciativa social, con frecuencia apoyadas mediante subvenciones públicas. En todo caso, tienen en común el mismo objetivo: apoyar a los inmigrantes para que encuentren un alojamiento digno y paliar los efectos negativos de los temores y perjuicios de los propietarios frente a este sector de la demanda.

En concreto, podemos señalar en España la entidad sin ánimo de lucro Provivienda[46], la cual, desde su constitución en 1989, desarrolla programas relacionados con el alojamiento social de inmigrantes, así como jóvenes y otros colectivos. Realiza labores de mediación en el alquiler de viviendas entre las personas que buscan un alojamiento y propietarios particulares. En algunos programas de alojamiento, la mediación se extiende a la compra de vivienda, facilitando la contratación y el acceso a préstamos hipotecarios en buenas condiciones financieras. En ocasiones, también realiza actividades transversales para propiciar la integración de los colectivos con dificultades de acceso a la vivienda o de integración. Así, ha gestionado centros de atención social para inmigrantes donde se ha promovido la inserción social y en los que realiza una atención global en las áreas social, jurídica, psicológica y laboral. Todos sus programas son gratuitos tanto para los propietarios de las viviendas como para los inquilinos, ya que están financiados por las Administraciones públicas y entidades privadas.

45 Sobre esta cuestión puede consultarse un completo informe de CECODHAS *(European Liaison Committee for Social Housing): Social housing and integration of immigrant in the European Union. Tools for social housing providers*, 2007, accesible en www.housingeurope.eu.

46 www.provivienda.org.

Finalmente, se hará mención en este subapartado a los **discapacitados,** ya que la mayoría requieren reformas en el edificio y/o la propia vivienda para poder disfrutar de un alojamiento accesible. La mayoría de las ayudas de la política de vivienda en nuestro país se ha enfocado a la realización de obras necesarias para la supresión de barreras arquitectónicas. En una reciente investigación sobre esta cuestión, se llega a la conclusión de que la inversión en promoción de accesibilidad es necesaria y está económicamente justificada, pues es rentable privada y socialmente gracias a que todo tipo de hogares puede reconocer y valorar la mejora de bienestar que provoca la eliminación de barreras (Alonso, 2008). Sin embargo, no es la única medida que se puede realizar para favorecer este colectivo en el marco del derecho a la vivienda.

En Castilla y León, se ha llevado a cabo durante más de 20 años el programa "Viviendas alternativas para personas con discapacidad", que consiste en la puesta a disposición de las personas con discapacidad una serie de viviendas tuteladas (destinadas a personas con necesidades de apoyo extenso o generalizado), viviendas apoyadas (en las que las necesidades de apoyo son limitadas, es decir, que no precisan personal profesional durante toda la jornada en que estén presentes los usuarios, sino solo en determinados momentos) y viviendas supervisadas (donde las necesidades de apoyo son intermitentes y solamente precisan que el personal de apoyo efectúe el seguimiento). Además de ser un método que facilita la emancipación, las viviendas tuteladas consiguen que los usuarios adquieran las responsabilidades propias de toda persona. La mayor parte de estas viviendas tuteladas están destinadas a personas con déficit intelectual, ya que es el colectivo que mayores problemas encuentra a la hora de acceder a la vivienda[47].

En el Reino Unido, esta cuestión se ha convertido en los últimos meses en un alarmante problema, ya que unas 65.000 personas con discapacidad podrían perder sus casas debido al recorte de las ayudas para el pago de hipotecas para personas vulnerables que ha entrado en vigor en el Reino Unido a finales del 2010. De ellos, casi 60.000 utilizan dichas subvenciones para el pago de viviendas en propiedad y unos 5.000 para hipotecas contratadas para la compra de pisos compartidos, siendo numerosos los que han cambiado de casa, porque las que tenían anteriormente no se adecuaban a sus necesidades[48].

En Estados Unidos, esta problemática de las dificultades para los discapacitados en el acceso a la vivienda ha supuesto igualmente una preocupación para el Gobierno en los últimos años. Así, el Departamento de la Vivienda y Desarrollo Urbano de Estados Unidos ha puesto en marcha la iniciativa *Supportive Housing Programs for Persons With Disabilities,* en el que se combina la facilitación del acceso a la vivienda con otra serie de servicios de apoyo. Un reciente informe que evalúa los resultados y consecuencias de este programa pone de manifiesto el éxito de las prácticas realizadas en Carolina del Norte, y señala que han dependido en gran medida de tres factores[49]: a) la asistencia financiera del Estado y el apoyo legislativo para las familias y hogares de la persona con discapacidad; b) una estrecha relación de trabajo entre los funcionarios públi-

47 Para una información más detallada sobre este programa, se puede consultar la página web de la Junta de Castilla y León www.jcyl.es

48 Información obtenida de la *National Housing Federation*, de 10 de agosto de 2010.

49 *Evaluation of Supportive Housing Programs for Persons With Disabilities*, abril de 1996, vols. I y II, accessibles en la página del *US Departement of Housing and Urban Development*.

cos, trabajadores sociales y personal del Departamento de Estado en esta materia; y c) diseños de vivienda estandarizados que pueden ser rápidamente revisados y aprobados.

Las referencias realizadas a estos colectivos de jóvenes, personas ancianas, inmigrantes y discapacitados, no puede hacer olvidar la existencia de **otros** muchos que necesitan apoyo en el contexto del derecho a la vivienda para que pueda admitirse como un verdadero derecho social. Los desempleados, familias numerosas y monoparentales, mujeres víctimas de violencia de género o personas víctimas de terrorismo, así como cualquier otra persona que se encuentre en situación o riesgo de exclusión social tiene que poder disfrutar de una vivienda digna y adecuada en las mismas condiciones que los demás ciudadanos. Por ello, requieren una especial atención en las políticas de vivienda a todos los niveles, desde el local hasta el internacional.

4.2 Alquiler social

En Europa, la vivienda social en alquiler es la principal acción pública tendente a solucionar el problema de acceso a la vivienda. Ciertamente, esta política está en fase de revisión desde hace varios años y ha conllevado la liberalización progresiva de precios, una menor intervención pública, la privatización del parque público de viviendas y una reducción de las subvenciones para la construcción de viviendas públicas. A pesar de estas reformas, el alquiler social sigue teniendo un gran peso en los países de nuestro entorno. De hecho, con motivo de la fuerte crisis que asuela Europa, vuelven a darse posiciones más intervencionistas en casi todos los países para hacer frente a las crecientes demandas que no se pueden canalizar a través de los mercados.

En función del país europeo al que se haga referencia, la importancia del alquiler social es variable, tal y como se puede observar en el Gráfico 5.

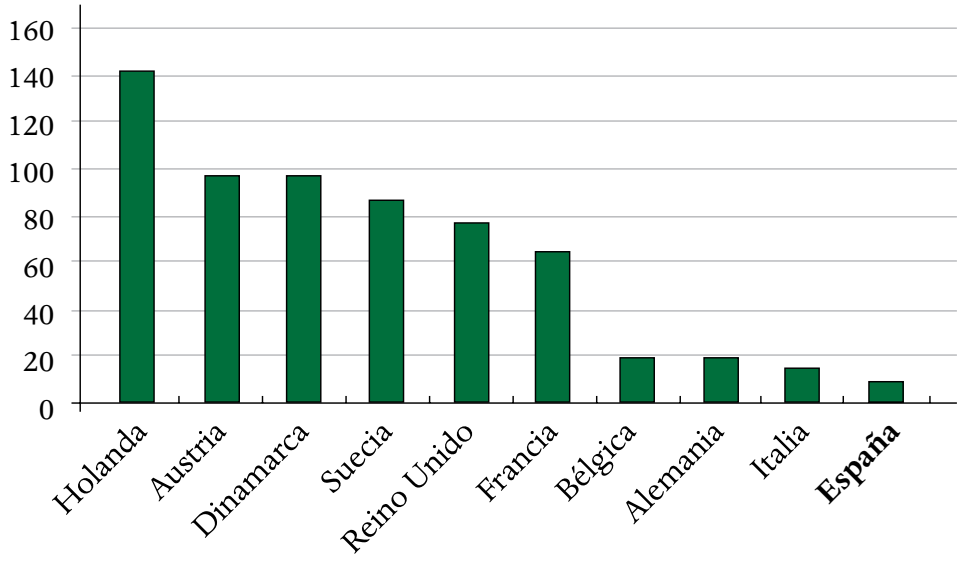
Las poblaciones originarias de este tipo de alquileres eran familias con uno o dos hijos, en situación laboral activa. Con el paso del tiempo y el aumento del paro, la población que se ha mantenido en estos parques ha envejecido y, en muchos casos, ya no tiene trabajo. Los hogares con más posibilidades han abandonado estos parques, normalmente para acceder a la propiedad, y los nuevos residentes proceden cada vez más de situaciones marginales o con riesgo de exclusión: familias monoparentales, desempleados, minorías étnicas e inmigrantes.

Para hacer frente a estas nuevas realidades y aplicar el modelo en España, resulta interesante poner de manifiesto el sistema holandés, ya que cuenta con una importante experiencia en la gestión y administración de este tipo de alquileres[50].

En Holanda, la gestión de la vivienda social, que supone el 35% del parque total, se encuentra básicamente en manos de las 762 corporaciones de vivienda sin ánimo de lucro bajo control municipal, que en 1998 gestionaban un parque de 1,85 millones de viviendas.

50 Para un análisis más exhaustivo de ésta y otras experiencias, véase Carme Trilla (2001).

Gráfico 5. Alquiler social en varios países europeos (cantidad de alquileres sociales por cada 1.000 habitantes)



Fuente: elaboración propia, a partir de *Les Échos* (13 de junio de 2008)

Hasta el año 1989, la financiación de la promoción pública se basaba en subsidios estatales variables; sin embargo, a partir del diagnóstico realizado en el Libro blanco del año 1989, se pone en cuestión la situación financiera y la capacidad de adaptación de las corporaciones a las nuevas exigencias de control presupuestario.

Las nuevas orientaciones introducidas tenían un sentido claramente liberalizador: supresión total de las subvenciones a la construcción y la rehabilitación del parque social y trasformación de la financiación pública en financiación privada, concediendo a las corporaciones de vivienda las mismas ventajas que a las privadas, consistentes, exclusivamente, en deducciones fiscales de los intereses de los préstamos. En 1993 se reguló nuevamente el papel de "controladores de gestión" que ejercen los ayuntamientos sobre las corporaciones, pasando del principio de presupuesto previo al de auditoría *(a posteriori)* y autorizando a las corporaciones a modificar los alquileres con autonomía.

El cambio operado es tan radical que hoy por hoy se tienen serias dudas acerca del futuro de las corporaciones y, sobre todo, de su papel social. Entre los años 1990 y 1998, han desaparecido 62 organizaciones y muchas han tenido que hacer frente a problemas muy serios; se detecta un crecimiento de los procesos de segregación social por abandono de los parques sociales de la población con rentas más elevadas, que optan por el acceso a la propiedad, y una tendencia a la residualización y pérdida de parque por la venta de viviendas cuando las corporaciones han de equilibrar sus balances. En este sentido, resultan interesantes las fórmulas que están desarrollando algunas corporaciones, como vías para suavizar o abaratar el paso del alquiler a la propiedad, como la propiedad compartida, la propiedad socialmente vinculada o el alquiler con opción de compra.

El endurecimiento de las condiciones sociales y el cambio de orientación de la política holandesa también se manifiesta en la reducción del techo máximo de ingresos exigible para tener derecho a una vivienda pública, con lo cual, la proporción de población susceptible de beneficiarse ha pasado del 50% al 40% del total de hogares.

Fuera de Europa, contamos con un eficiente ejemplo de este tipo de alquileres en Canadá, donde, a través del programa *"Habitations à loyer modique",* se permite a los hogares de bajos ingresos ocupar viviendas de protección oficial. Son seleccionados basándose en sus ingresos y calidad de la vivienda que ocupan. El alquiler equivale al 25% del ingreso total del hogar para el año natural anterior al inicio del contrato de arrendamiento, y pueden llegar a estar incluidos los costes de calefacción, electricidad o aire acondicionado. Asimismo, dependiendo del tipo de proyecto de vivienda pública de que se trate, las cantidades adicionales también se pueden cobrar por servicios especiales, como enfermería y cafetería. Durante los últimos años, se han construidos nuevas viviendas de interés social susceptibles de ser alquiladas en estas condiciones, aunque se puede solicitar plazas en las ya existentes[51].

España, por su parte, se sitúa a la cola de los países europeos en el *ranking* de vivienda social de alquiler, tal y como se puede observar en el Gráfico 5. Hay que tener en cuenta, asimismo, que al disminuir considerablemente la bolsa de demandantes de vivienda en compraventa, el alquiler se revela como una opción más atractiva en un mercado inmobiliario incierto y cambiante. La imposibilidad de acceder a préstamos bancarios, principalmente, y el hecho de haber comprado otra vivienda en el mercado libre son las principales causas de que los ciudadanos desestimen hoy algunas de las viviendas de protección oficial en régimen de compra. Más aún, el incremento del desempleo y los sueldos recortados han provocado que se dispare la oferta de alquiler de habitaciones en pisos compartidos. Es decir, personas que se han quedado sin trabajo y que buscan ingresos con el alquiler de una habitación de su propia vivienda.

En cuanto a la gestión del alquiler social en España, para algunos autores resulta sencillo (Inurrieta, 2007), en tanto que son las promotoras las que gestionan el alquiler social y apenas hay ayuntamientos que se erijan en gestores de arrendamientos, dada su complejidad y coste. Una vez que las diferentes Administraciones públicas (estatal, autonómica y local) han sacado a concurso suelo, tanto para la venta como para el alquiler social, las promotoras de vivienda de protección oficial optan a dichos concursos públicos para después alquilar las viviendas con las condiciones económicas establecidas por las administraciones.

Algunas comunidades autónomas ya están poniendo en funcionamiento bolsas de vivienda de alquiler social para hacer frente a estas necesidades. Así, la bolsa de vivienda de alquiler social de Barcelona es una iniciativa de la administración autonómica gestionada por el Ayuntamiento de Barcelona que ofrece servicios de mediación entre personas propietarias de pisos vacíos y posibles arrendatarios, y tienen como objetivo incrementar el número de viviendas de alquiler a precios asequibles y facilitar el acce-

51 Más información al respecto en la página de la *Société d'habitation Québec* y de la *Fédération des locataires d'habitations à loyer modique du Québec*.

so a unidades de convivencia y a jóvenes entre 18 y 35 que cumplan los requisitos de acceso a las bolsas[52].

En todo caso, en la adopción de programas que incluyan este tipo de alquileres, no se puede olvidar el objetivo que persiguen, cual es facilitar el acceso a la vivienda de los colectivos más desfavorecidos, jóvenes, inmigrantes, desempleados, tercera edad, etc., mediante la eliminación de trabas burocráticas para el acceso a la vivienda de alquiler y la disposición de soluciones rápidas para los conflictos entre propietarios e inquilinos.

4.3 Sistemas de gestión de la vivienda social

Una de las principales cuestiones que hay que tratar en cuanto a la vivienda social es su gestión y administración por entidades competentes que entiendan y compartan el objetivo de posibilitar el acceso a una vivienda digna a quienes menos recursos tienen. En estos sistemas radica gran parte del éxito o fracaso de las políticas de vivienda puestas en marcha por los Gobiernos. Por ello, se presenta como una herramienta que se debe desarrollar y mejorar si se pretende incidir positivamente en la eficacia de estas políticas. En este sentido, pueden servir de ejemplo las experiencias de varios países europeos.

Una de las opciones más exitosas fuera de nuestras fronteras ha sido la de las cooperativas de viviendas. Así, en Canadá está extendida esta fórmula, con el objetivo de que las comunidades participen en la gestión. Los miembros de estas cooperativas no son propietarios individualmente de sus propias viviendas; más bien, todos los miembros de la cooperativa son propietarios conjuntamente de los bienes inmobiliarios. Estos miembros están autorizados para gestionar democráticamente todo lo relativo a sus viviendas. En reuniones periódicas, y a través de voluntarios elegidos para juntas directivas y comités de residentes, sus miembros deciden las políticas, aprueban los presupuestos de las operaciones y el capital, y establecen las cargas para cada unidad de vivienda. Las cooperativas de vivienda en Canadá han creado una red autosuficiente de organizaciones de control de miembros, federaciones regionales, varias asociaciones provinciales, y una organización de servicio nacional, la *Co-operative Housing Federation of Canada*. Estos grupos promueven el desarrollo de nuevas cooperativas y coordinan, junto con los gobiernos, la vivienda y otros temas que afecten a los miembros de sus cooperativas. Más importante aún es que se encargan de los programas de educación y aprendizaje, y aconsejan a las cooperativas de vivienda unifamiliar acerca de la administración y asuntos relativos al desarrollo de la comunidad[53].

En España, sin embargo, las cooperativas de vivienda han supuesto, en muchos casos, considerables fracasos con graves consecuencias para sus miembros. Las cooperativas de viviendas son entidades constituidas por personas que se asocian con el objetivo de cons-

52 Para mayor información sobre esta bolsa de alquiler social, consúltese la página del *Consorci de l'habitatge de Barcelona* y del Ayuntamiento de Barcelona relativa a la vivienda.

53 Más información al respecto en la página web de la *Co-operative Housing Federation of Canada,* www.chfc.ca.

truir viviendas y acceder a ellas mediante la autopromoción en las mejores condiciones de calidad y precios posibles. Ahora bien, en nuestro país, la cooperativa está obligada a garantizar que las cantidades entregadas por los socios, por anticipado, para la financiación de la vivienda se devolverán en caso de que el proyecto se interrumpa. El problema es que las cooperativas no suelen tener el aval bancario estipulado por la ley y, en caso de entrar en suspensión de pagos, los cooperativistas no pueden ni siquiera recuperar el dinero aportado, ya que el seguro obligatorio que suelen firman no cumple los requisitos mínimos exigidos por la ley.

No obstante, hay algún caso excepcional en España que ha funcionado bastante bien y que puede servir como experiencia para futuras constituciones de entidades cooperativas de vivienda. Este es el caso de la cooperativa L'Abellugu, en Asturias[54]. Esta cooperativa es un proyecto de cooperativa de gestión de vivienda pública en alquiler que funciona como instrumento muy versátil para facilitar el acceso a la vivienda a otros colectivos ciudadanos, además del juvenil. Es la primera cooperativa de la comunidad asturiana de estas características y propone una alternativa complementaria al actual sistema de acceso a la vivienda pública basada en la posibilidad de otorgar bloques de vivienda a colectivos de jóvenes organizados en cooperativas. Por medio de este tipo de sistema de gestión, se establece un sistema rotativo de acceso al inmueble que limita la permanencia como cooperativista a 6 años o un máximo de 35 de edad. La cooperativa desarrollaría programas de intervención social y cultural en el barrio, mientras que la titularidad pública y el control de los inmuebles permanecerían en manos de la Administración.

Además de las cooperativas, existen otros mecanismos puestos en práctica en otros países europeos, como son las agencias de alquiler de viviendas *CUS Habitat*[55] en Estrasburgo, Francia. Estas agencias ofrecen alquileres a precios moderados a personas con recursos económicos modestos. El proyecto data de 1923, no tiene ánimo de lucro y se basa en la construcción de viviendas, administración de su patrimonio y rehabilitación. El patrimonio *CUS Habitat* incluye 20.334 viviendas en alquiler, 175 locales profesionales o comerciales, y 3.045 garajes o plazas de aparcamiento. En total, la agencia gestiona más de 2,2 millones de metros cuadrados. Este patrimonio se encuentra en un 90% en la ciudad de Estrasburgo, mientras que el 10% restante se distribuye en 17 de los 28 municipios de la Comuna de Estrasburgo. A enero de 2011, *CUS Habitat* representa el 25% de las viviendas sociales en el territorio de dicha comuna, proporcionando alojamiento a más de 50.000 personas.

Otra de las experiencias exitosas en cuanto a la gestión de las viviendas sociales que se mencionan en este apartado es el proyecto *Work4homes*[56], empresa virtual de servicios para inquilinos que cuenta con financiación europea en su impulso y funcionamiento. El proyecto constituye un marco de apoyo mediante el uso de las tecnologías de la información a los servicios de atención a la vivienda, sobrepasando los límites de la

54 Véase el Estudio sobre la viabilidad del cooperativismo juvenil de gestión de vivienda pública en España realizado por el Consejo de la Juventud de España, Madrid, 2007, accesible en www.cje.org, págs. 26 y ss.

55 www.cushabitat.fr.

56 www.atwork4homes.com.

empresa tradicional. Los procesos claves, tales como el mantenimiento, la lectura de contadores (agua, gas, electricidad), el estado de cuentas, la gestión de las reclamaciones de orden general y la seguridad son llevados a cabo mediante *software* de gestión, susceptible de ser utilizado no solo por el personal propio, sino también por los inquilinos y los proveedores. Esto permite a los inquilinos y usuarios, en general, participar directamente en los procesos de gestión de sus viviendas, así como tener acceso a servicios prestados por terceros, por ejemplo, en materia de cuidados médicos, asistencia sanitaria, etc. Más de 200.000 inquilinos europeos de distintos países que participan en el proyecto (Francia, Alemania, Reino Unido y Holanda) se benefician de este programa en período de prueba.

4.4 Viviendas vacías

Otra de las cuestiones que se trata en esta investigación es la gestión y uso de las viviendas vacías. Como se muestra en la Tabla 1, hay más de 3.000.000 millones de residencias vacías en España. Resulta interesante ver qué ha ocurrido con este tipo de viviendas en otros países de Europa. En Holanda, por ejemplo, la ocupación de viviendas que estén vacías desde hace más de un año es legal. De esta manera, solo se devuelve al propietario si demuestra que no volverá a estar vacía[57]. Con este tipo de políticas, Holanda ha logrado mantener una de las tasas más bajas de desocupación de la Unión Europea, cercana al 2%.

En Dinamarca, en los municipios de mayor tamaño, se imponen multas para los propietarios de viviendas que las mantengan vacías más de seis semanas. En Alemania, los propietarios pueden ser obligados a realizar trabajos de rehabilitación y, frente al incumplimiento, caben multas e incluso la expropiación. En Italia, por su parte, se impone la penalización fiscal a las viviendas vacías por los ayuntamientos por un valor del 9‰ del valor catastral (Ayllón, 2007).

En Francia, existen distintas ayudas económicas que permiten al propietario de una vivienda rehabilitarla para que pueda colocarla en el mercado de alquiler; además, recibe distintas ayudas como las desgravaciones fiscales o garantía de parte de cobro de los alquileres en el caso de morosidad entre otros problemas que puedan surgir, aunque también presentan medidas drásticas, como requisar la vivienda durante 12 años si esta se encuentra vacía más de 18 meses y el propietario no ha hecho lo posible para facilitar su arrendamiento en el caso de que exista demanda de vivienda en el lugar.

El Reino Unido es el país europeo que más esfuerzos ha puesto en los últimos años para evitar la proliferación de la vivienda vacía. Por ello, ha puesto en marcha una política en este sentido que contiene varias medidas:

57 Para mayor información sobre estas medidas, ver www.anti-kraak.nl, que es la entidad que controla y protege la propiedad para cubrir las vacantes temporales. Llevan más de 5 años trabajando para dar servicio a los propietarios y residentes a la hora de gestionar las viviendas disponibles.

– Creación de la *Empty Home Agency*[58], con el fin de animar a las autoridades locales a reducir el número de viviendas vacías. Asimismo, tiene como función el mediar entre las autoridades y los propietarios privados de viviendas y tratar de aprovechar el parque inmobiliario procurando que ningún barrio se incluya en la categoría de barrio marginal.

– Conceder incentivos fiscales a los propietarios privados para la compra y rehabilitación de las viviendas vacías.

– Dotar en el presupuesto público una partida dedicada a comprar viviendas privadas vacías para colocarlas en el mercado como alquiler social.

– Las autoridades locales podrán imponer multas y sanciones a los propietarios que mantengan voluntariamente vacías sus viviendas. Igualmente, dichas autoridades deben publicar anualmente información sobre el número de viviendas privadas vacías.

– Alquiler o venta forzosa de viviendas privadas vacías. Los ayuntamientos pueden forzar el alquiler o venta de viviendas que lleven más de seis meses vacías, salvo que sea una segunda residencia, su propietario esté enfermo o recién fallecido y se esté tramitando la herencia, esté trabajando en otra ciudad o la utilice de forma esporádica.

Alguna comunidad autónoma, como Cataluña, ya ha puesto en marcha alguna de estas medidas en su territorio. Así, la Generalitat podrá obligar a alquilar viviendas vacías en casi la mitad de los municipios catalanes –432 de los 947 existentes–, en virtud de la aprobación de la Ley de Vivienda de 2007 y su despliegue fijado en el Plan Territorial Sectorial de Vivienda, que tiene como objetivo poner en el mercado 62.000 viviendas desocupadas antes de 2016. Se prevé el alquiler forzoso para aquellos casos en los que el propietario rechace todas las medidas encaminadas a que alquile una vivienda que no usa durante dos años, siendo el estatus válido durante cinco años. En todo caso, la Conselleria no se plantea actuar sobre un piso vacío pendiente de que se haga efectiva una herencia, o aquellos que sean propiedad de personas mayores que se han mudado a una residencia para la tercera edad o el piso de uno de sus hijos, entre otros casos.

Otras comunidades autónomas, como Canarias, tienen a disposición de sus ciudadanos la bolsa de vivienda vacía. Es un programa de la Consejería de Bienestar Social, Juventud y Vivienda del Gobierno de Canarias, que tiene como finalidad facilitar el acceso a la vivienda, mediante la gestión gratuita del alquiler, la compra y la financiación de viviendas en condiciones económicas más favorables a las del mercado, ofreciendo, además, a los propietarios garantías adicionales. Asimismo, se presta asesoramiento en materia de arrendamiento, compraventa y préstamos hipotecarios a los usuarios del programa, que comprende la mediación en caso de conflicto o discrepancia de las partes y la atención de cualquier consulta jurídica que pudiera surgir. La bolsa de vivienda joven y vacía de

58 www.emptyhomes.com.

Canarias ha captado 3.759 nuevas viviendas entre los meses de enero y noviembre de 2010, y ya cuenta con más de 11.000 pisos, el 90% alquilados. Las ventajas son tanto para jóvenes que quieren solucionar sus problemas de alojamiento porque quieren independizarse o deben mudarse de su lugar de residencia por estudios, como propietarios que cuentan con viviendas vacías que podrían alquilar pero no se deciden por temor a que los inquilinos no abonen las mensualidades o deterioren su vivienda.

5

Consideraciones finales y propuestas

De la primera parte sustantiva del proyecto, se pueden extraer una serie de consideraciones finales que derivan directamente en las siguientes propuestas:

1. La vivienda debe recuperar su **función social** frente a los intereses particulares en las políticas diseñadas y desarrolladas por las administraciones públicas. Ciertamente, estas políticas tienen su influencia en aspectos económicos, pero no debe olvidarse que el eje vertebrador en las políticas de vivienda ha de tener en consideración la función social de la vivienda en toda medida estructural que se lleve a cabo a medio y largo plazo.

2. Dadas las circunstancias de crisis actuales, y como consecuencia de que durante los últimos años en España, y a pesar de la intensa construcción de viviendas, no se ha logrado unos precios de la vivienda más asequibles, se debe considerar la posibilidad de una mayor **intervención pública** del Gobierno en el mercado del suelo y la vivienda.

3. Otra de las medidas que debe llevarse a cabo por parte de las administraciones púbicas es la **dinamización y movilización del suelo público** para destinarlo a la construcción de viviendas sociales.

4. El Gobierno debe tomar medidas más contundentes para paliar e impedir, en último término, la **especulación** del suelo para evitar subidas del precio de la vivienda.

5. Las administraciones públicas han de abandonar progresiva pero contundentemente las medidas que priman la propiedad de la vivienda, incrementando la **construcción de vivienda protegida, especialmente en alquiler.**

6. Las **empresas y entidades privadas** deben tener una mayor implicación en las políticas de vivienda a través de propuestas para diseñar planes de vivienda que

faciliten a sus trabajadores la búsqueda de alojamiento e incluyan en los salarios ayudas en concepto de vivienda. De esta manera, se contribuye igualmente a la movilidad laboral tan requerida en España.

7. Hay que establecer mecanismos que **controlen el fraude** en el marco de las políticas de vivienda. Entre otras cuestiones, deben garantizar el buen uso de las viviendas de protección oficial, establecer una serie de garantías mínimas en la oferta inmobiliaria, supervisar los arrendamientos para evitar los alquileres sumergidos, etc.

8. Las instituciones públicas deben establecer los **objetivos sociales** perseguidos en la elaboración de los planes de vivienda.

9. Los poderes públicos han de favorecer la **cohesión social** de los barrios, evitando el hacinamiento y la marginalización de algunas zonas de la periferia de las ciudades.

10. Existe la necesidad de impulsar políticas públicas en materia de vivienda que hayan sido **coordinadas entre todas las administraciones públicas** y que se centren en los grupos sociales más vulnerables.

11. La coordinación de las **administraciones públicas con los agentes sociales** debe ser mejorada en aras de diseñar y desarrollar políticas de vivienda que gocen del mayor consenso como sea posible.

12. El Gobierno ha de adoptar medidas concretas que conlleven la promoción de la **calidad y accesibilidad** en la construcción de las viviendas como parte integrante del derecho a una vivienda digna y adecuada.

13. Se han de prohibir para el uso residencial aquellos alojamientos existentes que no cumplan las **condiciones mínimas de habitabilidad,** de forma que se impida la calificación de su uso como vivienda.

14. Hay que establecer una serie de indicadores de **sostenibilidad medioambiental** que se deberán cumplir en el proceso de construcción de las viviendas, así como el establecimiento de un mecanismo de control que garantice su cumplimiento de manera eficaz.

15. Se debe crear un mecanismo que certifique la calidad ambiental de las nuevas construcciones con el fin de incorporar la **vivienda como factor de sostenibilidad.**

16. Se han de establecer modelos de ocupación del espacio de **calidad ambiental** adecuados en cuanto a los elementos naturales, los espacios verdes, el entorno cultural, la diversidad biológica, el ahorro energético y las medidas propias del desarrollo sostenible.

17. Se debe procurar la integración de las zonas y usos del suelo en el **entorno ambiental**, de modo que se contribuya a la integración de la vida personal, social

y laboral y los espacios por medio de la viabilidad, de los espacios libres, las áreas verdes y los equipamientos integradores.

18. Las administraciones públicas deben tomar **medidas ambientales** que protejan y conserven los recursos no renovables, potencien las tecnologías limpias y alternativas, reduzcan la contaminación, minimicen los residuos, establezcan su recuperación y depuren los residuos y gestionen el suelo y los recursos desde perspectivas sostenibles.

19. Hay que contribuir a la **reducción de los costes ambientales** a través de la promoción de la construcción de las viviendas ecológicas o bioclimáticas, incentivando la utilización de materiales sostenibles, así como el desarrollo e implementación de sistemas pasivos de climatización, que minimicen los consumos energéticos en las viviendas.

Del apartado relativo al derecho a la vivienda como derecho social, se pueden extraer las siguientes recomendaciones:

1. El artículo 47 CE reconoce el **derecho a la vivienda digna y adecuada** como objeto de un derecho fundamental, más concretamente social, que no debe verse empañado por el hecho de ser tutelado a través de técnicas de garantía o mecanismos procesales diferentes a los previstos para otros derechos subjetivos.

2. El artículo 47 de la Constitución señala que todos los ciudadanos tienen derecho a **acceder** a una vivienda digna y adecuada, lo que no implica necesariamente "tener la propiedad", como muchas veces se interpreta por parte de la doctrina.

3. Se ha de reconocer por ley estatal el derecho a acceder a una vivienda digna y adecuada para que pueda ser invocado ante la **jurisdicción ordinaria.**

4. El Tribunal Constitucional debe afrontar el reconocimiento del derecho a la vivienda en la **jurisprudencia española,** otorgándole de manera clara y taxativa la condición de derecho subjetivo en nuestro sistema normativo.

5. Se ha de fortalecer el papel que desempeñan los **defensores del pueblo** en su función de control sobre la materia.

6. La **Unión Europea** ha de tener un mayor peso en la caracterización del derecho a la vivienda en el contexto europeo, a través del establecimiento de las líneas comunes que convergen en esta materia.

7. La Unión Europea se percibe como ente idóneo que proporcione un punto único y central para la recepción de **informes y estadísticas nacionales** en relación con la vivienda, ya que es una necesidad imperante el producir estadísticas agregadas y de calidad en materia de vivienda a nivel supranacional.

8. La Unión debe alentar a los Gobiernos nacionales a preparar y difundir entre los promotores de viviendas una panorámica de los **proyectos comunitarios** relacionados con la vivienda y una guía clara para el acceso a estos programas.

9. La Unión Europea ha de fomentar el desarrollo de **redes de promotores y profesionales,** incluso de grupos comunitarios, que participen en proyectos integrados relativos a la construcción de nuevas viviendas.

10. El **Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas** debe concebir la función social de la vivienda como parte integrante de las políticas económicas que desarrolla la Unión.

11. El Tribunal Europeo de Derechos Humanos debe incluir la **jurisprudencia del Comité Europeo de Derechos Sociales** en materia de protección del derecho a la vivienda en aras de mantener una coherencia en los órganos del Consejo de Europa y que puedan, así, servir de referencia a los órganos competentes de los Estados miembros.

12. Los **compromisos internacionales** llevan a España a tomar las medidas necesarias para asegurar a cada persona dentro de su jurisdicción las oportunidades para obtener la satisfacción del derecho a la vivienda digna y adecuada.

13. Se ha de adoptar la normativa necesaria para incluir las interpretaciones sobre la noción de **"vivienda adecuada"** realizadas por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, con el objetivo de adecuar la legislación nacional a las recomendaciones internacionales.

14. Se acoge con beneplácito la ratificación por España del **Protocolo Facultativo al Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales,** si bien el Gobierno debería ratificar igualmente la Carta Social Europea revisada de 1996.

15. En cuanto al contenido del Protocolo, se tienen serias dudas respecto al funcionamiento del **sistema de quejas individuales** establecido, ya que este mecanismo fue ideado para la salvaguarda de los derechos civiles y políticos, y difícilmente se podrá extrapolar con éxito a un ámbito en el que priman los derechos colectivos.

16. Se han de reconocer e implementar las **recomendaciones realizadas por el relator especial** sobre la vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado en su visita a España a finales del 2006.

17. Se ha de participar activamente en la Comisión sobre asentamientos humanos (**ONU-Hábitat**) en aras de contribuir a mejorar las condiciones de vida en las ciudades. Asimismo, se deben llevar a cabo las medidas propuestas en sus informes anuales y en los documentos resultado de las conferencias mundiales sobre asentamientos humanos.

De la última parte sustantiva relativa a las experiencias e iniciativas llevadas a cabo en relación con distintos aspectos de la vivienda social, se pueden extraer una serie de conclusiones y propuestas:

1. Las políticas de vivienda deben contener medidas adecuadas que permitan a los **colectivos más vulnerables** el acceso a una vivienda digna y adecuada. En concreto, se pueden señalar como colectivos prioritarios los siguientes: desempleados, jubilados, discapacitados, familias numerosas y monoparentales, mujeres víctimas de violencia de género o personas víctimas de terrorismo, así como inmigrantes.

2. Se debe potenciar la construcción de **viviendas públicas protegidas en régimen de alquiler** para la población con menos ingresos, adaptándolas a las necesidades de los jóvenes, especialmente en lo referido a tipología y tamaño.

3. Los poderes públicos deberían poner a disposición de la **demanda joven** un parque público suficiente de viviendas asequibles para el nivel de ingresos de los jóvenes, fundamentalmente viviendas para el alquiler social, así como otras medidas tendentes a garantizar la gratuidad de la vivienda durante el período de estudios universitarios.

4. El Gobierno debe proporcionar mecanismos a través de las políticas de vivienda que faciliten la emancipación de los jóvenes, incidiendo positivamente en el **mercado laboral,** favoreciendo su movilidad voluntaria.

5. Se han de desarrollar políticas de vivienda concretas enfocadas al colectivo de **personas jubiladas y ancianas,** debido a la importancia cuantitativa que tienen y que seguirá incrementándose en los próximos años en toda Europa. La adaptabilidad de sus viviendas y la adecuación a su estado con servicios adicionales son imprescindibles en toda política en este contexto.

6. Se debe crear un organismo que supervise las entidades, fundamentalmente privadas, que intervienen como **mediadoras** entre propietarios e inmigrantes, debido a las dificultades que encuentran los inmigrantes para acceder a una vivienda.

7. Las políticas de vivienda deben tener más en cuenta al colectivo de los **discapacitados** en España, con el objetivo de que puedan disfrutar de un verdadero derecho a la vivienda digna y adecuada. En este sentido, se deben establecer medidas que faciliten la adaptabilidad de los edificios a sus necesidades, así como la adecuación de sus propias viviendas y centros de trabajo.

8. Las **familias monoparentales** han de convertirse en uno de los colectivos a tener en cuenta en las políticas de vivienda, ya que su número ha aumentado considerablemente en los últimos años y, en general, encuentran serios obstáculos a la hora de acceder a una vivienda.

9. Debe aumentarse en España la oferta de viviendas públicas de **alquiler social.**

10. Se ha de procurar que este tipo de alquileres sean **gestionados por entidades públicas** eficientes que sirvan al interés general con el fin de garantizar la función social que debe cumplir la vivienda en nuestro país.

11. Se debe establecer un mecanismo que sirva para solucionar de manera eficaz los problemas que puedan surgir por parte de los inquilinos. Así, este mecanismo podría ampliar su competencia para **mediar en los conflictos** que pudieran surgir en otro tipo de relaciones propietario-inquilino que trasciendan de la esfera pública.

12. La adopción de programas que incluyan este tipo de alquileres debe perseguir el acceso a la vivienda de los **colectivos más desfavorecidos,** por lo que debe existir una herramienta de control que lo así lo garantice.

13. Se deben crear sistemas de **gestión y administración** eficientes que gestionen y administren la vivienda social en España.

14. Se ha de mejorar la regulación de la **cooperativa de vivienda** en España para equiparar su efectividad a otros países desarrollados y garantizar a sus miembros la seguridad jurídica exigida por nuestro ordenamiento.

15. Las administraciones públicas deben adoptar medidas para luchar de manera clara y taxativa contra la **vivienda vacía** en España, estableciendo plazos a los propietarios para que demuestren que están habitadas.

16. Las viviendas vacías deben ponerse a disponibilidad de los grupos con menores ingresos en **bolsas de alquiler social**.

Bibliografía

Adelantado, J., y Gomá, R. (2000), La política de vivienda, en Cambios en el Estado de Bienestar. Políticas sociales y desigualdades en España, Icaria, Barcelona, 340 pp.

Agoués Mendizábal, C. (1998), La función social de la vivienda frente a los intereses particulares, *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 51, pp. 9-35.

Akandji Kombé, J.-F. (2000), L'application de la Charte sociale européenne: la mise en ouvre de la procédure de réclamations collectives, *Droit Social,* nº 9/10, septiembre-octubre, pp. 888-896.

Alli Aranguren, J.-C. (2005), Urbanismo y vivienda. La interrelación de las políticas de suelo y vivienda, en la Conferencia del III Congreso Español de Derecho Urbanístico, Pamplona, 25 de mayo de 2005.

Alonso López, F. (2008), La accesibilidad en la vivienda como valor social: costes y beneficios de la eliminación de barreras, febrero de 2008, accesible en la página web de la Universidad de Salamanca.

Arozamena Sierra, J. (1996), Consideraciones sobre el artículo 47 de la Constitución. La vivienda y el urbanismo en la Constitución, *Diario La Ley*, Sección Doctrina, ref. D-376, tomo 6, Editorial La Ley.

Ayllón D, (2007), Cruzada europea contra las casas vacías, en *Público,* 13 de julio de 2007.

Belorgey J.-M. (2007), La Carta Social Europea del Consejo de Europa y su órgano de control: el Comité Europeo de Derechos Sociales, *Revista de derecho político*, vol. 70, pp. 349-377.

Bernard, N. (2009a), "Pas d'expulsion de logement sans contrôle juridictionnel – Le droit au logement et la Cour européenne des droits de l'homme", en *Revue trimestrielle des droits de l'homme*, vol. 78, 2009, pp. 527 a 552.

Blanco González, A. (2010), La reserva de suelo con destino a viviendas de protección pública en la legislación estatal y autonómica, *Revista de Práctica Urbanística*, núm. 90, pp. 67-101.

Clavell Nadal, D. (2007), Una política de vivienda innovadora: la experiencia de Cataluña, *ACE: Arquitectura, Ciudad y Entorno*, núm. 5, pp. 497-506.

Costa, J.-P. (2000), La Carta Social Europea Revisada, en *Las Estructuras del Bienestar en Europa*, Santiago Muñoz Machado, José Luis García Delgado y Luis González Seara (dir.), Escuela Libre Editorial, Madrid, pp.435-447.

Dennis, M. J., y Stewart D. P. (2004), Justiciability of economic, social, and cultural rights: should there be an international complaints mechanism to adjudicate the rights to food, water, housing, and health?, *The American Journal of International Law*, vol. 98, pp. 462-515.

Domingo, L. (2001), Le droit à un logement décent dans les constitutions française, espagnole et italienne, *Annuaire International de Justice Constitutionnelle*, vol. XVII, pp. 31-74.

Durán y Lalaguna, P. (1997), Sobre la interpretación del derecho a la vivienda, *Revista General de Derecho*, núm. 630, marzo, pp. 1867-1889.

García K. (2007), Le droit au logement décent et le respect de la vie familiale, *Revue trimestrielle des droits de l'homme*, vol. 72, pp. 1121-1135.

García Macho, R. (2009), Los derechos fundamentales sociales y el derecho a una vivienda como derechos funcionales de libertad, *Revista catalana de dret públic*, núm. 38, pp. 67-96.

García Montalvo, J. (2007), Algunas consideraciones sobre el problema de la vivienda en España, en http://www.econ.upf.edu/.

García Valcárcel, J. (1991), Principio de igualdad y derecho fundamental que otorga el artículo 47 de la Constitución a todos los españoles para disfrutar de una vivienda digna y adecuada, en VV AA, El principio de igualdad en la Constitución Española, Vol. I, XI Jornadas de Estudio, Centro de Publicaciones del Ministerio de Justicia, Madrid, pp. 507-538.

Garrido Gutiérrez, P. (2004), El derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada, en Tajadura Tejada, J. (dir.), Los principios rectores de la política social y económica, Biblioteca Nueva, Madrid, pp. 369-454.

Gialdino, R. E. (2000), El derecho a un nivel de vida adecuado en el plano internacional e interamericano, con especial referencia a los derechos a la vivienda y a la alimentación adecuadas. Su significación y contenido. Los sistemas de protección, en *Investigaciones*, vol. 3, pp. 795-912.

Golay, C., y Özden, M. (2007), El derecho a la vivienda. Un derecho humano fundamental estipulado por la ONU y reconocido por tratados regionales y por numerosas constituciones nacionales, Una colección del Programa Derechos Humanos del Centro Europa-Tercer Mundo (CETIM), 64 pp.

González, M.ª del M. (dir.) (2004), Mujeres, monoparentalidad y exclusión social, Estudios e Investigaciones del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Universidad de Oviedo.

González Ordovás, M.ª J. (2004), El derecho a una vivienda digna y adecuada, en VV AA, Constitución y derechos fundamentales, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, pp. 971-986.

Herranz Castillo, R. (2003), Consideraciones sobre el derecho a la vivienda en la Constitución, *Diario La Ley,* Sección Doctrina, 14 de julio de 2003, año XXIV, ref. D-166, Editorial La Ley.

Inurrieta Beruete, A. (2007), Mercado de vivienda en alquiler en España: más vivienda social y más mercado profesional, Documento de Trabajo 113/2007, Fundación Alternativas, accesible en www.falternativas.org.

Iriondo Múgica, I., y Rahona López, M. (2009), Vivienda y condiciones de vida de los inmigrantes en España, *Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración*, núm. 80, pp. 269-291.

Jimena Quesada, L. (2007), Jurisprudencia del Comité Europeo de Derechos Sociales (Sistema de Reclamaciones Colectivas Vol.I: 1998-2005), Valencia.

Jiménez García, F. (2007), El sistema europeo de protección de los derechos humanos: el Consejo de Europa y la Carta Social Europea, en Derecho Internacional de los Derechos Humanos, Fernández de Casadevante Romaní, C. (coord.), 3ª ed., Madrid, Dilex, pp. 221-253.

Jiménez García, F. (2009), La Carta Social Europea (revisada): entre el desconocimiento y su revitalización como instrumento de coordinación de las políticas sociales europeas, *Revista electrónica de estudios internacionales*, www.reei.org.

Kenna, P. (2009), El derecho a la vivienda en Europa: deberes positivos y derechos exigibles (según la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos), *Revista de Derecho Político*, núm. 74, enero-abril, UNED, pp. 479-501.

Leal, J. (2005), La política de vivienda en España, *Documentación Social* 138, Madrid, p. 76.

Loveland, I. (2002), When is a house not a home under Article 8 ECHR?, *Public Law*, Oxford, Summer pp. 221-231.

Loveland, I. (2003), Does homelessness Decision-making Engage Article 6(1) of the European Convention on Human Rights?, *European Human Rights Law Review*, vol. 2, pp. 176-204.

Martín Mateo, R. (1991), *Tratado de Derecho Ambiental*, vol. I, Madrid, Trivium, pp. 277 y ss.

McNelis, S., y Neske, C. (2008), Older persons in public housing: the policy and management issues, Australian Housing and Urban Research Institute (AHURI), *Final Report* No. 121, agosto, consultable en www.ahuri.edu.au.

Pereda, C., Actis, W., y de Prada, M. Á. (2004), Inmigración y vivienda en España, *Documentos del Observatorio permanente de la Inmigración*, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, núm. 7, pp. 86-87.

Ponce Solé, J. (2007), Las políticas públicas dirigidas a facilitar el derecho de acceso a la vivienda: análisis y propuestas, con especial referencia al derecho comparado francés y anglosajón, *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 79, septiembre a diciembre, pp. 173-234.

Ponce Solé, J. (2008), La competencia en materia de vivienda a la luz del nuevo Estatuto de Cataluña y de la Ley Catalana 18/2007, de 28 de diciembre, del derecho a la vivienda, *Revista d'Estudis Autonòmics i Federal*, núm. 7, octubre, pp. 145-195.

Priso, S. (1997), La dignité par le logement : l'article 1er du Protocole nº 1 de la CEDH et la lutte contre la précarité, en Morin, J.-Y. (dir.), *Les droits fondamentaux*, Bruxelles, Bruylant, pp. 105-118.

Ruiz-Rico Ruiz, G. (2008), Una aproximación básica al derecho constitucional a la vivienda, en VV AA, Estudios sobre la Constitución Española. Homenaje al Profesor Jordi Solé Tura, Madrid, Ediciones de las Cortes Generales, pp. 1409-1429.

Trilla, C. (2001), La política de vivienda en una perspectiva europea comparada, Fundación La Caixa, 211 pp., accesible en www.estudios.lacaixa.es.

Tulkens, F., y van Drooghenbroeck, S. (2009), La place des droits sociaux dans la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme. La question de la pauvreté, en VV AA, La Déclaration universelle des droits de l'homme. 1948-2008. Réalité d'un idéal commun?, Paris, La Documentation française, pp. 105-116.

Viana Garcés, A. (2009), Derecho a la vivienda para inmigrantes, en Aja, E. (coord.), Los derechos de los inmigrantes en España, Valencia, Institut de Dret Públic, Tirant lo blanch, pp. 529-556.

Índice de Tablas y Gráficos

Tablas

Tabla 1. Viviendas según su tipo 14

Tabla 2. Régimen de tenencia de la vivienda según la nacionalidad de la persona de referencia 18

Gráficos

Gráfico 1. Distribución de las viviendas familiares 14

Gráfico 2. Ocupados en la Construcción 15

Gráfico 3. Población joven emancipada 17

Gráfico 4. La vivienda y su entorno 22

Gráfico 5. Alquiler social en varios países europeos 45

Trabajos publicados

EP 1/1999	Cuadernos con alternativas 1. Varios autores.
EP 2/1999	Cuadernos con alternativas 2. Varios autores.
EP 3/1999	Bases para una reforma de la política. Varios autores.
EP 4/2000	La educación a debate. Victoria Camps.
EP 5/2000	Un pacto de Estado para la justicia. Varios autores.
EP 6/2000	Sistema Nacional de Salud. Javier Rey.
EP 7/2001	La Universidad Europea del Trabajo. Varios autores.
EP 8/2001	La judicialización en la Unión Europea. Quién gana y quién pierde. Antonio Estella.
EP 8 bis/2001	La liberalización de los servicios de interés económico general. Un modelo progresista dentro y para Europa. Leonor Moral.
EP 9/2002	La armonización del impuesto sobre la renta de las personas físicas en el marco del debate federalista. Posibilidades y límites. Violeta Ruiz.
EP 10/2002	La participación de los españoles en elecciones y protestas. Belén Barreiro.
EP 11/2002	La Constitución europea y la Carta de Derechos fundamentales. María Luisa Fernández.
EP 11 bis/2003	El proceso constituyente europeo en sentido estricto. Relanzar la integración desde la ciudadanía. Rosa Velázquez.
EP 12/2003	Las nuevas formas de participación en los gobiernos locales. Eloísa del Pino y César Colino.
EP 13/2003	El proceso de globalización. Análisis de las propuestas alternativas al Consenso de Washington. Carlos Garcimarín y Santiago Díaz de Sarralde.
EP 14/2004	El modelo social en la Constitución europea. José Vida.
EP 15/2004	Los procesos migratorios. Alternativas al discurso dominante. Arantxa Zaguirre.
EP 16/2005	La enseñanza de la religión católica en España. Margarita Lema.
EP 17/2005	Ciudadanía y minorías sexuales. La regulación del matrimonio homosexual en España. Kerman Calvo.
EP 18/2005	La financiación de las confesiones religiosas en España. Alejandro Torres.
EP 19/2006	Propuestas para la reforma del sistema electoral español. Rubén Ruiz.
EP 20/2006	Mujer y vivienda. Una aproximación al problema de la vivienda desde una perspectiva de género. Jordi Bosch.
EP 21/2006	La restricción de derechos fundamentales en el marco de la lucha contra el terrorismo. M.ª Ángeles Catalina Benavente.
EP 22/2006	Una propuesta para la enseñanza de la ciudad democrática en España. Irene Martín Cortes.
EP 23/2006	Los símbolos y la memoria del Franquismo. Jesús de Andrés Sanz.
EP 24/2007	Cambios en las relaciones de trabajo y derecho a la huelga. Xavier Solà Monells y Daniel Martínez Fons.
EP 25/2007	Modelos familiares y empleo de la mujer en el Estado de bienestar español. Almudena Moreno Mínguez.
EP 26/2007	La exclusión social: análisis y propuestas para su prevención. Anabel Moriña Díez.
EP 27/2007	La reforma del Senado. Alberto Penadés e Ignacio Urquizu-Sancho.

EP 28/2007 Un nuevo enfoque de la solidaridad autonóma a través de los Fondos de Compensación Interterritorial. Roberto Fernández Llera y Francisco J. Delgado Rivero.

EP 29/2007 Derecho de asilo y mutilación genital femenina: mucho más que una cuestión de género. Yolanda García Ruiz.

EP 30/2008 El desarrollo de políticas públicas locales como garantes de la satisfacción de los ciudadanos. Pablo Gutiérrez Rodríguez y Marta Jorge García-Inés.

EP 31/2008 El turismo residencial y las políticas públicas europeas. Fernando J. Garrigós Simón y Daniel Palacios Marqués.

EP 32/2008 La economía social y su participación en el desarrollo rural. Andrés Montero Aparicio.

EP 33/2008 Prostitución y políticas públicas: entre la reglamentación, la legalización y la abolición. Pedro Brufao Curiel.

EP 34/2008 La dimensión territorial de la pobreza y la privación en España. Jesús Pérez Mayo.

EP 35/2008 "Ampliar para ganar": las consecuencias electorales del crecimiento del Metro en Madrid, 1995-2007. Luis de la Calle Robles y Lluís Orriols i Galve.

EP 36/2008 Las causas de la participación y sus consecuencias en el voto de centro y de izquierda en España. Sebastián Lavezzolo Pérez y Pedro Riera Segrera.

EP 37/2008 El medio ambiente urbano en la Unión Europea. Susana Borràs Pentinat.

EP 38/2008 Control político y participación en democracia: los presupuestos participativos. Ernesto Ganuza Fernández y Braulio Gómez Fortes.

EP 39/2008 Cataluña después del primer "Tripartit". Continuidad y cambio en patrones de comportamiento electoral. Laia Balcells Ventura y Elna Roig Madorran.

EP 40/2009 La reducción de empleo y sus consecuencias en los resultados: un análisis de las empresas españolas. Fernando Muñoz Bullón y María José Sánchez Bueno.

EP 41/2009 Flexicurity and Gender Equality: advancing flexicarity policies in Denmark and Spain. Óscar García Agustín y Lise Rolandsen Agustín.

EP 42/2009 La cobertura de la situación de dependencia. Djamil Tony Kahale Carrillo.

EP 43/2009 Políticas públicas y segregación residencial de la población extranjera en la Comunidad de Madrid. Alfonso Echazarra de Gregorio.

EP 44/2009 Libre circulación de personas y ciudadanía social: ¿cabe imponer barreras al turismo social?. Borja Suárez Corujo y Tomás de la Quadra-Salcedo Janini.

EP 45/2009 Nuevos desafíos democráticos: hacia una iniciativa legislativa popular efectiva. Carmela Mallaina García.

EP 46/2009 La deconstrucción del servicio público de televisión: hacia una política de innovación en las nuevas plataformas digitales. Alberto González Pascual.

EP 47/2010 Desigualdad de rentas y desigualdad de oportunidades en España. Christelle Sapata.

EP 48/2010 Un análisis del efecto de la Ley de igualdad en la representación electoral, parlamentaria y en el comportamiento electoral de las mujeres en las elecciones generales de 2008. Álvaro Martínez Pérez y Kerman Calvo Borobia.

EP 49/2010 ¿Querer es poder? Un análisis de la fecundidad de las mujeres españolas e inmigrantes. María José Hierro Hernández y Margarita Torre Fernández.

EP 50/2010 Salud y acceso a los servicios sanitarios en España: la realidad de la inmigración. Cristina Hernández Quevedo y Dolores Jiménez Rubio.

EP 51/2010 Las políticas de conciliación en España y sus efectos: un análisis de las desigualdades de género en el trabajo del hogar y el empleo. Pablo Gracia y Daniela Bellani.

EP 52/2010 ¿Debe el agua de los ríos llegar al mar? Orientaciones para una gestión medioambiental del agua en España. Fernando Magdaleno Mas.

EP 53/2010	The Internet Sector and Network Neutrality: where does the EU stand? Hairong Mu y Carlo Reggiani.
EP 54/2010	Políticas migratorias comparadas en el Sur de Europa: lecciones cruzadas entre España y Portugal. Belén Fernández Suárez.
EP 55/2010	Los biocombustibles en la política energética europea: los retos de la estrategia energética europea para el año 2020. Raquel Montes Torralba.
EP 56/2010	Blogging político y personalización de la democracia local en España y Portugal. Evidencias presentes y propuestas de futuro. J. Ignacio Criado y Guadalupe Martínez Fuentes.
EP 57/2010	Democracia participativa, sociedad civil y espacio público en la Unión Europea. Luis Bouza García.
EP 58/2011	La imposición sobre el patrimonio como instrumento para una distribución equitativa de la riquezai.
EP 59/2011	Políticas migratorias comparadas en el Sur de Europa: lecciones cruzadas entre España y Portugal. Belén Fernández Suárez.
EP 60/2011	Los biocombustibles en la política energética europea: los retos de la estrategia energética europea para el año 2020. Raquel Montes Torralba.
EP 61/2011	Blogging político y personalización de la democracia local en España y Portugal. Evidencias presentes y propuestas de futuro. J. Ignacio Criado y Guadalupe Martínez Fuentes.
EP 62/2001	Nuevas herramientas. Nuevas ideas. Utilización de campañas de base en España. Elecciones regionales y locales en 2011. Bernardo Navazo López.
EP 63/2011	Un estudio en torno a la edad de jubilación. Sonia Fernández Sánchez.