



**Asamblea General**

Distr.  
GENERAL

A/HRC/7/16/Add.2  
7 de febrero de 2008

ESPAÑOL  
Original: INGLÉS

---

CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS  
Séptimo período de sesiones  
Tema 3 del programa

**PROMOCIÓN Y PROTECCIÓN DE TODOS LOS DERECHOS HUMANOS,  
CIVILES, POLÍTICOS, ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES  
INCLUIDO EL DERECHO AL DESARROLLO**

**Informe del Relator Especial sobre una vivienda adecuada como elemento  
integrante del derecho a un nivel de vida adecuado, Sr. Miloon Kothari**

**Adición**

**MISIÓN A ESPAÑA \***

---

\* El resumen del presente informe se distribuye en todos los idiomas. El informe completo, que figura en el anexo del resumen, se distribuye en el idioma en que se presentó y en español solamente.

## Resumen

Por invitación del Gobierno de España, el Relator Especial visitó el país del 20 de noviembre al 1º de diciembre de 2006. Los objetivos generales de la misión eran examinar y preparar un informe sobre la situación de la realización del derecho a una vivienda adecuada y otros derechos conexos en el país, con particular hincapié en aspectos de la igualdad entre los géneros y la no discriminación; dialogar con el Gobierno y la sociedad civil sobre los esfuerzos que despliegan para hacer realidad esos derechos, y señalar soluciones satisfactorias y prácticas óptimas para la realización de los derechos relacionados con el mandato.

En el presente informe, el Relator Especial, tras observar con satisfacción que en España se reconoce el derecho a la vivienda adecuada como derecho constitucional, señala las medidas positivas que han emprendido las autoridades centrales y regionales para hacer realidad el derecho a una vivienda adecuada.

No obstante, el Relator Especial también observa que factores económicos y financieros, entre los que cabe mencionar la especulación generalizada, han tenido efectos negativos en el derecho a una vivienda adecuada en España. Lo elevado de los precios y la falta de parques de vivienda pública, en particular de viviendas de alquiler, han afectado a grandes sectores de la población.

Uno de los elementos más significativos de la política de vivienda de España, en comparación con la de otros países de la Unión Europea, es la prioridad que se ha asignado en los últimos decenios al modelo de la propiedad de la vivienda mediante distintos instrumentos, tales como la política impositiva y los planes de vivienda pública. El Relator Especial opina que debería reflexionarse seriamente sobre el funcionamiento del mercado, el modelo de propiedad de la vivienda y su posible efecto negativo en las posibilidades de vivienda económica, y que es preciso que el Estado intervenga en el mercado.

Al final de su informe, el Relator Especial formula una serie de recomendaciones que a su juicio son necesarias para dar cumplimiento a las obligaciones constitucionales e internacionales de España. Entre esas recomendaciones se cuentan la de adoptar una política nacional de vivienda amplia y coordinada, basada en los derechos humanos y en la protección de los más vulnerables, y la de penalizar enérgicamente prácticas tales como el uso de violencia o presiones para obtener desalojos, la corrupción y la discriminación en el sector inmobiliario. El Relator Especial exhorta a que se preste atención inmediata a grupos concretos, entre los que cabe señalar las mujeres, los jóvenes, los ancianos, las personas con discapacidad, las comunidades romaníes (de gitanos), los migrantes y los sin hogar, y a que se asegure la posibilidad de recurrir a la justicia para hacer valer el derecho a una vivienda adecuada.

**Anexo**

**INFORME DEL RELATOR ESPECIAL SOBRE UNA VIVIENDA  
ADECUADA COMO ELEMENTO INTEGRANTE DEL  
DERECHO A UN NIVEL DE VIDA ADECUADO**

**Misión a España**

**(20 de noviembre a 1º de diciembre de 2006)**

**ÍNDICE**

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
INTRODUCCIÓN.....	1 - 4	5
I. MARCO JURÍDICO E INSTITUCIONAL.....	5 - 11	5
A. El derecho a la vivienda dentro del marco constitucional .....	5 - 6	5
B. La descentralización y la vivienda.....	7 - 11	6
II. CUESTIONES RELACIONADAS CON EL DERECHO A LA VIVIENDA .....	12 - 29	7
A. Asequibilidad .....	14 - 18	7
B. Vivienda pública.....	19 - 25	9
C. Casas deshabitadas.....	26 - 29	11
III. BUENAS PRÁCTICAS .....	30 - 39	12
IV. PROBLEMAS ESPECIALES DE LA CUESTIÓN DE LA VIVIENDA .....	40 - 58	15
A. Especulación .....	40 - 44	15
B. Corrupción .....	45 - 49	16
C. Uso de presiones o violencia para obtener desalojos ("acoso inmobiliario").....	50 - 56	18
D. Estado de la vivienda y condiciones de vida .....	57 - 59	19

**ÍNDICE** (*continuación*)

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
V. PROBLEMAS CONCRETOS DE DETERMINADOS GRUPOS..	60 - 83	20
A. Las mujeres .....	60 - 62	20
B. Los jóvenes .....	63 - 65	21
C. Los ancianos.....	66 - 68	22
D. Las personas con discapacidad .....	69 - 70	23
E. Comunidades romaníes (gitanos).....	71 - 73	23
F. Los migrantes.....	74 - 77	24
G. Las personas sin hogar .....	78 - 83	25
VI. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES .....	84 - 104	26

## INTRODUCCIÓN

1. Por invitación del Gobierno de España, el Relator Especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado, Sr. Miloon Kothari, emprendió una misión a España del 20 de noviembre al 1º de diciembre de 2006. Como parte de su misión, el Relator Especial visitó Madrid, Bilbao, San Sebastián, Almería, El Ejido, Roquetas de Mar, Sevilla, Barcelona y Zaragoza.
2. El Relator Especial se reunió con representantes de alto nivel del Estado, las regiones autónomas y las autoridades locales, entre los que cabe mencionar a la Ministra de Vivienda, Sra. María Antonia Trujillo; el Secretario de Estado de Política Exterior, Sr. Bernardino León Gross; el alcalde de El Ejido, Sr. Juan Enciso Ruiz; el vicealcalde de Sevilla, Sr. Emilio Carrillo; el Defensor del Pueblo Andaluz, Sr. José Chamizo de la Rubia; el consejero del Gobierno de Cataluña, Sr. Francesc Baltasar; el alcalde de Barcelona, Sr. Jordi Hereu; el Fiscal de Medio Ambiente y Urbanismo, Sr. Antonio Vercher Noguera, y otros altos funcionarios.
3. Durante su visita, el Relator Especial se reunió con un gran número de representantes de la sociedad civil, entre ellos movimientos sociales, organizaciones no gubernamentales (ONG), académicos, grupos de mujeres y representantes de minorías tales como los romaníes (gitanos)<sup>1</sup>.
4. El Relator Especial desea expresar su gratitud al Gobierno de España por la invitación cursada, el apoyo que le prestó durante la misión y su constructiva reacción a sus observaciones preliminares. El Relator Especial confía en que esta visita y el presente informe serán una aportación constructiva a los esfuerzos de las autoridades por realizar el derecho a una vivienda adecuada en el país, y espera con interés poder seguir colaborando con las autoridades españolas.

## I. MARCO JURÍDICO E INSTITUCIONAL

### A. El derecho a la vivienda dentro del marco constitucional

5. El artículo 47 de la Constitución española reconoce el derecho a "una vivienda digna y adecuada". Ese artículo abarca dos importantes obligaciones para las autoridades: la de promover las condiciones necesarias y establecer las normas pertinentes para hacer efectivo ese derecho, y la de regular la utilización del suelo de acuerdo con el interés general para impedir la especulación. La Constitución también reconoce la necesidad de que la comunidad participe en las actividades pertinentes de la adopción de políticas por encima de su derecho general a participar en la conducción de los asuntos públicos<sup>2</sup>.
6. La Constitución también contiene disposiciones para proteger la "función social" del derecho a la propiedad privada (art. 33) y "el derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona" (art. 45). Además, el artículo 10 dice que "Las normas relativas a los derechos fundamentales y a las obligaciones que la Constitución reconoce se interpretarán

---

<sup>1</sup> En el presente informe, el término romaní se refiere a los gitanos originarios de España o de otras partes de Europa.

<sup>2</sup> <http://www.constitucion.es>.

de conformidad con la Declaración Universal de Derechos Humanos y los tratados y acuerdos internacionales sobre las materias ratificados por España".

## **B. La descentralización y la vivienda**

7. El Reino de España es un Estado descentralizado formado por 17 comunidades autónomas y 2 ciudades autónomas (Ceuta y Melilla). En este contexto, la reglamentación jurídica de las cuestiones de vivienda en España se desarrolla no sólo a nivel central sino también a nivel regional y local.

8. Si bien en el artículo 148 de la Constitución se establece que las comunidades autónomas podrán asumir competencias en una serie de materias, entre las que caben mencionar la ordenación del territorio, el urbanismo y la vivienda, los Estatutos de Autonomía, posteriormente aprobados, aclaraban que las comunidades autónomas tenían competencias exclusivas en materia de vivienda y urbanismo. Sin embargo, las comunidades autónomas deben aplicar y desarrollar planes de vivienda establecidos por el Gobierno central<sup>3</sup>.

9. En el artículo 149 de la Constitución se establecen las competencias del Estado central, que es responsable de formular normas generales para los programas de vivienda (tales como las modalidades de protección de la vivienda pública y sus plazos mínimos), establecer los planes estatales de vivienda, que han de ser elaborados y ejecutados por las comunidades autónomas, y encargarse de la distribución del crédito y de los impuestos sobre la vivienda (es decir, la política tributaria, la reglamentación de las hipotecas y el acceso a los préstamos)<sup>4</sup>.

10. Mientras que las competencias directas en materia de vivienda corresponden a las comunidades autónomas, el Estado central tiene la obligación jurídica de promover la igualdad en el ejercicio de los derechos dentro del territorio (art. 149.1.1 de la Constitución). También tiene jurisdicción sobre las normas básicas relativas al fomento de las tierras públicas por medio de la Ley de suelo y sobre la superficie mínima de tierra que ha de dedicarse a finalidades sociales. El Estado central también está encargado de la legislación civil (art. 149.1.8), que abarca el acceso a la tierra, la vivienda social, las viviendas de alquiler, la rehabilitación y la expropiación forzosa (art. 149.1.18). También tiene la responsabilidad de las políticas económica y financiera, por medio de las normas básicas y la coordinación de la planificación general de la actividad económica y los asuntos de Hacienda General y Deuda del Estado (art. 149.1.14). El Estado central tiene competencia en las cuestiones de inmigración, extranjería

---

<sup>3</sup> En su sentencia 125/1988, de 20 de julio de 1988, el Tribunal Constitucional declaró que las Comunidades Autónomas debían atenerse al Plan Nacional del Estado central a causa de las competencias del Estado central en lo tocante a la planificación económica (art. 149.1.13) y las cuestiones financieras en general (art. 149.1.14). En su sentencia 61/1997, de 20 de marzo de 1997, el Tribunal Constitucional tuvo que examinar la constitucionalidad de algunas disposiciones de la Ley de reforma del régimen de suelo y valoraciones, de 1997 (texto refundido). En su sentencia, el Tribunal definió los límites de la intervención del Estado central en materia de propiedad, expropiación y valoración de la tierra.

<sup>4</sup> Comité Europeo de Enlace sobre Vivienda Social, [http://www.cecodhas.org/index.php?option=com\\_content&task=view&id=80&Itemid=122](http://www.cecodhas.org/index.php?option=com_content&task=view&id=80&Itemid=122).

y derecho de asilo (art. 149.1.2), relaciones internacionales (art. 149.1.3) y legislación básica sobre protección del medio ambiente (art. 149.1.23).

11. La legislación de las comunidades autónomas y del Estado<sup>5</sup> también concede importantes facultades a los ayuntamientos<sup>6</sup> en las cuestiones relacionadas con la planificación, la gestión y el desarrollo de los patrimonios públicos del suelo, así como en lo relativo a mejorar y rehabilitar las zonas urbanas existentes.

## II. CUESTIONES RELACIONADAS CON EL DERECHO A LA VIVIENDA

12. Uno de los elementos más significativos de la política de vivienda de España, en comparación con otros países de la Unión Europea, es la prioridad que se ha dado en los últimos decenios al modelo de propiedad inmobiliaria mediante distintos instrumentos, tales como la política tributaria y la vivienda pública. Según el Instituto Nacional de Estadística, en 2001 el 82% de las familias vivían en casas de propiedad privada<sup>7</sup>.

13. Las autoridades han individualizado varios problemas de vivienda en España: entre ellos se cuentan lo insuficiente del parque de viviendas públicas y privadas de alquiler, la distorsión causada por las grandes corrientes de capital que inundan el mercado de la vivienda, el número de viviendas desocupadas, las deficiencias de los marcos reguladores que rigen el alquiler de viviendas y la construcción de viviendas en suelo libre, y la escasez de suelo edificable a precios asequibles (especialmente para la población de renta media)<sup>8</sup>.

### A. Asequibilidad

14. Entre los países desarrollados, España ha experimentado uno de los mayores aumentos del precio de la vivienda en los últimos años. En los cinco últimos años los precios de las viviendas han aumentado en valores reales a una tasa media anual de casi el 10%. Los precios en Madrid y Barcelona aumentaron por encima del 100% entre 1997 y 2007<sup>9</sup>.

---

<sup>5</sup> En virtud de la Ley de bases del régimen local, N° 7/1985, de 2 de abril de 1985.

<sup>6</sup> Hay más de 8.000 ayuntamientos en España.

<sup>7</sup> Instituto Nacional de Estadística (INE), Censos de Población y Viviendas 2001, <http://www.ine.es/>.

<sup>8</sup> *Las políticas de vivienda como instrumentos de la regeneración urbana*, informe de España presentado en la 17ª reunión de Ministros de Vivienda de la Unión Europea, pág. 260.

<sup>9</sup> Antonio Vercher Noguera, Fiscal del Tribunal Supremo de España, *Thoughts on Corruption, Land-planning and House Construction in Spain*, en: Françoise Comte y profesor Dr. Ludwing Krämer, *Environmental Crime in Europe; Rules of Sanctions*, Europa Law Publishing, serie Avosetta (5), agosto de 2004, cap. 10.

15. El Relator Especial observa que en 2006 el costo medio de una casa obligaría a pagar por concepto de hipoteca más del 40% de un ingreso medio<sup>10</sup>. Durante su visita, el Relator Especial oyó el testimonio de varias personas que estaban en mora en sus pagos por diversas razones, tales como condiciones precarias de empleo, desempleo o aumentos de las tasas de interés<sup>11</sup>. En los últimos años han aumentado en España los intereses de las hipotecas<sup>12</sup>. Aunque, según informes, el porcentaje de personas vulnerables en España que estaban en mora en el pago de sus hipotecas en septiembre de 2006 era de solamente el 0,3%<sup>13</sup>, el Relator Especial está convencido de que una situación de ese tipo no es sostenible a largo plazo y que un mayor porcentaje de la población experimentará problemas de pago en el futuro, lo cual podría afectar su derecho a una vivienda adecuada<sup>14</sup>.

16. El Relator Especial constata que el aumento de los precios de la vivienda ha venido mostrando claros indicios de desaceleración. No obstante, preocupa particularmente al Relator Especial la posibilidad de que el actual sistema de vivienda pueda afectar cada vez en mayor medida a la población de renta media.

17. Se ha informado de que la mora en los pagos ha sido causa de algunos desalojos. Los desalojos, ya sean legales o ilegales, tienen profundos efectos en las personas, especialmente las mujeres y los niños. A ese respecto, el Relator Especial ha elaborado una serie de directrices dirigidas a ayudar a los gobiernos en las situaciones en que los desalojos son inevitables y no se encuentra ninguna otra alternativa<sup>15</sup>.

---

<sup>10</sup> Royal Institution of Chartered Surveyors (RICS), *European housing review 2006*, cap. 9, <http://www.rics.org/>.

<sup>11</sup> Alrededor del 80% de las familias españolas no puede ahorrar todos los meses debido a los pagos de hipotecas y otras deudas. Además, el 10% no está en condiciones de pagar sus deudas (Diario *Expansión*, 1º de noviembre de 2006, pág. 30, <http://www.ces.es/servlet/noxml?id=CesColContenido%20M01162451967926-S129127-N20061101-0080.PDF&mime=application/pdf>).

<sup>12</sup> Véase, por ejemplo, *Estadística de Hipotecas (Base 2003), marzo de 2007. Datos provisionales, 30 de mayo de 2007*, <http://www.ine.es/daco/daco42/daco426/h0307c.pdf>.

<sup>13</sup> Según datos de la Asociación Hipotecaria Española (AHE), información proporcionada por las autoridades españolas.

<sup>14</sup> La OCDE ha expresado también preocupaciones análogas: "A pesar de algunos signos de desaceleración del mercado inmobiliario, la inversión residencial ha alcanzado el 9,2% del PIB, los precios inmobiliarios siguen subiendo a un ritmo de alrededor de un 10% anual y el endeudamiento hipotecario de los hogares está creciendo en exceso" (Estudio económico de la OCDE sobre España, enero de 2007).

<sup>15</sup> Véase "Principios básicos y directrices sobre los desalojos y el desplazamiento generados por el desarrollo" (A/HRC/4/18).



18. El Relator Especial también fue informado de que determinados acontecimientos importantes, como los Juegos Olímpicos<sup>16</sup>, al igual que el turismo y las segundas residencias, han dado un nuevo estímulo a la especulación sobre el suelo y provocado un marcado aumento de los precios de la vivienda en las ciudades concernidas, como Barcelona, Sevilla y algunas ciudades de la costa.

## B. Vivienda pública

19. En España, la asistencia en materia de vivienda pública (llamada "vivienda de protección oficial", VPO) consta de asistencia financiera y no financiera para alquilar, comprar y rehabilitar una vivienda<sup>17</sup>. El sistema no sólo ofrece subsidios para el alquiler y adquisición de VPO, sino que además establece precios máximos de alquiler y venta. Actualmente, los precios de la VPO son hasta un 50% inferiores a los precios de mercado, y se calcula que el 25% del parque total de viviendas ha recibido algún tipo de subsidio con arreglo al sistema de VPO.

20. Sin embargo, como lo reconocen las autoridades, la insuficiente oferta de vivienda de alquiler y subvencionada constituye un grave problema en España<sup>18</sup>. Las viviendas subvencionadas de alquiler son escasas y no satisfacen las necesidades inmediatas ni futuras de la población. A principios del decenio del 2000, representaban apenas el 6,3% de todas las residencias, en comparación con la media europea del 13,7%, en tanto que el número de viviendas económicas de alquiler representaba apenas el 35,4% de los hogares pobres, frente al 72,8%, que es la media europea<sup>19</sup>. Prácticamente la totalidad de la oferta de viviendas económicas se encuentra en el sector privado, y solamente el 2% de las viviendas se clasifican en la categoría de vivienda pública. Además, los precios de la vivienda pública, a pesar de ser más bajos que en el mercado privado, tienden a ser demasiado altos para los segmentos de ingresos

---

<sup>16</sup> Véase, por ejemplo, Centre on Housing and Evictions (COHRE), *Fair Play for Housing Rights, Mega-Events, Olympic Games and Housing Rights Opportunities for the Olympic Movement and Others*, 2007, <http://www.cohre.org/store/attachments/COHRE%27s%20Olympics%20Report.pdf>.

<sup>17</sup> Los detalles de los diversos tipos de asistencia figuran en el Plan Estatal de Vivienda 2005-2008. Véase también el artículo 4 del Real Decreto N° 801/2005 de 1° de julio de 2005, <http://www.mviv.es/es/pdf/normativa/BOE130705.pdf>.

<sup>18</sup> *Las políticas de vivienda como instrumento de la regeneración urbana*, informe de España presentado a la 17ª Reunión de los Ministros de Vivienda de la Unión Europea, preparado para la reunión que tuvo lugar en Barcelona los días 16 y 17 de octubre de 2006, pág. 259.

<sup>19</sup> *Estudio Económico de la OCDE sobre España 2005: Estabilización del mercado de vivienda*, <http://www.oecd.org/eco/surveys/spain>. En el estudio se señala que la escasa oferta de viviendas económicas de alquiler ha de causar problemas cada vez mayores en el futuro debido al probable incremento de la demanda de este tipo de vivienda, incremento ocasionado por el aumento de la inmigración. El 70% de los inmigrantes alquila su vivienda, y la mayoría de ellos viven en las ciudades grandes, donde los precios de las viviendas alcanzan los valores más altos.

más bajos de la población<sup>20</sup>. La liberalización de los contratos de alquiler y la falta de un parque de vivienda pública asequible han contribuido a un aumento considerable de los precios de los alquileres en el sector privado<sup>21</sup>.

21. El Gobierno informó al Relator Especial de que, desde 2004, se habían empezado a construir 271.697 unidades de VPO (94.638 en los últimos 12 meses). Sin embargo, la demanda de vivienda pública parece superar estas cifras. Los últimos sorteos<sup>22</sup> realizados para asignar viviendas estatales entre los solicitantes satisficieron solamente el 2,8% de las 54.440 solicitudes presentadas en Barcelona, el 1,9% de las 53.431 solicitudes presentadas en Sevilla, y el 5,5% de las 23.737 solicitudes presentadas en Málaga<sup>23</sup>.

22. Las disposiciones de la nueva Ley de suelo, en vigor desde 2007, encaran esta situación estableciendo un mínimo de reservas de suelo para viviendas subvencionadas. Se ha dicho que esta técnica jurídica, si se aplica con coherencia a lo largo del tiempo, tendrá dos efectos. En primer lugar, resolverá los problemas de un sector más amplio de la sociedad y satisfará las necesidades de vivienda a precios ostensiblemente más bajos que los del mercado. En segundo lugar, ejercerá presión sobre el mercado de la propiedad de libre disposición, lo cual, si la oferta de vivienda subvencionada es suficientemente grande y constante a lo largo del tiempo, tenderá a limitar el aumento de los precios<sup>24</sup>.

23. Según datos oficiales, el nivel de financiación para la vivienda protegida en España ha aumentado recientemente, hasta alcanzar los niveles del decenio de 1990. Más de 410.000 familias se han beneficiado de algún tipo de ayuda financiera para la vivienda en los últimos dos años y medio. Además de proporcionar ayuda financiera a compradores y a inquilinos, el sistema de vivienda de protección oficial (VPO) también establece límites sobre

---

<sup>20</sup> El Relator Especial opina que un considerable porcentaje de la población puede encontrarse en esa categoría. Las cifras indican que el 19,9% de la población de España está por debajo del umbral de pobreza relativa (*Encuesta de condiciones de vida, año 2004, principales resultados, 5 de diciembre de 2005*, <http://www.ine.es/prensa/np394.pdf>).

<sup>21</sup> Esta liberalización se produjo después de un período de controles rígidos de los alquileres, que habían contribuido a que los propietarios fueran renuentes a alquilar sus propiedades.

<sup>22</sup> Como el número de solicitudes es mucho más grande que el parque de viviendas públicas, se organiza periódicamente un sorteo en cada ciudad para asignar las viviendas públicas existentes o en construcción.

<sup>23</sup> Lluís Pellicer, *Una lista de espera interminable*, El País, 10 de marzo de 2007, [http://www.elpais.com/articulo/madrid/lista/espera/interminable/elpepuesp/20070310elpmad\\_/Tes](http://www.elpais.com/articulo/madrid/lista/espera/interminable/elpepuesp/20070310elpmad_/Tes).

<sup>24</sup> Javier Burón Cuadrado, Director de Planificación y Procesos Operativos de Vivienda, Departamento de Vivienda y Asuntos Sociales del Gobierno Vasco, *Las reservas de suelo para vivienda protegida: lecciones del caso de Victoria-Gasteiz, arquitectura, ciudad y entorno*, vol. I, N° 2, octubre 2006, [http://www-cpsv.upc.es/ace/Articles-n2/seccion-politicaurbanas/TEM\\_BURON\\_ARTICULOINGLES.pdf](http://www-cpsv.upc.es/ace/Articles-n2/seccion-politicaurbanas/TEM_BURON_ARTICULOINGLES.pdf).

los precios máximos de las unidades de que se trata. Se concede protección pública por un período limitado de tiempo (de por lo menos 30 años), después de lo cual la casa pasa al mercado libre. El Plan de Vivienda 2005-2008 prevé un aumento de los subsidios para la compra de casas por los grupos de bajos ingresos. En enero de 2006 el Ministerio de Vivienda aprobó un aumento del 60% del precio de las viviendas de protección oficial en 64 ciudades. Además, se creó un nuevo tipo de VPO (vivienda concertada). Este tipo de VPO está dirigido especialmente a las familias de clase media que no reúnen los requisitos para recibir ayuda en el marco de las condiciones del sistema de la VPO, pero que tampoco pueden acceder al mercado libre de la vivienda.

24. No obstante, el Relator Especial observa que algunos aspectos del sistema de VPO han recibido críticas de distintos sectores. El sistema de sorteos para asignar la vivienda pública y el requisito habitual de los ayuntamientos de que los participantes tengan de cinco a siete años de residencia legal puede ser perjudicial para las familias o las personas que necesitan con mayor urgencia este tipo de vivienda. Se ha informado de que el sistema de sorteos también está siendo utilizado por algunos con fines especulativos. Se ha informado, asimismo, de casos de ventas fraudulentas de estas unidades durante el período de protección. Además, se ha observado que la posibilidad de vender la VPO transcurrido el plazo legal en el mercado libre perjudica la consolidación del parque de vivienda estatal. Por otra parte, la multiplicidad de registros de VPO parece conspirar contra el logro de un enfoque coordinado para resolver el problema.

25. Aunque el precio de la VPO es más bajo que el precio de mercado, sigue siendo demasiado alto para algunos sectores de la población, especialmente para los grupos más vulnerables. Por tanto, el sistema parece beneficiar solamente a algunos grupos de la población que pueden permitirse comprar una casa y deja de lado a los que no pueden comprar ni pagar hipotecas o alquileres. Además, según la experiencia recogida, la subvención de la compra no es un instrumento eficaz para reducir los precios de mercado. Peor aún, sólo ha dado lugar a un aumento proporcional del precio original de la vivienda. Según la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos, habida cuenta de la fuerte presión sobre la demanda y la rigidez de la oferta de vivienda, las deducciones impositivas repercuten en gran medida en los precios. Si no existieran esas ventajas fiscales, los precios de las propiedades caerían entre un 15 y un 30%<sup>25</sup>.

### **C. Casas deshabitadas**

26. España es uno de los países europeos con la mayor tasa de construcción de viviendas de los últimos años. Según el último censo, que tuvo lugar en 2001, el parque de vivienda abarcaba 20,9 millones de unidades, y solamente hay 14,1 millones de familias. Muchas propiedades son casas de vacaciones y casas deshabitadas. En 2001, representaban alrededor del 14% del total del parque de vivienda, lo que es aproximadamente el doble del parque de alojamiento de alquiler<sup>26</sup>.

---

<sup>25</sup> *Estudio económico de España 2005: estabilización del mercado de vivienda*, <http://www.oecd.org/dataoecd/53/3/34586052.pdf>.

<sup>26</sup> *Ibíd.*, pág. 5.

27. España tiene el mayor número de casas deshabitadas de la Unión Europea. Según el censo de 2001, había 3.091.596 viviendas deshabitadas, que representaban alrededor del 15% del total del parque de vivienda (sin tener en cuenta las residencias secundarias)<sup>27</sup>. Este porcentaje es menor que el déficit estimado del mercado de viviendas de alquiler.

28. Para encarar esta situación se han adoptado algunas medidas correctivas, como la creación de la Sociedad Pública de Alquiler, cuyo establecimiento celebra el Relator Especial. Sin embargo, estas medidas son insuficientes y sólo satisfacen las necesidades del tramo más alto de la demanda de casas de alquiler.

29. La liberalización de los contratos de alquiler, iniciada en 1985 por la Ley Boyer y continuada en 1994 por la Ley de arrendamientos urbanos, apuntaba a facilitar, en principio, el alquiler de viviendas por sus propietarios<sup>28</sup>. Sin embargo, esta medida no parece haber sido enteramente productiva ni ha servido como incentivo para el mercado de alquileres, y ha afectado posiblemente la seguridad del período de contrato. El Relator Especial opina que es necesario adoptar más medidas de protección de los inquilinos en el contexto del aumento constante de los alquileres. En los actuales contratos de alquiler se prevé que durante un período de cinco años los aumentos de precios no podrán superar el valor del IPC (Índice de Precios al Consumidor). Se ha informado de que en muchos casos, al terminar ese plazo, los caseros han solicitado aumentos muy elevados de los alquileres. De resultas de ello, quienes no pueden pagar un aumento de esa magnitud se ven obligados a mudarse.

### III. BUENAS PRÁCTICAS

30. El Relator Especial observa con satisfacción que en España hay disposiciones jurídicas que protegen el derecho a una vivienda adecuada, de conformidad con los instrumentos internacionales de derechos humanos.

31. Durante su visita, el Relator Especial celebró las medidas adoptadas por las autoridades españolas a todos los niveles en relación con la cuestión de la vivienda adecuada. Como asunto prioritario de la política del Gobierno, en 2004 se creó un Ministerio de Vivienda para que se ocupara de la situación.

32. El Relator Especial también acogió con satisfacción los avances realizados en materia de legislación para hacer efectivo el derecho a una vivienda adecuada, entre ellos el Nuevo Plan de Vivienda 2005-2008, el nuevo Código Técnico de la Edificación y el Plan Nacional de Calidad de las Aguas. La nueva Ley de suelo, que entró en vigor recientemente, el 1º de julio de 2007, aborda varios aspectos, como, por ejemplo:

---

<sup>27</sup> Comunicación oficial de 6 de febrero de 2007.

<sup>28</sup> La Ley Boyer liberalizó los contratos de alquiler posteriores a 1985. En 1994 se fijó en cinco años la duración mínima de los contratos de alquiler. En la actualidad, los alquileres se negocian libremente y luego se indexan en relación con el IPC para todo el período del contrato.

- a) Los derechos básicos de los ciudadanos en relación con la vivienda y, concretamente, el derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada en un medio ambiente adecuado;
- b) Medidas propuestas para facilitar la transparencia y la participación ciudadana en el proceso de la ordenación del suelo (acceso a la información, participación en los procedimientos de elaboración y aprobación de los instrumentos de ordenación, acción del público para velar por el respeto de lo previsto en los planes, etc.);
- c) La creación de una reserva de suelo obligatoria (un mínimo de un 30% de la capacidad de edificación para vivienda) en relación con la vivienda de nueva construcción con arreglo a algún tipo de plan de protección<sup>29</sup>;
- d) La creación de instrumentos para permitir la recuperación de las plusvalías<sup>30</sup> generadas por el desarrollo urbano (hasta el 20% del incremento de capital);
- e) El establecimiento como prioridad del uso de suelo para vivienda pública.

33. El Relator Especial también celebró que se hubiera iniciado la elaboración de un plan nacional de acción de derechos humanos. Aunque los pormenores de este proyecto de plan no se conocen todavía, el Relator Especial confía en que incorporará plena y explícitamente los derechos humanos económicos, sociales y culturales.

34. El Relator Especial tomó nota asimismo de las medidas positivas adoptadas por las autoridades regionales para promover los derechos relativos a la vivienda, como es el caso del País Vasco y de Cataluña y Andalucía.

35. En Cataluña, el proyecto de ley del derecho a la vivienda (*Llei del Dret a l'Habitatge*) penaliza actos como el mantenimiento de viviendas desocupadas, la ocupación en condiciones de hacinamiento y el uso de presiones, estrategias o intimidación para forzar el desalojo de bienes inmobiliarios (acoso inmobiliario). Análogamente, la Ley de barrios catalana<sup>31</sup> apunta a poner fin, mediante medidas de conservación, restauración y renovación, a la degradación de barrios empobrecidos. Desde junio de 2007, se vienen aplicando en Cataluña medidas para facilitar el acceso a una vivienda adecuada. El Pacto Nacional para la Vivienda (*Pacte Nacional per a l'Habitatge*) tiene por objeto establecer una política de vivienda económicamente asequible para

---

<sup>29</sup> Sigue abierta la cuestión de en qué proporción debe promoverse qué tipo de vivienda. La Ley de suelo vasca establece una reserva del 70% del suelo dedicado a vivienda social, con un máximo del 20% de "vivienda concertada". Además, no existe límite de tiempo para la protección de la VPO.

<sup>30</sup> La recuperación de plusvalías se refiere al proceso por el cual todo o parte del incremento de valor del suelo atribuible más a "iniciativas comunitarias" que a los actos del propietario del suelo, revierte en el sector público.

<sup>31</sup> Ley N° 2/2004 de 4 de junio de 2004 (Ley de mejora de barrios, áreas urbanas y villas que requieren una atención especial).

toda la población, basada en la solidaridad y la responsabilidad colectivas. Mediante cinco directrices temáticas, estructuradas en metas y objetivos, el Pacto apunta a facilitar el acceso a la vivienda, especialmente para los jóvenes; elevar la calidad del parque de viviendas; mejorar el acceso a las viviendas de las personas con discapacidad; evitar la exclusión social y garantizar una vivienda adecuada a las personas sin hogar. Para alcanzar esos objetivos, el Gobierno tiene previsto construir 160.000 unidades en régimen de VPO, mejorar la accesibilidad a la vivienda y la movilidad de 35.000 personas con discapacidad y construir 15.000 unidades destinadas a la "inclusión social" y 8.000 unidades "de emergencia" para personas sin hogar. Además, se debe crear un grupo de estudio sobre segregación urbana (Observatorio de la Segregación Urbana), que seguirá de cerca la aplicación de las medidas adoptadas para fomentar la cohesión social y la no segregación territorial<sup>32</sup>.

36. En Andalucía, las enmiendas a la Constitución regional de Andalucía (Estatuto de Autonomía, Ley Nº 2/2007), aprobadas recientemente, prevén la elaboración de nuevas políticas públicas en relación con los derechos sociales y económicos. El Estatuto hace mención específica de algunos grupos considerados prioritarios, como las personas con bajos ingresos, los menores y las personas de edad. En el artículo 25 se dispone que los poderes públicos de Andalucía están obligados a la promoción pública de la vivienda y a regular el acceso a las ayudas que faciliten el ejercicio del derecho constitucional a una vivienda<sup>33</sup>.

37. En el País Vasco, a diferencia del resto de España, la construcción de vivienda pública ha aumentado considerablemente, especialmente en los últimos años. En 2005, 1 de cada 3 viviendas en construcción en esta comunidad autónoma estaba subvencionada por las autoridades regionales, mientras que en el resto de España la proporción era sólo de 1 de cada 13<sup>34</sup>.

38. El Relator Especial celebra la atención prestada por los Defensores del Pueblo al derecho a una vivienda adecuada, por ejemplo, en Andalucía. Sin embargo, también observa que, en gran medida, todavía no se han llevado a la práctica las recomendaciones que figuran en los informes de los Defensores del Pueblo<sup>35</sup>.

---

<sup>32</sup> *Pacte Nacional per a l'Habitatge 2007-2016, Generalitat de Catalunya*, [http://mediambient.gencat.net/cat/ciudadans/habitatge/pacte\\_habitatge\\_2007.pdf](http://mediambient.gencat.net/cat/ciudadans/habitatge/pacte_habitatge_2007.pdf).

<sup>33</sup> Ley orgánica Nº 2/2007 de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía. <http://www.boe.es/boe/dias/2007/03/20/pdfs/A11871-11909.pdf>.

<sup>34</sup> Javier Burón, "La política de vivienda del Gobierno Vasco", en *Documentación social*, Nº 138, Madrid, 2005, pág. 129.

<sup>35</sup> Véase, por ejemplo, Defensor del Pueblo Andaluz, informe especial al Parlamento, *Chabolismo en Andalucía*, diciembre de 2005, <http://www.defensor-and.es/informes/ie-chabolismo.htm>.

39. El Relator Especial también elogia la labor de los movimientos sociales y las ONG en la esfera de la vivienda, en particular el uso que hacen de los instrumentos internacionales de derechos humanos como normas que deben ser observadas por las autoridades a todos los niveles.

#### IV. PROBLEMAS ESPECIALES DE LA CUESTIÓN DE LA VIVIENDA

##### A. Especulación

40. Según el Observatorio de la Sostenibilidad en España en 2005 se construyeron 812.294 viviendas, más de las que se construyeron en Alemania, Francia y el Reino Unido en su conjunto<sup>36</sup>. Según el Ministerio de Obras Públicas, entre 1996 y 2003 el valor nominal del suelo aumentó el 120%<sup>37</sup>. Según el Banco de España, entre 1998 y 2005 el precio del suelo se incrementó un 500% y el de la vivienda un 150%<sup>38</sup>.

41. Uno de los factores más determinantes del aumento del precio de la vivienda ha sido probablemente la crisis del mercado de valores que se inició en el año 2000 y se prolongó hasta 2002. Durante ese período de recesión, los inversores abandonaron la bolsa y buscaron refugio en el mercado inmobiliario, lo cual tuvo consecuencias directas en el precio de la vivienda. Según datos del Banco de España, entre 1988 y 2003 la rentabilidad media de la inversión inmobiliaria fue mayor que la de las inversiones en el mercado de valores (el 13,5% frente al 9%)<sup>39</sup>.

42. Según se ha informado, la compra de una vivienda residencial sobre plano y su posterior venta antes de la firma de la escritura de propiedad puede generar, en algunos casos, plusvalías de más del 846% en menos de un año<sup>40</sup>. Esta especulación parece estar generalizándose en la clase socioeconómicamente alta y entre los inversores extranjeros<sup>41</sup>.

---

<sup>36</sup> Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE), informe titulado "Cambios de ocupación del suelo en España. Implicaciones para la sostenibilidad", 2006, [http://www.sostenibilidad-es.org/Observatorio+Sostenibilidad/esp/prensa/noticias/CambiosUsos\\_Esp\\_CCAA.htm](http://www.sostenibilidad-es.org/Observatorio+Sostenibilidad/esp/prensa/noticias/CambiosUsos_Esp_CCAA.htm).

<sup>37</sup> [http://www.cinco dias.com/articulo/economia/precio/vivienda/Espana/subio/doble/UE/anos/cdscdi/20030324cdscdieco\\_13/Tes/](http://www.cinco dias.com/articulo/economia/precio/vivienda/Espana/subio/doble/UE/anos/cdscdi/20030324cdscdieco_13/Tes/).

<sup>38</sup> Ministerio de Vivienda, "De anteproyecto de ley a una nueva Ley de suelo", mayo-junio de 2007, [http://www.mviv.es/es/pdf/revista/julio2007/s&v\\_08091011.pdf](http://www.mviv.es/es/pdf/revista/julio2007/s&v_08091011.pdf).

<sup>39</sup> *Estudio económico de la OCDE sobre España: Estabilización del mercado de vivienda*, <http://www.oecd.org/dataoecd/53/3/34586052.pdf>.

<sup>40</sup> José García-Montalvo, "Deconstruyendo la burbuja inmobiliaria: expectativas de revalorización y precio de la vivienda en España", *Papeles de Economía Española*, N° 109, 2006.

<sup>41</sup> Ídem.

43. Según el Fiscal del Tribunal Supremo español, el incremento del precio de la vivienda se debe en parte a malas prácticas de los órganos oficiales o a una excesiva burocratización del sistema. Este incremento incide directamente en el precio de construcción de las viviendas. Mientras que en 1996 el 26% del precio de construcción de una vivienda era atribuible al costo del suelo, en 2002 dicho porcentaje era del 37%<sup>42</sup>.

44. El aumento de los precios de la vivienda y la especulación han sido fuente de importantes beneficios para las grandes empresas inmobiliarias, los constructores y los bancos<sup>43</sup>. Durante su visita al País Vasco, se informó al Relator Especial de que entre 1995 y 2005 los precios de la vivienda habían aumentado en un 250%, mientras que los costos de construcción lo habían hecho en un 35%. En el mismo período, las hipotecas subieron de 650 millones a 6.000 millones de euros<sup>44</sup>.

## B. Corrupción

45. Según se ha informado, la situación de la vivienda y las elevadas sumas de dinero generadas por el negocio inmobiliario han creado problemas de corrupción en el país<sup>45</sup>. Una de las razones de este fenómeno parecería ser la diferencia de precios entre el suelo urbanizable y el no urbanizable.

46. Con arreglo a la anterior Ley de suelo<sup>46</sup>, las autoridades locales podían recalificar el suelo para hacerlo edificable. Este método de recalificación urbanística permitía que determinadas zonas previamente protegidas por considerarse que su urbanización no era conveniente pudieran transformarse en grandes complejos residenciales<sup>47</sup>. La nueva Ley de suelo permite todavía esta

---

<sup>42</sup> Antonio Vercher Noguera, Fiscal del Tribunal Supremo de España, *Thoughts on Corruption, Land-planning and House Construction in Spain*, en Françoise Comte & Profesor Dr. Ludwig Krämer, *Environmental Crime in Europe; Rules of Sanctions*, Europa Law Publishing, Avosetta Series (5), agosto de 2004, cap. 10.

<sup>43</sup> "Pocos ayuntamientos se han resistido a las presiones de las promotoras, que han comprado grandes bolsas de suelo rústico a precios muy bajos, obteniendo posteriormente plusvalías millonarias y beneficios que no se obtienen con ninguna otra actividad empresarial." (Greenpeace, "Destrucción a toda costa. Informe sobre la situación del litoral español", junio de 2007, pág. 10. <http://www.greenpeace.org/raw/content/espana/reports/resumen-destrucci-n-a-toda-cos-2.pdf>).

<sup>44</sup> *Gloobal*, "Vivienda e inmigración: un derecho y no un negocio", marzo de 2007, Madrid, <http://www.gloobal.net/iepala/gloobal/tematicas/crearpdf.php?id=2663>.

<sup>45</sup> Véanse, por ejemplo, los casos de corrupción mencionados en el informe de Greenpeace, anexo I (, *Destrucción a toda costa, Informe sobre la situación del litoral español*, Greenpeace, junio de 2007, Anexo I, págs. 71 a 77, <http://www.greenpeace.org/raw/content/espana/reports/destrucci-n-a-toda-costa-2007.pdf>).

<sup>46</sup> Ley de suelo N° 6/1998 (arts. 8, 9, 10 y 11).

<sup>47</sup> En algunos casos la recalificación no garantiza servicios básicos tales como el suministro de agua (*El País*, 16 de abril de 2007).



recalificación, pero con diversas salvaguardias adicionales. Aunque la Ley de suelo trata de establecer las directrices y disposiciones que garanticen la realización de los derechos a la vivienda y a la planificación territorial en todo el territorio, es competencia del gobierno local y de las comunidades autónomas legislar, crear disposiciones y aplicar los planes de ordenación urbana que se ajusten a la Ley de suelo.

47. Se ha afirmado que la falta de recursos de las autoridades locales coadyuvó a que la recalificación del suelo se utilizara como fuente de financiación de los partidos políticos. También se ha afirmado que algunos políticos y funcionarios aprovecharon esta situación en beneficio propio. Las personas que ocupan puestos de importancia tienen acceso a información confidencial en relación con la planificación y la gestión urbanísticas (conocimiento anticipado de las zonas que se van a recalificar, etc.), así como la capacidad de influir en la planificación urbanística. Tan sólo en los cuatro últimos años, Mallorca ha modificado 227 planes de ordenación urbana. De las 24 denuncias por abusos urbanísticos presentadas ante la Unión Europea en el primer trimestre de 2006, 15 procedían de España. El caso de corrupción en Marbella, por ejemplo, también puso al descubierto el ejercicio de determinadas prácticas locales y dio lugar, en abril de 2006, a la instigación de procedimientos penales y a la intervención del Ministro de Justicia de España<sup>48</sup>.

48. Según estimaciones independientes, el 26% de los ingresos de los ayuntamientos procede de la especulación urbanística<sup>49</sup>. Si bien la Federación Española de Municipios y Provincias declara recibir apenas el 3% de los ingresos totales producto de la venta de suelo, a través del impuesto sobre bienes inmuebles (IBI) y el impuesto sobre plusvalías (IITVNU), así como los impuestos sobre la construcción, las instalaciones y las obras, la actividad urbanística reporta a las autoridades locales más ingresos que el Gobierno central, que sólo aporta el 23% de los fondos con los que se financian los 8.000 ayuntamientos de España<sup>50</sup>.

49. A este respecto, el Relator Especial acoge con satisfacción el nombramiento de fiscales especiales para investigar ese tipo de prácticas, y las disposiciones adicionales de la Ley de suelo, aprobada recientemente, encaminadas a luchar contra la corrupción<sup>51</sup>.

---

<sup>48</sup> Informe del Abogado del Estado sobre la disolución del Ayuntamiento marbellí, 4 de abril de 2006, [http://estaticos.elmundo.es/documentos/2006/04/04/marbella\\_abogacia\\_estado.pdf](http://estaticos.elmundo.es/documentos/2006/04/04/marbella_abogacia_estado.pdf). El caso de Marbella, conocido como "Operación Malaya" en los medios de difusión, ha sido objeto de una amplísima cobertura (véase, por ejemplo: <http://www.elpais.com/todo-sobre/tema/Operacion/Malaya/173/> o [http://www.elmundo.es/especiales/2006/04/espana/corrupcion\\_marbella/index.html](http://www.elmundo.es/especiales/2006/04/espana/corrupcion_marbella/index.html)).

<sup>49</sup> "El mapa de la corrupción municipal", *El Mundo*, 10 de noviembre de 2006.

<sup>50</sup> <http://www.economista.es/economia/noticias/97716/04/07/Espana-pierde-cota-en-lucha-corrupcion-debido-a-sector-urbanismo.html> y noticias relacionadas.

<sup>51</sup> Como la transparencia en los procedimientos y las disposiciones adicionales 9a y 11.

### C. Uso de presiones o violencia para obtener desalojos ("acoso inmobiliario")

50. La situación de la vivienda ha generado muchos problemas inquietantes. Los testimonios y la información recibidos por el Relator Especial señalan, entre otros, diversos factores de discriminación en el acceso a la vivienda, como es la *elitización* de determinadas zonas anteriormente degradadas dentro de las ciudades, con la segregación resultante, los desalojos y lo que se ha dado en llamar el "acoso inmobiliario".

51. En el proyecto de ley del derecho a la vivienda de Cataluña, el "acoso inmobiliario" se define como "toda conducta que, por actuación u omisiones varias [...] tenga por objetivo perturbar a la persona acosada en el uso pacífico de su vivienda, creando un entorno hostil, ya sea en el aspecto material o en el social o personal, con la finalidad última de forzar la adopción de una decisión no deseada sobre el derecho que ampara su ocupación"<sup>52</sup>. Actos de acoso inmobiliario son, por ejemplo, los siguientes:

- El incumplimiento por el arrendador de las obligaciones relativas al mantenimiento y la conservación de la vivienda, para que el edificio sea declarado inhabitable o no viable económicamente y dar así lugar a la resolución de los contratos de alquiler;
- La negativa a aceptar el pago del alquiler, para poder posteriormente alegar falta de pago, o el cambio de administrador o cuenta bancaria para que el pago del alquiler no se haga efectivo;
- Cambios frecuentes en el registro de la propiedad sin informar de ello a los arrendatarios,
- Sustitución de las cerraduras sin previo aviso a los arrendatarios; corte del suministro de electricidad y agua o desperfectos causados en las instalaciones;
- Amenazas verbales por parte de los propietarios y contratación de personas para intimidar a los inquilinos.

52. Este fenómeno afecta primordialmente a las viviendas sujetas a contratos de renta antigua (firmados con anterioridad a la Ley Boyer), que establecen la duración indefinida del contrato a precios considerablemente inferiores a los del mercado. Las principales víctimas del acoso suelen ser las personas de edad. La práctica también afecta a los propietarios de viviendas de propiedad horizontal situadas en edificios en los que alguna gran empresa inmobiliaria es propietaria de una elevada proporción de viviendas, así como a los arrendatarios de viviendas que pueden ser susceptibles de un cambio de uso (de uso residencial a uso como hotel, oficinas o apartamentos turísticos) o, fundamentalmente, para vender el inmueble con fines especulativos.

---

<sup>52</sup> "El acoso, considerado como toda conducta que, sea por actuación u omisiones varias o que actúe con abuso de derecho, tenga por objetivo perturbar a la persona acosada en el uso pacífico de su vivienda creando un entorno hostil, ya sea en el aspecto material o en el social o personal, con la finalidad última de forzar la adopción de una decisión no querida sobre el derecho que ampara su ocupación. El acoso constituye discriminación a los efectos de esta ley" ([http://mediambient.gencat.net/Images/43\\_102134.pdf](http://mediambient.gencat.net/Images/43_102134.pdf)).

53. Algunas instancias judiciales ya han estimado que en la actualidad este fenómeno constituye un problema social. Por ejemplo, la Audiencia Provincial de Barcelona dictaminó que "por las desorbitadas proporciones que está alcanzando la especulación urbanística, son fácilmente concebibles los supuestos en que los propietarios de fincas urbanas, conscientes del valor creciente de sus inmuebles, no duden en forzar por cualquier medio -tanto legítimo, como ilegítimo- la resolución de aquellos contratos de renta antigua, que les resultan tan antieconómicos<sup>53</sup>.

54. El Relator Especial recibió el testimonio de personas que habían sido atacadas físicamente por agentes privados en el contexto del fenómeno del acoso. En un caso presentado ante la justicia, un hombre de 81 años había carecido de agua caliente durante dos años. Los escalones de su edificio presuntamente se habían untado con jabón para provocar un accidente. En este caso, la decisión reconoció que la intención del demandado era lograr que las condiciones del edificio hicieran desistir a los arrendatarios de renovar los contratos de alquiler<sup>54</sup>.

55. Al modo de ver del Relator Especial, la reciente reforma del Código Penal español (art. 173), que introduce el concepto de acoso en el marco de una relación laboral y de cualquier otra relación contractual, podría hacerse extensiva a situaciones parecidas que pudiesen surgir en otras esferas, como la del acoso inmobiliario.

56. Preocupó al Relator Especial enterarse de que, no obstante los numerosos testimonios e informes que recibió sobre casos de acoso inmobiliario, muy pocos casos se habían llevado a la justicia<sup>55</sup>. El Relator Especial teme que el número de casos sea tan reducido fundamentalmente debido a la vulnerabilidad de las personas víctimas del acoso inmobiliario (en razón, por ejemplo, de su edad) y a las dificultades que deben afrontar para emprender acciones legales.

#### **D. Estado de la vivienda y condiciones de vida**

57. Los datos del censo de 2001 indican que en España hay 112.824 personas que no tienen agua corriente en su vivienda, 13.002 personas que viven en edificios en estado de ruina, 13.660 en condiciones deficientes y 25.839 en condiciones malas<sup>56</sup>.

58. Algunos sectores de la población, como las personas de edad, resultan más afectados que otros. En 2001, más de 140.000 personas de edad vivían en condiciones muy

---

<sup>53</sup> Véase el Recurso de apelación N° 156/2006, Audiencia provincial de Barcelona, sección 9ª.

<sup>54</sup> C/ Verdi 28, Barcelona, Recurso de apelación N° 184/2005, Audiencia Provincial de Barcelona, sección 8ª.

<sup>55</sup> Según el Sr. Santiago Vidal (magistrado de la Audiencia Provincial de Barcelona), en los cinco últimos años se han presentado nueve casos en total, seis de los cuales se resolvieron en favor de las víctimas del acoso.

<sup>56</sup> Véase también Pedro José Cabrera, European Observatory on Homelessness: Statistics Update 2006, Spain European Federation of National Organizations (FEANTSA), julio de 2006, [http://www.feantsa.org/files/national\\_reports/spain/statistics\\_report\\_spain\\_2006.pdf](http://www.feantsa.org/files/national_reports/spain/statistics_report_spain_2006.pdf).

deficientes, 110.000 en condiciones deficientes y más de 500.000 habitaban en edificios con problemas<sup>57</sup>.

59. Según el censo de 2001, la quinta parte de las personas de edad de Ceuta y Melilla vivían en edificios con problemas de conservación, y en otras partes del país la proporción podría ser similar. Informes recientes señalan la existencia de condiciones precarias de vida, en particular gran densidad de habitación en cuartos subarrendados (e incluso camas, sillas y balcones, en los casos más extremos)<sup>58</sup>.

## V. PROBLEMAS CONCRETOS DE DETERMINADOS GRUPOS

### A. Las mujeres

60. En el transcurso de las diversas reuniones a las que asistió el Relator Especial, se plantearon algunas cuestiones relativas a las mujeres y la vivienda, y se oyeron testimonios<sup>59</sup>. En distintas partes del presente informe se ponen de relieve los problemas de la mujer en relación con la vivienda. Esta sección se centra más específicamente en la cuestión de la vivienda adecuada y la violencia en el hogar.

61. El Relator Especial también se reunió con mujeres víctimas de la violencia en el hogar. La Ley orgánica de medidas de protección integral contra la violencia de género, de 28 de diciembre de 2004, establece que se dará prioridad a las víctimas para el acceso a viviendas protegidas y albergues. Sin embargo, según algunos informes<sup>60</sup>, la falta de recursos impedirá dar cumplimiento a esta ley, y las medidas en materia de vivienda siguen siendo escasas e insuficientes<sup>61</sup>. La aplicación de las medidas dispuestas compete en gran medida a las comunidades autónomas. Algunos albergues imponen la condición de que las mujeres denuncien al agresor, lo que podría ser un obstáculo para las mujeres romaníes y las inmigrantes ilegales. Por último, según la información recibida, algunas comunidades autónomas

---

<sup>57</sup> Instituto de Mayores y Servicios Sociales (IMSERSO), *Las personas mayores en España, Informe de 2004*, <http://www.imsersomayores.csic.es/estadisticas/informemayores/informe2004/index.html>.

<sup>58</sup> Càritas Diocesana de Barcelona, *Un futur per a tothom!* Memòria 2004.

<sup>59</sup> Véase, por ejemplo, el informe de la Consulta Mediterránea sobre Mujeres y Vivienda, celebrada en Barcelona en marzo de 2006 ([http://www.descweb.org/continguts/publicacions/Consulta\\_Cast.pdf](http://www.descweb.org/continguts/publicacions/Consulta_Cast.pdf)).

<sup>60</sup> Véase, por ejemplo: Amnistía Internacional, *Más allá del papel*, 12 de mayo de 2005, <http://web.amnesty.org/library/index/esleur410052005>.

<sup>61</sup> En 2004, en todo el territorio español había en total 293 ubicaciones que ofrecían alojamiento temporal, comprendidos las casas de acogida y los centros de emergencia y albergues (*Memoria de actuaciones contra la violencia de género realizada por la Administración General del Estado y las Comunidades Autónomas en el año 2004*, <http://www.mtas.es/mujer/violencia/docs/memoria%202004.pdf>).

(por ejemplo, Cataluña y el País Vasco) no aplican las medidas adecuadamente, pues hospedan a las víctimas en pensiones y hoteles.

62. Se ha tenido conocimiento de algunos casos de niños que, además de actos de violencia, han sufrido abusos sexuales. En las reuniones se destacaron asimismo otras cuestiones. Las mujeres romaníes y migrantes se quejaron de vivir en condiciones de hacinamiento y no tener intimidad<sup>62</sup>. Las mujeres migrantes se enfrentan a muchos problemas, como la discriminación, la exigencia legal de tener una vivienda adecuada que económicamente no pueden permitirse y tener que vivir separadas de sus hijos. Las mujeres solteras, entre las que se cuentan las madres solteras, tienen dificultades para acceder a una vivienda adecuada y para asumir el costo económico que ésta supone.

### B. Los jóvenes

63. Según el Instituto de la Juventud (INJUVE), en 2005, había 9.245.420 personas de 15 a 29 años de edad<sup>63</sup>. Los jóvenes españoles se han visto particularmente afectados por la actual crisis de la vivienda<sup>64</sup>. Por ejemplo, sólo el 10,9% de los jóvenes con edades comprendidas entre los 18 y los 24 años han podido emanciparse. Para el grupo de edad de entre 25 y 29 años, el porcentaje asciende al 42,4%, pero sólo el segmento de edad de entre 30 y 34 años se ha emancipado en un porcentaje superior al 50%<sup>65</sup>. Según el Consejo de la Juventud de España, los jóvenes deben dedicar un promedio del 60,8% de su sueldo para acceder al mercado privado de la vivienda, lo que ocasiona deudas a largo plazo<sup>66</sup>.

64. Aunque en las dificultades que rodean a la "emancipación" intervienen múltiples factores, hay dos causas principales de esta situación: el ingreso en el mercado laboral y el alto precio de la vivienda<sup>67</sup>. Según el Observatorio Joven de Vivienda, una persona joven debe destinar el 69% de su

---

<sup>62</sup> Se recibieron testimonios de que algunas de estas mujeres, a falta de dormitorio u otro espacio pertinente, dormían echadas en el piso de la cocina.

<sup>63</sup> Según el INJUVE, son jóvenes las personas con edades comprendidas entre 15 y 29 años; según el Ministerio de Vivienda, son jóvenes todas las personas menores de 35 años.

<sup>64</sup> Véase, por ejemplo, Consejo Económico y Social, *La emancipación de los jóvenes y la situación de la vivienda en España*, sesión ordinaria del Pleno de 23 de octubre de 2002, Informe 3/2002, <http://www.ces.es/informes/2002/inf0302.pdf>.

<sup>65</sup> Observatorio Joven de Vivienda en España, N° 13, cuarto trimestre de 2005 ([www.cje.org](http://www.cje.org)).

<sup>66</sup> <http://www.20minutos.es/noticia/169534/0/vivienda/jovenes/hipotecas/>, ([http://www.cje.org/C12/C8/OBJOVI%2014%20\(primer%20trimestre%2020/Document%20Library/notaintroductoria.pdf\)](http://www.cje.org/C12/C8/OBJOVI%2014%20(primer%20trimestre%2020/Document%20Library/notaintroductoria.pdf))).

<sup>67</sup> También se ha señalado que esta situación menoscaba la movilidad de los trabajadores, así como sus posibilidades de encontrar trabajo en otras zonas del país. Véase, por ejemplo, el European Industrial Relations Observatory (EIRO), <http://www.eurofound.europa.eu/eiro/2006/02/feature/es0602207f.html> o Cristina Barceló, "Housing Tenure and Labour Mobility:

suelo a la adquisición de una vivienda en el mercado libre. Igualmente, se ha calculado que en el caso de los hogares jóvenes, debe dedicarse un 43,2% de los ingresos a tal efecto<sup>68</sup>. Estas cifras han aumentado un 20% con respecto a 2006, a pesar de los indicios de desaceleración de los precios en el mercado inmobiliario, lo que puede indicar que los precios de la vivienda aumentan a un ritmo mucho mayor que los sueldos medios<sup>69</sup>. Los tipos de interés empezaron a aumentar a finales de 2005 y siguieron incrementándose en 2006, lo que dificultó el acceso de los jóvenes al mercado de la vivienda. Según se informa, el esfuerzo económico es mayor en el caso de las mujeres debido a cuestiones como, por ejemplo, las desigualdades salariales.

65. Con posterioridad a su misión, se informó al Relator Especial de que, a partir del 1º de enero de 2008, las personas de entre 22 y 30 años pueden beneficiarse de una nueva forma de asistencia estatal (renta de emancipación), que se suma a sus ingresos durante un período máximo de cuatro años.

### C. Los ancianos

66. Los ancianos representan el 18% del total de la población. A pesar de la existencia de una disposición constitucional al respecto<sup>70</sup>, este grupo se enfrenta a problemas como los bajos ingresos, las dificultades de movilidad y acceso a la vivienda, y el acoso inmobiliario. En su mayoría, los ancianos residen en viviendas de su propiedad (72%) o en viviendas de alquiler con contratos antiguos, y su nivel de ingresos suele ser inferior a la media.

67. En Bilbao, el Relator Especial visitó algunos edificios con barreras arquitectónicas que dificultaban la movilidad de sus habitantes. Según el censo de 2001, el 42,3% de los ancianos vivían en edificios de más de una planta, sin ascensor (aunque en el censo no se indicaba en qué planta residían las personas de edad). Además, en la Encuesta de condiciones de vida de los mayores de 2004, se calculó que casi la mitad de los ancianos vivían en las plantas más altas de

---

A Comparison across European Countries", *Documentos de Trabajo*, N° 0603, Banco de España, 2006, <http://www.bde.es/informes/be/docs/dt0603e.pdf>.

<sup>68</sup> Observatorio Joven de Vivienda en España, *Boletín N° 17*, cuarto trimestre, 2006, "El acceso de los y las jóvenes a la vivienda libre y protegida", [http://www.cje.org/C17/C13/OBJOVI%2017%20\(cuarto%20trimestre%20de/Document%20Library/objovi17.pdf](http://www.cje.org/C17/C13/OBJOVI%2017%20(cuarto%20trimestre%20de/Document%20Library/objovi17.pdf).

<sup>69</sup> *Ibid.*

<sup>70</sup> El artículo 50 de la Constitución reza: "Los poderes públicos garantizarán, mediante pensiones adecuadas y periódicamente actualizadas, la suficiencia económica a los ciudadanos durante la tercera edad. Asimismo, y con independencia de las obligaciones familiares, promoverán su bienestar mediante un sistema de servicios sociales que atenderán sus problemas específicos de salud, vivienda, cultura y ocio".

los edificios y que más de un tercio de los edificios carecían de ascensor; algunas de estas viviendas incluso han sido calificadas de "pisos cárceles"<sup>71</sup>.

68. Se informó al Relator Especial del "confinamiento forzoso debido a las barreras físicas", así como de la preocupación por el hecho de que ese fenómeno reducía drásticamente la autonomía de las personas, además de limitar el acceso de éstas a los servicios sociales, médicos o culturales, y de dar lugar a su exclusión social.

#### **D. Las personas con discapacidad**

69. Las personas con discapacidad representan el 9% de la población de España<sup>72</sup>, y para ellas son muy importantes tanto tener acceso físico como disponer de medios que les permitan gozar de la mayor autonomía posible. El Plan de Vivienda 2005-2008, por primera vez, reconoce como ciudadanos preferentes en la política de vivienda a las personas con discapacidad y sus familias, y establece medidas para facilitar su acceso a la vivienda<sup>73</sup>. Las personas con discapacidad tienen derecho a recibir un subsidio (de hasta 3.200 euros) para acometer las modificaciones necesarias de la vivienda a fin de eliminar barreras físicas que obstaculizan la accesibilidad de sus hogares.

70. Sin embargo, varios grupos de personas con discapacidad han pedido que se mejore su acceso tanto a las viviendas de protección oficial como al mercado laboral. También se ha informado de casos de viviendas que no están debidamente adaptadas.

#### **E. Comunidades romaníes (gitanos)**

71. En varios lugares, como El Vacie (Sevilla), el Relator Especial visitó barrios marginales (algunos de los cuales existen desde hace varias décadas) en los que viven grupos marginados, como la comunidad romaní. Visitó también otras comunidades que residen en barrios de viviendas subvencionadas (como Polígono Sur, en Sevilla), sufriendo pésimas condiciones de vida y de vivienda, hacinamiento y discriminación<sup>74</sup>.

---

<sup>71</sup> Véase el informe del Defensor del Pueblo Andalúz: *Personas prisioneras en sus viviendas, Informe especial al Parlamento de Andalucía*, noviembre de 2003, [http://www.defensor-and.es/informes/ie-presos\\_vivienda.htm](http://www.defensor-and.es/informes/ie-presos_vivienda.htm).

<sup>72</sup> Federación Granadina de Personas con Discapacidad Física y Orgánica, <http://www.fegradi.org/areaaccesibilidad.html>.

<sup>73</sup> Entrevista a la Ministra Trujillo por el Comité Español de Representantes de Personas con Discapacidad, <http://www.cermi.es/NR/rdonlyres/5A2D4FDC-B1EB-46B0-BC99-5407BAF39C46/4677/Cer1012.pdf>.

<sup>74</sup> Véase un análisis más completo de las diversas discriminaciones que sufren los romaníes en España en el *National Analytical Study on Housing (Raxen Focal Point for Spain)*, octubre de 2003, [http://fra.europa.eu/fra/material/pub/RAXEN/4/house/ES\\_Housing.pdf](http://fra.europa.eu/fra/material/pub/RAXEN/4/house/ES_Housing.pdf). Según algunos estudios, en España se tiene una percepción negativa de los romaníes, en particular en cuestiones relativas a la vivienda y el alquiler (véase, por ejemplo, Centro de Investigaciones

72. Según la Asociación Secretariado General Gitano, en 1999 la población romaní de España ascendía a 630.000 habitantes, que en su mayoría se concentraban en Andalucía (45,35%), seguido de Madrid (9,37%) y Cataluña (8,39%)<sup>75</sup>. Varios órganos internacionales y regionales y organizaciones de la sociedad civil han expresado su preocupación por la discriminación y la situación adversa que sufren las comunidades romaníes en España<sup>76</sup>.

73. El problema de la vivienda es especialmente importante para este grupo de población. Con frecuencia, los asentamientos romaníes son reubicados debido a presiones derivadas del desarrollo urbano, o a instancias de los vecinos, lo que ha dificultado su integración social y, en algunos casos, ha dado lugar a la segregación del nuevo reasentamiento.

## F. Los migrantes

74. En Almería, El Ejido y Roquetas de Mar (Andalucía), el Relator Especial escuchó testimonios de primera mano de trabajadores migratorios que sufren discriminación en su acceso a la vivienda, residen en viviendas improvisadas, en zonas en obras o hacinados en casas, o que alquilaban camas por horas.<sup>77</sup> Visitó estructuras en las que los trabajadores vivían en condiciones muy deficientes. Sorprende al Relator Especial que, aunque la economía de algunas regiones se ha beneficiado mucho de la mano de obra aportada por los migrantes, no se haya hecho lo suficiente para hacer frente a las necesidades de vivienda de estas personas<sup>78</sup>.

75. A ese respecto, el Relator Especial está de acuerdo con las recomendaciones formuladas por la Relatora Especial sobre los derechos humanos de los migrantes durante su visita a España en 2003. En particular, el Estado debería adoptar "políticas activas para fomentar alquiler de

---

Sociológicas (CIS), barómetro de noviembre de 2005, estudio N° 2.625, preguntas 16 y 17, <http://www.cis.es>).

<sup>75</sup> Departament de Benestar i Família (2006), *Estudi sobre la població gitana de Catalunya, Informe final*, Barcelona, Generalitat de Catalunya, pág. 17.

<sup>76</sup> Véase, por ejemplo, *Documentos Oficiales de la Asamblea General, quincuagésimo noveno período de sesiones, Suplemento N° 38 (A/59/38)*, Parte II, párr. 344. Observaciones finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial (CERD/C/64/CO/6), párr.15; Declaración del Comisionado del Consejo de Europa para los Derechos Humanos y del Relator Especial, en <http://www.unhcr.ch/hurricane/hurricane.nsf/view01/024CB02DF5A5C358C125737E00367?open=document>, o SOS Racismo Navarra, Informe anual año 2007 sobre el racismo en Navarra.

<sup>77</sup> Véase el *National Analytical Study on Housing, Raxen Focal Point for Spain*, octubre de 2003, [http://fra.europa.eu/fra/material/pub/RAXEN/4/house/ES\\_Housing.pdf](http://fra.europa.eu/fra/material/pub/RAXEN/4/house/ES_Housing.pdf).

<sup>78</sup> Véanse los informes del Defensor del Pueblo Andaluz: *El alojamiento y la vivienda de los trabajadores inmigrantes en la provincia de Huelva*, Informe especial al Parlamento de Andalucía, julio de 2001, y *Chabolismo en Andalucía*, Informe especial al Parlamento, diciembre de 2005, <http://www.defensor-and.es> y Fernández, F., y Checa, J.C. (2003) "Vivienda y segregación de los inmigrantes en Andalucía", *Scripta Nova*, Vol. VII, N° 146.



vivienda protegido para los migrantes" de bajos ingresos, "ofreciendo garantías a los propietarios y lanzando campañas de sensibilización contra el racismo y la xenofobia"<sup>79</sup>. Lamentablemente, hay escasos indicios de que se hayan llevado a la práctica esas recomendaciones.

76. Las leyes españolas relativas a la inmigración, en vez de consagrar el derecho a la vivienda, conciben la vivienda adecuada como una obligación del residente para poder trabajar y ejercer el derecho a la reagrupación familiar<sup>80</sup>.

77. Las comunidades autónomas han subsanado en parte la insuficiencia del Plan Estatal; por ejemplo, en Cataluña se ha desarrollado este último mediante el Plan para el derecho a la Vivienda 2004-2007. A diferencia del Plan Estatal, Cataluña ha incluido a los migrantes entre los grupos que necesitan medidas específicas.

### G. Las personas sin hogar

78. El Instituto Nacional de Estadística (INE) de España estimó, a finales de 2005, que en España había 21.900 personas sin hogar que eran atendidas más o menos regular o esporádicamente por la red de centros (comedores o albergues) existentes en las ciudades con más de 20.000 habitantes<sup>81</sup>. Sin embargo, esta cifra puede ser demasiado baja, ya que no hay un consenso oficial sobre la definición de persona sin hogar<sup>82</sup>. Por ejemplo, según estimaciones oficiales del Gobierno de Cataluña, hay 6.000 personas sin hogar, mientras que, según la encuesta nacional realizada por el INE en 2005, en esa misma región, había 2.428 personas sin hogar<sup>83</sup>.

---

<sup>79</sup> Informe de la Relatora Especial sobre los derechos humanos de los trabajadores migrantes sobre su visita a España (E/CN.4/2004/76/Add.2).

<sup>80</sup> El Real Decreto N° 2393/2004, de 30 de noviembre de 2004, confirma la extinción de la autorización de residencia y trabajo, cuando el extranjero "deje de disponer de [...] vivienda adecuada, sin que pueda disponer [de ella] en un plazo de tres meses" (art. 75). En cuanto a la reagrupación familiar, se prevé que un certificado de la corporación local o un acta notarial probarán que el solicitante "dispone de una vivienda adecuada para atender a las necesidades del reagrupante y la familia" (art. 42).

<sup>81</sup> Pedro José Cabrera, *Report on Statistics European Observatory on Homelessness*, European Federation of National Organizations Working with the Homeless (FEANTSA), julio de 2006, en [http://www.feantsa.org/files/transnational\\_reports/2006reports/06RSen.pdf](http://www.feantsa.org/files/transnational_reports/2006reports/06RSen.pdf).

<sup>82</sup> "En España no se trata de forma sistemática la cuestión de las personas sin hogar, y la coordinación es insuficiente. La falta de coordinación entre los centros para las personas sin hogar, así como entre esos centros y los proveedores de servicios, hace imposible recabar información fiable a intervalos regulares". (DG Empleo, Asuntos Sociales e Igualdad de Oportunidades de la Comisión Europea, *Measurement of Homelessness at European Union Level*, enero de 2007, pág. 37).

<sup>83</sup> Base de datos en línea del Instituto Nacional de Estadística (<http://www.ine.es/inebase/>) y *Pacte Nacional per l'Habitatge 2007-2016*, Generalitat de Catalunya, ([http://mediambient.gencat.net/cat/ciutadans/habitatge/pacte\\_habitatge\\_2007.pdf](http://mediambient.gencat.net/cat/ciutadans/habitatge/pacte_habitatge_2007.pdf)).

79. Según un estudio del Instituto Nacional de Estadística de España realizado en 2006, la oferta de camas en los albergues para personas sin hogar asciende a 13.003 camas diarias en todo el país, y la tasa media de ocupación es del 83,1%. La gran mayoría de los centros de acogida son centros privados o gestionados por organizaciones cívicas. Según la encuesta, los grupos más importantes de beneficiarios de estos servicios son los migrantes y las mujeres víctimas de la violencia.

80. En los estudios se tiende a señalar un cambio de tendencia en cuanto a la composición del grupo de personas sin hogar en España, formado cada vez más por mujeres, familias monoparentales, personas divorciadas y separadas, jóvenes y menores no acompañados, y migrantes; estos últimos representan casi la mitad de este grupo de población. Las personas sin hogar necesitan alojamientos adaptados a sus necesidades y circunstancias particulares, como alojamientos de emergencia o viviendas provisionales a mediano o largo plazo.

81. El Relator Especial cree que el problema de las personas sin hogar es un fenómeno complejo y, como tal, debe abordarse adoptando una perspectiva amplia basada en los derechos humanos y coordinando los distintos niveles administrativos, las áreas políticas, las organizaciones sin fines de lucro y el sector privado<sup>84</sup>. Además, considera que no sólo deberían ocuparse de esta cuestión los servicios sociales, sino que los departamentos de vivienda también deberían intervenir en la solución de estos problemas. Por tanto, la asignación de viviendas a las personas sin hogar debería recogerse en el Plan Estatal de Vivienda, al igual que los pisos para trabajadores jóvenes.

82. Como primera medida hacia la elaboración de una política de vivienda que satisfaga las necesidades de las personas sin hogar, el Estado español debería investigar este fenómeno en mayor detalle, prestando atención a las características cuantitativas y cualitativas de este grupo, y a los factores que producen esta situación.

83. Por último, el Relator considera que, siguiendo el ejemplo de Escocia<sup>85</sup>, el Estado español debería considerar urgentemente la posibilidad de garantizar los derechos a la vivienda de las personas sin hogar, teniendo en cuenta su diversidad.

## VI. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

**84. Al Relator Especial le complace escuchar que, después de realizar su misión, el Gobierno ha respondido positivamente a sus observaciones iniciales y se ha comprometido a hacer frente a la situación con presteza. Por ejemplo, el Gobierno ha reconocido la necesidad de promover la vivienda de alquiler pública y ha puesto en marcha deducciones fiscales para los arrendatarios, a fin de apoyar esta opción de vivienda.**

---

<sup>84</sup> A este respecto, véase el Informe del Relator Especial que se centró en las personas sin hogar (E/CN.4/2005/48).

<sup>85</sup> Homelessness, etc. (Scotland) Act 2003, <http://www.opsi.gov.uk/legislation/scotland/acts2003/20030010.htm>.

85. El Relator Especial considera que, además de estas medidas, España debería reflexionar sobre sus políticas económicas y sociales. Las políticas y leyes que emanen de esa reflexión deberían adoptar un enfoque de la vivienda y el suelo basado en los derechos humanos. La fuerza impulsora de ese enfoque pueden ser la Constitución de España y los instrumentos internacionales de derechos humanos. Es necesario que en todos los ministerios españoles haya una educación y un aprendizaje rigurosos de los derechos humanos, y que se conozcan las observaciones generales y otros instrumentos interpretativos que puedan resultar útiles para la elaboración de textos jurídicos y políticas referentes al derecho a una vivienda adecuada.

86. A pesar de que en las disposiciones de la Constitución se reconoce que la vivienda es un derecho básico, en la práctica es considerada un simple bien de consumo, que se compra y se vende. En este contexto, debe recuperarse la función social de la vivienda y aplicarse plenamente el artículo 47 de la Constitución. Todos los sectores de la sociedad, incluidos los promotores inmobiliarios, los constructores, las agencias inmobiliarias, los grupos de la sociedad civil y otros agentes de los sectores público y privado, deben participar en la realización de este derecho humano básico.

87. España debería adoptar una política nacional de vivienda integral y coordinada, basada en los derechos humanos y en la protección de los más vulnerables. En ese contexto, el Relator Especial insta a que se adopte un enfoque indivisible de los derechos humanos en lo que respecta a las políticas sobre vivienda adecuada. Además, es necesario incorporar políticas sociales en todos los planes y políticas sobre urbanismo y vivienda.

88. Las autoridades españolas deberían reunir datos desglosados sobre las condiciones de vivienda, sobre todo relativos a los grupos vulnerables, que proporcionen al Gobierno la información necesaria para iniciar políticas conformes a las obligaciones que le imponen los derechos humanos y la Constitución.

89. La legislación y las políticas del Estado y las comunidades autónomas deberían reconocer los derechos económicos, sociales y culturales, y en particular el derecho a una vivienda adecuada. El Relator Especial recomienda que en el proyecto de Plan Nacional de Derechos Humanos se incluyan todos los derechos económicos, sociales y culturales<sup>86</sup>.

90. El Relator Especial considera que la primacía otorgada al modelo de la vivienda en propiedad ha tenido varias consecuencias negativas para la realización del derecho a una vivienda adecuada. En primer lugar, ha marginado a los sectores de la sociedad que no tienen medios para comprar una vivienda y a los que son objeto de discriminación. Entre esos grupos figuran las mujeres, las familias de bajos ingresos, los migrantes, los jóvenes, las personas de edad y los romaníes. En segundo lugar, ha generado una especulación incontrolada, la cual también ha dado lugar a numerosos problemas, como los casos de corrupción que han recibido una amplia atención en los medios de difusión y están siendo

---

<sup>86</sup> El Gobierno informó al Relator Especial de que el Plan Nacional de Derechos Humanos está en proceso de elaboración y que no podía proporcionarle un borrador del mismo. No se ofreció información alguna sobre su disponibilidad pública para su consulta, o sobre las fechas en que será sometido al Congreso para su examen.

**investigados. La edificación desmedida en varias regiones del país también ha tenido graves consecuencias para el medio ambiente y la sostenibilidad a largo plazo de algunas regiones, en particular las del litoral español<sup>87</sup>.**

**91. Deberían ser objeto de seria reflexión el funcionamiento del mercado, el modelo actual de la vivienda en propiedad y el efecto negativo que éste pueda tener en las opciones de vivienda para las personas de bajos ingresos. El Relator Especial cree que el Gobierno, en todos sus niveles, no tiene más alternativa que intervenir en el mercado de la vivienda y del suelo y regularlo, para garantizar la realización efectiva del derecho a una vivienda adecuada, asequible y accesible mediante un descenso de los precios de la vivienda y del suelo.**

**92. El Relator Especial cree que el modelo de vivienda en propiedad es resultado de que en las últimas décadas se han aplicado políticas que lo han fomentado considerablemente, tanto en el sector inmobiliario público como en el privado, mediante deducciones impositivas y otras medidas. Esto ha dado lugar a una situación en la que no se han promovido lo suficiente otros regímenes de ocupación, como el alquiler para los segmentos de la población con ingresos más bajos.**

**93. El Relator Especial reitera la recomendación del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en la que éste pedía a España que tomara "medidas correctivas para mejorar las condiciones de vivienda y crear más viviendas, individuales o colectivas, así como créditos y subvenciones para las familias de bajos ingresos y los grupos desfavorecidos y marginados con arreglo a la Observación general N° 4 del Comité"<sup>88</sup>.**

**94. El Estado también debería castigar con dureza prácticas tales como el acoso inmobiliario, la corrupción y la discriminación en el sector inmobiliario. Deberían ponerse a disposición de todos los residentes de España procedimientos adecuados de investigación, sanción y reparación. El Relator Especial es de la opinión que son necesarias investigaciones y enjuiciamientos más rigurosos de las personas responsables de estos casos, en particular promotores, y aboga por una aplicación más rigurosa de la legislación actual, como las disposiciones pertinentes de la nueva Ley de suelo.**

**95. Las autoridades a todos los niveles deberían estudiar la aplicación de los Principios básicos y directrices sobre los desalojos y el desplazamiento generados por el desarrollo, en particular la recomendación de llevar a cabo evaluaciones de los efectos de los desalojos<sup>89</sup>.**

---

<sup>87</sup> Véase por ejemplo Greenpeace, *Destrucción a toda costa, Informe sobre la situación del litoral español*, junio de 2007 (<http://www.greenpeace.org/raw/content/espana/reports/destruccion-a-toda-cos-2.pdf>).

<sup>88</sup> Observaciones finales del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (E/C.12/1/Add. 99).

<sup>89</sup> Véase el informe del Relator Especial (A/HCR/4/18).

96. España podría estudiar la posibilidad de instituir una comisión de derechos humanos independiente que disponga de los recursos adecuados, con arreglo a los Principios relativos al estatuto de las instituciones nacionales de promoción y protección de los derechos humanos (Principios de París). El Relator Especial también cree que deben reforzarse las oficinas del Defensor del Pueblo. El buen funcionamiento de estos órganos independientes es fundamental para que quienes sufren violaciones del derecho a la vivienda puedan recurrir a mecanismos efectivos de denuncia y reparación.

97. El Relator Especial cree que el Estado debería garantizar la posibilidad de invocar ante los tribunales el derecho a una vivienda adecuada, consagrado en la Constitución de España y en los correspondientes instrumentos internacionales, mediante mecanismos de denuncia accesibles a todos. Es necesario que se apliquen sin demora las recomendaciones de los órganos establecidos en virtud de tratados y del Relator Especial.

98. Las autoridades a todos los niveles deberían ocuparse urgentemente de la adversa situación creada por la falta de vivienda y servicios sociales para algunos sectores de la sociedad, como los grupos vulnerables y las personas de bajos ingresos, las personas sin hogar, los migrantes y los romaníes.

99. Habida cuenta de la relación entre la violencia contra la mujer y el derecho de la mujer a una vivienda adecuada, el Relator Especial recomienda a las autoridades españolas que prosigan y amplíen su labor en este ámbito, y en particular que actúen con la diligencia debida para impedir, investigar y castigar los actos de violencia contra la mujer; que velen por que las mujeres puedan disponer de albergues temporales y apropiados, y que garanticen la seguridad de las mujeres en cualquier circunstancia. El Relator Especial recomienda que, en este contexto, el Gobierno aplique las soluciones propuestas durante la labor llevada a cabo por la Comisión de Derechos Humanos en lo relativo a la mujer y la vivienda, como son la introducción de disposiciones contra la violencia en la legislación y las políticas relativas a la vivienda, y la inclusión, en las leyes sobre la violencia doméstica, de disposiciones destinadas a proteger el derecho de la mujer a una vivienda adecuada, a la intimidad y a la seguridad<sup>90</sup>.

100. Las autoridades deben velar por que las viviendas sociales públicas sean asequibles y satisfagan las necesidades de todos, y por que se creen tipos de alojamiento diversos que permitan atender a situaciones variadas. Entre estos tipos de alojamiento debería haber albergues, viviendas de emergencia, casas de huéspedes y viviendas de transición.

101. Hay una necesidad urgente de aumentar la oferta de viviendas de alquiler mediante la construcción de viviendas de alquiler más asequibles, la utilización más intensiva de los edificios vacíos y la consolidación de un parque de viviendas de alquiler gestionado con

---

<sup>90</sup> Véanse los estudios preparados por el Relator Especial sobre una vivienda adecuada (E/CN.4/2003/55 y E/CN.4/2005/43), especialmente los párrafos 41 a 48, y E/CN.4/2006/118, especialmente los párrafos 32 a 36. Véase también la sección del sitio web del Relator Especial dedicada al tema de la mujer y la vivienda: <http://www.ohchr.org/english/issues/housing/women.htm>.

**fondos públicos para atender a la demanda de la población de bajos ingresos y garantizar a los inquilinos la seguridad de los contratos de arrendamiento.**

**102. El Relator Especial insta a las autoridades españolas a que adopten una definición oficial de persona sin hogar<sup>91</sup>. Para hacer frente a la situación de estas personas, lo más importante es reunir estadísticas y datos fiables sobre el fenómeno en España, como ya pidió el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales<sup>92</sup>. El Gobierno también debería elaborar un programa global de reintegración social para todas las personas sin hogar, en coordinación con los departamentos de vivienda y asuntos sociales de las distintas administraciones públicas y las ONG; aumentar el número de plazas en los albergues de emergencia y de transición, e incorporar a su política de vivienda el problema de las personas sin hogar.**

**103. El Relator Especial recomienda que se adopten todas las medidas posibles para velar por la igualdad de oportunidades en el acceso a la vivienda y para implantar mecanismos sólidos que documenten la discriminación en el acceso a la vivienda, con inclusión de instrumentos estadísticos<sup>93</sup>.**

**104. El Relator Especial toma nota de los esfuerzos realizados recientemente por el Gobierno a diversos niveles para consultar a la sociedad civil sobre la formulación de las políticas, las estrategias y los planes de vivienda y urbanismo, principalmente el Plan Nacional de Vivienda de 2005 y el proyecto de Ley de suelo, y exhorta a las autoridades españolas a que prosigan su labor y velen por que ésta sea cada vez más efectiva y eficaz.**

-----

---

<sup>91</sup> Las autoridades podrían plantearse adoptar la Tipología europea de la falta de vivienda y la exclusión relacionada con la vivienda (<http://www.feantsa.org/code/en/pg.asp?Page=484>) o las definiciones operativas adoptadas en Australia (véase el informe de la misión del Relator Especial a ese país (A/HRC/4/18/Add.2), cap. II, sección A).

<sup>92</sup> Véase E/C.12/1/Add.99. El Ministerio de la Vivienda informó al Relator Especial de que no se dispone de estadísticas o cifras sobre el fenómeno de las personas sin hogar en España.

<sup>93</sup> Véase CERD/C/304/Add.95, párr. 9. Puede obtenerse más información sobre los indicadores relativos al derecho a una vivienda adecuada en el informe del Relator Especial (A/HRC/4/18), párrs. 3 a 15.