



# “LA CRISIS DE LA VIVIENDA NO HA TERMINADO”

El derecho a la vivienda y  
el impacto de los desahucios  
de viviendas en alquiler sobre  
las mujeres en España

AMNISTÍA  
INTERNACIONAL



**Amnistía Internacional es una organización global e independiente formada por más de 7 millones de personas que actúan contra la injusticia defendiendo los derechos humanos en todo el mundo.**

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

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

© Amnistía Internacional España

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

Fecha de cierre del informe: 25 de abril de 2017.

Amnistía Internacional España  
C/ Fernando VI, 8 – 1º izda  
28004 Madrid  
Tel.: 91 3101277

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

Foto de portada: *María Isabel Rodríguez, a la izquierda, y varios activistas desmantelan el campamento que levantaron junto a la vivienda de la que han sido desalojados en Madrid, octubre 2013.*  
© Foto AP / Andrés Kudacki.

# ÍNDICE

<b>RESUMEN EJECUTIVO</b>	4
<b>METODOLOGÍA</b>	8
<b>1. ANTECEDENTES: LA VIVIENDA Y LOS DESAHUCIOS POR IMPAGO DE ALQUILER EN ESPAÑA</b>	10
<b>2. MARCO INTERNACIONAL DE DERECHOS HUMANOS</b>	16
2.1. Derechos económicos, sociales y culturales	16
2.2. No discriminación e igualdad	17
2.3. Desalojos y vivienda adecuada	18
2.4. La perspectiva de género en el derecho a una vivienda adecuada	20
2.5. Prueba de proporcionalidad de las injerencias en el derecho a la vivienda y la vida privada y familiar	21
<b>3. AUSENCIA DE EVALUACIÓN DE LA PROPORCIONALIDAD EN LOS DESAHUCIOS DE VIVIENDAS EN ALQUILER</b>	23
<b>4. MADRID Y CATALUÑA: ACCIÓN INSUFICIENTE SOBRE EL ACCESO A LA VIVIENDA Y LA SEGURIDAD EN LA TENENCIA</b>	28
4.1. Madrid: Las autoridades hacen oídos sordos a las personas desahuciadas por las sociedades de inversión que compraron y tomaron el control de viviendas sociales	31
4.2. Cataluña: Coordinación insuficiente para aplicar los protocolos de 2013	36
4.3. Madrid: Ausencia de alternativas de vivienda para las víctimas de violencia de género	39
<b>5. CONCLUSIONES</b>	43
<b>6. RECOMENDACIONES</b>	45

# RESUMEN EJECUTIVO

Desde el comienzo de la crisis económica en 2008, decenas de miles de personas que no podían mantenerse al día en el pago del alquiler de su vivienda han sido desahuciadas.

La legislación que regula los contratos de alquiler y los desahucios, sometida a varias reformas desde 2009 (la más importante en 2013), **no garantiza la seguridad de tenencia**. La duración legal de los contratos de alquiler y los plazos judiciales en caso de desahucio se han acortado, **y la ley no permite a los jueces evaluar la proporcionalidad del desahucio** en función de las circunstancias particulares de cada caso.

Tras el desahucio, muchas personas no pueden eludir la **trampa de la vivienda insegura** porque las autoridades públicas no proporcionan las alternativas de alojamiento necesarias. Las autoridades no están adoptando las medidas necesarias para evitar que las personas afectadas por los desahucios se queden sin hogar, ni están destinando los recursos necesarios a la protección y realización del derecho a la vivienda de las personas que lo necesitan.

**Esto queda especialmente patente en el caso de las mujeres que se enfrentan a múltiples formas de discriminación, lo que afecta al disfrute de sus derechos económicos y sociales, como las madres solteras, las mujeres que se encargan del cuidado de otras personas, las mujeres inmigrantes, las mujeres con discapacidad y las víctimas de violencia de género.** Todo ello da lugar a violaciones de las obligaciones internacionales de España en materia de derechos humanos.

El gasto público general de España en “vivienda y servicios comunitarios” fue del 0,50% del PIB en 2014 (últimos datos comparativos disponibles), inferior al de la mayoría de los países de la OCDE, entre ellos Estados Unidos (0,54%), Portugal (0,60%), Eslovaquia (0,61%) y Francia (1,44%).

El presupuesto público español para acceso a la vivienda y fomento de la edificación en 2016 apenas superó los 587 millones de euros, lo que representa menos del 36,5% de los 1.606 millones de 2009.

España es, de todos los Estados de la OCDE, el que tiene la peor relación entre el precio de la vivienda y los ingresos. Esto significa que en ningún otro país de la OCDE los ingresos se han quedado tan rezagados respecto a los precios de la vivienda como en España.

España es también el país de la UE donde más ha subido el gasto particular en vivienda, pasando de representar el 17,4% del gasto total de los hogares en 2005 al 23,0% en 2015.

La crisis del derecho a la vivienda continúa. En 2016 hubo 34.193 desahucios de viviendas en alquiler en España (además de 26.397 desalojos hipotecarios), 6.710 en la provincia de Barcelona y 4.760 en la Comunidad de Madrid. Con alrededor del 26% de la población, estas dos provincias juntas concentran el 34% de todos los desahucios de viviendas en alquiler del país.

Sin embargo, estos datos no reflejan el panorama completo. Los datos públicos sólo reflejan la distribución territorial de los desahucios (y de las ejecuciones hipotecarias, en el caso de los desalojos hipotecarios), pero **no hay información disponible sobre el número de personas afectadas**: no se sabe cuántas de ellas son hombres, mujeres, menores, personas adultas, víctimas de violencia de género, personas extranjeras o de otros grupos, ni si, como consecuencia de los desahucios y los desalojos, ha

aumentado el número de personas sin hogar. Los datos estadísticos ni siquiera distinguen la vivienda de otras propiedades, como plazas de garaje o locales comerciales.

Cientos de miles de familias se enfrentan a la pobreza, la exclusión social y la privación material, que afectan especialmente a las mujeres. Con una tasa de desempleo que todavía asciende al 18,6% (20,3% para las mujeres y 17,2% para los hombres), el índice medio de exposición a la pobreza es del 22,1%, y del 37,5% en el caso de las familias monoparentales, el 83% de las cuales están encabezadas por mujeres. La vivienda en alquiler también predomina de manera significativa en las familias monoparentales: el 28,1% vive en casas de alquiler, frente al 15,6% de las familias medias.

### **FALTA DE EVALUACIÓN DE LA PROPORCIONALIDAD EN LOS DESAHUCIOS DE VIVIENDAS EN ALQUILER**

El derecho a la vivienda no es justiciable en España, hecho que está en la raíz de la ineficacia de los recursos a disposición de quienes atraviesan procesos de desahucio de viviendas en alquiler y viven en casas inseguras. El derecho a la vivienda, al igual que otros derechos económicos, sociales y culturales, no está debidamente protegido en la Constitución ni en la legislación ordinaria.

La Ley de Enjuiciamiento Civil, que pertenece al área de competencias de las autoridades estatales, no da al juez/a los medios para examinar la proporcionalidad y razonabilidad del desahucio teniendo en cuenta el grado potencial de vulnerabilidad del inquilino/a y la desigualdad material y procesal entre el arrendador/a que presenta la demanda y el inquilino/a demandado/a.

Inquilinos/as, organizaciones del tercer sector, trabajadores/as sociales o abogados/as de oficio pueden contribuir a convencer al tribunal de que suspenda el lanzamiento durante un mes aproximadamente, para que se disponga de un plazo mayor para buscar alojamiento alternativo, pero la suspensión es sólo una medida discrecional tras la determinación del fondo de la causa.

La falta de evaluación de la proporcionalidad en caso de desahucio tiene efectos especialmente perjudiciales para las mujeres, que constituyen una parte desproporcionadamente alta de quienes realizan trabajos a tiempo parcial, suelen estar en el lado inferior de la brecha salarial y a menudo asumen el cuidado de otras personas en el hogar.

### **MADRID: LAS AUTORIDADES HACEN OÍDOS SORDOS A LOS INQUILINOS/AS DE VIVIENDAS SOCIALES COMPRADAS POR SOCIEDADES DE INVERSIÓN**

Entre 2011 y 2013, la Comunidad de Madrid y el Ayuntamiento de Madrid vendieron conjuntamente 4.800 viviendas sociales y otras propiedades a sociedades de inversión, reduciendo con ello la cantidad de recursos disponibles para satisfacer el derecho a la vivienda de quienes no pueden satisfacerlo por sus propios medios.

Las autoridades públicas no explicaron cómo ni por qué esta venta de viviendas sociales podía servir para abordar la demanda creciente de estas viviendas debido al gran número de desahucios y desalojos. En su actuación, las autoridades no tuvieron en cuenta el hecho de que la vivienda social desempeña un papel clave en la satisfacción del derecho a la vivienda.

Los gobiernos municipales y autonómicos prometieron públicamente que las condiciones de los inquilinos/as no se verían afectadas. En algunos casos, los inquilinos/as recibieron comunicaciones tras la venta según las cuales los nuevos propietarios/as se subrogaban en todos los derechos y obligaciones como arrendadores/as.

Sin embargo, Amnistía Internacional ha comprobado que, en la práctica, los precios del alquiler son superiores, bien porque las nuevas empresas arrendadoras han añadido cargos adicionales por servicios de seguridad o limpieza, o bien porque a los inquilinos/as se les ha denegado la prórroga de las ayudas a la vivienda que percibían del gobierno autonómico puesto que sus casas ya no son de propiedad pública.

Las nuevas empresas arrendadoras han desahuciado a personas que no podían seguir pagando sus alquileres supuestamente sociales, y lo han hecho en un contexto de desinformación, miedo y estigmatización.

### **CATALUÑA: LOS PROTOCOLOS DE 2013 NO ASEGURAN UN ALOJAMIENTO ALTERNATIVO**

De acuerdo con dos protocolos firmados en 2013 por las autoridades judiciales, el Ayuntamiento de Barcelona, el gobierno de Cataluña y otros ayuntamientos, los juzgados informarán a los servicios sociales cuando reciban una demanda de desahucio que afecte, entre otras, a personas menores de edad, de avanzada edad, con discapacidad o con problemas de salud mental.

En virtud de estos protocolos se debería proporcionar a los servicios sociales la información necesaria y el tiempo suficiente para buscar alojamiento alternativo a las personas en riesgo de exclusión social. Sin embargo, Amnistía Internacional ha sabido que los servicios sociales no siempre reciben la notificación del tribunal con antelación suficiente para poder dar una respuesta efectiva. Los servicios sociales pueden intervenir en caso de desahucio o desalojo con independencia del protocolo si reciben la información por otros canales, como el abogado/a de oficio, un grupo de solidaridad o los propios trabajadores/as sociales, pero sólo intervinieron en aplicación del protocolo en 564 de los 3.024 desahucios de viviendas en alquiler ejecutados en Barcelona en 2016.

No existe un protocolo semejante en Madrid.

### **MADRID: PARA DEMASIADAS VÍCTIMAS DE VIOLENCIA DE GÉNERO LA PROMESA DE ACCESO PRIORITARIO A VIVIENDA SOCIAL NO VALE NI EL PAPEL EN QUE ESTÁ ESCRITA**

Con arreglo a la Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género, el colectivo de las víctimas de violencia de género debe considerarse un grupo prioritario para la asignación de prestaciones sociales y ayudas a la vivienda.

Sin embargo, con arreglo a la legislación y la práctica en la Comunidad de Madrid, se exige una sentencia condenatoria o una orden de protección para que las víctimas de violencia de género tengan acceso prioritario a una vivienda social. Este requisito no se aplica en Cataluña.

En la práctica, este requisito significa que la mayoría de las víctimas de violencia de género no consiguen el apoyo necesario para poder satisfacer su derecho a la vivienda.

En la encuesta sobre violencia de género realizada por el Ministerio de Sanidad, Asuntos Sociales e Igualdad en toda España en 2015, unas 556.000 mujeres afirmaron que habían sufrido violencia de género en los últimos 12 meses. En 2016, se presentaron 142.893 denuncias policiales/judiciales y 43.311 solicitudes de orden de protección, de las que se concedieron 24.367. En el caso de Madrid, se presentaron 5.810 solicitudes de orden de protección, de las que se aceptaron 2.954. Eso significa que de todas las mujeres de Madrid que dieron un paso adelante y denunciaron la violencia ante los tribunales el 49.2% vio inadmitida o rechazada su solicitud y, por tanto, no obtuvo acceso prioritario a una vivienda social.

Además, debido a que el parque de vivienda pública es en gran medida insuficiente, incluso las víctimas de violencia de género que han conseguido una orden de protección pueden tener que esperar mucho tiempo, hasta el punto de que lo que se suponía que era una medida de protección resulta ser una promesa vacía.

En lugar de exigir la presentación de un fallo condenatorio o una orden de protección, las autoridades en materia de vivienda podrían recurrir a los trabajadores/as sociales municipales o a las oficinas públicas de atención a las víctimas de violencia de género para identificar a las que sufren esta clase de violencia.

## **OBLIGACIONES INTERNACIONALES EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS**

Tanto la discriminación directa como la indirecta son contrarias al derecho internacional de los derechos humanos. La legislación y las políticas públicas deben tener por objeto poner fin a las prácticas discriminatorias y resolver las desigualdades. El Estado debe recopilar información cualitativa y cuantitativa sobre los recursos disponibles y las necesidades de vivienda de la población, especialmente de las personas más vulnerables o las que están expuestas a múltiples formas de discriminación. Las autoridades deben identificar también indicadores y puntos de referencia adecuados que se basen en datos desglosados por sexo, entre otras variables.

Toda persona en riesgo de sufrir una injerencia en su hogar debe poder solicitar que un tribunal determine la proporcionalidad de la medida. Debe prestarse atención a la situación particular y las consecuencias de un desalojo antes de decidir si es adecuado llevarlo a cabo, en particular cuando pueda dejar a las personas afectadas sin hogar o expuestas a sufrir violaciones de otros derechos humanos.

Cuando las personas afectadas por un desalojo no disponen de recursos, el Estado debe adoptar todas las medidas necesarias, hasta el máximo de los recursos disponibles, para proporcionarles una vivienda alternativa adecuada.

La provisión de vivienda y prestaciones sociales con carácter prioritario a las víctimas de violencia de género no debe depender de la disposición de las víctimas a presentar cargos o a declarar contra el autor de los delitos, y menos aún de su capacidad de conseguir una orden de protección.

Para que sea acorde con las normas internacionales de derechos humanos, la vivienda debe ser asequible. El Estado debe no sólo garantizar que el costo medio de la vivienda se corresponde con los ingresos medios, sino también asegurarse de que la carga que soportan las familias más desfavorecidas es compatible con sus limitados recursos. Los Estados deben incrementar el gasto en vivienda para evitar los efectos negativos de las crisis en el sector de la vivienda.

## **RECOMENDACIONES**

El gobierno español debe garantizar que el marco jurídico que regula el procedimiento de desalojo incorpora salvaguardias adecuadas, incluido un test de proporcionalidad. El gobierno debe asimismo presentar ante las Cortes Generales un proyecto de ley sobre el derecho a la vivienda basado en las normas internacionales de derechos humanos, y trabajar en coordinación con las comunidades autónomas para destinar más recursos a ampliar el parque de vivienda social.

Las autoridades judiciales y los servicios sociales de Cataluña deben aplicar debidamente los protocolos de 2013, garantizando viviendas alternativas adecuadas a las personas desalojadas que no pueden procurarse una, e introduciendo los cambios necesarios para que, al activarse el procedimiento de desahucio, los juzgados comuniquen cuanto antes la información pertinente a los servicios sociales.

La Comunidad de Madrid debe ofrecer igual protección a los inquilinos/as de viviendas sociales de propiedad pública y a los de viviendas vendidas a sociedades de inversión. En particular, el gobierno autonómico debe restablecer las prestaciones sociales para garantizar que estas personas pueden hacer frente a todos los pagos y las autoridades autonómicas y locales deben evitar los desahucios de viviendas sociales sin la provisión de una vivienda alternativa. Las autoridades municipales y autonómicas deben dejar de considerar las órdenes de protección y las denuncias policiales o judiciales requisitos para que las víctimas de violencia de género tengan acceso prioritario a una vivienda social.

# METODOLOGÍA

Este informe es fruto de un proyecto de investigación realizado entre marzo de 2016 y marzo de 2017. Se centra en la Comunidad de Madrid y Cataluña. En ambas comunidades autónomas se concentra el mayor número de desahucios de viviendas en alquiler en España, sobre todo en las ciudades de Madrid y Barcelona y sus inmediaciones. Con alrededor del 26% de la población, estas dos provincias juntas concentran el 34% de todos los desahucios de viviendas en alquiler.<sup>1</sup> La decisión de prestar especial atención a estas dos comunidades permitió además profundizar en los asuntos y las recomendaciones del informe *Derechos desalojados*, publicado por Amnistía Internacional en 2015, que también se centraba en los territorios de Madrid y Cataluña.<sup>2</sup>

En la preparación de este informe, Amnistía Internacional analizó las reformas jurídicas introducidas desde 2009 en materia de contratos de vivienda en alquiler y procedimientos de desahucio, así como las tendencias presupuestarias y datos estadísticos oficiales y de otra índole de las siguientes instituciones públicas: el Fondo Monetario Internacional, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), Eurostat, el Banco de España, el Ministerio de Fomento, el Instituto de la Mujer, el Consejo General del Poder Judicial (CGPJ) y el Instituto Nacional de Estadística (INE). Además, Amnistía Internacional consultó textos académicos pertinentes sobre legislación y políticas de vivienda en España.

Amnistía Internacional se reunió con un total de 61 personas ya desahuciadas o en riesgo de serlo: a) 23 entrevistas individuales (16 en Madrid y 7 en Barcelona, a 19 mujeres y 4 hombres), incluidas 14 personas que habían pagado un alquiler social al IVIMA (la actual Agencia de la Vivienda Social) o a la EMVS (Empresa Municipal de Vivienda y Suelo) en Madrid, y cuyas viviendas se habían vendido a sociedades de inversión entre 2011 y 2013, y b) dos grupos de enfoque: uno en Barcelona, con 7 participantes (5 mujeres y 2 hombres) y otro en Madrid, con 31 participantes (17 mujeres y 14 hombres).

Asimismo, la organización se reunió con 8 organizaciones de la sociedad civil, 3 expertos en políticas de urbanismo y vivienda, 2 jueces, 5 abogados, 3 letrados de la administración de justicia, 5 trabajadores de los servicios sociales municipales de Madrid y Barcelona, 3 representantes de la oficina establecida por el Ayuntamiento de Barcelona para responder a situaciones de emergencia relacionadas con los desalojos y desahucios y la vivienda (*Unitat contra l'Exclusió Residencial, UCER*) y 3 miembros del personal del Defensor del Pueblo de Cataluña (*Síndic de Greuges*).

Amnistía Internacional se reunió con las siguientes autoridades públicas: del gobierno central, con el Ministerio de Justicia; de Madrid, con la Dirección General de Servicios Sociales e Integración Social y la directora de la Agencia de Vivienda Social de la Comunidad de Madrid, con la concejala de Equidad Derechos Sociales y Empleo —que además preside la Empresa Municipal de la Vivienda y Suelo (EMVS)— y con una representante del Servicio de Orientación Jurídica del Colegio de Abogados de Madrid; y de Cataluña, con los servicios autonómicos de vivienda de Cataluña (Habitatge) y los servicios municipales

---

<sup>1</sup> Fuente: Estadística judicial sobre el efecto de la crisis en los órganos judiciales. Datos desde 2007 hasta 2016: <http://www.poderjudicial.es/cgpj/es/Temas/Estadistica-Judicial/Estudios-e-Informes/Efecto-de-la-Crisis-en-los-organos-judiciales/> (3 de marzo de 2017).

<sup>2</sup> Amnistía Internacional, *Derechos desalojados. El derecho a la vivienda y los desalojos hipotecarios en España*, junio de 2015.

de vivienda de Barcelona (Bagursa), con el concejal de vivienda del Ayuntamiento de Barcelona y con una representante del Colegio de Abogados de Barcelona (por teléfono). Por problemas de calendario, no fue posible reunirse con el Ministerio de Fomento ni con la Delegación del Gobierno para la Violencia de Género. El Instituto de la Mujer declinó la solicitud de reunirse con Amnistía Internacional.

Amnistía Internacional solicitó más información de seguimiento a algunas de las autoridades entrevistadas. Se recibió con prontitud una respuesta detallada de los servicios autonómicos de vivienda de Cataluña. Asimismo, se recibió información escrita de la Agencia de Vivienda Social de la Comunidad de Madrid, el Ayuntamiento de Madrid, la Delegación del Gobierno para la Violencia de Género y la Subdirección General de Asistencia a las Víctimas de Violencia de Género de la Comunidad de Madrid.

Amnistía Internacional está en deuda con las Plataformas de Afectados por la Hipoteca (PAH) de Madrid y Barcelona, con Cáritas y Hàbitat3 en Barcelona, con Provivienda, Asociación Proyecto San Fermín y las asociaciones de personas afectadas por la venta de vivienda social por el IVIMA y la EMVS en Madrid y con Stop Desahucios Móstoles.

Amnistía Internacional desea expresar su agradecimiento a todas las personas y organizaciones que han compartido sus opiniones y testimonios. El análisis y las recomendaciones contenidas en este informe sólo han sido posibles gracias a ellas.

Amnistía Internacional desea rendir homenaje al trabajo fundamental de activistas individuales y grupos de la sociedad civil para defender el derecho a la vivienda y empoderar a las víctimas de abusos contra los derechos humanos.

# 1. ANTECEDENTES: LA VIVIENDA Y LOS DESAHUCIOS POR IMPAGO DE ALQUILER EN ESPAÑA

Desde el comienzo de la crisis económica en 2008, decenas de miles de personas que no podían mantenerse al día en el pago del alquiler de su vivienda han sido desahuciadas. Este informe demuestra que, tras el desahucio, muchas de ellas no pueden eludir la trampa de la vivienda insegura porque las autoridades públicas no proporcionan las alternativas de alojamiento necesarias. Esto queda especialmente patente en el caso de las mujeres que se enfrentan a múltiples formas de discriminación, lo que afecta al disfrute de sus derechos económicos y sociales.

En junio de 2015, Amnistía Internacional publicó *Derechos desalojados. El derecho a la vivienda y los desalojos hipotecarios en España*.<sup>3</sup> Centrado en las comunidades autónomas de Madrid y Cataluña, el informe ponía el foco en el aumento de los desalojos hipotecarios y las ejecuciones hipotecarias (aproximadamente 600.000 procedimientos entre 2008 y 2014) en un momento de adopción deliberada e injustificada de medidas regresivas sobre el derecho a la vivienda, en forma de: a) graves recortes del gasto público en vivienda; b) falta de intervención en el mercado inmobiliario privado respecto a las viviendas vacías; c) acortamiento del periodo de calificación de la vivienda social; d) venta del limitado parque de viviendas sociales a sociedades de inversión, y e) medidas regresivas sobre las prestaciones sociales.

El informe señalaba como motivos de preocupación que la vivienda es ampliamente tratada como un activo financiero y no como un derecho humano, y que, en contravención del derecho internacional de los derechos humanos, el procedimiento judicial de la ejecución hipotecaria no respeta los principios de la igualdad de armas, el derecho a un recurso efectivo y la evaluación independiente de la proporcionalidad del desahucio de vivienda habitual.

Este nuevo informe profundiza en algunos de los asuntos y conclusiones planteados en 2015, pero desplaza la atención de los desalojos hipotecarios a los desahucios de viviendas en alquiler, más numerosos, como se expone en el siguiente párrafo. En este capítulo se ofrece una perspectiva general de la dimensión del fenómeno de los desahucios de viviendas en alquiler en el contexto de las políticas de vivienda en España, con especial atención al impacto de género. Tras la presentación del marco jurídico internacional de derechos humanos (capítulo 2), el informe pasa a analizar cómo la ausencia de evaluación individual e imparcial de la proporcionalidad afecta especialmente a las mujeres que sufren un desahucio de vivienda en alquiler (capítulo 3). A continuación muestra que las sociedades de inversión que compraron viviendas sociales en Madrid entre 2011 y 2013 han desahuciado a personas que vivían en pisos anteriormente destinados a vivienda social, mientras las autoridades incumplen las obligaciones de derechos humanos hacia sus antiguos inquilinos/as (capítulo 4.1). El informe revela

---

<sup>3</sup> Amnistía Internacional, *Derechos desalojados*, 2015.

asimismo que los protocolos de 2013 firmados por las autoridades judiciales, los ayuntamientos y la Generalitat de Cataluña no son suficientemente eficaces para prevenir la vivienda insegura (4.2). En Madrid, el acceso prioritario a una vivienda social de las víctimas de violencia de género se interpreta de un modo muy restrictivo, lo que deja a muchas expuestas a una situación de vivienda insegura (4.3). El informe concluye con un conjunto de recomendaciones basadas en el derecho internacional de los derechos humanos, dirigidas al gobierno central, al poder judicial y la administración de justicia, a las comunidades autónomas y a las autoridades de Madrid y Cataluña (capítulos 5 y 6).

En 2016, hubo 34.193 desahucios de viviendas en alquiler en España (frente a 26.397 desalojos hipotecarios) —6.710 de ellos en la provincia de Barcelona y 4.760 en la Comunidad de Madrid—, que representaron cerca del 34% del número total.<sup>4</sup>

Sin embargo, estos datos no reflejan el panorama completo. El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU (CDESC) pidió al gobierno en 2012 que recopilara información estadística desglosada con vistas a identificar a las personas y grupos afectados por las medidas de austeridad.<sup>5</sup> El gobierno no ha seguido esta recomendación hasta la fecha, y sigue sin recopilar datos desglosados sobre el impacto de los desalojos en diferentes grupos. Los datos públicos sólo reflejan la distribución territorial de los desahucios (y las ejecuciones hipotecarias, en el caso de los desalojos hipotecarios), pero no hay información disponible sobre el número de personas afectadas. Los datos sobre personas desalojadas tampoco están desglosados por sexo, edad, origen étnico, discapacidad u otras características. Como consecuencia, se desconoce el número real de mujeres, hombres y niños y niñas que han sido desalojados y tampoco se sabe cuántas personas se han quedado sin hogar por esta causa.<sup>6</sup> Los datos estadísticos sólo indican la distribución territorial del número absoluto de desalojos, pero ni siquiera distinguen las viviendas de otras propiedades, como plazas de garaje o locales comerciales.<sup>7</sup>

Los Estados deben recopilar información cualitativa y cuantitativa sobre las necesidades de vivienda de la población y los recursos disponibles, prestando mucha atención a los efectos de las políticas públicas en diferentes personas y grupos, especialmente los más desfavorecidos.<sup>8</sup> Las estadísticas públicas también deben reflejar una perspectiva de género de conformidad con la Ley para la igualdad efectiva de mujeres y hombres de 2007.<sup>9</sup>

Como ya se ha mencionado, el número de desahucios de viviendas en alquiler es superior al de desalojos hipotecarios. Sin embargo, la mayoría de las personas residen en viviendas que tienen en propiedad, ya sean libres de cargas o hipotecadas. En 2015, el 77,3% de las viviendas estaban ocupadas por sus propietarios/as, mientras que el 15,6% eran viviendas en alquiler.<sup>10</sup> Aunque en los últimos años

---

<sup>4</sup> Hubo 35.677 desahucios por impago de alquiler en 2015, 36.044 en 2014, y 38.141 en 2013. (Fuente: Estadística judicial sobre el efecto de la crisis en los órganos judiciales. Datos desde 2007 hasta 2017, publicados en marzo de 2017). Estos datos no incluyen los desahucios no judiciales mediante arbitraje en derecho, ni los casos en que los inquilinos desalojaron voluntariamente la propiedad.

<sup>5</sup> CDESC, Observaciones finales: España, 2012, párr. 8, doc. ONU: E/C.12/ESP/CO/5; véase también Relator especial sobre el derecho a una vivienda adecuada, Informe tras su misión a España, 2008, párr. 88, doc. ONU: A/HRC/7/16/Add.2.

<sup>6</sup> Human European Consultancy, University of Galway y FEANTSA, *Promoting protection of the right to housing: Homelessness prevention in the context of evictions*, VT/2013/056, 2016, p. 98; documento de trabajo de los servicios de la Comisión, *Informe sobre España 2016, con un examen exhaustivo relativo a la prevención y la corrección de los desequilibrios macroeconómicos*, febrero de 2016, Doc. UE: SWD(2016) 78 final, p. 70.

<sup>7</sup> Véase Amnistía Internacional, *Derechos desalojados*, 2015, cap. 4.3.

<sup>8</sup> CDESC, Observación general N° 16, 2005, párr. 39, y Observación general N° 20, 2009, párr. 41; CEDAW, Recomendación general N° 28, 2010, párrs. 10 y 28; Comité Europeo de Derechos Sociales, *Feantsa c. Francia*, Petición N° 39/2006, 2007, párr. 56.

<sup>9</sup> Artículo 20 de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres.

<sup>10</sup> El 7,1% restante vive sujeto a otras modalidades de alojamiento, como cooperativas o contratos de cesión.

se ha observado un ligero cambio de tendencia hacia la vivienda en alquiler, que aumentó del 14,2% en 2008 al 15,6% en 2015, España sigue siendo un país de propietarios/as de viviendas.<sup>11</sup> España es el cuarto país de la Eurozona con el mayor índice de viviendas en propiedad, sólo superado por los tres Estados bálticos.<sup>12</sup>

Durante décadas, las autoridades han fomentado políticas económicas y laborales basadas en la construcción de vivienda (la llamada “economía del ladrillo”). Gobiernos sucesivos promovieron la vivienda en propiedad concediendo deducciones fiscales por adquisición de vivienda (hasta 2013) e invirtiendo escasamente en vivienda social. El parque de viviendas sociales en España representa solamente el 2% de todas las viviendas, comparado con el 32% en Países Bajos, el 20% en Austria, el 18% en Reino Unido y el 17% en Francia.<sup>13</sup> Según datos de la OCDE, en España el gasto público general en “vivienda y servicios comunitarios” fue del 0,50% del PIB en 2014 (últimos datos comparativos disponibles), inferior al de la mayoría de los países, entre ellos Estados Unidos (0,54%), Portugal (0,60%), Eslovaquia (0,61%) y Francia (1,44%).<sup>14</sup> El presupuesto público español para el acceso a la vivienda y fomento de la edificación en 2016 apenas superó los 587 millones de euros, frente a 1.606 millones de 2009 (menos del 36,5%).<sup>15</sup> Aun teniendo en cuenta las drásticas medidas de austeridad aplicadas en España, ninguna otra partida presupuestaria ha sufrido una reducción tan importante durante la crisis económica.<sup>16</sup>

Desde el comienzo de la década de 1990 hasta el estallido de la burbuja inmobiliaria en 2008, la compra de vivienda se benefició de créditos relativamente baratos dentro de la Unión Económica y Monetaria, debido a lo cual el valor de los inmuebles aumentó considerablemente hasta la crisis económica. Los precios del mercado inmobiliario se duplicaron en términos reales de 1976 a 2002, y de nuevo en 2008,<sup>17</sup> para luego reducirse un 35% de 2008 a 2014.<sup>18</sup> Sin embargo, el precio de la vivienda volvió a crecer un 3,6% en 2015, y un 4,7% en 2016.<sup>19</sup> Madrid (7,3%), Islas Baleares (7,0%) y Cataluña (5,9%) son las comunidades autónomas donde más subieron los precios en 2015.<sup>20</sup> En los años de la crisis económica, los precios medios del alquiler de vivienda bajaron un 31,2% de 2007 a 2014, pero volvieron a subir un 2,8% en el primer trimestre de 2015.<sup>21</sup> Sin embargo, recientemente se han observado subidas especialmente acusadas de los precios del alquiler en varias comunidades autónomas.

---

<sup>11</sup> Datos del INE, Encuesta de condiciones de vida (mayo de 2016): [http://www.ine.es/dyngs/INEbase/es/operacion.htm?c=Estadistica\\_C&cid=1254736176807&menu=resultados&idp=1254735976608](http://www.ine.es/dyngs/INEbase/es/operacion.htm?c=Estadistica_C&cid=1254736176807&menu=resultados&idp=1254735976608)

<sup>12</sup> Encuesta Europea de Ingresos y Condiciones de Vida (EU-SILC, por sus siglas en inglés), *Distribution of population by tenure status, type of household and income group* (última actualización: 17 de noviembre de 2016): <http://ec.europa.eu/eurostat/web/income-and-living-conditions/data/database>

<sup>13</sup> Housing Europe, *The State of Housing in the EU*, 2015: <http://www.housingeurope.eu/resource-468/the-state-of-housing-in-the-eu-2015>

<sup>14</sup> Datos de la OCDE sobre el gasto público general: <https://data.oecd.org/gga/general-government-spending.htm> .

<sup>15</sup> Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, Estadísticas 2007-2016: Presupuestos Generales del Estado Consolidados 2016, 18 de noviembre de 2015, p. 11: <http://www.sepg.pap.minhap.gob.es/sitios/sepg/es-ES/Presupuestos/Estadisticas/Documents/2016/01%20Presupuestos%20Generales%20del%20Estado%20Consolidados.pdf>

<sup>16</sup> *Ibid.*, p. 7.

<sup>17</sup> Datos del Ministerio de Fomento: [http://www.fomento.gob.es/MFOM/LANG\\_CASTELLANO/ESPECIALES/SPANISHREALESTATE/PRECIOS/EVO\\_MEDIA\\_NAL/](http://www.fomento.gob.es/MFOM/LANG_CASTELLANO/ESPECIALES/SPANISHREALESTATE/PRECIOS/EVO_MEDIA_NAL/)

<sup>18</sup> Datos del INE, Índice de Precios de Vivienda (marzo de 2016): <http://www.ine.es/dynt3/inebase/index.htm?padre=306>

<sup>19</sup> Síntesis de indicadores del Banco de España: [http://www.bde.es/webbde/es/estadis/infoest/si\\_1\\_5.pdf](http://www.bde.es/webbde/es/estadis/infoest/si_1_5.pdf) (consultado el 23 de marzo de 2017).

<sup>20</sup> INE, Índice de Precios de Vivienda (marzo de 2016).

<sup>21</sup> Fotocasa.es, *La vivienda en el primer trimestre de 2015*, abril de 2015: [http://www.fotocasa.es/Portals/49/Static/Tendencias/LA\\_VIVIENDA\\_EN\\_ALQUILER\\_EN\\_EL\\_1T\\_2015.pdf](http://www.fotocasa.es/Portals/49/Static/Tendencias/LA_VIVIENDA_EN_ALQUILER_EN_EL_1T_2015.pdf)

Por ejemplo, los precios medios del alquiler subieron un 4,3% en la ciudad de Barcelona entre octubre de 2016 y enero de 2017 (cuatro meses), y un 3,8% en la ciudad de Madrid en el mismo periodo.<sup>22</sup>

En otras palabras, el valor de las viviendas y el precio de los alquileres están volviendo a subir. Tras varios años de declive, los datos del Banco de España muestran que, como resultado de la combinación de la subida de los precios y el margen de beneficio del alquiler, la vivienda ha vuelto a convertirse en un activo financiero rentable en España, con una rentabilidad acumulada superior a otras alternativas de inversión, como los bonos del Estado, los mercados bursátiles o la inversión inmobiliaria en otros países europeos.<sup>23</sup>

España ocupaba el 12º puesto en la lista de 55 países que registraron subidas del precio de la vivienda en 2016 elaborada por el FMI. Al mismo tiempo, de todos los Estados de la OCDE, España es el que tiene la peor relación entre el precio de la vivienda y los ingresos.<sup>24</sup> Esto significa que en ningún otro país de la OCDE los ingresos se han quedado tan rezagados respecto a los precios de la vivienda como en España.

Después de años de economía basada en el ladrillo y del estallido de la burbuja inmobiliaria, parece que la inversión inmobiliaria vuelve a ser rentable en España; en cambio, la vivienda sigue siendo inasequible para un número excesivo de personas. España es el país de la UE donde más ha subido el porcentaje de ingresos familiares destinado a gastos de vivienda, pasando de representar el 17,4% del gasto total de los hogares en 2005 al 23,0% en 2015.<sup>25</sup> Para muchas familias de ingresos menguantes o bajos, esta situación es completamente insostenible (véanse los datos estadísticos dos párrafos más abajo). En diciembre de 2016, el gobierno anunció medidas sobre la pobreza energética que prohibían la interrupción del suministro energético a personas “especialmente vulnerables”, pero no definió esa vulnerabilidad.<sup>26</sup>

En años recientes, el gobierno ha liberalizado la regulación y el procedimiento judicial relativos a la vivienda en alquiler con la intención expresa de fomentar el alquiler frente a la vivienda en propiedad. Sin embargo, representantes del Ministerio de Justicia confirmaron a Amnistía Internacional que no tenían motivos para pensar que el ligero aumento de las viviendas en alquiler observado en años recientes se debiera a la liberalización del mercado de la vivienda en alquiler, o, de hecho, a cualquier otra causa, como el acceso más restringido a las hipotecas durante la crisis económica; de acuerdo con la información proporcionada a la organización, el Ministerio no había llevado a cabo ninguna clase de evaluación del impacto de sus políticas.<sup>27</sup>

Mientras, cientos de miles de familias se enfrentan a la pobreza, la exclusión social y la privación material, que afectan de manera desproporcionada a las mujeres.<sup>28</sup> Con una tasa de desempleo que en

---

<sup>22</sup> Fuente: Fotocasa.es ([http://www.fotocasa.es/indice-alquiler-inmobiliario\\_fotocasa.aspx](http://www.fotocasa.es/indice-alquiler-inmobiliario_fotocasa.aspx)).

<sup>23</sup> Síntesis de indicadores del Banco de España (consultado el 23 de marzo de 2017).

<sup>24</sup> Datos disponibles en Global Housing Watch, del FMI: <http://www.imf.org/external/research/housing/> (actualizado por última vez el 27 de octubre de 2016).

<sup>25</sup> Eurostat, *A quarter of household expenditure allocated to housing*, 29 de noviembre de 2016 (comunicado de prensa):

<http://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/7747215/2-29112016-AP-EN.pdf/39954d6e-eb8a-4b1b-98db-ad1d801128aa>

<sup>26</sup> Artículo 1 del Real Decreto-ley 7/2016, de 23 de diciembre, por el que se regula el mecanismo de financiación del coste del bono social y otras medidas de protección al consumidor vulnerable de energía eléctrica.

<sup>27</sup> Reunión con el Ministerio de Justicia el 19 de octubre de 2016.

<sup>28</sup> Salvo que se indique lo contrario, los datos contenidos en este párrafo corresponden a 2015 y están tomados de la Encuesta de condiciones de vida del Instituto Nacional de Estadística (mayo de 2016).

enero de 2017 todavía ascendía al 18,6% (20,3% para las mujeres y 17,2% para los hombres),<sup>29</sup> el índice medio de exposición a la pobreza es del 22,1%, y del 37,5% en el caso de las familias monoparentales.<sup>30</sup> El 10,6% de las familias no puede permitirse el gasto de mantener su hogar caliente, y ese porcentaje se eleva hasta el 12,4% para las familias monoparentales. El 39,8% de las familias no puede hacer frente a gastos imprevistos; en el caso de las familias monoparentales, ese porcentaje es del 60,5%. El 11,0% de las familias no había podido pagar a tiempo la hipoteca o el alquiler de su casa en algún momento del año anterior; esa situación afectaba al 17,3% de las familias monoparentales. Las mujeres dirigen el 83% de las familias monoparentales, y por tanto están mucho más expuestas a sufrir pobreza y privación material.<sup>31</sup> Las familias monoparentales tienen más probabilidades de vivir en casas de alquiler que en viviendas de su propiedad; el 28,1% vive en régimen de alquiler, frente al 15,6% de las familias medias. La desigualdad general también ha aumentado en España, donde el coeficiente de Gini ha pasado de 32,4 en 2008 a 34,6 en 2015.<sup>32</sup> De los 28 Estados miembros de la UE, España ocupa la 17ª posición del Índice Europeo de Exclusión Residencial, clasificación elaborada por la Federación Europea de Asociaciones Nacionales que Trabajan con Personas sin Hogar (FEANTSA) basándose en datos de Eurostat sobre indicadores de precio, calidad y condiciones de la vivienda.<sup>33</sup>

Los datos estadísticos oficiales sobre población activa demuestran que hay un número desproporcionado de mujeres en el trabajo a tiempo parcial. Esto se debe a una distribución desigual de las tareas domésticas y los cuidados no remunerados entre hombres y mujeres. La tasa de actividad en las mujeres de edades comprendidas entre 16 y 64 años es del 53,6%, mientras que en los hombres es del 65,3%. Las mujeres ocupan el 72,1% de los puestos de trabajo a tiempo parcial y sólo el 40,9% de los puestos de trabajo a tiempo completo.<sup>34</sup> Las que son madres piden muchos más permisos que los hombres para ausentarse del trabajo para atender a sus hijos o a otras personas dependientes.<sup>35</sup> La diferencia salarial media entre mujeres y hombres en España se sitúa en el 14,9% (media de la UE: 16,7%), pero aumenta hasta el 18,6% en el trabajo a tiempo parcial, donde sólo es superada por Croacia, Portugal y Eslovaquia dentro de la UE.<sup>36</sup>

En su informe más reciente sobre España, el Grupo de Trabajo de la ONU sobre la Cuestión de la Discriminación contra la Mujer en la legislación y en la práctica señaló que políticas de austeridad como la congelación del salario mínimo, los recortes en prestaciones por discapacidad o la reducción de los

---

<sup>29</sup> INE, Encuesta de población activa (26 de enero de 2017): [http://www.ine.es/dyngs/INEbase/es/operacion.htm?c=Estadistica\\_C&cid=1254736176918&menu=ultiDatos&idp=1254735976595](http://www.ine.es/dyngs/INEbase/es/operacion.htm?c=Estadistica_C&cid=1254736176918&menu=ultiDatos&idp=1254735976595)

<sup>30</sup> El umbral de pobreza depende de la distribución de los ingresos por unidad de consumo de las personas. Este umbral de pobreza se fija en el 60% de la mediana de los ingresos por unidad de consumo de las personas. La mediana es el valor que, ordenando a todos los individuos por sus ingresos, de menores a mayores, deja a la mitad por debajo y a la otra mitad por encima. El índice de exposición a la pobreza es el porcentaje de personas que están por debajo del umbral de pobreza (INE, Encuesta de población activa, 26 de enero de 2017).

<sup>31</sup> Datos del Instituto de la Mujer: <http://www.inmujer.gob.es/estadisticas/consulta.do?area=2> (2014).

<sup>32</sup> El coeficiente de Gini mide la desviación de la distribución de la renta entre los individuos y las familias de un país respecto a una distribución igualitaria. El valor 0 representa una distribución completamente igualitaria y el valor 100, una distribución de máxima desigualdad. (Fuente: <http://hdr.undp.org/en/content/income-gini-coefficient>)

<sup>33</sup> FEANTSA y Fundación Abbé Pierre, European Housing Exclusion Index, 2016: [http://www.feantsa.org/public/user/2016\\_European\\_Housing\\_Exclusion\\_Index\\_English.pdf](http://www.feantsa.org/public/user/2016_European_Housing_Exclusion_Index_English.pdf)

<sup>34</sup> INE, Encuesta de población activa (26 de enero de 2017).

<sup>35</sup> INE, Empleo del tiempo, conciliación trabajo y familia (actualizado el 18 de julio de 2016): [http://www.ine.es/ss/Satellite?param1=PYSDetalleGratis&c=INEPublicacion\\_C&p=1254735110672&param4=Ocultar&pagename=ProductosYServicios%2FPYSLayout&cid=1259926137287&L=0](http://www.ine.es/ss/Satellite?param1=PYSDetalleGratis&c=INEPublicacion_C&p=1254735110672&param4=Ocultar&pagename=ProductosYServicios%2FPYSLayout&cid=1259926137287&L=0)

<sup>36</sup> Datos estadísticos sobre la diferencia salarial de género en la UE (últimos datos disponibles de 2014, consultados en diciembre de 2016): [http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Gender\\_pay\\_gap\\_statistics](http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Gender_pay_gap_statistics)

servicios de atención infantil, sumadas al alto índice de riesgo de pobreza, “han agrandado el obstáculo que la prestación de cuidados supone para la mujer en lo relativo a su participación en la fuerza de trabajo y sus posibilidades de promoción profesional”; entre otras cosas, el Grupo de Trabajo recomendó al Estado que realizara una evaluación “transparente e inclusiva de las repercusiones de las medidas de austeridad en las cuestiones de género”.<sup>37</sup>

Si bien el artículo 47 de la Constitución reconoce el derecho a la vivienda, el poder judicial y el Tribunal Constitucional generalmente han interpretado que el contenido del derecho depende del desarrollo legislativo.<sup>38</sup> Según el Artículo 53.3 de la Constitución, los derechos reconocidos en el capítulo tercero, incluido el derecho a la vivienda, “informarán la legislación positiva, la práctica judicial y la actuación de las autoridades públicas [pero] sólo podrán ser alegados ante la Jurisdicción ordinaria de acuerdo con lo que dispongan las leyes que los desarrollen”. Las competencias de la vivienda están en gran medida descentralizadas en España.<sup>39</sup> Desde 2013, el gobierno español ha interpuesto recursos ante el Tribunal Constitucional contra iniciativas jurídicas en Andalucía, Navarra, Islas Canarias, País Vasco, Cataluña, Aragón y Murcia que intentaban imponer, entre otras medidas, la mediación en caso de sobreendeudamiento, la expropiación temporal de las viviendas vacías para fines de alquiler social con indemnización de los propietarios/as, y/o sanciones en caso de incumplimiento.<sup>40</sup> Entre otras cosas, el gobierno español argumenta que la expropiación temporal es una medida desproporcionada, y que estas leyes autonómicas interfieren en sus competencias y quebrantan los principios de igualdad y unidad de mercado en España.<sup>41</sup>

Aunque considere que estas medidas autonómicas son contrarias al reparto de competencias que establece la Constitución, el gobierno español puede aplicarlas en el ámbito estatal a fin de realizar progresivamente el derecho a la vivienda.

Todas las comunidades autónomas han adoptado legislación en materia de vivienda, y algunas incluso la califican de derecho,<sup>42</sup> pero el derecho a la vivienda sigue sin ser justiciable en España, en contra de las recomendaciones de los mecanismos internacionales de derechos humanos.<sup>43</sup>

---

<sup>37</sup> Grupo de Trabajo de la ONU sobre la Cuestión de la Discriminación contra la Mujer en la Legislación y en la Práctica, Informe tras su misión a España, 2015, doc. ONU: A/HRC/29/40/Add.3, párrs. 45-47 y 100. Véase también CEDAW, Observaciones finales: España, 2015, párr. 8, doc. ONU: CEDAW/C/ESP/CO/7-8.

<sup>38</sup> Amnistía Internacional, Greenpeace y Oxfam Intermón, *Una reforma constitucional para blindar los derechos humanos*, julio de 2015.

<sup>39</sup> Artículos 148 y 149 de la Constitución, Estatutos de Autonomía y artículos 25 y 27 de la Ley 7/1985 de Bases de Régimen Local.

<sup>40</sup> Decreto-ley 6/2013 y Ley 4/2013 de Andalucía, Ley Foral 24/2013 de Navarra, Ley 2/2014 de las Islas Canarias, Ley 3/2015 del País Vasco, Ley 24/2015 de Cataluña, Decreto-ley 3/2015 de Aragón y Ley 10/2016 de la Región de Murcia. En el momento de redacción de este informe, el Gobierno central ha anunciado sendos trámites previos al recurso ante el Tribunal Constitucional contra la Ley 4/2016 de Cataluña y contra la Ley 2/2017 de la Comunitat Valenciana.

<sup>41</sup> Ministerio de Economía y Hacienda, Informe sobre el Proyecto de Proposición de Ley de Vivienda del País Vasco (20 de septiembre de 2013): <http://www.parlamento.euskadi.net/irud/10/00/009005.pdf>

<sup>42</sup> Leyes 18/2007, 24/2015 y 4/2016 de Cataluña, Ley 8/2012 de Galicia, Decreto-ley 6/2013 y Ley 4/2013 de Andalucía, Ley Foral 24/2013 de Navarra, Ley 2/2014 de las Islas Canarias, Ley 3/2015 del País Vasco, Decreto-ley 3/2015 de Aragón, Ley 10/2016 de la Región de Murcia y Ley 2/2017 de la Comunitat Valenciana.

<sup>43</sup> CDESC, Observaciones finales: España, 2012, párr. 6; Relator especial sobre el derecho a una vivienda adecuada, Informe tras su misión a España, 2008, párr. 97.

# 2. MARCO INTERNACIONAL DE DERECHOS HUMANOS

En este capítulo se resume el marco normativo internacional de los derechos humanos que orienta el análisis de este informe. No es una descripción detallada de normas y principios, sino que se centra en algunos aspectos fundamentales que son pertinentes respecto a los asuntos documentados en este informe. Para evitar repeticiones innecesarias, los capítulos posteriores contienen referencias limitadas al derecho internacional de los derechos humanos.

## 2.1. Derechos económicos, sociales y culturales

España ratificó el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) en 1977. En 2013, ratificó además su Protocolo Facultativo, que permite presentar denuncias ante el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU cuando se han agotado todos los recursos nacionales.

En su artículo 2.1, el Pacto establece que todos los Estados Partes deben adoptar medidas "hasta el máximo de los recursos de que disponga, para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados, inclusive en particular la adopción de medidas legislativas, la plena efectividad de los derechos aquí reconocidos".

Aunque la realización plena de los derechos económicos, sociales y culturales sólo se conseguirá de manera progresiva, los Estados tienen la obligación inmediata de "adoptar medidas" y actuar con tanta rapidez y eficacia como puedan para alcanzar ese objetivo.<sup>44</sup>

Los derechos económicos, sociales y culturales deben incorporarse al sistema jurídico interno para que los interesados puedan reclamar la protección de sus derechos ante tribunales nacionales.<sup>45</sup>

Un requisito de la realización progresiva es la prohibición general de adoptar medidas deliberadamente regresivas, que en principio son contrarias al Pacto y sólo pueden justificarse por referencia a la totalidad de los derechos reconocidos en él.<sup>46</sup> Por tanto, recae sobre los gobiernos la carga de probar que el retroceso en la protección del derecho a la vivienda es necesario para mejorar el disfrute general de

---

<sup>44</sup> CDESC, Observación general N° 3: La índole de las obligaciones de los Estados Partes, 1990, párrs. 2 y 9, doc. ONU: E/1991/23.

<sup>45</sup> CDESC, Observación general N° 9: La aplicación interna del Pacto, 1998, párr. 4, doc. ONU: E/C.12/1998/24. Una vez establecido legalmente el derecho a la vivienda como derecho justiciable, "una autoridad del Estado no podrá alegar falta de fondos u otros recursos para no afrontar, por ejemplo, una deuda derivada de un fallo judicial" (TEDH, *Tchokontio Happi v. France*, 2015, párr. 50). (La traducción de la cita es de Amnistía Internacional.)

<sup>46</sup> CDESC, Observación general N° 3, 1990, párr. 9.

los derechos económicos, sociales y culturales en su conjunto.<sup>47</sup> Si no pueden, entonces las medidas regresivas supondrán incumplimientos de las obligaciones en materia de derechos humanos contraídas por el gobierno en virtud del Pacto.

El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ha insistido en que los ajustes de políticas en tiempos de crisis económica deben ser temporales, necesarios y proporcionales, no deben tener carácter discriminatorio, deben mitigar las desigualdades garantizando que los derechos de las personas más desfavorecidas no se ven desproporcionadamente afectados y, por último, deben especificar el contenido mínimo básico de los derechos y el nivel mínimo de protección social.<sup>48</sup>

España ratificó la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad en 2007. Entre otras cosas, esta Convención protege el derecho a la vivienda como parte del nivel de vida adecuado (artículo 28).

## 2.2. No discriminación e igualdad

La no discriminación es un principio fundamental de carácter transversal, aplicable a todos los derechos humanos, entre ellos el derecho a la vivienda y otros derechos económicos, sociales y culturales.<sup>49</sup> Respetar el principio de no discriminación es una obligación de efecto inmediato, y el PIDESC prohíbe la discriminación basada en diversos motivos, como la discapacidad y el sexo.<sup>50</sup>

La Convención de la ONU sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW) también obliga a los Estados a eliminar la discriminación de las mujeres, que define así en su Artículo 1: “toda distinción, exclusión, restricción o preferencia basada en motivos de raza, color, linaje u origen nacional o étnico que tenga por objeto o por resultado anular o menoscabar el reconocimiento, goce o ejercicio, en condiciones de igualdad, de los derechos humanos y libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural o en cualquier otra esfera de la vida pública”. España pasó a ser Estado Parte en la Convención en 1984.

El artículo 2 de la CEDAW impone a los Estados Partes la obligación de actuar con la diligencia debida para prevenir la discriminación por parte de actores no estatales. En algunos casos, las acciones u omisiones de los actores privados pueden atribuirse al Estado.<sup>51</sup>

La discriminación puede ser directa o indirecta. Hay discriminación directa cuando un individuo recibe un trato menos favorable que otro en situación similar por alguna causa relacionada con uno de los

---

<sup>47</sup> CDESC, Evaluación de la obligación de adoptar medidas hasta el “máximo de los recursos de que disponga” de conformidad con un protocolo facultativo del Pacto, 2007, párr. 9, doc. ONU: E/C.12/2007/1.

<sup>48</sup> CDESC, *Letter by the Chairperson of the CESCR to States parties to the ICESCR*, 12 de mayo de 2012. Véase también CDESC, Deuda pública, medidas de austeridad y Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales: Declaración del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 24 de junio de 2016, párr. 4, doc. ONU: E/C.12/2016/1.

<sup>49</sup> Véanse, por ejemplo, los artículos 2.2 y 3 del PIDESC.

<sup>50</sup> CDESC, Observación general N° 3, 1990, párr. 12; Observación general N° 16: La igualdad de derechos del hombre y la mujer al disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales (artículo 3 del Pacto), 2005, doc. ONU: E/C.12/2005/4; Observación general N° 20: La no discriminación y los derechos económicos, sociales y culturales, 2009, doc. ONU: E/C.12/GC/20.

<sup>51</sup> CEDAW, Obligaciones generales incluidas en el artículo 2, 2010, párr. 13, doc. ONU: CEDAW/C/GC/28.

motivos de discriminación prohibidos. La discriminación indirecta se refiere a leyes, políticas o prácticas en apariencia neutras pero que influyen de manera desproporcionada en el ejercicio de los derechos.<sup>52</sup>

Los Estados tienen la obligación de adoptar un enfoque sustantivo de la no discriminación. El Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (CEDAW) ha declarado que para lograr la verdadera igualdad deben abordarse las causas subyacentes de la desigualdad de las mujeres; no es suficiente garantizarles un trato idéntico al de los hombres. El Estado debe crear un entorno que propicie el empoderamiento de las mujeres, a fin de que puedan conseguir igualdad de resultados.<sup>53</sup> En consecuencia, se exige a los Estados que adopten medidas proactivas, que deben incluir una evaluación de las formas de discriminación contra las mujeres en la legislación y en la práctica, y la adopción de un conjunto integral de medidas destinadas a abordar la discriminación, incluidos planes de acción y mecanismos de vigilancia.<sup>54</sup>

Para garantizar una vigilancia eficaz del cumplimiento por el Estado Parte de sus obligaciones en materia de derechos humanos y el disfrute de estos derechos por hombres y mujeres en pie de igualdad, las autoridades públicas deben establecer indicadores y bases de referencia adecuados que estén basados en datos desglosados por sexo, entre otras variables.<sup>55</sup> El Comité señala también la necesidad particular de recopilar y analizar los datos relacionados con las mujeres de determinados grupos vulnerables.<sup>56</sup>

Debe ponerse particular énfasis en la situación de las mujeres en situación o riesgo de marginación y que pueden ser víctimas de varias formas de discriminación a la vez.<sup>57</sup> Como señala el CEDAW, “la discriminación de la mujer por motivos de sexo y género está unida de manera indivisible a otros factores que afectan a la mujer, como la raza, el origen étnico, la religión o las creencias, la salud, el estatus, la edad, la clase, la casta, la orientación sexual y la identidad de género. La discriminación por motivos de sexo o género puede afectar a las mujeres de algunos grupos en diferente medida o forma que a los hombres. Los Estados partes deben reconocer y prohibir en sus instrumentos jurídicos estas formas entrecruzadas de discriminación y su impacto negativo combinado en las mujeres afectadas. También deben aprobar y poner en práctica políticas y programas para eliminar estas situaciones y, en particular, cuando corresponda, adoptar medidas especiales de carácter temporal”.<sup>58</sup>

## 2.3. Desalojos y vivienda adecuada

Diversos tratados regionales e internacionales ratificados por España garantizan el derecho a una vivienda adecuada. Entre ellos están el PIDESC (artículo 11.1), la Convención sobre los Derechos del

---

<sup>52</sup> CDESC, Observación general N° 20, 2009, párr. 10. Véase también Amnistía Internacional, *Europa: Convivir con la diferencia. Marco para combatir la discriminación en Europa*, 2009 (Índice: EUR 01/003/2009).

<sup>53</sup> “El logro del objetivo de la igualdad sustantiva también exige una estrategia eficaz encaminada a corregir la representación insuficiente de la mujer y una redistribución de los recursos y el poder entre el hombre y la mujer”. CEDAW, Recomendación general N° 25, párr. 8. Véase también la Recomendación general N° 28, 2010, párr. 16.

<sup>54</sup> CEDAW, Recomendaciones generales N° 25 y 28, especialmente los párrs. 16-24; véase también CDESC, Observación general N° 16, 2005, párrs. 8 y 21.

<sup>55</sup> CDESC, Observación general N° 16, 2005, párr. 39, y Observación general n° 20, 2009, párr. 41; CEDAW, Recomendación general N° 28, 2010, párr. 28.

<sup>56</sup> CEDAW, Recomendación general N° 28, 2010, párr. 10.

<sup>57</sup> CEDAW, Recomendación general N° 28, 2010, párr. 26.

<sup>58</sup> CEDAW, Recomendación general N° 28, 2010, párr. 18.

Niño (artículo 27.4), la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial (artículo 5.e) y la CEDAW (artículos 13 y 14). El artículo 17 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP) y el artículo 8 del Convenio Europeo de Derechos Humanos garantizan el derecho a que se respete el propio hogar y, al hacerlo, protegen de injerencias arbitrarias. También la Carta Social Europea (Revisada), que España ha firmado pero aún no ha ratificado, proclama el derecho a la vivienda en su artículo 31.

Según el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU, la estrategia nacional de vivienda “deberá reflejar una consulta extensa con todas las personas afectadas y su participación, incluidas las personas que no tienen hogar, las que están alojadas inadecuadamente y sus representantes”.<sup>59</sup>

El Comité Europeo de Derechos Sociales ha dejado claro que el derecho a la vivienda impone a los Estados la obligación de adoptar los medios jurídicos, económicos y operativos necesarios para garantizar un progreso constante, mantener estadísticas significativas sobre necesidades, recursos y resultados, realizar exámenes periódicos del impacto de las estrategias adoptadas, establecer un calendario y vigilar atentamente el impacto de las políticas adoptadas sobre cada una de las categorías de personas afectadas, especialmente las más desfavorecidas, incluidas las que están más expuestas a sufrir discriminación.<sup>60</sup>

En tiempos de limitaciones graves de recursos, la protección de los miembros más vulnerables de la sociedad debe ser prioritaria.<sup>61</sup> Las medidas deben permitir expresamente que los grupos desfavorecidos (personas que encuentran obstáculos para acceder a sus derechos en un contexto determinado) tengan acceso a la vivienda. Tales grupos pueden incluir a las personas con ingresos bajos, las personas que sufren discriminación por su origen étnico o racial, las personas desempleadas, las familias monoparentales, las personas jóvenes y las personas con discapacidad. El Estado debe prestar atención a los efectos de sus decisiones políticas en todos los grupos de personas afectadas y, más concretamente, en los grupos más desfavorecidos. Como ha señalado el Comité Europeo de Derechos Sociales, esto incluye construir un número suficiente de viviendas, sobre todo sociales, destinadas especialmente a las familias más vulnerables; adoptar medidas eficaces para reducir los tiempos de espera en la adjudicación de vivienda social, y establecer procedimientos de apelación contra los que resulten excesivos.<sup>62</sup>

Los Estados deben incrementar el gasto en vivienda para eludir los efectos negativos de las crisis en el sector de la vivienda.<sup>63</sup> Para que sea acorde con las normas internacionales de derechos humanos, la vivienda debe ser asequible. El Estado debe garantizar no sólo que el coste medio de la vivienda se corresponde con los ingresos medios, sino también que la carga que soportan las familias más desfavorecidas es compatible con sus limitados recursos.<sup>64</sup>

Según el Comité Europeo de Derechos Sociales, las estructuras provisionales no son una solución adecuada; deben dar paso a una vivienda segura y no dejar que las personas afectadas vuelvan a tener dificultades.<sup>65</sup>

---

<sup>59</sup> CDESC, Observación general N° 4: El derecho a una vivienda adecuada, 1991, párr. 12, doc. ONU: E/1992/23.

<sup>60</sup> Comité Europeo de Derechos Sociales, *Feantsa c. Francia*, Petición N° 39/2006, 2007, párr. 56.

<sup>61</sup> CDESC, Observación general N° 3, 1990, párr. 12.

<sup>62</sup> Comité Europeo de Derechos Sociales, *Feantsa c. Francia*, Petición N° 39/2006, 2007, párrs. 56, 125 y 145-146.

<sup>63</sup> Relatora especial sobre el derecho a una vivienda adecuada, Informe a la Asamblea General, 2012, párr. 71.n, doc. ONU: A/67/286.

<sup>64</sup> Comité Europeo de Derechos Sociales, *Feantsa v. Slovenia*, Petición N° 53/2007, párrs. 76-77.

<sup>65</sup> Comité Europeo de Derechos Sociales, *Feantsa c. Francia*, Petición N° 39/2006, 2007, párr. 103.

El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU ha aclarado que la seguridad de tenencia es uno de los elementos fundamentales para determinar la adecuación de las viviendas. Según el Comité, “la [seguridad jurídica de la] tenencia adopta una variedad de formas, como el alquiler (público y privado), la vivienda en cooperativa, el arriendo, la ocupación por el propietario/a, la vivienda de emergencia y los asentamientos informales, incluida la ocupación de tierra o propiedad. Sea cual fuere el tipo de tenencia, todas las personas deben gozar de cierto grado de seguridad de tenencia [...]. Por consiguiente, los Estados Partes deben adoptar inmediatamente medidas destinadas a conferir seguridad jurídica de tenencia a las personas y los hogares que en la actualidad carezcan de esa protección consultando verdaderamente a las personas y grupos afectados”.<sup>66</sup>

El Comité también ha afirmado: “Aunque algunos desalojos pueden ser justificables, por ejemplo en caso de impago persistente del alquiler o de daños a la propiedad alquilada sin causa justificada, las autoridades competentes deberán garantizar que los desalojos se lleven a cabo de manera permitida por una legislación compatible con el Pacto y que las personas afectadas dispongan de todos los recursos jurídicos apropiados”.<sup>67</sup>

## 2.4. La perspectiva de género en el derecho a una vivienda adecuada

El género afecta a los modos en que las mujeres y los hombres experimentan su relación con la vivienda, y esto debe hacerse visible en las políticas sobre vivienda.<sup>68</sup> “Las mujeres pueden sufrir la pérdida no sólo de sus viviendas, sino también de sus medios de vida, de sus relaciones y de los sistemas de apoyo, así como la ruptura de los contactos con su entorno social más inmediato, traumatismos psicológicos y físicos e incluso una mayor morbilidad y mortalidad”.<sup>69</sup> Los Estados deben garantizar el derecho de las mujeres a la seguridad de tenencia, con independencia de sus relaciones con varones o miembros de la comunidad.<sup>70</sup>

Es preciso que las políticas públicas aborden la discriminación estructural que también sufren las mujeres en la esfera privada.<sup>71</sup> Entre otras cosas, las víctimas de violencia de género y las familias monomarentales suelen enfrentarse a obstáculos particulares para el disfrute de su derecho a la vivienda debido a múltiples capas de discriminación, al empobrecimiento relativo y a la falta de acceso a recursos económicos y sociales.<sup>72</sup>

Los Estados deben diseñar, adoptar y aplicar leyes, políticas y programas relativos a la vivienda que estén basados en las normas de derechos humanos y tengan en cuenta las cuestiones de género. Al hacerlo, la relatora especial de la ONU sobre el derecho a una vivienda adecuada ha reiterado que, al hacerlo, los Estados deben dar prioridad a las necesidades de las mujeres especialmente expuestas

---

<sup>66</sup> CDESC, Observación general N° 4, párr. 8.a.

<sup>67</sup> CDESC, Observación general N° 7: El derecho a una vivienda adecuada: los desalojos forzosos, 1997, párr. 11, doc. ONU: E/1998/22.

<sup>68</sup> Relatora especial sobre el derecho a una vivienda adecuada, *La mujer y el derecho a una vivienda adecuada*, 2011, párr. 4, doc. ONU: A/HRC/19/53.

<sup>69</sup> Relator especial sobre el derecho a una vivienda adecuada, *La mujer y la vivienda adecuada*, 2006, párr. 66, doc. ONU: E/CN.4/2006/118.

<sup>70</sup> Relatora especial sobre el derecho a una vivienda adecuada, *Principios rectores sobre la seguridad de la tenencia para los pobres de las zonas urbanas*, 2013, párr. 61, doc. ONU: A/HRC/25/54.

<sup>71</sup> CDESC, Observación general N° 20, 2009, párr. 11.

<sup>72</sup> Relator especial sobre el derecho a una vivienda adecuada, *La mujer y la vivienda adecuada*, 2006, párrs. 30-31.

o en situación de marginación, garantizar que las mujeres pueden participar de forma significativa en el diseño, la planificación, la aplicación, la supervisión y la evaluación de leyes, políticas, programas y presupuestos de vivienda, garantizar que la aplicación de las leyes, las políticas y los programas pertinentes cuentan con suficientes recursos económicos y humanos, y recopilar datos desglosados por sexo y con una perspectiva de género que puedan servir como instrumento para evaluar y medir el disfrute real por parte de las mujeres de su derecho a una vivienda adecuada.<sup>73</sup>

La relatora especial sobre el derecho a una vivienda adecuada ha afirmado que los “Estados deben también garantizar que [...] las mujeres víctimas de la violencia doméstica puedan concretamente beneficiarse de los programas de vivienda de transición y de viviendas sociales”.<sup>74</sup> El Convenio del Consejo de Europa sobre Prevención y Lucha contra la Violencia contra las Mujeres y la Violencia Doméstica (Convenio de Estambul) de 2011, ratificado por España en 2014, exige a los Estados que adopten las medidas necesarias para promover programas y actividades dirigidos a la autonomía e independencia económica de las mujeres víctimas de violencia de género (artículos 12.6 y 18.3). La prestación de servicios no debe depender de la voluntad de las víctimas de emprender acciones legales o declarar contra el autor del delito (artículo 18.4). Los servicios generales de apoyo deben incluir la vivienda, así como asesoramiento jurídico y psicológico, ayuda económica, educación, formación y asistencia en la búsqueda de empleo (artículo 20.1). El daño o abuso económico puede ser una forma de violencia contra las mujeres (artículo 3.a).<sup>75</sup>

## 2.5. Prueba de proporcionalidad de las injerencias en el derecho a la vivienda y la vida privada y familiar

El derecho a la vivienda está indisolublemente unido a la protección del hogar y al derecho a la vida privada y familiar, reconocido en el artículo 17 del PIDCP y el artículo 8 del Convenio Europeo de Derechos Humanos, ratificados por España en 1977 y 1979, respectivamente.<sup>76</sup>

Cualquier injerencia en la vida privada, la familia, el domicilio o la correspondencia que disponga la ley debe estar en consonancia con las disposiciones, los propósitos y los objetivos del derecho internacional de los derechos humanos y ser, en todo caso, razonable en las circunstancias particulares del caso.<sup>77</sup>

El Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH) ha establecido que “la pérdida del hogar es la forma más extrema de injerencia en el derecho al respeto del domicilio. Cualquier persona que pueda

---

<sup>73</sup> Relatora especial sobre el derecho a una vivienda adecuada, 2011, párr. 63.

<sup>74</sup> Relatora especial sobre el derecho a una vivienda adecuada, 2011, párr. 67.

<sup>75</sup> Véase también TEDH, *T.M. and C.M. v. Moldova*, 2014, párrs. 47 y 59. “El abuso económico implica comportamientos dirigidos a controlar la capacidad de una mujer para adquirir, usar y mantener unos recursos económicos, poniendo en riesgo su seguridad económica y sus posibilidades de autonomía”, por ejemplo, restringiendo su adquisición de activos o su acceso a la educación o el empleo, gastando su dinero sin su consentimiento o explotando los recursos económicos de manera que genere sobreendeudamiento (Adrienne Adams *et al.*, “Development of the Scale of Economic Abuse”, *Violence Against Women*, 14:5, 2008, pp. 563-588, párr. 564).

<sup>76</sup> La conexión del derecho a la vivienda con el derecho a la vida privada y familiar en el contexto específico de los embargos hipotecarios ha sido reconocida por el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas (TJCE, Asunto C-34/13, *Kušionová c. SMART capital*, 2014, párr. 65).

<sup>77</sup> Comité de Derechos Humanos, Observación general N° 16: Artículo 17, Derecho a la intimidad, relativo al derecho de toda persona a ser protegida respecto de injerencias arbitrarias o ilegales en su vida privada, su familia, su domicilio o su correspondencia, así como de ataques ilegales a su honra y reputación, 1988, párr. 4, doc. ONU: HRI/GEN/1/Rev.1, párr. 21.

sufrir una injerencia de esta magnitud debería en principio poder hacer que un tribunal independiente decidiese la proporcionalidad de la medida”.<sup>78</sup>

El tribunal ha declarado asimismo que deben existir “razones de interés público de particular trascendencia” en caso de injerencia grave en el derecho a la vida privada y familiar.<sup>79</sup>

Debe prestarse atención a la situación particular y las consecuencias de un desalojo antes de decidir si es adecuado llevarlo a cabo, en particular cuando pueda dejar sin hogar a las personas afectadas.<sup>80</sup> Deben evitarse los desalojos hasta que las autoridades públicas encuentren alternativas adecuadas de realojo, como la conexión a servicios básicos y una asistencia eficaz que garantice un alojamiento alternativo.<sup>81</sup>

La protección del derecho a la vida privada y familiar se extiende a las propiedades públicas y privadas, así como a las viviendas públicas privatizadas.<sup>82</sup>

---

<sup>78</sup> TEDH, *McCann c. Reino Unido*, 2008, párr. 50; *Paulić v. Croacia*, 2009, párr. 43; *Zehentner v. Austria*, 2009, párr. 59; *Kay et al. v. UK*, 2010, párr. 68; *Buckland v. UK*, 2012, párr. 65; *Rousk v. Sweden*, 2013, párr. 137.

<sup>79</sup> TEDH, *Connors v. UK*, 2004, párr. 86.

<sup>80</sup> TEDH, *Winterstein et al. v. France*, 2013, párr. 159; *Ivanova and Cherkezov v. Bulgaria*, 2016, párr. 58.

<sup>81</sup> TEDH, *Yordanova et al. v. Bulgaria*, 2012, párrs. 120-134.

<sup>82</sup> TEDH, *Larkos c. Chipre*, 1999, párr. 31; *Brezec v. Croacia*, 2013, párrs. 34-36; *Lemo et al. v. Croacia*, 2014, párrs. 29-31.

# 3. AUSENCIA DE EVALUACIÓN DE LA PROPORCIONALIDAD EN LOS DESAHUCIOS DE VIVIENDAS EN ALQUILER

*“No tuvimos ocasión de explicar nuestra situación al juez”.*

Ana

*“Cuando recibimos la demanda de desahucio, no tenemos ni idea de quién vive ahí”.*

Juez de Barcelona

El procedimiento de desahucio de viviendas en alquiler previsto en la Ley de Enjuiciamiento Civil no establece un mecanismo independiente para evaluar la proporcionalidad del desahucio y, por tanto, no tiene en cuenta la vulnerabilidad del inquilino/a ni la desigualdad material o procesal existente entre el inquilino/a y el arrendador/a.

Amnistía Internacional ha observado que esto puede tener efectos particularmente negativos en los derechos de las mujeres, sobre todo en el caso de las familias monomarentales (que constituyen el 83% de las familias),<sup>83</sup> y corren mayor riesgo de pobreza y otras formas de privación material (véanse los datos en el capítulo 1). El 28,1% de las familias monoparentales viven en viviendas de alquiler, frente al 15,6% de las familias medias.<sup>84</sup>

Como documentaba Amnistía Internacional en su informe *Derechos desalojados*, en relación con los desalojos hipotecarios el gobierno español había adoptado al menos algunas medidas paliativas, como suspender el desalojo de personas pertenecientes a grupos especialmente vulnerables y promover la firma de un código de buenas prácticas por los bancos, que incluyera la posibilidad de la dación en

---

<sup>83</sup> Según el Instituto de la Mujer: <http://www.inmujer.gob.es/estadisticas/consulta.do?area=2> (2014).

<sup>84</sup> INE, Encuesta de condiciones de vida (mayo de 2016).

pago y la reestructuración de la deuda.<sup>85</sup> Sin embargo, el gobierno no ha hecho lo mismo respecto a los desahucios de viviendas en alquiler. Bien al contrario, ha adoptado medidas jurídicas y políticas para liberalizar el sector de la vivienda en alquiler y acelerar el proceso judicial, y con ello ha puesto en peligro los derechos de las personas arrendatarias.

Desde 2009, España ha reformado la Ley de Arrendamientos Urbanos (Ley 29/1994, de 24 de noviembre) y la Ley de Enjuiciamiento Civil (Ley 1/2000, de 7 de enero).<sup>86</sup> Estos cambios jurídicos debilitaron sustancialmente la protección de los derechos de los inquilinos/as en un momento en que un número creciente de personas pasaba a depender de una vivienda en alquiler.

La reforma de 2013 es la más significativa. Con la legislación anterior, el contrato de arrendamiento podía durar hasta cinco años por decisión del inquilino/a y se podía prorrogar tres años más de mutuo acuerdo. Sin embargo, a partir de 2013, el plazo obligatorio se redujo a tres años y la prórroga opcional, a un año nada más.<sup>87</sup>

Arrendadores/as y arrendatarios/as establecen libremente el precio del alquiler y acuerdan los términos de subida anual,<sup>88</sup> y los primeros/as pueden disolver el contrato si necesitan la propiedad para ellos/as, sus progenitores, sus hijos e hijas o su cónyuge.<sup>89</sup> En caso de venta, los derechos del inquilino/a sólo quedarán protegidos si el contrato de alquiler se ha inscrito en el Registro de la Propiedad; de lo contrario, el nuevo arrendador/a no estará obligado/a a cumplir el antiguo contrato de alquiler y podrá pedirle al inquilino/a que se vaya.<sup>90</sup>

En virtud de la reforma se creó también un registro de sentencias firmes de impagos de rentas de alquiler. Este registro puede ser consultado por los arrendadores/as. Una vez saldada la deuda, los arrendatarios/as pueden solicitar la cancelación de su inscripción en él. En ausencia de solicitud expresa, la baja en el registro debe producirse automáticamente a los seis años.

En caso de impago de rentas de alquiler, una vez que el arrendador/a acude a los tribunales, el inquilino/a sólo podrá evitar el desahucio pagando lo que debe, siempre que no se haya opuesto a una acción de desahucio en una ocasión anterior. El arrendador/a debe solicitar el pago del alquiler con un mes de antelación a la presentación de la demanda.<sup>91</sup> Entre 2003 y 2009, el arrendador/a debía avisar con dos meses de antelación; hasta 2003, y al menos desde 1994, el aviso se hacía con cuatro meses de antelación.

Cuando el inquilino/a no puede hacer frente a sus pagos, si el requerimiento preceptivo por escrito no prospera, el arrendador/a puede presentar una demanda de desahucio. A partir de ese momento el demandado/a dispone de 10 días para pagar lo que debe o responder a la actuación del arrendador/a (los activistas lo llaman a veces “desahucio exprés”); antes de las reformas, el plazo era de un mes. La única alegación realmente válida es que, en contra de lo afirmado por el arrendador/a, no exista ningún

---

<sup>85</sup> Véase Amnistía Internacional, *Derechos desalojados*, 2015, cap. 2. Según el gobierno, hasta marzo de 2017 casi 80.000 familias se han beneficiado de una o más de estas medidas (Resumen del Consejo de Ministros de 17 de marzo de 2017: <http://www.lamoncloa.gob.es/consejodeministros/resumenes/Paginas/2017/170317-consejo.aspx?gfe=1> <http://www.lamoncloa.gob.es/consejodeministros/resumenes/Paginas/2017/170317-consejo.aspx?gfe=1>

<sup>86</sup> Leyes 19/2009, 37/2011, 4/2013, 2/2015 y 42/2015.

<sup>87</sup> Artículos 4, 9 y 10 de la Ley de Arrendamientos Urbanos.

<sup>88</sup> Artículos 17 y 18 de la Ley de Arrendamientos Urbanos.

<sup>89</sup> Artículo 9.3 de la Ley de Arrendamientos Urbanos.

<sup>90</sup> Artículos 7.2 y 14 de la Ley de Arrendamientos Urbanos.

<sup>91</sup> Párrafo segundo del artículo 22.4 de la Ley de Enjuiciamiento Civil.

pago pendiente. El silencio del inquilino/a será interpretado como su consentimiento a la resolución del contrato, que es el paso previo al desahucio. La persona demandada dispone de tres días para solicitar asistencia letrada gratuita. Si se le pasa el plazo, el proceso seguirá adelante sin que tenga posibilidad de contar con esa representación; no obstante, algunos jueces/zas se muestran flexibles con ese plazo. Si el inquilino/a no responde a la demanda del arrendador/a, el desahucio será decretado por un letrado/a de la administración de justicia, sin intervención alguna de un juez/a.<sup>92</sup>

Inquilinos/as, organizaciones del tercer sector, trabajadores/as sociales o abogados/as de oficio consiguen a veces convencer al tribunal de que suspenda el desahucio (técnicamente durante un mes, pero en la práctica la suspensión puede ser más larga), para que así los inquilinos/as dispongan de un plazo mayor para buscar un alojamiento alternativo. No obstante, dicha suspensión es una medida discrecional tras el cierre del caso.<sup>93</sup>

Como ha señalado el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, aunque algunos desalojos puedan estar justificados en caso de impago persistente del alquiler, todos deben ser compatibles con las normas internacionales de derechos humanos.<sup>94</sup>

Toda injerencia en el derecho a la vida privada y familiar debe ser, en todo caso, razonable en las circunstancias particulares del caso,<sup>95</sup> y el Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha establecido que toda persona en riesgo de perder su hogar debe poder solicitar que un tribunal independiente evalúe la proporcionalidad de la medida.<sup>96</sup>

Sin embargo, la Ley de Enjuiciamiento Civil no obliga al tribunal a examinar la proporcionalidad y razonabilidad del desahucio teniendo en cuenta el grado de vulnerabilidad del inquilino/a y la desigualdad material y procesal entre el arrendador/a que presenta la demanda y el inquilino/a demandado/a.

Amnistía Internacional entrevistó a 19 mujeres y 4 hombres que habían sufrido un desahucio o corrían peligro de sufrirlo. Al menos 7 se quejaron de que el juez/a no había indagado sus circunstancias personales. Este asunto fue señalado en dos grupos de enfoque de 38 personas afectadas por desahucios como uno de sus cinco motivos de preocupación principales. Amnistía Internacional se reunió también con tres letrados de la administración de justicia y varios abogados que confirmaron la ausencia de evaluación de la proporcionalidad en los procedimientos de desahucio.

La evaluación de la proporcionalidad es necesaria para prevenir la discriminación indirecta de las mujeres, cuya situación socioeconómica, estadísticamente, es peor que la de los hombres.<sup>97</sup> La evaluación de la proporcionalidad también tiene una importancia fundamental cuando hay menores implicados en el procedimiento de desahucio.<sup>98</sup>

---

<sup>92</sup> Artículos 440.3 y 549.3 de la Ley de Enjuiciamiento Civil. Reuniones de Amnistía Internacional con letrados de la administración de justicia, un juez y varios abogados en los días 2 al 5 de mayo de 2016.

<sup>93</sup> En aplicación del artículo 704 de la Ley de Enjuiciamiento Civil.

<sup>94</sup> CDESC, Observación general N° 7, 1997, párr. 11.

<sup>95</sup> Comité de Derechos Humanos, Observación General N° 16, 1988, párr. 4.

<sup>96</sup> TEDH, *McCann c. Reino Unido*, 2008, párr. 50; *Paulić v. Croatia*, 2009, párr. 43; *Zehentner v. Austria*, 2009, párr. 59; *Kay et al. v. UK*, 2010, párr. 68; *Buckland v. UK*, Reino Unido, 2012, párr. 65; *Rousk v. Sweden*, 2013, párr. 137.

<sup>97</sup> “La buena calidad de los sistemas de justicia requiere que todos los componentes del sistema se ajusten a las normas internacionales de competencia, eficiencia, independencia e imparcialidad y provean, de manera oportuna, recursos apropiados y efectivos que se ejecuten y den lugar a una resolución sostenible de la controversia que tenga en cuenta las cuestiones de género para todas las mujeres”. CEDAW, Recomendación general N° 33 sobre el acceso de las mujeres a la justicia, 2015, párr. 14.d, doc. ONU: CEDAW/C/GC/33.

<sup>98</sup> Artículo 3 de la Convención sobre los Derechos del Niño.

**Alide** (nombre ficticio) tiene 47 años. Alide contó a Amnistía Internacional que había llegado a Barcelona procedente de Ecuador en 2003. “Vine como turista y tuve que empezar a trabajar ‘en negro’, pero a los dos años conseguí los papeles y desde 2014 tengo la nacionalidad española. Vine sola, con mis hijas, que entonces tenían 4 y 12 años.”

Alide vivió unos años con sus hijas, su hermana y su madre en un piso pequeño. Contó a Amnistía Internacional que había tenido que trabajar muchas horas al día para ganar entre 1.400 y 1.500 euros al mes. “Limpiaba oficinas de seis a diez de la mañana; de once a dos daba de comer a una anciana; de tres a seis cuidaba de otra señora; y, de siete de la tarde a once de la noche, me ocupaba de dar la cena y acostar a una mujer tetrapléjica. A veces también tenía que trabajar los fines de semana. Mi hermana y mi madre trabajaban igualmente en la asistencia social, pero menos horas que yo, y gracias a Dios pudieron ayudarme a criar a mis hijos”. Debido al exceso de trabajo, en 2011 le diagnosticaron una hernia discal. Con escoliosis y una incapacidad del 36% médicamente reconocida, Alide estuvo sin trabajar de 2011 a 2014. En 2014 encontró un puesto de trabajo a tiempo parcial para personas con discapacidad.

Según el testimonio de Alide, de 2013 a octubre de 2016 vivió con sus hijas, que actualmente tienen 26 y 18 años, y sus nietos, de 6 y 5 años, en otro piso. Pagaba un alquiler de 650 euros al mes, pero sus ingresos apenas llegaban a 1.000 euros. “Mi hija mayor trabaja de camarera y gana unos 250 euros. La menor está trabajando en prácticas y todavía no gana ningún sueldo. Mi trabajo es a tiempo parcial y, hasta mayo, cobraba 300 euros al mes; desde junio de 2016, 230. Cobro además una prestación de 434 euros por mi discapacidad”. Llegó un momento en el que ya no pudieron hacer frente a todos los gastos. En marzo de 2016, recibieron la notificación del tribunal: serían desahuciadas el 21 de julio.

La abogada de oficio sólo consiguió acentuar el miedo y la vergüenza de Alide al aconsejarle que entregara las llaves cuanto antes “para evitar problemas”. “Me sentí defraudada por mi abogada de oficio. No solicitó la suspensión del desahucio hasta que un conocido mío le pidió que lo hiciera. La jueza no decía nada de mi discapacidad ni de mis nietos”.

La fecha fijada para el desahucio era el 21 de julio. Inicialmente, fue suspendido por el tribunal gracias a la intervención de la Plataforma de Afectados por la Hipoteca (PAH) y un trabajador social municipal. Pero, a pesar de sus esfuerzos, Alide fue desahuciada el 6 de octubre. “En septiembre me dijeron que el desahucio se llevaría a cabo en el plazo de dos semanas, pero no dijeron cuándo exactamente”.

Entre octubre de 2016 y enero de 2017, Alide, sus hijas y sus nietos se alojaron en dos habitaciones. Según Alide, los servicios sociales cubrían parcialmente los gastos. En enero de 2017, los servicios de vivienda de Cataluña (Habitatge) pusieron un piso a disposición de Alide y su familia, por cuyo alquiler pagan 250 euros al mes.

El Ayuntamiento de Barcelona aseguró a Amnistía Internacional en octubre que, aunque Alide no había entrado ese mes en la bolsa de viviendas de emergencia, esperaban encontrar alojamiento alternativo para ella el mes siguiente.<sup>99</sup>

En enero de 2017, Alide quedó satisfecha con la vivienda alternativa que finalmente le proporcionó Habitatge, aunque seguía lamentando lo que consideraba que habían sido retrasos excesivos, así como la falta de atención a sus circunstancias personales en el procedimiento de desahucio de 2016.

Las 19 mujeres entrevistadas por Amnistía Internacional concluyeron sus testimonios expresando un deseo parecido: conseguir un puesto de trabajo y un hogar para ellas y sus hijos e hijas. De ellas, 14 asumían la responsabilidad de cuidar de otras personas en solitario, sin apoyo, por lo que tenían más dificultades aún para acceder al mercado laboral o progresar dentro de él y se veían abocadas a ocupar puestos de trabajo a tiempo parcial e inseguros.

No hay información pública sobre el número de mujeres afectadas por un desahucio de vivienda en alquiler, pero, como ya se ha señalado, las madres solteras dependen más del alquiler de una vivienda privada y corren mayor riesgo de pobreza, exclusión social y privación material. En estas circunstancias, es razonable concluir que están más expuestas a sufrir un desahucio por impago del alquiler.

También es evidente el desequilibrio de género a otra escala. En el curso de la investigación, Amnistía Internacional tuvo conocimiento de que el 41,5% de las familias con las que trabaja la Fundación Hàbitat3 en Barcelona son principalmente familias monomarentales (hogares encabezados por mujeres en 9 de cada 10 casos),<sup>100</sup> y de que el 35% de las familias que presentaron peticiones relacionadas con la vivienda entre junio de 2015 y julio de 2016 en los servicios sociales del distrito de Usera, en Madrid, eran principalmente familias monomarentales.<sup>101</sup>

Organismos internacionales de derechos humanos han pedido a las autoridades españolas que pongan remedios y recursos jurídicos a disposición de las personas afectadas por los desahucios.<sup>102</sup> El derecho a la vivienda y el derecho a la vida privada y familiar requieren no sólo que toda forma de injerencia esté prevista en la legislación sino también que sea proporcionada y razonable en las circunstancias concretas de cada caso. De conformidad con el derecho internacional de los derechos humanos, un desalojo sólo debe llevarse a cabo como último recurso, y las autoridades públicas deben poner fin a la discriminación tanto directa como indirecta, esta última referida a leyes, políticas o prácticas en apariencia neutras pero que influyen de manera desproporcionada en el ejercicio de los derechos.<sup>103</sup> El derecho procesal debe asignar a los tribunales los medios y las competencias para examinar la proporcionalidad de cada desahucio y proponer soluciones alternativas, teniendo en cuenta el impacto de género de los desahucios y las condiciones materiales generales de los arrendatarios/as.

---

<sup>99</sup> Reuniones con el concejal de vivienda y con un representante de los servicios municipales de vivienda de Barcelona (Bagursa) celebradas el 21 de octubre de 2016.

<sup>100</sup> Datos del 30 de mayo de 2016 facilitados por Hàbitat3.

<sup>101</sup> Información de una reunión con personal de servicios sociales celebrada el 7 de julio de 2016. Información adicional recibida por correo electrónico el 25 de agosto.

<sup>102</sup> Carta del 15 de noviembre de 2013 firmada por la relatora especial sobre el derecho a la vivienda, la relatora especial sobre la extrema pobreza y los derechos humanos y el experto independiente sobre la deuda externa y los derechos humanos (ESP 5/2013).

<sup>103</sup> CDESC, Observación general N° 20, 2009, párr. 10.

# 4. MADRID Y CATALUÑA: ACCIÓN INSUFICIENTE SOBRE EL ACCESO A LA VIVIENDA Y LA SEGURIDAD EN LA TENENCIA

La flexibilización de los contratos de alquiler y la aceleración de los desahucios no han ido acompañadas de medidas efectivas que garanticen que las personas afectadas no se quedan sin hogar y no se ven abocadas a vivir en situaciones de vivienda insegura, especialmente graves para las mujeres. Esto contraviene el derecho y las normas internacionales sobre el derecho a la vivienda y a la igualdad.

El estudio comparativo anual del desarrollo de los servicios sociales en las comunidades autónomas realizado por la Asociación Estatal de Directores y Gerentes de Servicios Sociales, pertinente en el ámbito de la vivienda, muestra un retroceso general entre 2014 y 2015. El retroceso es particularmente marcado en Cataluña, donde entre 2011 y 2014 se realizaron recortes del gasto público que lo situaron por debajo de la media estatal, en porcentaje del PIB. Según la misma fuente, la situación es incluso peor en Madrid, donde la calificación de la protección ha pasado de “débil” a “irrelevante”, no hay reconocimiento formal de derechos y el gasto público en servicios sociales es muy bajo.<sup>104</sup>

Según cálculos de un estudio cuantitativo realizado por la Generalitat de Catalunya, hay más de 48.400 familias con problemas graves de vivienda en Cataluña, de las que 26.700 viven en viviendas inseguras.<sup>105</sup> En sus reuniones con la Agencia de Vivienda Social y la Dirección General de Servicios Sociales de la Comunidad de Madrid, Amnistía Internacional confirmó que no existe un estudio parecido en Madrid.<sup>106</sup>

En 2015, Amnistía Internacional concluyó que las autoridades públicas de Madrid y Cataluña han adoptado, de forma deliberada e injustificada, medidas regresivas sobre el derecho a la vivienda que contravienen las obligaciones internacionales de España en materia de derechos humanos. Amnistía Internacional puso de manifiesto los drásticos recortes del gasto público en vivienda, la infrautilización de los recursos disponibles en relación con las viviendas vacías, las medidas destinadas a acortar el periodo de calificación de vivienda social y las medidas regresivas en materia de prestaciones sociales.<sup>107</sup>

---

<sup>104</sup> Asociación Estatal de Directores y Gerentes de Servicios Sociales, *Índice DEC: Valoración del desarrollo de los servicios sociales 2015 por comunidades autónomas*, 2016 (<http://www.directoressociales.com/documentos/indices-dec.html>).

<sup>105</sup> Departamento de Territorio y Sostenibilidad de la Generalitat de Catalunya, *Quantificació i distribució territorial de la població mal allotjada a Catalunya*, abril de 2016: [http://habitatge.gencat.cat/ca/dades/estadistiques\\_publicacions/Publicacions\\_estadistiques/06\\_quantificacio\\_i\\_distribucio\\_territorial\\_de\\_la\\_poblacio\\_mal\\_allotjada\\_a\\_catalunya/](http://habitatge.gencat.cat/ca/dades/estadistiques_publicacions/Publicacions_estadistiques/06_quantificacio_i_distribucio_territorial_de_la_poblacio_mal_allotjada_a_catalunya/)

<sup>106</sup> Reuniones celebradas el 19 y 20 de octubre de 2016.

<sup>107</sup> Amnistía Internacional, *Derechos desalojados*, 2015, cap. 5.

En el último año, tanto el Ayuntamiento de Barcelona como el gobierno de Cataluña han adoptado medidas para rectificar o al menos ralentizar las regresivas políticas sobre vivienda de años anteriores. La iniciativa más conocida fue la Ley 24/2015, de 29 de julio, de medidas urgentes para afrontar la emergencia en el ámbito de la vivienda y la pobreza energética, que imponía a los grandes tenedores de vivienda (bancos, sociedades de inversión, arrendadores de múltiples viviendas, etc.) la obligación de ofrecer una propuesta de alquiler social a los arrendatarios/as en riesgo de exclusión residencial que no tuvieran una alternativa propia de vivienda.<sup>108</sup> La ley se suspendió cuando el gobierno español interpuso un recurso ante el Tribunal Constitucional. En diciembre de 2016, el Parlamento catalán aprobó la Ley 4/2016 Ley de medidas de protección del derecho a la vivienda de las personas en riesgo de exclusión social, que obliga a los grandes tenedores de vivienda a ceder sus propiedades vacías para fines de alquiler, incluso a través de la expropiación temporal. Cataluña aprobó asimismo la Ley 14/2015, de 21 de julio, del impuesto sobre las viviendas vacías, para gravar fiscalmente estas viviendas, también recurrida por el gobierno español ante el Tribunal Constitucional, que levantó la suspensión en septiembre de 2016, aunque la causa continúa pendiente de resolución.<sup>109</sup>

El precio medio del alquiler subió un 14% en la provincia de Barcelona de marzo de 2015 a marzo de 2016, y un 12,3% en la ciudad de Barcelona de enero a diciembre de 2016.<sup>110</sup> Teniendo en cuenta estos datos, la Generalitat anunció en enero de 2017 la creación de un índice catalán con indicadores de referencia de los precios de alquiler por zonas, e incentivos fiscales para los arrendadores/as que se ajustaran a ellos.<sup>111</sup> La Generalitat y el Ayuntamiento de Barcelona informaron a Amnistía Internacional de que tienen previsto construir nuevas viviendas sociales en la ciudad, comprar pisos del mercado privado y llegar a acuerdos con la Sareb y las instituciones financieras.<sup>112</sup> El Ayuntamiento de Barcelona informó a Amnistía de que el número de intervenciones de asesoramiento y mediación relacionadas con viviendas en alquiler en el mercado privado iba en aumento, mientras que las actividades de mediación relacionadas con hipotecas a través de la agencia catalana Ofideute estaban disminuyendo.<sup>113</sup> El Ayuntamiento presentó recientemente su Plan por el Derecho a la Vivienda de Barcelona 2016-2025, que incluye una evaluación de las necesidades por distrito y grupo social, así como un conjunto de medidas, entre ellas elaborar un censo de viviendas de toda la ciudad, ofrecer servicios de mediación a las personas en riesgo de desahucio e incrementar el parque de viviendas sociales.<sup>114</sup>

---

<sup>108</sup> Los términos “grandes tenedores de vivienda”, “alquiler social” y “exclusión residencial” se definen en el artículo 5.

<sup>109</sup> Auto del Tribunal Constitucional de 20 de septiembre de 2016 (recurso de inconstitucionalidad Nº 2255-2016).

<sup>110</sup> Fuente: Fotocasa.es ([http://www.fotocasa.es/indice-alquiler-inmobiliario\\_fotocasa.aspx](http://www.fotocasa.es/indice-alquiler-inmobiliario_fotocasa.aspx)).

<sup>111</sup> Generalitat, *El Govern crearà un índex de referència del lloguer a Catalunya per protegir els consumidors davant els increments desproporcionats*, 17 de enero de 2017 (comunicado de prensa).

<sup>112</sup> Reuniones celebradas el 21 de octubre de 2016. La Sociedad de Gestión de Activos procedentes de Reestructuración Bancaria (Sareb) es la empresa de gestión de activos creada en 2012 en aplicación del Memorando de Entendimiento sobre Condiciones de Política Sectorial Financiera suscrito por España y la Comisión Europea para ayudar a los bancos a eliminar rápidamente los activos tóxicos de sus balances, especialmente los activos de créditos inmobiliarios y los de hipotecas ejecutadas. Amnistía Internacional considera que, al no darle el mandato de contribuir progresivamente a la plena realización del derecho a la vivienda, la regulación de la Sareb fue una oportunidad perdida para subsanar las deficiencias relativas a la vivienda (Amnistía Internacional, *Derechos desalojados*, 2015, cap. 5.2.3).

<sup>113</sup> Datos cuantitativos facilitados por la gerencia de vivienda del Ayuntamiento de Barcelona el 2 de mayo de 2016, y por la Generalitat el 24 de octubre.

<sup>114</sup> Plan por el derecho a la vivienda 2016-2025: <http://habitatge.barcelona/es/quienes-somos/plan-por-el-derecho-vivienda-2016-2025>

En el caso de Madrid, el gobierno autonómico aprobó subvenciones al alquiler de vivienda en 2015 y 2016, limitadas por restricciones presupuestarias (17 millones de euros en 2016).<sup>115</sup> Estableció también la Agencia de Vivienda Social, en sustitución del antiguo IVIMA, y reservó 200 viviendas para situaciones de emergencia social.<sup>116</sup> De acuerdo con las intenciones del Ayuntamiento, la Oficina de Intermediación Hipotecaria del Ayuntamiento de Madrid, creada en 2015, iniciará su labor de mediación en conflictos entre arrendadores/as y arrendatarios/as en 2017. Se trata de un servicio que las personas afectadas pueden usar de forma voluntaria, pero que no conlleva la suspensión del procedimiento judicial.<sup>117</sup> El Ayuntamiento, que tiene unas 6.000 viviendas en propiedad, ha firmado acuerdos con la Sareb para destinar a alquiler social unos 250 pisos del parque de viviendas de la Sociedad en Madrid, en coordinación con los servicios sociales y con organizaciones del tercer sector, y tiene previsto construir nuevos edificios exclusivamente para fines de alquiler, así como adquirir algunos pisos en diversas zonas de la ciudad.<sup>118</sup>

Todas estas iniciativas son pasos positivos que han ayudado a personas con necesidad apremiante de apoyo en materia de vivienda. La Estrategia de Inclusión Social 2016-2021, recientemente anunciada, contiene valiosa información cuantitativa sobre el impacto de género de la exclusión social en la Comunidad de Madrid,<sup>119</sup> y el Plan por el Derecho a la Vivienda de Barcelona 2016-2025 contiene un análisis sobre la evolución de la presencia de familias monoparentales en la ciudad. Sin embargo, las autoridades entrevistadas por Amnistía Internacional en todos los niveles reconocieron que no habían evaluado los efectos de sus políticas (incluido el impacto de género) antes de adoptar nueva legislación. Aparte de reiterar la referencia a las víctimas de violencia de género incluida en la Ley Orgánica 1/2004 (véase el apartado 4.3), el Plan Estatal de Vivienda 2013-2016 no ofrece ningún diagnóstico ni hace propuestas concretas para abordar el impacto de género en los desahucios y las situaciones de vivienda insegura.<sup>120</sup>

---

<sup>115</sup> Comunidad de Madrid, “Ayudas al alquiler para inquilinos”: [http://www.madrid.org/cs/Satellite?c=PVIV\\_Generico\\_FA&cid=1142482719966&pagename=PortalVivienda%2FPVIV\\_Generico\\_FA%2FPVIV\\_pintarGenerico#Alquiler2015](http://www.madrid.org/cs/Satellite?c=PVIV_Generico_FA&cid=1142482719966&pagename=PortalVivienda%2FPVIV_Generico_FA%2FPVIV_pintarGenerico#Alquiler2015) (consultado el 19 de enero de 2017).

En los archivos de Amnistía Internacional tras la reunión con la concejala de Vivienda celebrada el 21 de octubre de 2016.

<sup>116</sup> Decreto 52/2016, de 31 de mayo, del Consejo de Gobierno, por el que se crea el Parque de Viviendas de Emergencia Social y se regula el proceso de adjudicación de viviendas de la Agencia de Vivienda Social de la Comunidad de Madrid. Reunión con los servicios de vivienda el 20 de octubre de 2016.

<sup>117</sup> Reunión con la presidenta de la Empresa Municipal de la Vivienda y Suelo (EMVS) y concejala de Equidad, Derechos Sociales y Empleo celebrada el 19 de octubre de 2016, e información escrita recibida el 11 de noviembre.

<sup>118</sup> Información recibida de los servicios sociales de la EMVS el 22 de julio de 2016.

<sup>119</sup> Estrategia de Inclusión Social 2016-2021: [http://www.madrid.org/cs/Satellite?c=CM\\_InfPractica\\_FA&cid=1354616265807&idConsejeria=1109266187278&idListConsj=1109265444710&idOrganismo=1109266227679&language=es&pagename=ComunidadMadrid%2FEstructura&sm=1109266100977](http://www.madrid.org/cs/Satellite?c=CM_InfPractica_FA&cid=1354616265807&idConsejeria=1109266187278&idListConsj=1109265444710&idOrganismo=1109266227679&language=es&pagename=ComunidadMadrid%2FEstructura&sm=1109266100977)

<sup>120</sup> Real Decreto 233/2013, de 5 de abril, por el que se regula el Plan Estatal de fomento del alquiler de viviendas, la rehabilitación edificatoria y la regeneración y renovación urbanas, 2013-2016.

## 4.1. Madrid: Las autoridades hacen oídos sordos a las personas desahuciadas por las sociedades de inversión que compraron y tomaron el control de viviendas sociales

*“Mi hija dejó una nota a los nuevos inquilinos pidiéndoles que nos dejaran quedarnos.  
Mi hijo de cinco años todavía pregunta cuándo vamos a volver a casa”.*

Paula

En *Derechos desalojados*, Amnistía Internacional señalaba que el IVIMA (la actual Agencia de la Vivienda Social de la Comunidad de Madrid) y la EMVS del Ayuntamiento de Madrid habían vendido, respectivamente, 2.935 y 1.860 viviendas sociales y otras propiedades a sociedades de inversión, y con ello reducido significativamente la cantidad de recursos disponibles para satisfacer el derecho a la vivienda de quienes no podían satisfacerlo por sus propios medios. El informe incluía asimismo información sobre la venta de viviendas sociales en el área metropolitana de Barcelona, venta que no incluía el suelo en el que estaban construidas (transmisión del derecho de superficie) y afectaba a menos hogares.<sup>121</sup>

Arrendatarios/as y partes interesadas criticaron no sólo la venta, sino el bajo precio al que se vendían las propiedades. Sus denuncias son actualmente objeto de examen judicial. La Cámara de Cuentas de la Comunidad de Madrid, que ejerce funciones de vigilancia, concluyó que la transacción no cumplía todos los requisitos de procedimiento, y que las autoridades no habían realizado un estudio de viabilidad ni justificado en grado suficiente la necesidad de vender las propiedades.<sup>122</sup> De hecho, como Amnistía Internacional puso de relieve en *Derechos desalojados*, las autoridades públicas no llevaron a cabo una evaluación del impacto (que incluyera una perspectiva de género) ni explicaron cómo y por qué consideraban justificada la venta de viviendas sociales cuando existía una demanda creciente de estas viviendas a consecuencia del aumento de los desahucios. En su actuación, las autoridades parecían no tener en cuenta el hecho de que la vivienda social es un instrumento necesario y fundamental para satisfacer el derecho a la vivienda.

Amnistía Internacional ha tenido acceso a comunicaciones firmadas por autoridades públicas en las que se aseguraba a inquilinos/as que sus condiciones no se verían afectadas por la venta.<sup>123</sup> Pero, por el contrario, la organización ha hallado indicios de que los alquileres mensuales en la práctica han subido y de que las nuevas empresas arrendadoras han desahuciado a personas que no podían seguir pagando las rentas, todo lo cual ha sucedido en un contexto de desinformación, miedo y estigmatización.

Amnistía Internacional se reunió con 14 personas afectadas por la venta de vivienda social por el IVIMA y la EMVS, así como con algunos de sus abogados/as y con activistas sociales. Los inquilinos/as dijeron que no les habían consultado con antelación y que la venta de los pisos se les había comunicado

---

<sup>121</sup> Amnistía Internacional, *Derechos desalojados*, 2015, cap. 5.4.

<sup>122</sup> Cámara de Cuentas de la Comunidad de Madrid, Informe de fiscalización de operaciones de enajenaciones del patrimonio inmobiliario del IVIMA y controles realizados por las instituciones competentes, Ejercicios 2012 y 2013, noviembre de 2015, p. 36, e Informe de fiscalización de operaciones de enajenaciones del patrimonio inmobiliario de la EMVS y controles realizados por las instituciones competentes, Ejercicios 2012 y 2013, junio de 2016, p. 35.

<sup>123</sup> Asimismo, respuesta del IVIMA a la petición de información del Defensor del Pueblo a principios de 2014, y declaraciones de una delegación de la EMVS a Amnistía Internacional en una reunión celebrada el 14 de octubre de 2014.

*a posteriori*. La Agencia de Vivienda Social lo confirmó en una reunión con Amnistía Internacional.<sup>124</sup> En algunos casos, la venta se les comunicó en una carta certificada que decía que los nuevos compradores/as se subrogaban en derechos y obligaciones y que las condiciones no se alterarían. Sin embargo, en otros casos, los inquilinos/as no tuvieron conocimiento de la situación hasta que acudieron a las oficinas del IVIMA o de la EMVS para preguntar por su situación.

Amnistía Internacional ha comprobado también que los precios del alquiler en la práctica subieron, bien porque los nuevos arrendadores/as añadían cargos adicionales por servicios de seguridad o limpieza, o bien porque a los inquilinos/as se les denegó la prórroga de las ayudas a la vivienda que antes sí recibían. En los archivos de Amnistía Internacional figuran cartas enviadas por la Agencia de Vivienda Social en las que se informaba a los inquilinos/as de que ya no tenían derecho a esas prestaciones porque sus viviendas no eran ya de propiedad pública. Esta información también fue confirmada a Amnistía Internacional por la Agencia de Vivienda Social. En efecto, la única razón de que sus casas ya no fueran públicas era que la propia Agencia las había vendido meses antes.

En varios casos en que los inquilinos/as no podían seguir pagando las rentas del alquiler debido a las subidas del precio y a la denegación de ayudas a la vivienda, las nuevas empresas arrendadoras presentaron una demanda de desahucio ante los tribunales. Conscientes de que el desahucio es inevitable, a veces las personas afectadas no esperan a conocer la resolución judicial o el decreto del letrado de la administración de justicia. Preocupados por el bienestar de sus hijos, inquilinas como **Paula** prefieren desalojar voluntariamente la vivienda. Las asociaciones de personas afectadas por la venta de vivienda social del IVIMA y la EMVS contaron a Amnistía Internacional que muchas personas deciden hacerlo así por miedo y vergüenza.

Los casos de **Paula** y **Lucía** ilustran los perjudiciales efectos de la venta de viviendas sociales sobre los derechos de las mujeres.

**Paula** (nombre ficticio) de 39 años, nació en Madrid y tiene una hija, de 15 años, y dos hijos, de uno y seis años.

“Hasta 2011 trabajé en varias cosas: limpieza, telemarketing, auxiliar administrativa, dependienta... Pero desde 2011 no encuentro trabajo”. Desde julio de 2016, Paula cobra 435 euros al mes de la Renta Mínima de Inserción. (De abril de 2014 a junio de 2016, cobró 360,58 euros al mes). Paula contó a Amnistía Internacional que cobra 200 euros más en concepto de pensión alimentaria por su hija mayor. “Es muy difícil encontrar trabajo si eres madre soltera con tres hijos”. Ésos eran todos sus ingresos mensuales.

A mediados de 2006, Paula recibió una noticia aparentemente positiva: tendría acceso al alquiler de una vivienda social a través del IVIMA. Se mudó en enero de 2007. “Al principio, el alquiler era razonable: 347 euros, más un cargo por servicios de 83 euros”.

Paula sufrió violencia de género a manos de su ex esposo. “Conseguí una orden de protección de seis meses, que terminó levantándose porque él fue absuelto en el juicio. Yo no podía demostrar la violencia porque no tenía marcas físicas”. Separada desde 2005, Paula se divorció finalmente en 2007.

<sup>124</sup> Reunión celebrada el 20 de octubre de 2016.

En diciembre de ese año, las cosas empezaron a ir mal en el trabajo. Menos trabajo significaba ingresos más bajos. “No podía hacer frente a todos los gastos del mes. Pero la relación con el IVIMA no era tan mala. Iba a sus oficinas y pagaba lo que podía, siempre que podía”. Hasta varios años después no descubriría que no iban a perdonarle la deuda.

Así vivieron Paula y su familia hasta que, a finales de 2013, Paula recibió una carta del IVIMA en la que le comunicaban que habían vendido su piso a la empresa de inversión Encasa Cibeles, que quedaba “subrogada en todos los derechos y obligaciones”.

Entre octubre y diciembre de 2013, el alquiler mensual había subido a 499 euros, lo que significaba una subida de 80 euros en tres meses. “Nadie me explicó por qué. No podía pagar”.

“Me puse en contacto con el IVIMA, pero me dijeron que no podían hacer nada al respecto porque el piso ya no les pertenecía. En enero de 2014 recibí una llamada de una persona que decía representar a Encasa Cibeles. La empresa me daba la oportunidad de comprarle el piso por 180.000 euros. Si no podía pagar 499 euros, ¿cómo iba a pagar eso?”<sup>125</sup>

Encasa Cibeles presentó la demanda de desahucio tan sólo tres meses y medio después de comprar el piso de Paula, en enero de 2014. En la demanda recopilaban toda la deuda acumulada con el IVIMA, que sumaba 27.151 euros, incluidas las costas judiciales y otros gastos.

“Antes de escucharme siquiera, la notificación del tribunal ya fijaba la fecha de desahucio. Me sentí amenazada. Solicité asistencia letrada gratuita. Eso detuvo el proceso alrededor de un mes. Pero el abogado de oficio no me ayudó mucho. Sólo lo vi una vez. No me informó de la situación. Creo que pidió un aplazamiento de la fecha de desahucio. Nadie me preguntó por mis circunstancias. A nadie le importó que tuviera dos hijos a mi cuidado”.

La fecha fijada para el desahucio fue el 10 de julio de 2014. “Me dieron diez días para entregar las llaves. Entretanto, querían poner un aviso en la puerta con la fecha del desahucio inminente. Les dije que no. No quería que lo vieran mis hijos”.

“Fui al tribunal para entregar las llaves. Fui sola. Mi padre y mi madre habían pasado por lo mismo en una ejecución hipotecaria sólo dos años antes. Se presentaron tres furgones policiales. No quería eso para mis hijos. Mi familia sigue debiendo 80.000 euros al banco”.

“Mi hija dejó una nota a los nuevos inquilinos pidiéndoles que nos dejaran quedarnos. Mi hijo de cinco años todavía pregunta cuándo vamos a volver a casa”.

Toda esta situación ha afectado gravemente a los hijos de Paula.

Desde julio de 2014, Paula y sus tres hijos viven en un piso de 40 metros cuadrados por el que paga 450 euros al mes. “Mi pequeño duerme, juega y come en el sofá. Me parte el alma. Mi hija tiene un cuarto pequeño. El bebé duerme conmigo”.

---

<sup>125</sup> Como demuestran documentos oficiales que constan en los archivos de Amnistía Internacional, el IVIMA vendió 2.935 viviendas y otras propiedades por un total de 201 millones de euros, lo que arroja una media de unos 68.500 euros por unidad.

Amnistía Internacional tuvo acceso a un informe del Ayuntamiento de Madrid (fechado en noviembre de 2016), según el cual el piso de Paula presentaba malas condiciones de habitabilidad en materia de salud e higiene debido a la falta de espacio e iluminación, problemas de ventilación y anteriores plagas de insectos.

Paula afirmó que había solicitado una vivienda social tanto a la EMVS como a la Agencia de Vivienda Social pero todavía no le habían ofrecido una solución.

Con la autorización de Paula, transcribimos las palabras con que su hijo de seis años describió la casa que habían dejado dos años antes: “Había una ventana grande en el salón. Ya no vivimos allí. Se la dejamos a otras personas. Me gustaba mucho. Era casi toda blanca, y también un poco amarilla. Era mucho más grande. Un día tuvimos que despedirnos. Ya no podíamos vivir allí. La nueva es naranja. Es bastante pequeña. Me gustaba más la antigua. Dormía en una cama. Ahora duermo en el sofá”.

En noviembre de 2016, Paula contó a Amnistía Internacional que, debido a su difícil situación económica, tenía una deuda pendiente de unos 1.000 euros con su actual casero. “Mi casero tiene mucha paciencia. Yo quiero pagarle. De verdad que sí. No quiero hacerle esto. Pero es que no puedo pagar”.

“¿Dónde estaremos dentro de dos años? ¿Quién sabe? Estoy esperando una vivienda social desde septiembre de 2014. Ojalá tuviera un sitio donde quedarme con mis hijos. No soporto la idea de quedarme sin techo, pero ahora mismo tengo muy pocas esperanzas”.



© AI.

**Lucía** (nombre ficticio) tiene 44 años y es de Madrid. Trabajó de cajera en un supermercado, de jardinera y de ayudante personal, pero en los últimos cuatro años no ha tenido ningún trabajo remunerado a causa de una pérdida de visión del 80% derivada de una enfermedad hereditaria llamada retinosis pigmentaria.

“Me reconocieron la incapacidad total, pero yo quería trabajar en algo que pudiera hacer. Quería seguir activa”. A Lucía le asignaron una pensión de 636,10 euros.

Cuando Amnistía Internacional habló con ella, llevaba separada desde 2012. “No me paga los 200 euros de pensión alimentaria. A veces me manda algo de dinero, pero nunca la cantidad íntegra. Aunque se lo pida. La hija es tanto suya como mía. Debería pagar, pero no quiero más líos con los tribunales. Mi hija no quiere irse con él. Nunca se ha preocupado de ella”.

Desde 2012, Lucía vivía con su hija de siete años en una vivienda social en el Ensanche de Vallecas, en Madrid. La casa pertenecía al IVIMA. En octubre de 2012, Lucía recibió una carta del IVIMA en la que se le comunicaba que, considerando sus circunstancias personales, iban a concederle una reducción del 85% del alquiler durante dos años: sólo tendría que pagar 47,72 euros al mes.

A principios de 2013, Lucía oyó decir en el barrio que el IVIMA había vendido su vivienda a Encasa Cibeles. “No recibí ninguna carta. Estuve pagando esa cantidad todos los meses hasta que, en algún momento de 2014, empezamos a recibir visitas y llamadas de personas que decían que trabajaban para Encasa Cibeles”. Como ya no era inquilina del IVIMA, ya no tenía derecho a esa reducción del alquiler. “Alguien de Encasa Cibeles, creo que fue en 2015, dijo que la empresa iba a ofrecerme una reducción y que durante un año sólo tendría que pagar 150 euros al mes. Y eso es lo que llevo pagando desde hace un tiempo”. Sin embargo, cuando la organización del tercer sector Provivienda se puso en contacto con Encasa Cibeles, le dijeron por teléfono que no sabían nada de eso, y que el precio real del alquiler era de 400 euros.

La madre de Lucía la ayudaba a diario, por lo que tanto Lucía como su hija pasaban mucho tiempo en casa de la madre, en Vallecas. “Los servicios sociales no me dan una solución. He pedido ayuda también a la EMVS y a la Agencia de Vivienda Social, pero hasta ahora nada. Mi hija me ayuda mucho. Ella es mis ojos”.

“¿Qué cambios me gustaría ver? Me gustaría conseguir una vivienda social cerca del colegio de mi hija. No quiero depender tanto de mi madre. Ahora mismo, vivo con miedo y en incertidumbre permanente. ¿Dónde me veo dentro de dos años? Quién sabe. ¡Ni siquiera sé lo que va a pasar de aquí a fin de año!”

Las sociedades de inversión están alquilando pisos que, en algunos casos, estaban ocupados anteriormente por arrendatarios de vivienda social. En la fotografía, anuncio de pisos en alquiler en un edificio de viviendas sociales situado en el PAU de Carabanchel (Madrid), comprado a la EMVS por la sociedad de inversión Fidere. Fotografía tomada por Amnistía Internacional el 31 de mayo de 2016.



© AI.

En el momento de la venta, las autoridades madrileñas no justificaron la compatibilidad de la venta de vivienda social con su obligación de hacer efectivo el derecho a la vivienda. Según el derecho internacional de los derechos humanos, las personas deben tener la oportunidad de impugnar, aclarar o consultar los arreglos de tenencia registrados.<sup>126</sup> Sin embargo, las autoridades no consultaron a los inquilinos/as ni les proporcionaron información suficiente y puntual. Tras vender las viviendas sociales a sociedades de inversión, las autoridades les aseguraron que su situación no empeoraría como consecuencia de ello. Y, sin embargo, eso es precisamente lo que pasó. Se les informó erróneamente y, en la práctica, los pagos mensuales subieron.

Estas personas han visto empeorar su situación debido a la decisión de las autoridades de vender los pisos en que viven. No se consultó a los arrendatarios/as, que además recibieron un trato diferente al de otros arrendatarios/as de viviendas que siguen siendo de propiedad pública, lo que contraviene los principios de igualdad y no discriminación. Las autoridades públicas no sólo hacen oídos sordos a los arrendatarios/as de viviendas sociales; su inacción también constituye una violación del derecho a la vivienda reconocido en el derecho internacional de los derechos humanos.

<sup>126</sup> Relatora especial sobre el derecho a una vivienda adecuada, Principios rectores sobre la seguridad de la tenencia para los pobres de las zonas urbanas, 2013, párr. 32.

## 4.2. Cataluña: Coordinación insuficiente para aplicar los protocolos de 2013

*“Me pareció que la coordinación entre los servicios sociales y los servicios de apoyo a las víctimas de violencia simplemente no existía”.*

Sandra

A pesar del compromiso y la profesionalidad de muchos trabajadores sociales, las restricciones presupuestarias y la falta de recursos causan perjuicios directos en la vida de las personas. Según un estudio realizado por la Generalitat en 2016, trabajadores sociales municipales admitieron que el 30% de los casos relacionados con asuntos de vivienda los remitían a Cáritas, y el 39,5% a otras organizaciones del tercer sector o plataformas sociales como la Plataforma de Afectados por la Hipoteca (PAH).<sup>127</sup>

Según mujeres entrevistadas por Amnistía Internacional, los servicios sociales recomendaban a quienes se enfrentaban a un desahucio, incluso si tenían hijos, que se mudaran con sus progenitores, otros familiares o amistades. Trabajadores/as sociales municipales explicaron a Amnistía Internacional que no podían hacer otra cosa porque los recursos que tenían a su disposición eran insuficientes. A veces, los servicios sociales recomiendan a las personas afectadas que busquen y alquilen una habitación en el mercado privado, ofreciéndose a cubrir parcial o totalmente los gastos. Pero ésta no siempre es una alternativa viable para las madres solteras y las mujeres que se encargan del cuidado de otras personas, y tampoco es adecuada para los menores de edad.

De acuerdo con el derecho internacional de los derechos humanos, las autoridades públicas no pueden lavarse las manos y eludir la responsabilidad de adoptar todas las medidas necesarias, hasta el máximo de los recursos disponibles, para garantizar una vivienda alternativa adecuada a quienes no pueden procurarse una por sus medios.

**Sandra Filippella**, de 40 años, llegó a Barcelona desde Argentina en 2010. Sandra es madre soltera. Tiene dos hijos, de 17 y 19 años. “Al menor le han reconocido un 37% de discapacidad por una anomalía genética llamada trisomía. Vine a España con la esperanza de dar un futuro mejor a mi hijo. La realidad ha sido muy diferente”.

Sandra explica a Amnistía Internacional que el padre de sus hijos había venido de Argentina 15 años antes que ella. “Sin embargo, nunca se ofreció a traerlos. Me daba palizas habitualmente. Nunca me ha dado la pensión alimentaria. Me parece que ha vuelto a Argentina. Mis hijos y yo vinimos como turistas”.

Hacia 2012, Sandra tuvo una breve relación con un español. “La relación fue breve, pero los malos tratos duraron mucho más. En 2013 empecé a presentar denuncias, llegué a poner unas diez. Pero no sirvió de nada. Sentí que la juez me miraba con desprecio. La policía no me creía. En la comisaría, incluso lo llamaron delante de mí. No me protegieron. Me sentí discriminada por ser extranjera”.

<sup>127</sup> Departamento de Territorio y Sostenibilidad de la Generalitat de Cataluña, *Quantificació i distribució territorial de la població mal allotjada a Catalunya*, abril de 2016, p. 31.

“Sacó dinero de mi cuenta bancaria sin mi autorización. Hasta se llevó una cantidad de dinero que yo había cobrado por un accidente de automóvil. Lo denuncié en el juzgado, pero tampoco pasó nada. Yo trabajaba subarrendando apartamentos, pero este hombre se hizo amigo de la casera y ella, por lo que fuera, dejó de confiar en mí y perdí mi trabajo. Él también solía llamar a mis hijos”.

Como consecuencia, Sandra no podía seguir pagando el alquiler. En 2014 se mudó con sus hijos a otro piso, más viejo pero también más barato, por el que pagaba un alquiler de 600 euros.

“Acudí a los Puntos de Información y Atención a las Mujeres (*Punts d'Informació i Atenció a les Dones, PIAD*) y al Servicio de Atención, Recuperación y Acogida (*Servei d'Atenció, Recuperació i Acollida, SARA*) de Barcelona”. También le proporcionaron un dispositivo Atenpro (Servicio Telefónico de Atención y Protección para víctimas de la violencia de género), provisto de teléfono y GPS, que podía usar en caso de agresión.<sup>128</sup> Sin embargo, no consiguió una orden de protección. “La propia sede del tribunal está mal diseñada. Tuve que verlo en los pasillos antes de que entráramos en la sala. Tuve miedo incluso antes de abrir la puerta”.

Frustrada ante la falta de respuesta de la administración y la justicia, preocupada por el bienestar de sus hijos, sin empleo y asustada de su ex pareja, Sandra intentó suicidarse en agosto de 2014. “Por suerte, mi hijo me encontró y pulsó el botón del dispositivo Atenpro, y la policía vino a socorrerme”. No había podido pagar el alquiler todos los meses. En agosto fue también cuando recibió la notificación de desahucio del tribunal. “Se me pasó el plazo de tres días para solicitar asistencia letrada gratuita. No pensaba con claridad”.

Cuando Amnistía Internacional habló con ella, Sandra recibía 426 euros de subvención por desempleo (Renta Activa de Inserción, RAI) desde septiembre de 2014. “La trabajadora social dijo que podía alquilar una habitación y que ellos pagarían los gastos del almacén para guardar mis cosas. Pero la opción de alquilar una habitación no era válida para mí, mis dos hijos adolescentes y mis dos perros. En vez de eso consideré seriamente ocupar un apartamento vacío. Me pareció que la coordinación entre los servicios sociales y los servicios de apoyo a las víctimas de violencia simplemente no existía”.

A finales de 2013 o principios de 2014, Sandra acudió a una reunión de la Plataforma de Afectados por la Hipoteca (PAH). “La primera vez no me atreví a hablar, y simplemente me fui. ¿Qué podía decir? Pero volví a la semana siguiente y les conté mi caso. Me acogieron sumamente bien. Es como si vas nadando a contracorriente y de pronto encuentras una boya o algo a lo que agarrarte. Presenté varios recursos para conseguir una suspensión del desahucio, pero no me la concedieron. El 31 de marzo de 2015, la Plataforma de Afectados por la Hipoteca (PAH) consiguió que se suspendiera el desahucio. Yo estaba temblando. Tenía todas mis cosas en cajas, esperando a oír los porrazos en la puerta. Todavía hoy, temo oír ese ruido”.

Sandra dejó aquel piso a mediados de 2015, al recibir un piso de emergencia gestionado por Hàbitat3, organización del tercer sector. El primer año pagó 90 euros al mes más gastos. El segundo año ha conseguido que se lo rebajen a 50 euros, todo incluido. “De momento me siento mejor, autónoma, ayudando a otras personas de la Plataforma de Afectados por la Hipoteca (PAH), sobre todo a mujeres que sufren violencia como la sufría yo”.

---

<sup>128</sup> Atenpro: <http://www.violenciagenero.msssi.gob.es/informacionUtil/recursos/servicioTecnico/home.htm>

En 2013, las autoridades judiciales de Cataluña firmaron sendos protocolos con el Ayuntamiento de Barcelona y el gobierno de Cataluña que más adelante también suscribieron otros ayuntamientos. De acuerdo con ambos protocolos, los tribunales deberán informar a los servicios sociales cuando reciban una demanda de desahucio que afecte a menores, personas con discapacidad y personas con problemas de salud mental, entre otras. No existe un protocolo análogo en Madrid.

Mientras que algunas partes interesadas dijeron a Amnistía que estos protocolos permitían que los servicios sociales buscaran alternativas de vivienda antes de la ejecución del desahucio, otras se quejaron de que a veces los jueces eran reticentes a informar a los servicios sociales por motivos de preocupación relacionados con la protección de datos, a pesar de que existe al menos una resolución favorable de la Autoridad Catalana de Protección de Datos, de noviembre de 2015.<sup>129</sup> El Ayuntamiento de Barcelona también se quejó públicamente de que a veces los juzgados no avisaban a los servicios sociales con antelación suficiente para que éstos pudieran dar una respuesta eficaz.<sup>130</sup> Los servicios sociales pueden intervenir si reciben la información por cualquier canal, pero, según el Juzgado de Barcelona, intervinieron en 564 de los 3.024 desahucios de viviendas ejecutados en la ciudad en 2016 en aplicación del protocolo.<sup>131</sup>

Con independencia de que existan y se apliquen estos protocolos entre los servicios sociales y los tribunales, el derecho internacional de los derechos humanos exige a las autoridades que se aseguren de que ninguna persona queda sin hogar como consecuencia de un desahucio, y que utilicen todos los recursos disponibles para prevenir las situaciones de vivienda insegura y ponerles fin.

Al menos en tres casos relacionados con menores, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha adoptado medidas provisionales en las que solicita a las autoridades españolas que se aseguren de que los servicios sociales procuran alojamiento alternativo adecuado a las personas afectadas antes de ejecutar un desahucio.<sup>132</sup>

Según la recomendación del CEDAW, en el ámbito de sus competencias, los poderes públicos de España deben asignar “suficientes recursos humanos, financieros y técnicos a los diversos mecanismos nacionales encargados del adelanto de la mujer conforme a los requisitos de sus respectivos mandatos, y fortalezca la cooperación y coordinación entre dichos mecanismos y las organizaciones de la sociedad civil que se ocupan de las cuestiones de la mujer”.<sup>133</sup>

---

<sup>129</sup> *Dictamen en relació amb la consulta d'un Ajuntament sobre la comunicació de dades de persones en situacions de risc d'exclusió social des dels òrgans judicials als serveis socials municipals* (19 de noviembre de 2015): [http://www.apd.cat/media/dictamen/ca\\_819.pdf](http://www.apd.cat/media/dictamen/ca_819.pdf)

<sup>130</sup> Reuniones con el concejal de vivienda y con un representante de los servicios de vivienda de Barcelona (Bagursa) celebradas el 21 de octubre de 2016.

<sup>131</sup> Anexo al informe de 2016 del Juzgado de Barcelona, recibido el 27 de marzo de 2017. En archivo de Amnistía Internacional. Recibido del Decanato del Juzgado en agosto de 2016. En 2015, hubo 462 intervenciones de un total de 3.211 desahucios de viviendas (Anexo al informe de 2015 del Juzgado de Barcelona, recibido del Decanato del Juzgado en agosto de 2016).

<sup>132</sup> TEDH, *A.M.B y otros c. España*, medidas provisionales de diciembre de 2012; *Mohamed Raji y otros c. España*, enero de 2013, y *Ceesay y otros c. España*, octubre de 2013. En el momento de la publicación de este informe, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU estaba estudiando una comunicación relativa al desalojo de una vivienda de alquiler en España (Comunicación N° 5/2015; en los archivos de Amnistía Internacional).

<sup>133</sup> CEDAW, Observaciones finales: España, 2015, párr. 15.c, doc. ONU: CEDAW/C/ESP/CO/7-8.

### 4.3. Madrid: Ausencia de alternativas de vivienda para las víctimas de violencia de género

*“Me mudaría a una habitación si viviera yo sola, pero no puedo hacerlo con mis hijas”.*

*Vanessa*

Las víctimas de violencia de género están más expuestas si cabe a las consecuencias de la falta de coordinación y de recursos de los servicios sociales y las políticas de vivienda.

En sus reuniones con responsables de vivienda, personal de los servicios sociales municipales y autoridades públicas, Amnistía Internacional observó que estos no disponen de datos desglosados por sexo y, en particular, relativos al número de víctimas de violencia de género, aunque en algunos casos reconocieron la necesidad o manifestaron la intención de hacer las correcciones necesarias en el futuro.<sup>134</sup> La coordinación insuficiente se traduce en la falta de respuesta integral a las necesidades de las víctimas de violencia de género, incluidas la asistencia jurídica y la ayuda psicológica, así como las alternativas de alojamiento.

La Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género establece que el colectivo de las víctimas de violencia de género debe considerarse un grupo prioritario para la asignación de prestaciones sociales y ayudas a la vivienda.<sup>135</sup>

También se reconoce en la Ley catalana 18/2007, de 28 de diciembre, del derecho a la vivienda.<sup>136</sup> El plan catalán de vivienda no especifica la manera de demostrar que una mujer sufre o ha sufrido violencia de género,<sup>137</sup> pero los servicios autonómicos de vivienda de Cataluña remiten a la Ley 5/2008, de 24 de abril, del derecho de las mujeres a erradicar la violencia machista, que no establece el requisito de una orden de protección o una denuncia policial o judicial.<sup>138</sup>

Sin embargo, la Ley 5/2005, de 20 de diciembre, Integral contra la Violencia de Género de la Comunidad de Madrid exige que haya un fallo condenatorio o una orden de protección para que las víctimas de violencia de género tengan acceso prioritario a una vivienda social.<sup>139</sup> Este requisito se reafirma en el decreto de 2016 de la Comunidad de Madrid sobre viviendas de emergencia social.<sup>140</sup> Además, la Ley de 2005 sólo contempla situaciones de violencia por parte de la pareja o ex pareja de la víctima, y no

---

<sup>134</sup> Reuniones celebradas del 4 al 8 de julio y del 19 al 21 de octubre de 2016, e información escrita facilitada por los servicios sociales de la EMVS (Madrid) el 22 de julio. La información recibida de UCER (Ayuntamiento de Barcelona) el 10 de agosto confirmó este motivo de preocupación respecto a Barcelona.

<sup>135</sup> Artículos 27 y 28 de la Ley Orgánica 1/2004 de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género.

<sup>136</sup> Artículo 99.5 de la Ley catalana del derecho a la vivienda.

<sup>137</sup> Decreto 75/2014, de 27 de mayo, del Plan para el derecho a la vivienda.

<sup>138</sup> Artículos 33 y 35 de la Ley 5/2008, de 24 de abril, del derecho de las mujeres a erradicar la violencia machista. Información facilitada por el servicio autonómico de vivienda de Cataluña el 24 de octubre de 2016.

<sup>139</sup> Artículo 17 de la Ley 5/2005, de 20 de diciembre, Integral contra la Violencia de Género de la Comunidad de Madrid.

<sup>140</sup> Artículos 13 y 14 del Decreto 52/2016, de 31 de mayo, del Consejo de Gobierno, por el que se crea el Parque de Viviendas de Emergencia Social y se regula el proceso de adjudicación de viviendas de la Agencia de Vivienda Social de la Comunidad de Madrid. La Agencia de Vivienda Social de la Comunidad de Madrid lo confirmó en una reunión celebrada el 20 de octubre de 2016, y se recibió respuesta por escrito el 10 de noviembre.

aborda la violencia a manos de otros familiares ni la violencia sufrida en relaciones extrafamiliares con hombres.<sup>141</sup>

En la práctica, el requisito de que exista una orden de protección o un fallo condenatorio significa que la mayoría de las víctimas de violencia de género no consigue el apoyo necesario para poder satisfacer su derecho a la vivienda. En la encuesta sobre violencia de género realizada por el Ministerio de Sanidad, Asuntos Sociales e Igualdad en toda España en 2015, unas 556.000 mujeres afirmaron que habían sufrido violencia de género en los últimos 12 meses. En 2016, se presentaron 142.893 denuncias policiales/judiciales y 43.311 solicitudes de orden de protección en juzgados de violencia sobre la mujer o en juzgados de guardia, de las que se concedieron 24.367.<sup>142</sup> Aunque estos indicadores sirven propósitos diferentes, la enorme disparidad parece indicar que sólo un porcentaje reducido de las víctimas de violencia de género tendría acceso prioritario a una vivienda social.

En el caso de Madrid, se presentaron 5.810 solicitudes de orden de protección en 2016, de las que se aceptaron 2.954. Eso significa que, de todas las mujeres de Madrid que dieron un paso adelante y denunciaron la violencia ante los tribunales, el 49.2% vio inadmitida o rechazada su solicitud y, por tanto, no obtuvo acceso prioritario a una vivienda social.

Además, debido a que ahora el parque de vivienda pública es en gran medida insuficiente, incluso las víctimas de violencia de género que han conseguido una orden de protección tienen que esperar mucho tiempo. En definitiva, lo que se suponía que era una medida de protección resulta ser una promesa vacía.

La falta de apoyo a las mujeres que sufren violencia de género tiene terribles consecuencias. El caso de **Sandra**, anteriormente expuesto, daba algunas pistas sobre cómo la violencia de género pone a las mujeres afectadas en situación de desventaja para acceder a viviendas seguras durante largos periodos después de haber salido de situaciones de abuso, y sobre el laberinto que deben atravesar las víctimas de violencia de género para conseguir que les procuren un alojamiento alternativo. No es un caso aislado ni mucho menos. **Paula**, cuyo caso también se ha presentado antes, también sufrió violencia de género. Sin dar cifras concretas, las organizaciones de la sociedad civil que trabajan en asuntos de vivienda contaron a Amnistía Internacional que muchas mujeres que solicitan ayuda han sufrido o sufren en la actualidad esta clase de violencia, que puede tener efectos económicos, sociales y psicológicos muy diversos y duraderos. Es el caso de **Vanessa**, y, según su testimonio, también el de la mayoría de las mujeres que viven junto a ella en el edificio “La Dignidad”. Ante la falta de respuesta de los poderes públicos, llegó un momento en que la ocupación parecía la única opción viable para huir de la violencia y rehacer sus vidas.

---

<sup>141</sup> Artículo 2.3 de la Ley Orgánica 5/2005.

<sup>142</sup> Macroencuesta de Violencia contra la Mujer, marzo de 2015 (<http://www.msssi.gob.es/gabinete/notasPrensa.do?id=3619>); La violencia sobre la mujer en la estadística judicial: Datos anuales de 2016, marzo de 2017 (<http://www.poderjudicial.es/cgpj/es/Temas/Violencia-domestica-y-de-genero/Actividad-del-Observatorio/Datos-estadisticos/La-violencia-sobre-la-mujer-en-la-estadistica-judicial--Anual-2016>).

Nacida en Móstoles (Madrid), **Vanessa Moreno**, de 34 años, vive con sus dos hijas, de 5 y 10 años, en el edificio “La Dignidad”, inmueble ocupado que pertenece a un banco. Igual que ella, unas 50 personas más viven allí.

Desde noviembre de 2016, Vanessa cobra una prestación de 426 euros. En el pasado trabajaba en asistencia social y ganaba unos 400 euros. “Tenía los gastos de transporte y comida de mis hijas. Al final, la mayor parte del dinero se iba en eso. Es muy difícil tener trabajo cuando eres madre soltera”. Vanessa cobraba también 300 euros de pensión alimentaria. “Siempre retrasa el pago todo lo que puede”.

El hombre que fue su pareja la sometía habitualmente a malos tratos físicos y psicológicos. Su relación comenzó cuando Vanessa tenía 17 años, y duró 14 años. “Me daba palizas desde el principio. Consumía drogas y bebía mucho. Intenté abandonarlo varias veces, pero no tenía apoyo de mi familia ni de nadie. No sabía adónde ir. Me sentía atrapada, porque no tenía ayuda de ninguna administración. El apoyo de mis amigos y vecinos del edificio “La Dignidad” y Stop Desahucios Móstoles ha sido increíblemente importante para mis hijas y para mí. No me sentí protegida hasta que vine aquí”.

“Solía trabajar cuidando de personas mayores. Cada vez que encontraba un trabajo con personas de mi edad, como un hotel o algo así, me acusaba de tener sexo con mis compañeros. Me montaba escándalos en el trabajo, y en varias ocasiones consiguió que me despidieran”.

“Tenía miedo, pero un día por fin me decidí a presentar una denuncia ante la policía. Más tarde la retiré, pero afortunadamente el juicio siguió adelante”. En una vista preliminar celebrada en julio de 2016, la ex pareja de Vanessa admitió los cargos.

Cuando la entrevistó Amnistía Internacional, Vanessa y su ex pareja aún eran copropietarios de un piso en Camarena, pequeña localidad de la provincia de Toledo. “La trabajadora social me dice que ésa es la razón de que no puedan ayudarme. Que tengo un piso en propiedad. ¡Pero la hipoteca es más cara que el alquiler que cobramos por él! Y si lo vendiéramos, seguiríamos debiendo un montón de dinero al banco porque su precio ha bajado mucho desde que lo compramos en 2006. La verdad es que ni siquiera sé mucho de todo esto, porque es él quien trata con el banco. Él recibe el dinero y de ahí me paga la pensión alimentaria. Tampoco puedo acudir al banco, porque la sucursal también está en Camarena”, 40 kilómetros al sur de Móstoles.

“La trabajadora social me remite a Cáritas para pedir alimentos. También me dicen que debería alquilar una habitación. Lo haría si viviera sola, pero no puedo hacer eso con mis dos hijas”.

En julio de 2016, una persona del equipo de Amnistía Internacional dio a Vanessa los datos de contacto de la oficina en Móstoles del Observatorio Regional de Violencia de Género, que presta asistencia psicológica, social y jurídica. “La trabajadora social no me había contado nada de esto”.

De acuerdo con el Convenio del Consejo de Europa sobre Prevención y Lucha contra la Violencia contra las Mujeres y la Violencia Doméstica (Convenio de Estambul), las autoridades españolas deben adoptar las medidas necesarias para promover programas y actividades dirigidos a la autonomía e independencia económica de las mujeres víctimas de violencia de género, incluidos servicios sociales y de vivienda. La prestación de esos servicios no debe depender de la disposición de las víctimas a presentar cargos o a declarar contra el autor de los delitos.

De conformidad con el Convenio de Estambul (artículo 18.4), la provisión prioritaria de prestaciones sociales y ayudas a la vivienda tampoco debe depender de la disposición de las víctimas a presentar cargos o a declarar contra el autor de los delitos, y menos aún de su capacidad de conseguir una orden de protección. En su lugar, las autoridades de la vivienda deberían recurrir a los trabajadores sociales municipales y a las oficinas públicas existentes de ayuda a las víctimas de violencia de género para identificar a las que sufren esa clase de violencia.

España debe adaptar la legislación y las políticas estatales a las más estrictas normas de derechos humanos. En particular, la definición de “violencia contra las mujeres” contenida en la Ley Orgánica 1/2004 de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género y otras leyes pertinentes debería incluir también el daño y abuso económico.<sup>143</sup>

---

<sup>143</sup> Artículo 3.º del Convenio de Estambul, y TEDH, *T.M. and C.M. v. Moldova*, 2014, párrs. 47 y 59.

# 5. CONCLUSIONES

A pesar del optimismo de algunas previsiones macroeconómicas y de mercado, la crisis del derecho a la vivienda en España dista mucho de haber terminado.

Esta situación se debe no sólo a la elevada tasa de desempleo y a las dificultades económicas que atraviesan muchas familias, sino también al hecho de que se han tomado decisiones políticas y judiciales de forma deliberada que la han agravado considerablemente.

Reformada varias veces en los últimos años, la legislación que regula los contratos de alquiler ofrece menor protección a los inquilinos/as y, al mismo tiempo, la Ley de Enjuiciamiento Civil no obliga a los jueces a examinar la proporcionalidad del desahucio basándose en las circunstancias particulares de cada caso, teniendo en cuenta también las desigualdades basadas en el género.

Los efectos potencialmente negativos de la liberalización y la flexibilización de los contratos de alquiler y el proceso de desahucio sobre los derechos de los inquilinos/as podían haberse atenuado destinando más recursos y medidas eficaces a garantizar el derecho a la vivienda. Pero no ha sido así. Demasiadas personas no pueden eludir la trampa de la vivienda insegura tras su desahucio porque las autoridades públicas no proporcionan alternativas de alojamiento adecuadas.

Las autoridades han adoptado algunas políticas positivas, como crear un impuesto sobre viviendas vacías y fijar precios de referencia sobre alquileres en Cataluña, o asignar ayudas a la vivienda y planear la construcción de nuevas viviendas sociales en Madrid.

Sin embargo, en general, las autoridades no han prestado atención suficiente al impacto de la crisis económica en el derecho a la vivienda de las mujeres teniendo en cuenta su acceso reducido al empleo y su mayor responsabilidad en el cuidado de otras personas.

Cabe destacar de manera muy significativa que la decisión de vender viviendas sociales al sector privado ha tenido graves efectos perjudiciales en la capacidad para acceder a un parque de vivienda pública asequible que ya era muy limitado. Tres años después de la venta de 4.800 viviendas sociales y otras propiedades en Madrid, las condiciones de los inquilinos/as han empeorado considerablemente a pesar de las promesas tanto de las sociedades de inversión como de las autoridades públicas, que hacen oídos sordos a sus quejas. Se informó erróneamente a los inquilinos/as, en la práctica subieron los cargos mensuales y varias personas fueron desahuciadas mientras que otras desalojaron voluntariamente su piso antes de la fecha del desahucio por miedo y vergüenza.

Los protocolos catalanes de 2013, que establecen que los tribunales deberán informar a los servicios sociales cuando reciban una demanda de desahucio, no son suficientemente eficaces para prevenir la vivienda insegura ni para garantizar que el desahucio no deje sin hogar a las personas afectadas o las aboque a una vivienda insegura, porque los servicios sociales no siempre reciben el aviso con suficiente antelación para dar una respuesta eficaz.

Para demasiadas víctimas de violencia de género en Madrid, la promesa de acceso prioritario a una vivienda social no vale ni el papel en que está escrita. En Madrid, dado que se exige una orden de protección o una sentencia condenatoria, sólo a un reducido porcentaje de las víctimas de violencia

de género se les asigna prioridad en la solicitud de una vivienda social. En cualquier caso, ni siquiera presentar una sentencia condenatoria o una orden de protección garantiza el acceso a una vivienda alternativa, ya que el parque de viviendas sociales es muy reducido, y el gasto público en vivienda es limitado.

# 6. RECOMENDACIONES

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

## **Al gobierno de España:**

*Proteger adecuadamente el derecho a la vivienda:*

- Presentar ante las Cortes Generales un proyecto de ley para reformar la Ley de Enjuiciamiento Civil que obligue a los jueces a evaluar caso por caso la proporcionalidad y razonabilidad de los desahucios de viviendas en alquiler, teniendo en cuenta la desigualdad estructural entre hombres y mujeres, entre otros factores.
- Regular las condiciones básicas que garantizan la igualdad en el ejercicio del derecho a la vivienda presentando ante las Cortes Generales un proyecto de ley sobre el derecho a la vivienda basado en las normas internacionales de derechos humanos.
- Proponer la reforma del artículo 53 de la Constitución para reforzar la garantía de protección del derecho a la vivienda.
- Ratificar la Carta Social Europea (Revisada) de 1996 y su Protocolo Adicional, que prevé un sistema de reclamaciones colectivas.

*Proporcionar acceso a la vivienda:*

- Adoptar un protocolo marco en relación con los desalojos, que incluya medidas destinadas a mejorar la coordinación entre tribunales y autoridades municipales para proporcionar viviendas alternativas adecuadas a las personas con recursos limitados. Ninguna persona debe quedarse sin hogar a causa de un desalojo.
- Garantizar que las autoridades llevan a cabo consultas genuinas con las personas afectadas, con vistas a mitigar los efectos de los desahucios de viviendas en alquiler, y garantizar la transparencia y el derecho de acceso a la información de la ciudadanía.
- Trabajar en coordinación con las comunidades autónomas para destinar más recursos a ampliar el parque de vivienda social y proporcionar ayudas adecuadas a la vivienda.
- Solicitar al Instituto Nacional de Estadística que recopile información desglosada (por sexo, edad, nacionalidad, etc.) sobre las condiciones de vivienda y los desahucios de vivienda en alquiler.
- Evaluar y dar a conocer el probable impacto de las políticas sobre vivienda, especialmente en los menores, las mujeres y las personas con discapacidad, y, en particular, su impacto en los grupos de mujeres de alto riesgo, como las que tienen familias a su cargo y las que han sobrevivido a la violencia de género.

*En relación con la violencia contra las mujeres:*

- Presentar ante las Cortes Generales un proyecto de ley que modifique la Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género, para garantizar su conformidad con el Convenio sobre Prevención y Lucha contra la Violencia contra las Mujeres y la Violencia Doméstica (Convenio de Estambul). En particular, el artículo 1 debería mencionar asimismo el daño y abuso económico.
- En coordinación con las comunidades autónomas, evaluar los efectos de las medidas públicas en la provisión de vivienda alternativa a las víctimas de violencia de género, señalando obstáculos y buenas prácticas y haciendo recomendaciones concretas.
- Proporcionar una respuesta integral a las víctimas de violencia de género en consonancia con el Convenio de Estambul.

#### **Al poder judicial y la administración de justicia:**

- Elaborar y aplicar protocolos con los servicios sociales, ayuntamientos y gobiernos autonómicos para garantizar una vivienda alternativa adecuada a las personas desalojadas que no pueden procurarse una.
- Impartir a los miembros del poder judicial la formación necesaria en materia de derecho internacional de los derechos humanos relativo a la igualdad y la no discriminación y a los derechos económicos, sociales y culturales.

#### **A los ayuntamientos y las comunidades autónomas:**

- Elaborar y aplicar protocolos con las autoridades judiciales y los ayuntamientos para garantizar una vivienda alternativa adecuada a las personas que se enfrentan a un desahucio no pueden procurarse una.
- Destinar más recursos a ampliar el parque de vivienda social y las ayudas a la vivienda.
- Llevar a cabo consultas genuinas con los afectados con vistas a mitigar los efectos de los desahucios de viviendas en alquiler y garantizar transparencia, así como el derecho de acceso a la información de la ciudadanía.
- Evaluar y dar a conocer el probable impacto de las políticas sobre vivienda, especialmente en los menores, las mujeres y las personas con discapacidad, y, en particular, su impacto en los grupos de mujeres de alto riesgo, como las que tienen familias a su cargo y las que han sobrevivido a la violencia de género.
- Llevar un censo actualizado de viviendas vacías y analizar la disponibilidad de casas vacías de propiedad privada como posible recurso para hacer efectivo el derecho a la vivienda.
- Garantizar la coordinación efectiva de los servicios sociales, de vivienda y enfocados a las víctimas de violencia de género para garantizar una vivienda alternativa adecuada a las personas desalojadas que no pueden procurarse una.
- Además, las comunidades autónomas deben adoptar legislación sobre el derecho a la vivienda que se ajuste al derecho internacional de los derechos humanos e incluya la necesaria perspectiva de género.

#### **A las autoridades locales y autonómicas de Cataluña, además:**

- Aplicar la Ley 18/2007, de 28 de diciembre, del derecho a la vivienda en toda su amplitud
- Recopilar la legislación dispersa existente sobre el derecho a la vivienda, introduciendo los cambios necesarios para adaptarla a las normas más estrictas del derecho internacional de los derechos humanos.
- Aplicar los protocolos firmados desde 2013 con las autoridades judiciales y los ayuntamientos, garantizando viviendas alternativas adecuadas a las personas desalojadas que no pueden procurarse una, e introduciendo los cambios necesarios para que, cuando se pone en marcha el procedimiento de desalojo, se comunique cuanto antes la información pertinente a los servicios sociales.
- Adoptar políticas eficaces y mejorar la coordinación de los servicios sociales, de vivienda y enfocados a las víctimas de violencia de género.

#### **A las autoridades locales y autonómicas de la Comunidad de Madrid, además:**

- Ofrecer igualdad de protección a los inquilinos/as de viviendas sociales de propiedad pública y a los de viviendas vendidas a las sociedades de inversión. En particular, el gobierno autonómico debe restablecer las prestaciones sociales para garantizar que los inquilinos/as pueden hacer frente a todos los pagos y las autoridades locales y autonómicas deben evitar los desahucios de viviendas sociales sin la provisión de una vivienda alternativa.
- Adoptar políticas eficaces y mejorar la coordinación de los servicios sociales, de vivienda y enfocados a las víctimas de violencia de género.
- Dejar de considerar las órdenes de protección y las denuncias policiales o judiciales como requisitos para que las víctimas de violencia de género tengan acceso prioritario a una vivienda social.

#### **A los ayuntamientos, además:**

- Garantizar que ninguna persona se queda sin hogar por culpa de un desalojo. Cuando sea razonable pensar que una persona desahuciada de su vivienda privada en alquiler corre el riesgo de quedarse sin hogar, las autoridades municipales de la vivienda deben garantizarle un alojamiento adecuado.
- Recurrir a los trabajadores sociales municipales y a las oficinas existentes de ayuda a las víctimas de la violencia de género para que asignen a las víctimas acceso prioritario a una vivienda social, sin exigir la presentación de órdenes de protección ni de denuncias policiales o judiciales.
- Impartir formación a los trabajadores y las trabajadoras sociales municipales sobre el derecho internacional de los derechos humanos y la perspectiva de género.

**AMNISTÍA**  
**INTERNACIONAL**

