

Cuestionario

El acceso a la justicia para la realización del Derecho a la Vivienda

1. *¿Están los siguientes componentes del derecho a la vivienda sujetos a audiencias y recursos efectivos ante los juzgados y/o tribunales de su país? En caso afirmativo, explique qué ley proporciona esta protección, quién tiene derecho a presentar las reclamaciones y qué juzgado o tribunal puede juzgar la reclamación. Proporcione un caso como ejemplo y explique brevemente de qué manera esto proporciona una protección avanzada del derecho a la vivienda.*

* Nota previa de contexto: en el estado español conviven varios niveles de administraciones públicas con un reparto de competencias específicas, dando por lo tanto lugar a marcos legales con una parte común compartida pero con diferencias de desarrollo por lo que se refiere a competencias propias de los territorios de las comunidades autónomas. Es por este motivo que, en relación al marco legal del derecho a la vivienda y las políticas públicas asociadas, tenemos el nivel estatal, el nivel de las comunidades autónomas y el nivel local. Los juzgados y tribunales tienen una estructura adaptada al territorio, no obstante sus competencias son compartidas y comunes, pero el control de la justicia sobre el cumplimiento de las obligaciones legales se ejerce en base a un cuerpo legal complejo y diferenciado a veces, según la comunidad autónoma o territorio concreto. El reparto competencial y por ende el marco legal interno del derecho a la vivienda es, en el caso del ámbito de actuación de nuestra entidad, Catalunya, de la siguiente forma:

De un lado, el artículo 47 de la Constitución Española: su artículo 47, que abarca mucho más que la vivienda –siendo una de las bases del urbanismo- se configura como mandato a la actuación de los poderes públicos y no como derecho subjetivo, por lo tanto no es exigible directamente por parte de la ciudadanía pero debe inspirar la acción de los Gobiernos, Instituciones y Tribunales. Es importante también la definición constitucional del derecho de la propiedad (artículo 33), un derecho fundamental pero delimitado por la ley (por lo tanto por el marco legal en sentido amplio) de acuerdo con su función social.

Del otro, la Constitución prevé que las competencias en vivienda y urbanismo puedan ser asumidas por las Comunidades Autónomas (artículo 148.3), como es el caso de Cataluña, que tienen leyes propias de vivienda y de urbanismo. Igualmente, la Ley estatal de las Bases del Régimen Local establece que los municipios tienen competencias en urbanismo (artículo 25 y 26).

No obstante, la misma Constitución atribuye al Estado la competencia sobre las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica, lo que justifica determinadas actuaciones por parte del Gobierno del estado en materia de vivienda, las cuales se concretan en el Plan Estatal de Vivienda. Este Plan define las actuaciones protegibles (que podrán recibir ayudas públicas), regula las formas de financiación de la vivienda y establece la aportación de recursos estatales. Por el mismo motivo, existe una Ley estatal del suelo (Texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, el Real Decreto Legislativo 7/2015 de 30 de octubre), pues la competencia en urbanismo y ordenación del territorio coexiste con la competencia exclusiva del Estado para fijar las condiciones básicas de igualdad en el ejercicio de los derechos y cumplimiento de los deberes constitucionales relacionados con el suelo y el derecho de propiedad, la legislación civil (incluyendo desahucios), la legislación sobre expropiación forzosa y el sistema de responsabilidad de todas las administraciones públicas (artículo 149.1 de la

Constitución). También es una regulación estatal la cuestión de los arrendamientos, que se regula por la Ley de Arrendamientos Urbanos a nivel estatal.

a) *No-discriminación (incluyendo alojamiento adaptado para personas con discapacidad)* Sí/**No**

A nivel estatal no existen previsiones legales específicas en relación a la no discriminación en el ámbito de la vivienda, por lo tanto, este aspecto no está sujeto a audiencia y recursos efectivos ante los juzgados y/o tribunales de su país. Depende a este nivel por tanto del sentido de actuación del Gobierno de España en el marco de los Planes Estatales de Vivienda. La aportación de recursos para las políticas de vivienda en las comunidades autónomas por parte de estos planes ha sido importante, pero ha ido disminuido significativamente en los últimos años, por lo que la no-discriminación no se garantiza.

En Catalunya si existe una protección legal para la no-discriminación en el acceso a la vivienda, en concreto en el artículo 45.3 (apartados a y b) de la Ley 18/2007 del derecho a la vivienda se define la discriminación en este campo y se establecen medidas de control y sanción administrativa para erradicarlo, por lo tanto no se trata de una vía judicial. También el mobbing o acoso inmobiliario se considera discriminación. No obstante estas vías de protección no han sido aplicadas por las administraciones responsables (recientemente el Observatorio DESC y otras entidades sociales han interpuesto denuncias administrativas a tal efecto, consiguiendo activar los primeros procedimientos administrativos). En el caso del mobbing, aunque se incluyó en el código penal, los tribunales no están condenando por esta causa, aspecto preocupante.

b) *Seguridad de tenencia (incluida la prohibición de desalojo sin alternativa de vivienda apropiada)* Sí/**No**

A nivel estatal no existen previsiones legales específicas y efectivas en relación a la seguridad de tenencia. En el ámbito del sobreendeudamiento y los desahucios asociados se han desarrollado algunas normas, con el problema que protegen a un porcentaje extremadamente reducido de población y no son efectivas. En el ámbito de los arrendamientos no existe ninguna previsión legal interna en relación a la seguridad ni tampoco para la prohibición de desalojo sin alternativa de vivienda apropiada.

Por lo tanto, este aspecto no está sujeto a audiencia y recursos efectivos ante los juzgados y/o tribunales de su país. Además, ya se ha mencionado el rol limitado de los planes para la cuestión de la no discriminación, aspecto que se repite para la seguridad de la tenencia.

El pasado 21 y 22 de marzo 2018 el Comité DESC de las Naciones Unidas examinó España con el objetivo de evaluar el cumplimiento del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. El 29 de marzo aprobó las observaciones finales al informe, enumerando los principales motivos de preocupación en relación al incumplimiento del pacto así como las recomendaciones que el estado deberá cumplir.

En relación a la seguridad de la tenencia, el Comité estableció que en el Estado Español se detecta una falta de protección adecuada de la seguridad de la tenencia: en base a su anterior recomendación (E/C.12/ESP/CO/5, párr. 21), el Comité “37. *Recomienda al Estado parte que: c) Revise su legislación sobre arrendamientos y lleve a cabo las modificaciones necesarias a fin de garantizar una protección adecuada de la seguridad de la tenencia y establecer mecanismos judiciales efectivos que garanticen la*

protección del derecho a una vivienda adecuada”. Este aspecto se mantiene en la actualidad sin resolver.

En relación a los desahucios sin alternativa, el mismo Comité señaló la necesidad de dar alternativas a los desahucios, coordinando juzgados y administraciones; por entender que: *”37. Si bien el Comité toma nota de las medidas que está adoptando el Estado para prevenir que se lleven a desahucios por ejecuciones hipotecarias y por falta de pagos de arrendamientos, continúa preocupado por la falta de un marco legislativo adecuado que determine las debidas garantías legales y procesales a las personas afectadas (Art. 11). 38. El Comité reitera su anterior recomendación (E/C.12/ESP/CO/5, párr. 22) e insta al Estado parte a que adopte un marco legislativo que establezca requisitos y procedimientos adecuados para llevar a cabo desahucios o desalojos forzados, que entre otros incorpore los principios de razonabilidad y proporcionalidad, así como las debidas garantías legales y procesales para las personas afectadas; asegurando que las personas afectadas tengan acceso a una compensación o la opción de una vivienda alternativa adecuada; sean informadas con un plazo suficiente y razonable de notificación sobre las decisiones que ordenen los desahucios y tengan acceso a un recurso judicial efectivo. El Comité recomienda al Estado parte que adopte un protocolo de actuación en casos de desahucios que asegure una coordinación adecuada entre los tribunales y los servicios sociales locales, así como entre los servicios sociales mismos, a fin de brindar una protección adecuada a las personas que puedan quedarse sin hogar como resultado del desahucio. El Comité señala a la atención del Estado parte su Observación General N° 7 (1997) sobre los desalojos forzados*”. El anterior aspecto se mantiene también en la actualidad sin resolver.

Es más, recientemente ha habido reformas regresivas en la materia, como es el caso de la Ley 5/2018, de 11 de junio, publicada en el BOE de 12 de junio de 2018, de modificación de la Ley 1/2000, de 7 de enero de Enjuiciamiento Civil, en relación a la ocupación ilegal de viviendas, conocida como “Ley del desahucio exprés para ocupaciones” (acceso precario sin título a la vivienda vacía), que modifica la Ley de Enjuiciamiento Civil (LEC) para acelerar los desalojos de personas que han accedido a precario o sin título a viviendas vacías. La norma aumenta la desprotección de las personas en los procesos de pérdida de la vivienda habitual; convirtiendo en prácticamente automática la recuperación de la posesión -y por tanto el desahucio- imposibilitando la oposición y sin prever cuáles son los efectos para las personas desalojadas, que se verían en muy poco tiempo en la calle y sin ser realojadas, en un contexto de emergencia habitacional grave y sostenida en los últimos 10 años. La prensa se hizo [eco de esta modificación legal regresiva](#) y [las organizaciones de defensa de los derechos humanos](#) lanzaron una alarma pública sobre la cuestión.

También se deben mencionar y destacar las reformas regresivas en relación a la seguridad de la tenencia operadas por sucesivas modificaciones de la Ley de Arrendamientos Urbanos (LAU) y sobre la Ley de Enjuiciamiento civil. En concreto a través de la leyes 19/2009, de 23 de noviembre, de medidas de fomento y agilización procesal del alquiler y de la eficiencia energética de los edificios, 37/2011, de 10 de octubre, de medidas de agilización procesal y 4/2013, de 4 de junio, de medidas de flexibilización y fomento del mercado del alquiler de viviendas. Esta reforma se concretó principalmente en una reducción muy importante de la duración mínima de los contratos, pasando de 5 a 3 años, a la vez que consolidó el llamado “desahucio exprés”, precarizando el desahucio en los arrendamientos a través de una reducción drástica de garantías y plazos, acelerando la pérdida de vivienda habitual sin introducir ninguna medida de realojo y/o protección pública.

De nuevo al nivel de comunidades autónomas y en concreto en Catalunya, sí existen normas legales que protegen la seguridad en la tenencia, impiden la pérdida de vivienda habitual para familias en exclusión residencial y garantizan los realojos. Es el caso de 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. Tal y como se hizo eco el mismo Comité DESC¹, esta norma, impulsada por la sociedad civil y los movimientos sociales, fue impugnada al Tribunal Constitucional y suspendida. No obstante, recientemente, el trabajo de la sociedad civil organizada entorno a la defensa de los derechos humanos, ha posibilitado que se recupere parcialmente, gracias al desistimiento del nuevo Gobierno del Estado del recurso ante el Alto Tribunal. Es sumamente importante en el futuro que los poderes públicos la implementen, que los actores privados la cumplan y que los tribunales la hagan cumplir.

c) *Normas de adecuación (habitabilidad, acceso al agua, saneamiento, servicios, salud y seguridad, etc.)* Sí/No

En Catalunya las leyes de urbanismo y de vivienda (Ley 18/2007), así como las normativas complementarias, establecen los niveles de adecuación para las viviendas. Existe por tanto un nivel de control administrativo, el cual funciona pero debería mejorar e intensificarse. El rol de los tribunales en relación a la adecuación se vehicula a través de la normativa civil, que regula los arrendamientos y establece los derechos y deberes de inquilinos y de propietarios; también en relación a esta cuestión. El control judicial por la vía civil es costoso para la población, pues no opera la justicia gratuita.

d) *No-retroceso (revisión del efecto de los recortes de programas, eliminación de protecciones jurídicas o medidas de austeridad sobre el derecho a la vivienda)* Sí/No

En el apartado b) se han expuesto casos concretos de retroceso. Además, como es sabido, el Comité DESC reprendió al Estado Español en su examen periódico de la primavera del 2018, por los graves efectos que lleva asociada la austeridad en relación a la protección de los derechos. También se ha mencionado la reducción importante del presupuesto asociado a los Planes de Vivienda del Estado, a la cual cabe añadir un porcentaje del 0'1-0'2 % de los presupuestos públicos destinados a vivienda en España y en Catalunya, nivel claramente insuficiente.

e) *Realización progresiva - (obligación de tomar medidas razonables, establecer y cumplir metas y cronogramas, dar prioridad a los más desfavorecidos, asignar los máximos recursos disponibles, etc.)* Sí/No

A nivel estatal no existe una ley de vivienda que establezca la realización progresiva de actuaciones para garantizar el derecho a una vivienda digna, por lo tanto no existen

¹ *Autonomía y disparidades regionales: 11. Aun cuando la descentralización y la autonomía pueden favorecer el cumplimiento del Pacto, el Comité continúa preocupado por la persistencia de ciertas disparidades injustificadas entre las diferentes Comunidades Autónomas, que impiden el adecuado disfrute de algunos derechos del Pacto por las personas de algunas comunidades. Al Comité le preocupa igualmente que ciertas decisiones del Tribunal Constitucional impidan que las Comunidades Autónomas puedan otorgar, con sus propios recursos, mayores protecciones a los derechos del Pacto que las previstas a nivel nacional, pues las soluciones uniformes nacionales son bienvenidas cuando favorecen la realización progresiva de los derechos económicos, sociales y culturales, pero preocupan al Comité cuando obstaculizan dicha realización progresiva (arts. 2.1 y 28). 12. El Comité reitera su anterior recomendación (E/C.12/ESP/CO/5, párr. 9) e insta al Estado parte a intensificar sus esfuerzos para cerrar las brechas injustificadas entre las Comunidades Autónomas en cuanto al disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales, mejorando el goce de los derechos en las regiones menos favorecidas y sin que esto impida que ciertas Comunidades Autónomas puedan, con sus propios recursos, esforzarse por lograr una mayor protección de ciertos derechos en sus territorios. En ese sentido, le recomienda que asegure una adecuada coordinación entre los mecanismos e instituciones el gobierno central y las Comunidades Autónomas encargadas de la prestación de servicios públicos de bienestar social.*

medidas de planificación en este campo; siendo imposible en consecuencia el control judicial.

En Catalunya la Ley del derecho a la vivienda sí establece este tipo de obligaciones a las administraciones, las cuales, no están siendo aplicadas ni a nivel general ni local; en especial la planificación e asignación de recursos derivada.

En relación a las cuestiones a), b), c) d y e); es importante señalar que en España el derecho a la vivienda no es considerado un derecho subjetivo, es decir no se puede exigir directamente su protección y cumplimiento ante los poderes públicos o los tribunales.

En Catalunya, la Ley 18/2007 del derecho a la vivienda, recoge en su artículo 6 la “acción pública”, como vía de exigencia del cumplimiento de la norma ante los tribunales. No obstante esta posibilidad no ha sido utilizada hasta el momento. Por otra parte la mencionada Ley 24/2015 de emergencia en el ámbito de la vivienda, incluye un mecanismo indirecto de derecho subjetivo, que se concreta en la obligación de realojo de grandes propietarios y administraciones, para desahucios de personas en exclusión residencial. Tan sólo se ha activado la vía del control judicial de estas previsiones para la obligación de realojo de los grandes propietarios. Los tribunales no han ejercido control activo sobre estas previsiones.

2. *¿Qué medidas se han tomado o están previstas para mejorar el acceso a la justicia en relación con el derecho a la vivienda? Incluya, cuando corresponda, medidas relacionadas con i) educación de abogados, defensores y posibles demandantes de derechos; ii) barreras a las que se enfrentan las mujeres y otros grupos; iii) el acceso a representación legal; iv) hacer que las audiencias y otros procedimientos sean más accesibles y menos intimidantes o costosos; v) abordar más eficazmente los problemas sistémicos; y vi) asegurar la implementación de las medidas correctivas.*

3. *Identifique dónde se sitúa la responsabilidad de educar y capacitar a los jueces y a los responsables de la toma de decisiones administrativas con respecto a sus obligaciones internacionales en materia de derechos humanos. ¿Qué medidas se han tomado para garantizar que las leyes nacionales se interpreten en la medida de lo posible para proporcionar recursos efectivos para ejercer el derecho a la vivienda?*

El poder judicial en España es muy reticente a interpretar de forma garantista las normas estatales. Constantemente prima la legislación interna frente a los estándares internacionales y se utiliza de forma muy escasa el derecho internacional de los derechos humanos. Además, estamos teniendo problemas con la aplicación de las medidas cautelares que está dictando el Comité DESC en base al dictamen sobre vivienda de 2017: los jueces en ocasiones no las consideran vinculantes.

No existe un canal establecido para implementar y vehicular las decisiones de órganos internacionales de derechos humanos: ejemplo de ello es la difícil implementación del dictamen del Comité DESC de 2017. Recientemente, una sentencia del Tribunal Supremo reconocía que un dictamen del Comité contra todas formas de Discriminación de la Mujer era vinculante y condenaba al gobierno por no haber implementado sus recomendaciones. Es muy necesario una oficina de derechos humanos o un canal claro de implementación de dictámenes y seguimiento de otras recomendaciones de Naciones Unidas (las conclusiones generales de los exámenes de los Comités, como el reciente

examen ante el Comité DESC). Sin embargo, a día de hoy parece que se está creando una nueva dirección general en el ministerio de justicia para tratar con la implementación de los derechos humanos en España, aunque es muy reciente y avanza muy poco.

4. *¿Conoce ejemplos en su país de iniciativas comunitarias para proporcionar audiencias y recursos para ejercer el derecho a la vivienda fuera de los procesos judiciales formales? ¿Cómo han sido apoyados y cuánto efectivos han sido? ¿Funcionan a nivel nacional o subnacional, y las decisiones crean precedentes en los que otros pueden confiar?*

La Relatora conoce de primera mano el trabajo sostenido de movimientos sociales como la Plataforma de Afectados por la Hipoteca (PAH), acompañada de entidades como el Observatorio DESC y otras; en el sentido de establecer espacios e activar recursos para ejercer el derecho a la vivienda fuera de los procesos judiciales formales. Las administraciones han sido receptivas a estas iniciativas en la medida en que se ha interpelado y presionado a los poderes públicos para que asuman el rol y las obligaciones que establece la normativa internacional e interna. El poder judicial ha sido en general, ajeno a este tipo de iniciativas. No obstante se han conseguido avances en el plano legislativo, tanto a nivel estatal, como de Comunidades Autónomas, como local.

Recientemente se han creado Sindicatos de Inquilinos/as, las cuales han iniciado líneas de trabajo similares a la PAH dirigidas a los arrendatarios, así como a la normativa de alquileres, la actuación de los poderes públicos, de los actores privados y de los tribunales.

5. *¿Qué papel juega su Institución Nacional de Derechos Humanos para garantizar el acceso a la justicia en relación con el derecho a la vivienda? ¿Hay otros órganos de derechos humanos que desempeñan un papel en este sentido, como los defensores del pueblo?*

Hemos tenido trabajo con el defensor del pueblo a nivel estatal, autonómico y local. A nivel local, para aumentar la presión sobre el gobierno local, a nivel autonómico, para la emisión de informes en relación con el derecho a la vivienda y propuestas de actuación sobre la emergencia habitacional. Y a nivel estatal, especialmente para el cumplimiento del dictamen del Comité DESC de Naciones Unidas de 2017.

El informe será presentado durante la 40ª sesión del Consejo de Derechos Humanos en marzo de 2018. La Relatora Especial sobre el derecho a una vivienda adecuada agradece las respuestas y el envío de informes o estudios pertinentes a más tardar el 17 de noviembre de 2018. Las contribuciones deben ser enviadas a: registry@ohchr.org (con copia a srhousing@ohchr.org).

Con el fin de facilitar el análisis de la información, se agradecería que las contribuciones se hagan en español, francés o inglés. Salvo que se solicite lo contrario, las respuestas y contribuciones serán publicadas en la web de la Relatora Especial.