



# **Derecho a la vivienda: nuevas soluciones, nuevas políticas.**

# 1. Introducción

El día 12 de junio de 2012 tuvo lugar en el auditorio de la ONCE de Barcelona la jornada "Derecho a la vivienda: nuevas soluciones, nuevas políticas", convocada por la Taula de entitats del Tercer Sector Social de Catalunya, con la colaboración de Càritas, CCCO, UGT, la CONFAVC, el CNJC y Justicia y Pau. Se trataba, con esta iniciativa, de dar visibilidad a uno de los más graves problemas sociales que sufren las familias en momentos como el actual, de grave crisis económica, abocadas a la pérdida de su vivienda por carencia de pago de la renta correspondiente o de la cuota hipotecaria. La pérdida de la vivienda, tal como puso claramente de manifiesto la representante de Càritas Diocesana de Barcelona a la jornada, es el último peldaño que, unido a la pérdida del trabajo, conduce de forma inexorable hacia la exclusión social.

Además de este papel de divulgación y de denuncia, la jornada se enfocó al análisis en profundidad de las causas últimas que traen a la exclusión social residencial y en busca de soluciones posibilistas. Con cuyo objeto se constituyeron cuatro mesas de discusión sobre las cuatro prioridades que las entidades convocantes habían consensuado, y -sobre todo- de formulación de propuestas de solución:

- a) La generación de un parque de viviendas de alquiler asequible
- b) La articulación de nuevas soluciones para el acceso de las rentas bajas a una vivienda de compra o de alquiler
- c) El reforzamiento de las políticas de ayudas a las familias para el pago de la vivienda
- d) La mejora de los instrumentos de mediación para evitar la pérdida de la vivienda.

Como resultado de la intensa reflexión colectiva de la jornada se formularon las propuestas de actuación que se relacionan más adelante, suscritas por la Taula de entitats del Tercer Sector Social de Catalunya y por los otros agentes sociales firmantes del Pacto Nacional de la Vivienda. Las aportaciones de la jornada, pero, no se limitaron a estas propuestas. Tanto a la conferencia inaugural, como a los debates específicos, los diferentes ponentes contribuyeron con su experiencia y conocimiento experto a identificar los nuevos retos que la crisis actual dibuja y a plantear salidas de futuro. Tanto en el ámbito de las políticas que son competencia del gobierno de Catalunya, como en el ámbito de las competencias del Estado o de los gobiernos locales.

A continuación ofrecemos un resumen de los contenidos más destacados de la jornada, así como una compilación de las propuestas de nuevas soluciones y nuevas políticas para el derecho a la vivienda que se plantearon.

## 2. La crisis del derecho a la vivienda

A la conferencia inaugural, impartida por el profesor de la Universitat de Barcelona, Sr. Juli Ponce, se insistió en el alcance del "derecho" a la vivienda proclamada al artículo 47 de la Constitución y 26 del Estatuto, entendido no como un mero principio general o mandato programático, sino como un derecho activo y dinámico que obliga a los poderes públicos a poner los medios necesarios para hacerlo efectivo. Será, pero, la normativa infraconstitucional la encargada de fijar el nivel de buena administración exigible para hacer real este derecho. Para la consecución de este objetivo el Sr. Ponce apunta varias técnicas, como por ejemplo la concreción de un plazo de espera porque las personas incluidas en los correspondientes registros de solicitantes puedan disfrutar de un alojamiento asequible, y la reacción concreta contra el incumplimiento de esta prescripción, o la aprobación por la misma Administración de "Cartas de Servicios" en las que se concreten los estándares de buena administración en esta materia (como el tiempo de espera indicado).

Advierte el Sr. Ponce en su conferencia que, en la actual coyuntura de profunda crisis económica, la promoción y efectividad del derecho a la vivienda de personas que tienen necesidad de alojamiento asequible no es una tarea fácil, pero observa que la participación social y ciudadana puede contribuir notablemente a dotarnos de normas jurídicas de calidad, mediante las cuales proteger el núcleo vital de este derecho y reaccionar contra eventuales ataques, provengan estos de una reducción de la aportación de los medios públicos que haga inviable el ejercicio del derecho, o bien de la vulneración de principios jurídicos generales como los de arbitrariedad, igualdad, seguridad jurídica, confianza legítima, etc.

En esta interpretación renovada del derecho a la vivienda, pasa a tener especial significación la ratificación por parte del Estado Español de la Carta social Europea revisada de 1.996 y de su protocolo adicional de 1.995; ratificación todavía no efectuada, que la Jornada convirtió en una de sus demandas al Estado.

## 3. Generar un parque de vivienda de alquiler asequible

En la primera mesa de debate se analizaron las diversas causas que dificultan la generación de un parque de viviendas de alquiler asequible, poniendo especial atención a la carencia de financiación. Para vencer estas dificultades se propusieron recetas creativas, como la transmisión del solar en derecho de superficie a una constructora porque haga el edificio de viviendas, y lo alquile posteriormente a la administración promotora de la actuación durante el plazo de 25 años que dura este régimen. La administración gestionaría el alquiler y con las rentas obtenidas pagaría el canon establecido con la constructora.

Otra opción apuntaba a la permuta de suelo público por viviendas propiedad de entidades financieras obtenidos en procedimientos de ejecución hipotecaria, valorados a precio de mercado actual, hasta llegar al importe de la mitad del precio del suelo, y la otra mitad restante, abonada en metálico. La permuta, que se efectuaría previo concurso público abierto, beneficiaría la entidad financiera, que cambiaría viviendas excluidas del mercado por un futuro suelo edificable y con un valor más cierto y estable, y beneficiaría la administración

actuando, que obtendría liquidez y viviendas, en el tiempo que daría perfecto cumplimiento a primeros de sostenibilidad social, a partir de la dispersión en diferentes barrios y en las propias comunidades de propietarios, de las viviendas destinadas a alquiler social.

La utilización por las entidades financieras de las viviendas obtenidas a partir de desahucios por carencia de pago de las deudas hipotecarias, fue también objeto de análisis en esta mesa, valorándose como marco de referencia a seguir lo programa "alquiler solidario" de la primera Caja de Cataluña, dirigido a personas mayores de edad y unidades familiares con una renta inferior a 2,5 veces la IPREM (inferior a 18.600 euros anuales) y unos ingresos mínimos no inferiores a 6.000 euros anuales para garantizar que el alquiler no representa más del 30% de los ingresos de la unidad familiar. Las viviendas afectadas en el programa se ofrecen en régimen de alquiler con rentas situadas entre los 170 y los 300 euros mensuales. La entidad financiera subvenciona la mitad de este alquiler, que queda finalmente entre los 85 y los 150 euros mensuales, incluidas los gastos comunitarios.

La continua referencia en el parque de viviendas de las entidades financieras trajo a la formulación de propuestas de gran alcance, como las relativas a la creación de un "FROH", un fondo de rescate de ordenación de la vivienda, que incorpore las viviendas en stock propiedad de entidades financieras intervenidas por el Estado, y otras propuestas parecidas que se relacionan más adelante.

También fue analizado -y fuertemente cuestionado- "el anteproyecto de Ley de medidas de flexibilización y fomento del mercado de alquiler de viviendas", promovido por el Ministerio de Fomento. Este anteproyecto (que modifica las leyes de arrendamientos urbanos, de enjuiciamiento civil, del impuesto sobre la renta de no residentes, y de regulación de las sociedades anónimas cotizadas de inversión en el mercado inmobiliario) mereció el rechazo unánime de los asistentes a la jornada al entender que, en vez de reforzar el mercado de alquiler, se dirige en el fondo a la limpieza contable de activos inmobiliarios, sin ninguna consideración social. El anteproyecto reduce el plazo del contrato de alquiler de 5 a 3 años, posibilita la recuperación de la vivienda por parte del propietario por causas totalmente abiertas y la libre rescisión del contrato si no está inscrito en el Registro de la Propiedad, acelera los procesos de desahucio... La Taula de entidades del Tercer Sector Social de Cataluña y los otros agentes sociales del Pacto Nacional de la Vivienda lo reprueban a sus propuestas finales de la jornada.

## 4. El acceso a la vivienda de las familias con rentas bajas

En la segunda mesa de debate, en la búsqueda de una definición consensuada de "rentas bajas" se diferenciaron tres niveles:

- nivel de rentas suficiente, que permite el acceso a una vivienda de protección oficial.
- nivel de rentas precario, insuficiente para acceder a una vivienda de protección oficial
- nivel de rentas inexistente o muy exiguo

En base a estos niveles se analizaron los diferentes aspectos que inciden en la oferta de la vivienda:

a) Se trató sobre la concertación entre las Administraciones y las organizaciones de la economía social, como presupuesto previo y necesario ante cualquier actuación, y del impulso al cooperativismo, fundamental para el sector en estos momentos.

b) Se analizaron en profundidad los componentes del precio de la vivienda: el régimen de tenencia (propiedad, derecho de superficie, alquiler, cesión de uso), el suelo (venta o derecho de superficie), los sistemas de promoción (privada, pública, cooperativa), etc.

c) Se valoró el aspecto físico de los edificios de viviendas y la necesidad de hacerlos más flexibles, sostenibles y eficientes; la conveniencia de crear tipologías adaptadas al ciclo vital, desde la vivienda base a la vivienda asistido, pasando por la vivienda familiar; las ventajas de hacer edificios con servicios y instalaciones comunes.

A partir de estas valoraciones se buscaron formulas de solución a las diversas problemáticas, planteándose un amplio abanico de propuestas. Así, para aquellos ámbitos con fuerte demanda de vivienda y escasa disponibilidad, como en el caso de Barcelona, y para rentas bajas "suficientes", se plantearon como opciones óptimas la modalidad de venta en derecho de superficie y el alquiler. El modelo de venta del derecho de superficie significa una importante mejora. A la administración actuando no le representa endeudamiento; mantiene la propiedad del suelo; y con ella una mayor garantía del destino social de las viviendas; y saca del mercado y de la posibilidad de especulación un porcentaje de las viviendas. Para el usuario representa una seguridad que no le da el alquiler (75 años); un menor coste tanto en relación a la compra como al alquiler; y un patrimonio con la garantía que en caso de impago no arrastraría una deuda.

También se valoraron en esta mesa otras formulas, como por ejemplo el sistema cooperativo en cesión de uso, la propiedad compartida, el derecho de superficie temporal o la compra diferida.

En cuanto a las rentas bajas "precarias", se formuló la opción de centralizar en estos colectivos con un elevado riesgo de exclusión social por su alta vulnerabilidad económica, las ayudas al pago del alquiler, limitándolos a los residentes en viviendas del parque de precio protegido o de precio fijado. Con esta medida se evitarían los efectos inflacionistas que provoca la concesión de ayudas, y nos aproximaríamos a aquellos modelos europeos en los que es el promotor social quién destina sus viviendas o apartamentos a personas o familias con rentas bajas, recibiendo directamente la ayuda del Estado e ingresando así un fijo mensual para garantizar el alojamiento de sus usuarios.

Finalmente, en cuanto a los niveles de rentas inexistentes, se trataría de encontrar fórmulas más económicas y con un alto apoyo social, potenciando, por un lado, las viviendas de inclusión y, por otro, los Centros de alojamientos familiares, hoteles sociales o alojamientos comunitarios. La concertación entre administraciones y organizaciones del tercer sector social vuelve a ser aquí un elemento fundamental para garantizar el buen funcionamiento del proceso de acogida, reorientación y adaptación social. En esta línea se propuso impulsar la fórmula de alojamientos sociales comunitarios, caracterizados para garantizar un techo y una intimidad temporal en un entorno con servicios específicos de apoyo social que trabajan para volver estos colectivos a la normalidad.

## 5. Las ayudas al alquiler y la mediación para evitar la pérdida de la vivienda

A lo largo de la jornada, y especialmente en las dos mesas de debate de la tarde, se planteó, como máxima prioridad, mantener en la vivienda aquellos colectivos que se encuentran en riesgo de perderlo. El reforzamiento de las políticas de ayudas es, en muchos casos, la única forma de dar cumplimiento a esta prioridad. Por eso, la Taula de entidades del Tercer Sector Social de Cataluña propuso la continuidad de las políticas de ayudas, entendiendo estos como una exigencia de orden estructural, e imprescindibles en el momento de crisis actual por paliar el drama de la pérdida de la vivienda.

También se puso claramente de manifiesto que el riesgo de pérdida de la vivienda surge como una nueva preocupación individual y colectiva, frente a la cual no existen mecanismos establecidos de protección. El diálogo entre acreedores y deudores se establece en dos planes muy diferenciados de información y conocimientos, cosa que sitúa muchos deudores –para no decir la mayoría– en un nivel de vulnerabilidad, indefensión y perplejidad que dificulta la consecución de soluciones razonables. La mediación, en este caso entre deudores y acreedores, se está convirtiendo en una de las vías más eficientes para dar asesoramiento y tranquilidad a los afectados, pero también para conseguir la reconducción de contratos, la mejora en las condiciones de pago, o, en definitiva, la evitación de la pérdida de la vivienda y la caída en situaciones de sin hogar.

La conveniencia de potenciar la mediación trajo a la propuesta de creación de un organismo público-privado, con participación de las entidades financieras que operan en Cataluña, con el objetivo, entre otros, de aprobar protocolos de actuación a aplicar en los supuestos de impago de cuotas hipotecarias.

## 6. Conclusiones y propuestas finales

Como resultado de la intensa reflexión colectiva de los participantes a la Jornada, se formularon las conclusiones y recomendaciones que se relacionan a continuación, y que hicieron suyas las organizaciones siguientes, firmantes del Pacto Nacional de la Vivienda:

- Caritas diocesana de Barcelona
- Comisiones Obreras de Cataluña
- Confederación de Asociaciones de Vecinos de Cataluña
- Consell Nacional de la Juventud
- Justicia y Pau
- UGT de Cataluña
- Taula de entidades del Tercer Sector Social de Cataluña

Son las 12 propuestas siguientes:

1) Proponemos que las administraciones públicas intervengan de forma más decidida en el mercado de la vivienda, potenciando la concertación y la colaboración público-privada

con las entidades directamente implicadas y, especialmente con el cooperativismo de vivienda y el sector de la economía social. Proponemos, además, que se regule el derecho subjetivo a la vivienda, como mínimo en relación a situaciones de emergencia y de colectivos prioritarios.

2) Proponemos priorizar e incrementar la oferta pública y privada de viviendas de alquiler asequible a partir de nuevas iniciativas y de la reconversión de las viviendas de compra que la demanda no puede asumir por carencia de financiación. Proponemos igualmente la revisión de los instrumentos normativos y de orden fiscal para favorecer el alquiler. En especial, hay que promover un parque de viviendas de alquiler social a precios que permitan acceder a las familias con rentas mínimas, de acuerdo con la función social de la vivienda reconocida a la legislación.

3) Proponemos la creación de un fondo de rescate de ordenación de la vivienda, al cual se agreguen las viviendas en stock propiedad de entidades financieras intervenidas por el Estado, con objeto de ponerlos a disposición de las Comunidades Autónomas porque los incorporen a la oferta de viviendas de alquiler y, en particular, de alquiler social.

4) Proponemos también la medida anterior para las viviendas en manso de entidades financieras que han recibido fondos públicos del FROB para su saneamiento. Proponemos que estas viviendas sean sometidas a unos protocolos específicos de gestión ante eventuales procesos de ejecución de garantías hipotecarias que garanticen un regreso en forma de valor social de las ayudas percibidas.

5) Proponemos la dedicación de una parte de los cien-mil millones de euros de rescate de las entidades financieras que acaba de aprobar la Unión Europea y se canalizarán vía FROB, como Fondo de Rescate destinado a las familias sobre endeudadas con riesgo de perder la vivienda, para que puedan continuar en él, pagando un precio adecuado a sus ingresos.

6) Proponemos una regulación específica y detallada de los préstamos hipotecarios relativos a la vivienda familiar, con objeto de evitar el sobre endeudamiento en que pueden incurrir las familias por esta causa, y garantizar la efectiva y real igualdad de las partes en la transacción.

7) Proponemos la regulación de un procedimiento específico y efectivo para los casos de insolvencia sobrevenida de las personas físicas, que las equipare a la protección de las personas jurídicas en los procedimientos concursales.

8) Proponemos la creación de un organismo operativo público-privado, integrado por representantes de la Administración de la Generalitat, entidades financieras que operan en Cataluña y entidades del Tercer Sector Social, con atribuciones para aprobar orientaciones y establecer directrices en el marco de relación entre las entidades financieras y los solicitantes de créditos hipotecarios para la adquisición de la vivienda familiar.

Las orientaciones y directrices de este organismo tendrían por objeto, entre otros:

- garantizar la transparencia en la transacción hipotecaria y hacer efectivo el asesoramiento técnico a los contratantes de los préstamos

- determinar los supuestos de concesión irresponsable del préstamo y las actuaciones a seguir en estos casos

- aprobar protocolos de actuación a aplicar en los supuestos de impago de cuotas hipotecarias

- coordinar las actuaciones de los diferentes organismos de mediación en la materia

9) Proponemos el fomento de la mediación experta, como instrumento provadamente eficaz de aportar soluciones alternativas válidas a los desahucios, en los casos de impago de rentas de alquiler o de cuotas hipotecarias.

10) En cuanto a las ejecuciones hipotecarias, proponemos la reconversión de los derechos de propiedad afectados en contratos de alquiler, mediante fórmulas abiertas no especulativas que permitan al propietario deudor de buena fe que no puede hacer frente al pago de las cuotas hipotecarias, la continuidad en la vivienda como locatario, posibilitando a la vez la eventual recuperación de la propiedad u otras formas de tenencia.

11) Valoramos especialmente la política catalana de ayudas al pago de alquiler y la puesta en marcha de la figura del aval-alquiler como herramienta eficaz de garantizar los derechos de los propietarios y proponemos la continuidad de esta política y de los programas de ayudas, entendiendo estos como una exigencia que responde a cuestiones estructurales, no coyunturales, y que en el momento de crisis actual son imprescindibles por paliar el drama de la carencia de vivienda de las familias más desfavorecidas. Proponemos igualmente la restauración y potenciación de las ayudas para el acceso de los jóvenes a la primera vivienda, como herramienta esencial para favorecer la emancipación de este colectivo, gravemente afectado por el paro y la consiguiente carencia de ingresos.

12) Por último, ante el anteproyecto de Ley de medidas de flexibilización y fomento del mercado de alquiler de vivienda, elaborado por el ministerio de Fomento, mostramos nuestro desacuerdo y reprobación, al entender que se orienta a facilitar la limpieza contable de los activos inmobiliarios, al margen de cualquier consideración social, generando un retroceso muy grave en las políticas de protección de los locatarios.



**Dossiers  
del Tercer  
Sector**

Podéis consultar más dosieres en:  
[www.tercersector.cat](http://www.tercersector.cat)

Autor: Rufino Diéguez, advocat.