

Mandatos del Relator Especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado y del Relator Especial sobre la extrema pobreza y los derechos humanos

Ref.: OL ESP 1/2023
(por favor, utilice esta referencia en su respuesta)

24 de enero de 2023

Excelencia,

Tenemos el honor de dirigirnos a Usted en nuestra calidad de Relator Especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado y Relator Especial sobre la extrema pobreza y los derechos humanos, de conformidad con las resoluciones 43/14 y 44/13 del Consejo de Derechos Humanos.

En este contexto, quisiéramos señalar a la atención urgente del Gobierno de Su Excelencia la información que hemos recibido en relación con el Proyecto de Ley por el Derecho a la vivienda (Proyecto de ley 121/000089 del 18 de febrero de 2022) que regula el alcance y contenido sobre este derecho y establece varias medidas encaminadas a hacer efectivo el mismo. Somos conscientes de que varias partes interesadas, incluidos los miembros del Parlamento, han propuesto numerosas enmiendas a este proyecto de ley. Sin embargo, hasta la fecha no se ha publicado ninguna versión revisada del mismo que integre dichos comentarios. Nuestros comentarios son, por tanto, sobre el texto del proyecto de ley presentado en el Congreso de los Diputados el 18 de febrero de 2022.

Celebramos que el Gobierno de España haya presentado un proyecto de ley en el Congreso con el fin de incorporar el derecho a una vivienda adecuada en la legislación nacional, y de garantizar que pueda protegerse, respetarse, cumplirse, y disfrutarse por todas las personas en España sin discriminación alguna. La adopción de dicha legislación ha sido recomendada desde hace varios años por nuestros mandatos y predecesores, y el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU (CDESC)¹.

En nuestra opinión, es muy importante fortalecer la legislación estatal para garantizar que las personas que sienten que sus derechos han sido violados disfruten de recursos administrativos, judiciales y no judiciales efectivos a nivel de todo el Estado. Vemos este proyecto de ley como una oportunidad para alinear la ley estatal con varias decisiones tomadas por el CDESC en relación con quejas individuales relacionadas con el derecho a una vivienda adecuada en España².

¹ Ver entre otros el Relator Especial sobre el derecho a una Vivienda adecuada, Misión a España, UN Doc. A/HRC/7/16/Add.2, para 97, Directrices para la Aplicación del Derecho a una Vivienda Adecuada - Informe de la Relatora Especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado y sobre el derecho de no discriminación a este respecto, UN Doc. A/HRC/43/43, párr. 12-16; Relator Especial sobre la extrema pobreza y los derechos humanos, Visita a España, UN Doc. A/ HRC/44/44/40/Add.2, párr., 36-43 and 85; CESCR, Observación General no. 9: la aplicación interna del Pacto 1998, UN Doc. E/C.12/1998/24; CESCR, Observaciones finales de España del 2012 al 2018, UN Doc. E/C.12/ESP/CO/5, párr. 6 y párr. 21-22, y UN Doc. E/C.12/ESP/CO/6, párr. 5-6 y párr. 35-38.

² Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales decisión disponible en: <https://juris.ohchr.org/en/search/results?Bodies=9&sortOrder=Date>

En este sentido, nos gustaría destacar que el Consejo de Derechos Humanos ha llamado en su resolución 43/14 a todos los Estados miembros de la ONU, incluida España: “*a que proporcionen a todas las personas, de manera accesible, asequible, oportuna y eficaz, medios de recurso efectivo e igualdad de acceso a la justicia (...) en relación con violaciones y vulneraciones del derecho a una vivienda adecuada*” y sugirió que los Estados deberían “*aprobar legislación interna y órdenes administrativas que den pleno efecto al derecho a una vivienda adecuada y a la reparación de las violaciones de ese derecho*”. En nuestra opinión, este proyecto de ley sería una oportunidad para hacer exactamente esto.

En nuestra opinión, el proyecto de ley sobre el derecho a la vivienda incluye varios aspectos positivos. Nos gustaría destacar, por ejemplo, los siguientes puntos:

1. Medidas para proteger el parque de vivienda social para que las personas con dificultades de acceso a la vivienda adquieran vivienda protegida. Estas incluyen disposiciones que limitan la enajenación o privatización de viviendas públicas subsidiadas. Las viviendas de protección oficial suelen tener esta protección de forma permanente, las excepciones sólo son posibles después de al menos 30 años (artículo 16.1, 2 (d)).
2. Disposiciones que permitan la introducción de esquemas de contención de alquileres en mercados residenciales estresados (artículo 18).
3. La disposición por la que se prorroga la suspensión de los desalojos de personas vulnerables de uno a dos meses cuando el propietario de la vivienda sea una persona física y de tres a cuatro meses cuando el propietario de la vivienda sea una persona jurídica. (modificación del artículo 441 de la Ley de Enjuiciamiento Civil, Ley 1/2000).
4. Una reforma de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, que prevé que el 30 por ciento de todos los suelos nuevos destinados a la construcción de viviendas estén sujetos a un régimen de protección pública, y que el 10 por ciento de los suelos urbanos destinados a la renovación urbana gocen de dicha protección.

Con esta carta deseamos al mismo tiempo destacar seis áreas en las que, en nuestra opinión, el proyecto de ley en curso parlamentario podría mejorarse aún más:

El derecho a la vivienda debe ser consagrado en la ley como un derecho humano

El proyecto de ley no consagra el derecho a una vivienda adecuada como un derecho humano de todas las personas, sino que su artículo 8 se refiere únicamente al derecho de los ciudadanos a la vivienda. Según el derecho internacional de los derechos humanos, el derecho a una vivienda adecuada es un derecho de todos, del que debe disfrutar toda persona humana, independientemente de su ciudadanía y sujeto al principio de no discriminación. El derecho a una vivienda adecuada no se limita a la nacionalidad, residencia o estatus migratorio, por el contrario, toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado del cual forma parte el derecho a una vivienda adecuada. Por lo tanto, el proyecto de ley de derecho a la vivienda debe adaptarse a los

artículos 11 y 2 (2) del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) y la propia legislación española, incluida la Ley Integral para la Igualdad de Trato y la no Discriminación, Ley 15/ 2022 del 12 de julio de 2022, que prohíbe en sus artículos 1, 2, 3 y 20 cualquier discriminación en la vivienda independientemente de la nacionalidad o cualquier otro motivo.

La igualdad de trato y la no discriminación

El proyecto de ley incluye varias medidas positivas para abordar la discriminación del mercado de vivienda en la ley y la práctica. Sin embargo, creemos que la ley debe ser fortalecida aún más al referirse a la prohibición de discriminación contenida en La Ley Integral de Igualdad de Trato y No Discriminación (Ley 15/2022 del 12 de julio de 2022) la cual reconoció que “*el derecho de toda persona a la igualdad de trato y no discriminación con independencia de su nacionalidad, de si son menores o mayores de edad o de si disfrutan o no de residencia legal. Nadie podrá ser discriminado por razón de nacimiento, origen racial o étnico, sexo, religión, convicción u opinión, edad, discapacidad, orientación o identidad sexual, expresión de género, enfermedad o condición de salud, estado serológico y/o predisposición genética a sufrir patologías y trastornos, lengua, situación socioeconómica, o cualquier otra condición o circunstancia personal o social.*”³

Protección de grupos vulnerables

En nuestros comentarios proponemos varias disposiciones adicionales para proteger a determinados grupos vulnerables que tienen dificultades especiales para acceder a una vivienda adecuada, incluidas las personas con discapacidad, las personas mayores, las mujeres, las niñas, niños y adolescentes; las víctimas de violencia sexual o de género y la trata de personas, las personas en situación de calle, los refugiados y migrantes y personas liberadas de prisión o detención.

Justiciabilidad del derecho humano a una vivienda adecuada

Consagrar un derecho en la legislación nacional solo tiene un valor limitado si las personas no tienen acceso a la justicia y recursos efectivos cuando pueden ser denegados o violados. Por lo tanto, en nuestra opinión, el proyecto de ley debe incluir disposiciones para garantizar que las personas tengan un mejor acceso a recursos efectivos ante órganos administrativos, judiciales y no judiciales en caso de que el Estado o actores privados violen sus derechos. Esto incluye garantizar a las personas y familias que no cuentan con los medios suficientes para procurarse una vivienda el derecho subjetivo a acceder a una vivienda adecuada; ya sea en forma de vivienda social y vivienda protegida o en forma de prestaciones sociales que les permitan acceder a una vivienda adecuada en el mercado privado.

Protección de las personas vulneradas frente a los desalojos

El proyecto de ley mejora la protección de las personas en caso de desalojos al proporcionar plazos más largos hasta que dichos desalojos pueden ejecutarse contra personas en situación de vulnerabilidad, pero no cumple completamente con los

³ Ley 15/2022, de 12 de julio, integral para la igualdad de trato y la no discriminación.

estándares internacionales de derechos humanos que rigen los desalojos y las decisiones del CDESC relacionadas con los desalojos en España. Por ello, proponemos modificaciones adicionales en la Ley de Enjuiciamiento Civil española para garantizar que los tribunales realicen un examen de proporcionalidad entre la finalidad perseguida por un desahucio y sus consecuencias sobre las personas desalojadas. Además, debería incluirse una disposición según la cual los desalojos sólo podrán realizarse contra personas en situación de vulnerabilidad después de que se les haya ofrecido una vivienda alternativa que cumpla con los estándares básicos de adecuación contenidos en la observación general nº 7 del PIDESC.

Establecer objetivos claros para ampliar progresivamente el muy limitado stock de viviendas sociales

Sugerimos que el proyecto de ley cumpla con la obligación de derechos humanos de realizar progresivamente el derecho a una vivienda adecuada especificando objetivos cuantificables que garanticen un stock mínimo de vivienda social en áreas donde viven personas en situación de vulnerabilidad. En nuestra opinión, el proyecto de ley debería determinar un incremento porcentual anual del muy reducido stock de vivienda social que España tiene actualmente disponible, en comparación con la situación en otros países, y establecer un calendario para alcanzar este objetivo.

Mejorar el sistema de contención de alquileres para que cubra todas las viviendas de alquiler en mercados estresados

El proyecto de ley establece un sistema de contención de alquileres que puede introducirse en mercados inmobiliarios estresados. Damos la bienvenida a los esfuerzos de España para garantizar que la vivienda sea y siga siendo asequible, ya que la asequibilidad de la vivienda es un elemento central del derecho a una vivienda adecuada en el derecho internacional de los derechos humanos. Sin embargo, creemos que esta medida debe extenderse a todos los contratos nuevos en dichas áreas, no solo a los propietarios de viviendas a gran escala que poseen 10 o más unidades de vivienda. Según los datos proporcionados por el Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana, solo alrededor del 6% de todas las viviendas están alquiladas por grandes propietarios, lo que significa que la gran mayoría de los inquilinos no se beneficiarían de tales medidas de control de alquileres. Además, la facultad de declarar una zona como mercado inmobiliario tensionado no debe quedar restringida a las comunidades autónomas, sino a todos los gobiernos locales que conocen de primera mano los problemas de oferta de vivienda en alquiler a precios asequibles.

En nuestra opinión, nuestras sugerencias fortalecerían significativamente la legislación propuesta. Solicitamos al Gobierno de España que comparta esta carta y el anexo con nuestros comentarios más detallados sobre el proyecto de ley con la Ministra de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana, Sra. Raquel Sánchez, el Congreso de los Diputados y a las Comisiones y Grupos Parlamentarios que actualmente estén considerando esta legislación.

Sin perjuicio de nuestros comentarios, de nuevo saludamos que España y su Parlamento hayan presentado una ley sobre el derecho a la vivienda. El proyecto de ley propuesto ya incluye muchos elementos positivos que mejorarían la protección del derecho a una vivienda adecuada y sería una mejora significativa en comparación con

la situación actual. Nuestra opinión es que el proyecto de ley podría fortalecerse aún más para proteger y cumplir el derecho humano a una vivienda adecuada en España de una manera más integral.

Esta comunicación en la que se comenta la legislación pendiente ante el Congreso español y cualquier respuesta que se reciba del Gobierno de Su Excelencia se hará pública a través del sitio web de información de comunicaciones después de 48 horas. También estarán disponibles más adelante en el informe regular que se presentará al Consejo de Derechos Humanos.

Acepte, Excelencia, la expresión de nuestra más distinguida consideración.

Balakrishnan Rajagopal
Relator Especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado

Olivier De Schutter
Relator Especial sobre la extrema pobreza y los derechos humanos

Anexo 1:

Comentarios al Proyecto de ley por el derecho a la vivienda Proyecto de ley 121/000089 del 18 de febrero de 2022

**Por el Relator Especial sobre el derecho a una vivienda adecuada,
Sr. Balakrishnan Rajagopal
y el Relator Especial sobre la extrema pobreza y los derechos humanos,
Sr. Olivier De Schutter**

Felicitemos los esfuerzos del gobierno de España y el Congreso de los Diputados de España para adoptar la Ley Nacional por el derecho a la vivienda. Al convertirse en partes de los tratados internacionales, los Estados asumen obligaciones y deberes en virtud del derecho internacional de respetar, proteger y hacer efectivos los derechos humanos. Mediante la ratificación de los tratados internacionales y regionales de derechos humanos, los gobiernos se comprometen a establecer medidas y leyes nacionales compatibles con las obligaciones y deberes de los tratados.

Nuestros mandatos y el CDESC han recomendado durante varios años consagrar el derecho a una vivienda adecuada en la legislación nacional⁴. El Consejo de Derechos Humanos ha llamado en su Resolución 43/14 a todos los Estados miembros de la ONU, incluida España: “*a proporcionar a todas las personas, de manera accesible, asequible, oportuna y eficaz, medios de recurso efectivo e igualdad de acceso a la justicia (...) en relación con las violaciones e infracciones del derecho a una vivienda adecuada*” y sugirió que los Estados deben “*aprobar leyes internas y órdenes administrativas que den plena vigencia al derecho a una vivienda adecuada y a la reparación de las violaciones de ese derecho*”. En nuestra opinión, este proyecto de ley sería una oportunidad para hacer exactamente eso.

Protección del derecho a la vivienda como un derecho humano (artículos 1 y 8 del Proyecto de ley)

El derecho a una vivienda adecuada se deriva del derecho de todas las personas a tener un nivel de vida adecuado⁵. De acuerdo con artículo 11.1 del PIDESC “*Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia.*” La aplicación de este derecho es fundamental para la dignidad humana y a todas las personas sin importar su condición jurídica⁶. Igualmente, el artículo 2(2) del PIDESC especifica que todos los derechos contenidos en el Pacto deben ejercerse sin discriminación de ningún tipo. En su Observación General No. 20, el CDESC ha establecido que los derechos consagrados en el PIDESC “*son aplicables a todos, incluidos los no nacionales, como los refugiados, los solicitantes de asilo, los apátridas, los trabajadores*

⁴ Ver entre otros el Relator Especial sobre el derecho a una Vivienda adecuada, Misión a España, UN Doc. A/HRC/7/16/Add.2, para 97, Directrices para la Aplicación del Derecho a una Vivienda Adecuada - Informe de la Relatora Especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado y sobre el derecho de no discriminación a este respecto, UN Doc. A/HRC/43/43, párr. 12-16; Relator Especial sobre la extrema pobreza y los derechos humanos, Visita a España, UN Doc. A/ HRC/44/44/40/Add.2, párr., 36-43 and 85; CDESC, Observación General no. 9: la aplicación interna del Pacto 1998, UN Doc. E/C.12/1998/24; CDESC, Observaciones finales de España del 2012 al 2018, UN Doc. E/C.12/ESP/CO/5, párr. 6 y párr. 21-22, y UN Doc. E/C.12/ESP/CO/6, párr. 5-6 y párr. 35-38.

⁵ CDESC art. 11(1); CEDAW arts. 14(2)(h), 15(2); CERD art. 5(e)(iii); CRC arts. 16(1) 27(3); ICRMW art. 43(1)(d); CRPD arts. 9, 28; UDHR art. 25(1); ILO Convención No. 169 art. 20(2)(c).

⁶ CDESC, Observación General No. 4, párr. 6, 7 y 9

migratorios y las víctimas de la trata internacional, independientemente de su condición jurídica y de la documentación que posean⁷.”

El nuevo proyecto de ley de derecho a la vivienda se inspira en el artículo 47 de la Constitución Española y codifica en su artículo 8 los “*derechos de un ciudadano en relación con la vivienda*” utilizando un lenguaje que puede sugerir sin querer que la vivienda es un derecho solo para la ciudadanía y no un derecho humano de todas las personas. Otras referencias en el texto del proyecto de ley que sugieren que el derecho a la vivienda es un derecho de los ciudadanos únicamente, se encontrarían en los artículos 12 y 24 del proyecto de ley. Solo el artículo 6 (1) del proyecto de ley que cubre el principio de igualdad y no discriminación dice acertadamente, y en línea con el derecho internacional de los derechos humanos que “***Toda persona tiene derecho a usar y disfrutar de una vivienda digna y adecuada***”.

Si bien entendemos que los legisladores querían aquí reiterar el lenguaje contenido en la Constitución española de 1978, sugerimos encarecidamente garantizar la coherencia del lenguaje con el derecho a una vivienda adecuada tal como se establece en el PIDESC, y dentro del texto mismo del proyecto de ley.

Sugerimos que la propuesta de ley del derecho a la vivienda, en su referencia a la Constitución de España, lo haga también a la obligación internacional de España en materia de derechos humanos contenida en sus artículos 9 y 10.2.

El artículo 1 (1) podría quedar así:

1. *La ley tiene por objeto regular... las obligaciones constitucionales e internacionales de derechos humanos relacionadas con la vivienda, y el derecho al acceso a una vivienda digna y adecuada y al disfrute de la misma.*

A nuestro juicio, el título del artículo 8 debería reformularse así:

Artículo 8 El derecho a una vivienda adecuada

1. ***Toda persona tiene derecho a:*** a) *disfrutar de una vivienda digna y adecuada en los términos previstos por esta ley...*

Además, sugerimos agregar un artículo 8 (4) adicional de conformidad con el párrafo 10 de la Observación General No. 7 del CDESC sobre el derecho a una vivienda adecuada:

- 8 (4) *Ninguna persona será desalojada, dejándole sin hogar o vulnerable a la violación de otros derechos humanos.*

Para asegurar la conformidad con la obligación de los Estados de utilizar el máximo de los recursos disponibles para proteger, respetar y realizar el derecho a una vivienda adecuada⁸ y las decisiones del CDESC⁹, proponemos agregar, además:

⁷ CDESC, Observación General 20, párr. 20.

⁸ CDESC, Observación General 3, párr. 10.

⁹ Véase, entre otras, CDESC *López Albán v. España*, UN Doc. E/C.12/66/D/37/2018 Párr. 9.4 “*En ciertas circunstancias, los Estados partes pueden mostrar que, a pesar de haber hecho todos los esfuerzos hasta el máximo de sus recursos disponibles, ha sido imposible ofrecer una vivienda alternativa permanente a una persona desalojada que necesita vivienda alternativa. En tales circunstancias, es posible el uso de un alojamiento temporal de emergencia que no cumpla con todos los requisitos de una vivienda alternativa adecuada. No obstante, los Estados han de esforzarse por asegurar que el alojamiento temporal sea compatible con la protección de la dignidad humana de las personas desalojadas, cumpla con todos los requisitos de seguridad y no se convierta en una solución permanente, sino en un paso previo a la vivienda adecuada.*”

8 (5) *Ninguna persona vivirá en un alojamiento de emergencia o temporal más tiempo del estrictamente necesario hasta que pueda tener acceso a una vivienda digna y adecuada para uso residencial permanente. Las autoridades competentes no podrán confiar en la provisión de alojamiento temporal o de emergencia, cuando dispongan de viviendas vacantes para uso residencial o puedan ponerlas fácilmente a su disposición.*

Asimismo, el artículo 12 (1) debería ser reformulado, reemplazando la palabra “ciudadanos” por “personas” y refiriéndose a la obligación general de los Estados de “proteger, respetar y hacer efectivos” todos los derechos humanos, ya que estos derechos no solo requieren ser “promovidos” por las autoridades públicas.

El artículo 12 (1) debería decir así:

1. *Los poderes públicos, para **proteger, respetar y hacer efectivo el derecho de todas las personas a la vivienda de conformidad con lo dispuesto (...)***

El artículo 12 (3) debe estar en conformidad con las disposiciones de no discriminación ya contenidas en el artículo 6 del proyecto de ley, para “*garantizar la igualdad de **todas las personas en el ejercicio del derecho a la vivienda***”. Finalmente, a nuestro juicio, el artículo 24 (2) (d) debería referirse a “*las acciones encaminadas a promover el acceso a la vivienda sujeta a un régimen de protección pública*” en general, no restringiéndolo únicamente al acceso de los ciudadanos, ya que dicho acceso debe basarse en la vulnerabilidad de las personas que viven en España, cualquiera que sea su nacionalidad, sean ciudadanos de la UE, o ciudadanos de otros Estados o apátridas.

Principio de igualdad y no discriminación en la vivienda (artículo 6 del proyecto de ley)

En 2020, el Consejo de Derechos Humanos instó en su resolución 49/17 a los Estados a prohibir “*todas las formas de discriminación, en particular la discriminación racial y el racismo, en el contexto del derecho a una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado por parte de entidades públicas y privadas, entre ellas los proveedores públicos y privados de vivienda y crédito (...)*”. La misma resolución también solicitó a los Estados garantizar que la legislación sobre vivienda y contra la discriminación establezca multas suficientemente disuasorias u otras sanciones disuasorias por discriminación en la vivienda y que proporcionen mecanismos no judiciales accesibles y con suficientes recursos, como organismos de igualdad, defensores del pueblo e instituciones nacionales de derechos humanos.

De manera similar, el Relator Especial sobre el derecho a una vivienda adecuada recomendó en su informe sobre la discriminación en la vivienda¹⁰ que los Estados y las autoridades públicas regionales, locales y de otro tipo adopten leyes integrales contra la discriminación que abarquen a todos los grupos protegidos, incluidos mujeres, niños, personas con discapacidades, personas de la comunidad LGBTQI+, migrantes, desplazados internos y refugiados, extranjeros, personas de grupos y minorías raciales, étnicas o religiosas, y personas que viven en situación de calle o en asentamientos informales. Además, subrayó que los Estados deben prohibir cualquier forma de discriminación en relación con el derecho a una vivienda adecuada por parte de todas las entidades públicas y privadas, incluidos los proveedores de crédito y vivienda públicos y privados, e instó a los Estados a revisar las viviendas existentes, los inquilinos, los terrenos, los edificios, la urbanización, la zonificación, la banca, el registro de población y la legislación social y los reglamentos relacionados, para garantizar la

¹⁰. Informe del Relator especial sobre una vivienda adecuada, UN Doc. A/76/408, para 78, disponible en: www.undocs.org/A/76/408

prevención y prohibición la discriminación en relación con todos los elementos del derecho a una vivienda adecuada en virtud del derecho internacional de los derechos humanos. Recomendó además que la legislación sobre vivienda y contra la discriminación establezca multas y sanciones suficientemente disuasorias para la discriminación en la vivienda perpetrada por autoridades públicas y entidades privadas, incluidos los proveedores de vivienda públicos y privados.

Los Relatores Especiales celebran que España haya adoptado el 12 de julio de 2022 la Ley 15/2022, una nueva Ley Integral de Igualdad de Trato y no discriminación, la cual cubre todos los grupos y motivos de discriminación, incluida la discriminación en relación con la vivienda en sus artículos 1-3 y 20. También observamos con aprecio que tanto la discriminación de entidades públicas como de actores privados están cubiertos por esta nueva ley. La Ley Integral de Igualdad de Trato y No Discriminación establece además en su artículo 40 una nueva Autoridad Independiente para la Igualdad de Trato y No Discriminación, que tiene la facultad de atender y recibir denuncias de las víctimas de discriminación en la vivienda, basada en la voluntad de las partes para llevar a cabo el proceso de mediación y conciliación y tiene la facultad de tomar decisiones vinculantes e iniciar de oficio o a petición de terceros investigaciones sobre discriminación, interponer acciones judiciales, emitir dictámenes sobre proyectos de ley y elaborar informes y estadísticas sobre igualdad de trato y no discriminación. La Ley Integral de Igualdad de Trato y No Discriminación también contempla en sus artículos 46 a 51 sanciones por violaciones en materia de igualdad de trato y no discriminación que también se aplicarían a la discriminación en la vivienda.

Asimismo, apreciamos que el proyecto de ley de derecho a la vivienda en su artículo 2 establece que el fin de las políticas públicas de vivienda es: *“eliminar cualquier tipo de discriminación, por cualquier razón, en el acceso a una vivienda y el disfrute de la misma, asegurando la inclusión, integración y la cohesión social y territorial en las actuaciones y medidas de política de vivienda”*, y que en su artículo 6 se especifica el principio de igualdad y no discriminación en materia de vivienda.

En nuestra opinión, el artículo 6 del proyecto de ley de derecho a la vivienda debería incorporar el lenguaje de la nueva Ley Integral de Igualdad de Trato y No Discriminación, Ley 15/2022, que contiene normas generales y específicas relacionadas con la discriminación en la vivienda en sus artículos 1-3 y 20. Además nos complace que este artículo incluya disposiciones específicas que prohíben el acoso inmobiliario y el abuso en la vivienda. Por lo tanto, sugerimos reformular el artículo 6 del proyecto de ley de derecho a la vivienda de la siguiente manera:

Artículo 6. Principio de igualdad y no discriminación en la vivienda:

- 1. Todas las personas tienen derecho a una vivienda adecuada sin discriminación alguna, cualquiera que sea su nacionalidad, sean menores o mayores de edad, o gocen o no de residencia legal. Nadie puede ser discriminado por razón de nacimiento, origen racial o étnico, sexo, religión, creencia u opinión, edad, discapacidad, orientación o identidad sexual, expresión de género, enfermedad o estado de salud, estado serológico y/o predisposición genética a sufrir patologías y trastornos, lenguaje, situación socioeconómica, o cualquier otra condición o circunstancia personal o social. [reiteración del lenguaje del artículo 2 de la Ley 15/2022].*
- 2. La prohibición de discriminación en materia de vivienda comprende todas las formas de discriminación en el sector público y privado, incluida la discriminación directa e indirecta en relación con el acceso, oferta y suministro y posterior uso de la vivienda y los servicios conexos, tal y como establece la Ley Integral de Igualdad de Trato y Ley de no discriminación. [basado en el lenguaje contenido en los artículos 1-3 y 20 de la Ley 15/2022].*

3. *Todas las personas tienen derecho al uso y disfrute de una vivienda digna y adecuada, cumpliendo los requisitos legales y contractuales establecidos en la legislación y normativa vigente, sin sufrir hostigamiento, maltrato habitacional o violencia de ningún tipo.*
 - a. *Se entiende por acoso inmobiliario toda acción u omisión con abuso de derecho que tenga por objeto perturbar a cualquier persona en el uso pacífico de su vivienda y crear un ambiente hostil, ya sea material, personal o social, con el fin último de obligarla a realizar cualquier decisión no deseada sobre el derecho que la ampara al uso y disfrute de la vivienda.*
 - b. *Se entiende por abuso de vivienda la operación de venta, arrendamiento o enajenación por cualquier título, total o parcial, de viviendas precarias, hacinadas y cualquier forma de vivienda ilegal o de bienes/patrimonios sobre los que no existe un derecho legítimo que faculte al efecto o representación de la misma.*
4. *Las Administraciones competentes deberán garantizar el cumplimiento de lo dispuesto en los apartados 1-3, adoptando las medidas de protección necesarias para prevenir hacer frente, de manera específica, a las siguientes situaciones que afecten al uso y disfrute de la vivienda:*
 - a. *Discriminación directa e indirecta en relación con la vivienda, tal y como establece la Ley de Igualdad de Trato y No Discriminación,*
 - b. *Acoso inmobiliario,*
 - c. *Abuso de vivienda.*

Prevención de la segregación espacial (artículo 2 (n))

En relación con la prevención de la segregación espacial observamos con aprecio que el proyecto de ley ha especificado en su artículo 2 (n) que el objetivo de las políticas públicas de vivienda debe ser *“adoptar medidas para identificar y prevenir la retención especulativa, la segregación residencial, los procesos de sobreocupación y la degradación de las condiciones del parque de viviendas existentes y de su entorno, para permitir el desarrollo de su función residencial y la mejora de la calidad de vida.”* Asimismo, vemos con agrado que, en virtud del artículo 18 (2) (b) del proyecto de ley, se pida a las autoridades públicas que realicen estudios sobre la distribución espacial de la población y los hogares, su estructura y dinámica, así como la zonificación por precios y tipos de vivienda, o cualquier otro estudio que permita evidenciar o prevenir desequilibrios y procesos de segregación socioespacial en detrimento de la cohesión social y hacerlos públicos.

No obstante, nos gustaría alertar a los legisladores sobre los riesgos potenciales relacionados con la segregación espacial inherente a otras disposiciones de la ley de derechos de vivienda propuesta. Si bien aumentar el número de viviendas sociales y viviendas protegidas de precio limitado debe ser una prerrogativa en España tanto en el desarrollo de nuevos suelos como en cualquier política de renovación urbana, la ley debería impedir, en nuestra opinión, la construcción de grandes urbanizaciones de viviendas sociales en nuevos suelos en la periferia de los asentamientos urbanos que pueden contribuir involuntariamente a la segregación espacial

y la exclusión social, como se ha visto en muchos otros países¹¹. La vivienda social y protegida debe incrementarse y estar disponible en todos los vecindarios e, idealmente, cualquier urbanización de unidades múltiples de nueva construcción, ya sea realizada por promotores privados o públicos, debe ofrecer viviendas de calidad para personas de todos los niveles socioeconómicos, para garantizar también a largo plazo garantizar el acceso equitativo a la educación, el trabajo, el transporte público, la salud y las instalaciones recreativas de calidad dondequiera que uno resida. Por lo tanto, las unidades de vivienda social deben estar de preferencia completamente integradas con unidades de vivienda para clase media y alta, estar literalmente al lado o en el mismo piso, y no estar concentradas en barrios particulares o en torres de vivienda social identificables segregadas del resto de la comunidad.

Por lo tanto, sugerimos a los legisladores que consideren aumentar en el artículo 20 de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana el porcentaje de suelo dedicado a vivienda protegida en áreas urbanizadas del 10 por ciento al 30 por ciento, o a niveles similares a los de cualquier nuevo suelo agrícola para ser objeto de desarrollo urbanístico, para que la vivienda social o protegida se incremente en todos los ámbitos y se distribuya geográficamente en las ciudades y asentamientos humanos de la forma más equitativa posible. El objetivo de esta modificación es evitar en el planeamiento urbanístico o la zonificación urbana la concentración de personas en situación de vulnerabilidad en determinadas zonas de la periferia urbana, o en particular las urbanizaciones con todos sus conocidos efectos negativos a largo plazo sobre el disfrute igualitario de los derechos humanos. Las disposiciones adicionales en el proyecto de ley de derechos a la vivienda deben asegurar que cualquier permiso de nueva construcción, reconstrucción o renovación que involucre más de una unidad de vivienda garantice que un cierto porcentaje de cualquier vivienda nueva o renovada se dedicará a viviendas protegidas o sociales y estará completamente integrada con la vivienda para los hogares de ingresos medios y el mercado alto.

Medidas para garantizar el disfrute igualitario del derecho a una vivienda adecuada para grupos particulares

Personas con discapacidad y personas mayores

En 2020, el Relator Especial sobre la extrema pobreza y los derechos humanos expresó su preocupación porque “solo el 0,6 por ciento de los 9,8 millones de edificios residenciales en España cumplen los criterios de accesibilidad universal para personas con movilidad reducida o discapacidad”¹². Por lo tanto, vemos con agrado que el proyecto de ley del derecho a la vivienda promueva el diseño universal y especifique en el artículo 13 (2) que para hacer efectivo el derecho a la vivienda de las personas con discapacidad y las personas mayores, todas las viviendas de nueva construcción y las viviendas sujetas a reformas importantes deben sujetarse a las condiciones y normativas de accesibilidad. En nuestra opinión, sin embargo, las disposiciones del mismo artículo relacionadas con el parque de viviendas existente deben fortalecerse para garantizar que las personas con discapacidad puedan disfrutar de la accesibilidad a través de la aplicación de medidas que permitan la identificación y eliminación de obstáculos y barreras de acceso y el acceso a programas de protección social y estrategias de reducción de la pobreza, según lo exigen los artículos 9 y 28 de la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad. En nuestra opinión, el proyecto de ley del derecho a la vivienda también debería prever una reforma de la Ley de propiedad horizontal para garantizar que las personas mayores y las personas con discapacidad tengan derecho a permitir que se realicen las obras necesarias para que su vivienda sea accesible y ya no requiera el voto

¹¹ Véase también el informe del Relator Especial sobre el derecho a una vivienda adecuada sobre segregación especial, UN Doc. A/HRC/49/48, disponible en: <https://www.ohchr.org/en/documents/thematic-reports/ahrc4948-spatial-segregation-and-right-adequate-housing-report-special>

¹² Informe del Relator Especial sobre la extrema pobreza y los derechos humanos, Visita a España, A/HRC/44/40 Add.2, párr. 79.

favorable de la mayoría de los copropietarios, que puede bloquear efectivamente la posibilidad de que las personas con discapacidad adapten su vivienda para garantizar su accesibilidad permanente. Además, también deberían incluirse referencias a la accesibilidad de la vivienda en otras partes del proyecto de ley, como los artículos 4, 10, 24, 30 y 39.

Mujeres, víctimas de violencia sexual o de género y trata de personas

En nuestra opinión, el proyecto de ley de derechos de vivienda podría fortalecerse para abordar las disparidades en la propiedad de la vivienda y las condiciones de vida de las mujeres, en particular los hogares monoparentales que tienen el mayor riesgo de pobreza en España y están encabezados por mujeres en un 81 por ciento. Deberían incluirse disposiciones más específicas en el proyecto de ley de derecho a la vivienda para garantizar la igualdad de género, además de la disposición general sobre el objetivo de las políticas de vivienda contenida en el artículo 2 (n).

Damos la bienvenida a las referencias para garantizar la protección de las personas que sufren violencia de género en relación con los procedimientos de desalojo, pero nos preocupa que el proyecto de ley no especifique que las personas que sufren violencia sexual, de género o familiar deben tener acceso preferencial a viviendas sociales y protegidas. Sugerimos en este contexto que el proyecto de ley del derecho a la vivienda reproduzca o remita al artículo 42 de la nueva Ley Orgánica 10/2022, de 6 de septiembre, para la garantía integral de la libertad sexual, que establece que “*Las administraciones públicas promoverán el acceso prioritario de las víctimas de violencias sexuales al parque público de vivienda y a los programas de ayuda de acceso a la vivienda, en los términos que se establezcan. Asimismo, promoverán el acceso prioritario de las víctimas de violencias sexuales a los establecimientos residenciales y otros centros de atención a las personas en situación de dependencia.*”¹³ Del mismo modo, las víctimas de la trata de seres humanos deberían ser mencionadas en la ley sobre el derecho a la vivienda y gozar, en nuestra opinión, de una protección especial y de un acceso preferente a la vivienda social.

Personas en situación de especial vulnerabilidad y en situación de sinhogarismo (artículo 14)

Vemos con agrado que el artículo 14 sobre personas en situación de especial vulnerabilidad especifique que las políticas de vivienda tendrán especialmente en cuenta a las personas que viven en asentamientos y barrios de alta vulnerabilidad y segregación, ya sea en áreas urbanas o rurales, personas en situación de calle, personas con discapacidad desinstitucionalizadas, y los menores cuya tutela finaliza.

No obstante, nos preocupa que el proyecto de ley de derecho a la vivienda no mencione en absoluto a las personas refugiadas y migrantes como un grupo de especial vulnerabilidad, ni contenga ninguna medida que permita a las personas refugiadas sin recursos propios suficientes salir de los centros de acogida de refugiados gestionados por el Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migración y acceder a una vivienda adecuada. Mientras que solo el 10 por ciento de la población española vive en viviendas de alquiler, el 75 por ciento de los nacionales de estados no pertenecientes a la UE tienen que depender de viviendas de alquiler¹⁴. Considerando lo anterior, recordamos el artículo 21 de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados que establece que los Estados otorgarán en relación con el alojamiento a “*los refugiados que se encuentren legalmente en sus territorios el trato más favorable posible y en*

¹³ <https://www.boe.es/boe/dias/2022/09/07/pdfs/BOE-A-2022-14630.pdf>

¹⁴ Véase presentación al Relator Especial de la ONU sobre el derecho a una vivienda adecuada por parte de Provienda, disponible en: <https://www.ohchr.org/en/calls-for-input/2022/call-input-right-adequate-housing-and-climate-change>

ningún caso menos favorable que el concedido generalmente en las mismas circunstancias a los extranjeros”.

Si bien, bajo ciertas condiciones, se prevé apoyo financiero para las personas que abandonan los centros de acogida después de seis meses para encontrar una vivienda propia, dicho apoyo suele ser insuficiente para acceder a una vivienda adecuada en alquiler. Barreras adicionales son los requisitos excesivos exigidos por los propietarios de viviendas para la celebración de contratos de alquiler y los obstáculos de los ciudadanos no comunitarios, incluidos los inmigrantes, refugiados, solicitantes de asilo y beneficiarios de protección internacional para acceder a la vivienda debido a la xenofobia y el racismo en el sector inmobiliario¹⁵. Por lo tanto, insistimos en incluir también una referencia a “refugiados, migrantes, solicitantes de asilo y beneficiarios de protección internacional” en el artículo 14 (1) y en otros artículos del proyecto de ley sobre el derecho a la vivienda.

Además, también consideraríamos necesario agregar una referencia a “personas dadas de alta de prisiones o centros de detención”¹⁶ en el mismo artículo, los ex presos enfrentan desafíos y barreras similares para acceder a la vivienda, como las personas dadas de alta de los hospitales o las personas dadas de alta de las instituciones de cuidado infantil o de hogares de guarda. Por lo tanto, proponemos enmendar el proyecto de artículo 14 (1) de la siguiente manera:

Artículo 14 (1)

- 1. Las políticas de vivienda tendrán especialmente en cuenta a las personas que viven en asentamientos y barrios de alta vulnerabilidad y segregación, ya sea en zonas urbanas o rurales, las personas y familias sin techo, sin vivienda, con vivienda inadecuada o insegura o en riesgo de quedarse sin hogar, los refugiados, los solicitantes de asilo, los migrantes y las personas que requieren protección internacional, las mujeres y las niñas y niños expuestos a violencia familiar o de género, víctimas de trata de personas, personas con discapacidad física o psíquica, personas con adicción a sustancias y personas liberadas de prisiones o centros de detención, hospitales, instituciones de acogida, instituciones de atención a la infancia o acogimiento familiar.***

Personas en situación de calle o sin vivienda

Vemos con agrado que el proyecto de ley de derecho a la vivienda haga en su artículo 14 una referencia explícita a las personas en situación de sinhogarismo y exija a las administraciones competentes programar medidas específicas con el objetivo de promover la plena inclusión de las personas sin hogar desde una perspectiva integrada e intersectorial en los programas de política de vivienda vigentes.

En nuestra opinión, las disposiciones relativas a la falta de vivienda son, sin embargo, insuficientes para asegurar que el derecho a una vivienda adecuada se garantice y cumpla como lo exigen las normas internacionales de derechos humanos, ya que no prevén ningún derecho

¹⁵ Véase reporte de Provienda, *¿Se alquila? Racismo y xenofobia en el mercado del alquiler*, Octubre 2020, presentado al Relator Especial de la ONU sobre el derecho a una vivienda adecuada, disponible en: <https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Issues/Housing/SubmissionsCFIHousingdiscrimin/Provienda-Se-alquila-Racismo-y-xenofobia-en-el-mercado-del-alquiler.pdf>

¹⁶ Véase en este contexto la regla 108.1. de las Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos de las Naciones Unidas (Reglas de Nelson Mandela): “*Los servicios y organismos, oficiales o no, que ayuden a los reclusos liberados a reinsertarse en la sociedad velarán por que se proporcione a estos, en la medida de lo posible, los documentos y papeles de identidad necesarios, alojamiento y trabajo dignos y ropa apropiada para el clima y la estación, así como los medios necesarios para que lleguen a su destino y puedan subsistir durante el período inmediatamente posterior a su puesta en libertad*”

efectivo para las personas en situación de calle o de falta de vivienda, el acceder a la misma, si no pueden proporcionar vivienda para ellas y sus dependientes.

La falta de vivienda, que significa no tener acceso a una vivienda adecuada en absoluto, es la negación más radical del derecho a una vivienda adecuada y, por lo tanto, viola la obligación fundamental del Estado en virtud del derecho internacional de los derechos humanos de "garantizar la satisfacción de, al menos, los niveles mínimos esenciales" para el disfrute de este derecho¹⁷. Como mínimo, los Estados deben garantizar que las personas en situación de falta de vivienda, que no tienen los medios o la capacidad para proporcionar una vivienda por sí mismos, puedan acceder a una vivienda que cumpla con los estándares mínimos de adecuación, habitabilidad y privacidad y que los proteja de los elementos esenciales de la naturaleza. Esta obligación es de carácter inmediato y debe cumplirse independientemente con los recursos que disponga el Estado interesado. No está sujeto a la obligación más general que tienen los Estados de hacer efectivo el derecho a una vivienda adecuada de forma progresiva haciendo uso de los máximos recursos disponibles; obligación que, por ejemplo, se aplica a la mejora continua de las condiciones de vivienda para quienes ya tienen acceso a una vivienda que cumpla con los estándares mínimos de adecuación.

Asegurar el acceso a la vivienda es también imperativo para garantizar y proteger otros derechos humanos como el derecho a una vida digna¹⁸, el derecho a la seguridad de una persona¹⁹, y el derecho de toda persona al más alto nivel posible de salud física y mental.²⁰ Las personas en situación de calle corren un riesgo significativo no solo de muerte prematura evitable, sino también de convertirse en víctimas de diversas formas de violencia, incluida la violencia sexual y de género y el robo de sus pertenencias, ya que no tienen un espacio seguro propio para protegerse. El sinhogarismo en situación de calle supone un peligro especialmente grave para los derechos a la vida, a la salud ya la seguridad de la persona del afectado. Los Estados tienen, por tanto, la obligación inmediata de proteger a todos de la exposición a tales condiciones de vida y peligros para sus derechos, en particular si no son el resultado de una elección voluntaria hecha por la persona interesada en un estado mental de responsabilidad. La falta de respuesta por parte del Estado a las solicitudes de asistencia para superar la exposición a la falta de vivienda y a condiciones de vida inhumanas puede, en determinadas circunstancias, constituir un trato cruel, degradante e inhumano, en violación del artículo 7 del PIDCP y el artículo 3 del Convenio Europeo de Derechos Humanos²¹.

Por tanto, instamos encarecidamente al legislador a que incluya en la ley del derecho a la vivienda disposiciones que permitan a las personas que viven en situación de sinhogarismo de calle o en riesgo de vivir sin hogar acceder a una vivienda, lo que podría basarse en una legislación similar que está en vigor desde hace varios años en el Reino Unido²² o en Francia²³. El proyecto de ley del derecho a la vivienda en su forma actual no proporciona ningún recurso efectivo a las personas en situación de calle que han sido despojadas de la forma más radical del disfrute de este derecho. Por lo tanto, cerrar esta brecha de las necesidades de protección de los derechos humanos, en nuestra opinión, debe recibir la máxima prioridad. El derecho humano a una vivienda adecuada, que España ha reconocido al ratificar varios tratados

¹⁷ Véase también CDESC, Observación general No. 3, párrafo 10, disponible en: https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=INT%2FCESCR%2FGECC%2F4758&Lang=en

¹⁸ Artículo 6 ICCPR, Véase, también CDH, Observación General No. 36 sobre el derecho a la vida, párr. 26

¹⁹ Artículo 9 ICCPR

²⁰ Artículo 12 del CDESC

²¹ Ver, por ejemplo, Tribunal Europeo de Derechos Humanos 202 (2020) N.H. and Others v. France, application nos. 28820/13, 75547/13 y 13114/15.

²² Véase, por ejemplo, las Secciones 1 a 10 de la Ley de Vivienda (Escocia) de 2001 modificada, disponible en: <https://www.legislation.gov.uk/asp/2001/10/content>; Parte VII de la Ley de Vivienda de Inglaterra, Ley de 1996 modificada más recientemente, disponible en: <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/1996/52/part/VII>

²³ Droit au logement opposable, Ley no. 2007-290 del 4 de marzo de 2007 disponible en : <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT00000271094>

internacionales de derechos humanos, debe como cualquier otro derecho humano, también poder ser reclamado y en su caso exigible ante los tribunales nacionales, cuando sea denegado. Esta capacidad de hacer valer un derecho se requiere en particular cuando este derecho es negado en su significado más esencial, cuando una persona no tiene acceso alguno a ningún lugar para vivir con seguridad y dignidad, que es esencialmente el caso de cualquier persona que vive en la calle.

Por lo tanto, recomendamos enmendar el proyecto de ley de derecho a la vivienda agregando artículos en la línea que se sugiere a continuación:

- 14 (4) *Las personas en riesgo de quedarse sin hogar o en situación de falta de hogar que no tengan suficientes medios económicos o capacidades para asegurar una vivienda para sí mismas y las personas a su cargo, independientemente de su situación regular administrativa, tienen derecho a acceder, previa solicitud, a una vivienda que cumpla con los estándares mínimos de adecuación, habitabilidad y privacidad.*
- 14(5) *La administración competente a la que se haya presentado una solicitud de vivienda en virtud del artículo 4 está obligada a responder a dichas solicitudes lo antes posible y al menos en el plazo de dos meses, mediante la provisión de:*
- a) *vivienda social, o*
 - b) *viviendas gestionadas por servicios públicos, sociales o de salud, u organizaciones de bienestar social por cuenta del Estado, o*
 - c) *la provisión de subsidios de vivienda que permitan a la persona interesada y sus dependientes acceder a la vivienda en el mercado privado dentro de la comunidad local donde se ha presentado la solicitud o en sus proximidades.*
- 14(6) *Si la administración competente no proporciona vivienda o subsidios de vivienda como se especifica en los incisos 4 y 5, el tribunal administrativo competente puede ordenar, a solicitud de la persona solicitante, a la administración competente que proporcione acceso a dicha vivienda. Cuando dicha vivienda no esté disponible, determinará el nivel del subsidio de vivienda que la administración competente pagará a la persona solicitante como se especifica en el artículo 14 (5) c) hasta que la misma y sus dependientes hayan tenido acceso a la vivienda como especificados en el artículo 14 (5) a) o b) o ya no son elegibles para recibir apoyo porque están en posesión de medios suficientes para proporcionar vivienda por sí mismos.*
- 14 (7) *Las organizaciones de interés público y las organizaciones de bienestar social pueden presentar solicitudes de vivienda en nombre de personas en situación de sinhogarismo de calle o sin vivienda e iniciar, si es necesario, procedimientos en su nombre ante los tribunales administrativos.*
- 14(8) *El Estado puede hacer regulaciones adicionales según corresponda.*

Justiciabilidad del derecho humano a una vivienda adecuada

En 2008, el Relator Especial sobre el derecho a una vivienda adecuada recomendó a España garantizar la posibilidad de invocar el derecho a una vivienda adecuada ante los

tribunales, a través de mecanismos de denuncia accesibles a todas las personas²⁴. En 2018, la Relatora Especial estableció principios y recomendaciones clave para garantizar el acceso a la justicia cuando se viole el derecho a una vivienda adecuada²⁵. Las Directrices para la Implementación del Derecho a una Vivienda Adecuada enfatizan que *“Los Estados, con inclusión de sus poderes judiciales, han de velar por que se reconozca el derecho a una vivienda adecuada y que este sea jurídicamente exigible como derecho humano fundamental por conducto de las disposiciones constitucionales y legislativas aplicables²⁶”*. Además, estipulan que *“El acceso a la justicia para el derecho a la vivienda debería garantizarse por todos los medios apropiados, a través de los juzgados, los tribunales administrativos, las instituciones de derechos humanos y los sistemas de justicia comunitarios de carácter informal o consuetudinario. Las audiencias y demás procedimientos deben ser oportunos, accesibles, justos desde el punto de vista procesal, permitir la plena participación de los individuos y grupos afectados y garantizar recursos efectivos dentro de un plazo razonable. Cuando los recursos efectivos se basen en procedimientos administrativos o cuasi judiciales, debe existir también la posibilidad de recurrir a los tribunales²⁷”*.

De igual manera, el CDESC ha aclarado en su Observación General No. 9 que todos los derechos económicos, sociales y culturales deben ser incorporados en el ordenamiento jurídico interno para que las personas interesadas puedan reclamar la protección de sus derechos ante los tribunales estatales y reiteró en sus más recientes observaciones finales a que España *“Tome las medidas legislativas pertinentes para garantizar que los derechos económicos, sociales y culturales cuenten con un nivel de protección análogo al que se brinda a los derechos civiles y políticos y para promover la aplicabilidad de todos los derechos consagrados en el Pacto en todos los niveles del sistema judicial, inclusive mediante el recurso de amparo”* y a que *“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”*.²⁸

Tomamos nota de que, la recientemente adoptada Ley Integral de Igualdad de Trato y No Discriminación, tras el establecimiento de la Autoridad Independiente para la Igualdad de Trato y la No Discriminación, brindará oportunidades adicionales para que las víctimas de discriminación en la vivienda presenten denuncias ante un organismo no judicial, lo cual acogemos con gran satisfacción. Sin embargo, estas normas solo se aplican a las personas que han sido víctimas de discriminación, incluida la discriminación relacionada con el acceso y uso de la vivienda. Además de las dificultades a las que pueden enfrentarse esas víctimas para demostrar que han sido realmente víctimas de dicha discriminación, esta nueva ley no otorga a las personas, en caso necesario, el derecho a reclamar su derecho a una vivienda adecuada ante un tribunal. Además, muchas violaciones del derecho a una vivienda adecuada, por supuesto, no están relacionadas con la discriminación.

Por lo tanto, en nuestra opinión, es esencial incluir en una ley estatal del derecho a la vivienda articulado que asegure la posibilidad de reclamar dicho derecho en un tribunal, cuando los recursos administrativos o extrajudiciales no han logrado garantizar el acceso a una vivienda que cumpla con los estándares básicos de adecuación; al menos, a aquellas personas que corren el riesgo de ser despojadas de su derecho a una vivienda adecuada en la forma más grave. Nuestra propuesta anterior de enmendar el artículo 14 con las secciones 14(4) -14(8) proporcionaría esos remedios esenciales. Permitiría recurrir a los tribunales si las intervenciones de las administraciones públicas no pueden prevenir o acabar con el *sinhogarismo*, como el acceso a las prestaciones de bienestar social, la provisión de viviendas

²⁴ UN Doc. A/HRC/7/16/Add.2, párr. 97.

²⁵ UN Doc. A/HRC/40/61.

²⁶ UN Doc A/HRC/43/43, párr. 16 a).

²⁷ UN Doc A/HRC/43/43, párr. 83 a).

²⁸ UN Doc. E/C.12/ESP/CO/6, párr. 6 y 36.

sociales, de emergencia o el acceso a alojamientos gestionados por organizaciones de bienestar social.

Por lo tanto, cerraría una brecha significativa en la justiciabilidad del derecho a una vivienda adecuada, que muchas jurisdicciones muestran: los inquilinos a menudo pueden impugnar deficiencias menores de su vivienda contra los propietarios en un tribunal, pero se quedan sin una protección legal efectiva insuficiente si no tienen los medios o la capacidad para acceder a una vivienda adecuada. Sin embargo, desde el punto de vista de los derechos humanos, los Estados deben dar prioridad a garantizar que la legislación nacional proporcione recursos efectivos cuando la protección sea más necesaria, si está en juego el derecho a disfrutar de niveles mínimos básicos del derecho a una vivienda adecuada. Por lo tanto, reiteramos la necesidad de prever en el proyecto de ley de derecho a la vivienda disposiciones como los artículos propuestos 14(4)-14(8) que brindan a las personas la posibilidad de reclamar su derecho a una vivienda adecuada, y también especifican las consecuencias monetarias en beneficio de la demandante, si la administración competente no garantiza el respeto del derecho a una vivienda adecuada.

También notamos que además de las sanciones previstas en el artículo 38 del proyecto de ley relacionado con la protección al consumidor, el proyecto de ley no prevé ningún régimen sancionador general que defina y especifique las consecuencias del incumplimiento de las normas propuestas.

Protección contra los desalojos forzados (artículo 441 del Código de Procedimiento Civil)

Desde hace muchos años, España es testigo de un elevado número de desahucios, a pesar de varias medidas adoptadas por el Gobierno para reducir su número. Según las últimas estadísticas oficiales disponibles, 21.888 hogares han sido desalojados durante el 1º y 2º trimestre de 2022, la mayoría de ellos por imposibilidad de pagar el alquiler o los costes de la hipoteca²⁹. Vemos con agrado las estadísticas que se publican periódicamente, pero sugerimos que proporcionen información más detallada no solo sobre el número de hogares desalojados, sino también sobre su composición, sus características demográficas y sociales, el número de personas afectadas, y sobre las medidas adoptadas por las autoridades públicas y Tribunales para evitar los desalojos.

En 2018, el CDESC, en su recomendación anterior sobre el tema, exhortó “*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.*”³⁰ El Comité recomendó además que el Estado parte adopte un protocolo para los desalojos que prevea una adecuada coordinación entre los tribunales y los servicios sociales locales, así como entre los propios servicios sociales, a fin de ofrecer una protección adecuada a las personas en riesgo de quedarse sin hogar como consecuencia del desalojo.

La disposición final quinta del Proyecto de Ley del derecho a la vivienda prevé una reforma de los artículos 150 y 441 de la Ley de Enjuiciamiento Civil, regulando el procedimiento judicial de los desahucios. La reforma prevé en un artículo 441.5 revisado que

²⁹ Fuente: Consejo General del Poder Judicial (CGPJ), <https://www.epdata.es/datos/desahucios-estadisticas-datos-hoy-graficos-cgpj/230/espana/106>

³⁰ CDESC, Observaciones finales, E/C.12/ESP/CO/6, párr. 6.

los tribunales deberán comunicar inmediatamente de oficio la existencia de un procedimiento de desahucio a las autoridades competentes, para que verifiquen si existe una situación de vulnerabilidad y, en caso afirmativo, propongan viviendas de alquiler social a prestar por la administración competente y proponer, además, otras medidas de atención inmediata.

El artículo 441.6 permitiría al tribunal suspender el desalojo por una duración de dos meses si el propietario/acredor es una persona natural, y hasta cuatro meses si el propietario/acredor es una persona jurídica. Si bien acogemos con beneplácito que el tiempo de suspensión para encontrar opciones alternativas de vivienda se extenderá un mes más a través de esta reforma, las regulaciones propuestas continúan mostrando deficiencias para garantizar el pleno cumplimiento de todas las protecciones procesales relacionadas con los desalojos en virtud del derecho internacional de los derechos humanos.

Según el CDESC, el Estado debe demostrar que ha “*realizado todos los pasos indispensables, hasta el máximo de sus recursos disponibles, para que las personas desalojadas tengan una vivienda alternativa, en especial en aquellos casos que involucran a familias, personas mayores, niños y/u otras personas en situación de vulnerabilidad*”³¹. Sin embargo, el artículo 441.4 no obliga a las administraciones competentes, incluso en situaciones en las que se compruebe la vulnerabilidad de los arrendatarios afectados, a proporcionar una vivienda alternativa adecuada a la persona afectada, tal y como exigen los estándares internacionales de derechos humanos. Más sustancial, el artículo 441 no incorpora la prohibición de desalojar a una persona para que se quede sin hogar, como exige el derecho internacional de los derechos humanos³².

De acuerdo con el derecho internacional de los derechos humanos, los desalojos solo deben llevarse a cabo como medida de último recurso después de que se hayan considerado debidamente todas las alternativas realizables para prevenirlos y evitarlos en consulta con las personas afectadas³³. Para evitar el desalojo innecesario de personas vulnerables por razones meramente financieras, sugerimos que las disposiciones del Código de Procedimientos Civiles prevean que los tribunales puedan ordenar que las autoridades competentes brinden apoyo financiero a las personas afectadas para cubrir los costes de la hipoteca, el alquiler o los servicios públicos pendientes, en parte o en su totalidad con el objetivo de mantener a los inquilinos vulnerables en la vivienda que él o ella ocupa.

Cabe señalar que en muchos casos, cuando una persona vulnerable no tiene los medios para acceder a una vivienda alternativa adecuada con sus propios recursos, evitar un desalojo por completo puede ser una solución de vivienda más eficaz que proporcionar una vivienda alternativa. Proporcionar una vivienda alternativa, ya sea en forma de la vivienda social o alojamiento temporal o de emergencia, suele ser mucho más caro que proporcionar un subsidio o un préstamo a corto o largo plazo para permitir que el inquilino y sus dependientes permanezcan en la vivienda que ocupa.

Además, antes de ordenar un desalojo, los tribunales deben cerciorarse de que hacerlo no generará graves dificultades o riesgos para los derechos de la persona o personas afectadas. Los procesos de desalojo en España, por ejemplo, han desencadenado suicidios de inquilinos³⁴ que, en la mayoría de los casos, podrían evitarse obligando a los tribunales a considerar exhaustivamente la proporcionalidad y la razonabilidad de cualquier desalojo, como exige el derecho internacional de los derechos humanos. El derecho a recuperar la posesión de la propiedad para uso propio o para el uso de otras personas inquilinas debe equilibrarse con el interés público para proteger a la persona afectada de daños graves, incluidos los posibles daños

³¹ CDESC, Lopez Alban v. España, E/C.12/66/D/37/2018, párr.17 d.

³² CDESC, Observación General No. 7, párr. 16.

³³ Directrices para la Aplicación del Derecho a una Vivienda Adecuada, A/HRC/43/43, párr. 38.

³⁴ Véase, por ejemplo, <https://www.theguardian.com/world/2012/nov/12/spanish-banks-evictions-suicides>

autoinfligidos. Por ejemplo, en caso enfrentar problemas graves de salud física o mental, ser una persona con discapacidad, o una persona mayor, puede ser desproporcionado desalojarla de su hogar antes de que se pueda identificar una oportunidad de vivienda alternativa que sea adecuada y que satisfaga sus necesidades.

Los tribunales también deben tener la capacidad de suspender o posponer los procedimientos de desalojo si plantean preocupaciones sobre la protección de la familia y las niñas, niños y adolescentes. En particular, si amenazan con separarles de sus padres o tutores, o si el desalojo puede causar ruptura familiar o la pérdida de ingresos debido a la muerte del sostén principal, los tribunales también deben tener la capacidad de suspender o posponer los procedimientos de desalojo para garantizar que las cuestiones de tutela y los pagos de apoyo social y de las hijas e hijos estén regulados, y en caso de ser necesario, una familia recién reconfigurada pueda mudarse a un nuevo hogar. En nuestra opinión, dependiendo de la situación particular, los tribunales deberían poder suspender los desalojos por más de dos o cuatro meses si las circunstancias del caso particular lo requieren, teniendo en cuenta los intereses de todos los interesados, incluidos los del propietario y sus dependientes. Antes de ordenar un desalojo, se debe exigir a los tribunales que se cercioren de que el desalojo no puede resultar en amenazas graves a los derechos de ninguna de las personas afectadas, en particular si están en riesgo los derechos a la vida, la integridad física o la salud.

También consideramos importante que los tribunales tengan la capacidad de ordenar una compensación estatal por el alquiler o la hipoteca pendientes a la persona propietaria de la vivienda o al prestamista, si no se puede ejecutar un desalojo debido a la falta de una vivienda alternativa adecuada y asequible a la que el inquilino y sus dependientes puedan acceder. Dicha compensación debe tener topes basados en el alquiler promedio en el área por un apartamento comparable de la misma calidad y tamaño. Esto debería evitar que la propiedad de las viviendas, que también puede depender en gran medida de los ingresos por alquiler, no se encuentre en dificultades financieras o vulnerabilidad, simplemente porque la persona inquilina no sea desalojada al no poder pagar el alquiler o la hipoteca.

En nuestra opinión, la reforma propuesta del Código de Procedimiento Civil también debería incluir una reforma al artículo 150 (4) del mismo, con el objetivo de que cualquier orden de desalojo debe contener la fecha y hora del desalojo. Actualmente, este requisito no es estrictamente requerido por la legislación nacional, aunque se considera esencial para cumplir con las normas internacionales de derechos humanos relacionadas con los desalojos³⁵. La disposición también debería dar tiempo suficiente a las personas interesadas para desalojar su hogar y organizar el traslado de sus bienes. Por lo tanto, sugerimos reformar la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil agregando además las disposiciones propuestas que especificarían lo siguiente:

1. *Antes de dictar cualquier orden de desalojo, el juez deberá cerciorarse de que la persona o personas afectadas:*
 - a) *Cuentan con los medios económicos y también la capacidad de acceder a una vivienda adecuada alternativa en una proximidad razonable;*
 - b) *no se encuentran en situación de vulnerabilidad económica, social o de otra índole;*
 - c) *como consecuencia de un desalojo no quedarán sin hogar;*

³⁵ Véase, CDESC, Observación general no.7, párr. 15.

- d) *no estarán expuestas a ningún riesgo para su vida o grave riesgo para su salud mental o física con motivo del desalojo;*
 - e) *no estarán en riesgo de separación familiar, en particular de separación de las niñas, niños y adolescentes de sus padres o tutores.*
2. *Al tomar su decisión, el Tribunal tendrá en cuenta las circunstancias particulares de la persona y las personas afectadas, incluida su edad, salud mental y física, cualquier posible discapacidad, preocupaciones sobre la protección de las niñas, niños y adolescentes y la familia o cualquier otra preocupación de protección pertinente.*
 3. *Cuando un hogar se encuentre en situación de vulnerabilidad económica, social o de otra índole, el Juzgado deberá establecer que al hogar afectado se le ha ofrecido por parte de la propiedad de la vivienda, de la administración pública correspondiente, o de cualquier otra provisión de vivienda, una vivienda alternativa o un alojamiento que sea adecuado, asequible, accesible, adecuado y en un lugar razonable. El tribunal también debe dar tiempo suficiente para que el hogar en cuestión se reubique en la unidad de vivienda alternativa ofrecida, antes de que se pueda ejecutar una orden de desalojo.*
 4. *El juzgado podrá suspender un desahucio por un plazo superior a 2 ó 4 meses respectivamente, cuando considere que está obligado a hacerlo en virtud de los apartados anteriores de este artículo. La suspensión y la duración de su duración serán suficientes para asegurar que el hogar en cuestión pueda acceder a una vivienda alternativa o, en su caso, acceder a ingresos suficientes para permanecer en la unidad de vivienda en cuestión.*
 5. *También podrá concederse una suspensión del desalojo por más de dos o cuatro meses, respectivamente, si el hogar sujeto al procedimiento de desalojo está de duelo por la pérdida de un miembro del hogar o en reconfiguración debido a una separación o divorcio, o en una situación similar de emergencia personal o familiar.*
 6. *El Tribunal debe tomar sus decisiones con base en los principios de razonabilidad y proporcionalidad, teniendo en cuenta los intereses legítimos, los derechos y las preocupaciones de protección de todas las partes afectadas, incluida la propiedad del inmueble, en particular cuando éste haya solicitado el desalojo para garantizar la recuperación de la unidad de vivienda para uso propio como residencia principal o el uso de un miembro de la familia dependiente como su residencia principal.*
 7. *Cuando el Juzgado decida suspender un desalojo por más de 2 meses, podrá ordenar para cualquier mes adicional de suspensión del desalojo que la administración local competente pague un subsidio de vivienda al arrendatario para que pueda pagar su sus gastos de vivienda o una compensación al propietario de la vivienda, siempre que el hogar se encuentre en situación de vulnerabilidad económica y no pueda cubrir íntegramente sus gastos de vivienda. Si el hogar en cuestión recibe transferencias sociales públicas, el Tribunal puede ordenar que la proporción destinada a cubrir los gastos de vivienda sea pagada directamente por el Estado al propietario de la vivienda, hasta que el hogar en cuestión haya desalojado su vivienda o pueda pagar su alquiler y vivienda. Los subsidios de vivienda proporcionados directamente a la propiedad de la vivienda se limitarán a compensar a la misma por la pérdida de ingresos mensuales hasta el alquiler promedio de*

vivienda de tamaño y calidad similar en el área de la unidad de vivienda en cuestión.

8. *Toda orden de desalojo o suspensión deberá expresar las razones de su ejecución o suspensión. Las órdenes de desalojo deben especificar la fecha y hora en que se ejecutarán. Los desalojos solo pueden tener lugar durante el día entre las 8:00 y las 18:00. Entre la orden de desalojo y su ejecución deberá preverse tiempo suficiente para que todos los interesados puedan desalojar el inmueble con sus pertenencias. Este período será de un mínimo de 14 días, excepto en los casos en que se requiera un desalojo inmediato para garantizar la protección del inquilino o del propietario de daños graves.*
9. *El Ministerio de Justicia y el Ministerio de Transporte, Movilidad y Agenda Urbana recopilarán y publicarán periódicamente estadísticas sobre los procedimientos de desalojo iniciados, incluida información sobre el motivo o motivos del desalojo, el número de hogares y personas afectadas, incluida la composición del hogar y sobre la demografía y contexto social de los hogares y personas afectados. Las estadísticas también incluirán información sobre el número de desalojos que se impidieron, suspendieron o ejecutaron, las razones de su suspensión o prevención total y qué medidas han sido tomadas por las autoridades públicas correspondientes para evitar el desalojo.*

Mejorar la asequibilidad y accesibilidad de la vivienda

El CDESC ha especificado en su Observación General No. 4 que el derecho a una vivienda adecuada implica también que la vivienda debe ser asequible: *“Los gastos personales o del hogar que entraña la vivienda deberían ser de un nivel que no impidiera ni comprometiera el logro y la satisfacción de otras necesidades básicas. Los Estados Partes deberían adoptar medidas para garantizar que el porcentaje de los gastos de vivienda sean, en general, conmensurados con los niveles de ingreso. Los Estados Partes deberían crear subsidios de vivienda para los que no pueden costearse una vivienda, así como formas y niveles de financiación que correspondan adecuadamente a las necesidades de vivienda. De conformidad con el principio de la posibilidad de costear la vivienda, se debería proteger por medios adecuados a los inquilinos contra niveles o aumentos desproporcionados de los alquileres³⁶.”*

Además, el Comité ha especificado que *“La vivienda adecuada debe ser asequible a los que tengan derecho. Debe concederse a los grupos en situación de desventaja un acceso pleno y sostenible a los recursos adecuados para conseguir una vivienda. Debería garantizarse cierto grado de consideración prioritaria en la esfera de la vivienda a los grupos desfavorecidos como las personas de edad, los niños, los incapacitados físicos, los enfermos terminales, los individuos VIH positivos, las personas con problemas médicos persistentes, los enfermos mentales, las víctimas de desastres naturales, las personas que viven en zonas en que suelen producirse desastres, y otros grupos de personas³⁷.”* Añadiendo que, *“la vivienda no es adecuada si su costo pone en peligro o dificulta el disfrute de otros derechos humanos por sus ocupantes.”³⁸*

En su Observación Final sobre España, el CDESC expresó en 2018 su preocupación por *“el número insuficiente de vivienda social; la creciente falta de asequibilidad de la vivienda, particularmente dentro del mercado privado debido a los precios excesivos”* y recomendó a España que *“Adopte todas las medidas necesarias , incluso mediante la asignación de recursos suficientes, para hacer frente al déficit de vivienda social,*

³⁶ CDESC, Observación general No.4., párr. 8 (c)

³⁷ CDESC, Observación general No.4., párr. 8 (e)

³⁸ Folleto informativo No° 21 de La Oficina del Alto Comisionado de Derechos Humanos y ONU Hábitat. Pág. 4.

especialmente para las personas y grupos más desfavorecidos y marginados, como las personas y hogares de bajos ingresos, los jóvenes, las mujeres y las personas con discapacidad” e individuos y grupos marginados, incluidas las personas y los hogares con bajos ingresos, los jóvenes, las mujeres y las personas con discapacidad.”³⁹ Además, recomendó “Adopte las medidas necesarias para reglamentar el mercado privado de la vivienda para facilitar la accesibilidad, disponibilidad y asequibilidad de una vivienda adecuada para las personas de bajos ingresos.”⁴⁰ En 2019, el Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (CDPD) instó a España a que “Suspenda la utilización de fondos públicos en la construcción de instituciones residenciales para personas con discapacidad e invierta en sistemas de vida independiente en la comunidad y en todos los servicios generales, a fin de que esos sistemas sean inclusivos, garantizando que sean accesibles para todas las personas con discapacidad y estén al alcance de estas, con miras a facilitar su inclusión y participación en todas las esferas de la vida”⁴¹.

El Relator Especial sobre la extrema pobreza y los derechos humanos ha destacado en su informe de visita a España que la asequibilidad de la vivienda en alquiler en España se encuentra entre las más bajas de Europa y que el 37 por ciento de todas las personas que alquilan una vivienda se enfrentan a una sobrecarga en el coste de la vivienda, lo que significa que están pagando más del 40 por ciento de sus ingresos por vivienda⁴². El Relator Especial también expresó su preocupación en su informe porque la vivienda de alquiler de bajo coste es casi inexistente, con solo el 2,7 por ciento de la población alquilando por debajo del precio de mercado en 2018. Según las últimas cifras publicadas por Housing Europe, el stock de vivienda social en España es de alrededor de 290.000 viviendas, lo que representa el 2,5 por ciento de todas las viviendas⁴³, que son significativamente inferiores a las tasas medias de vivienda social o pública en otros países europeos. El Relator Especial también señaló que solo se construyen unas pocas viviendas sociales nuevas⁴⁴.

Por lo tanto, el Relator Especial recomendó en 2020 que “Como mínimo, esto debería significar aprobar una nueva ley sobre el derecho a la vivienda, aumentar considerablemente las inversiones en vivienda protegida, desincentivar fiscalmente que se dejen viviendas vacías, estudiar seriamente la posibilidad de introducir sistemas avanzados y flexibles para controlar los alquileres en las principales ciudades, adoptar medidas para desalentar la manipulación de los mercados de la vivienda por los “fondos buitres”, actuar para impedir la privatización de las viviendas de bajo costo existentes, proteger mejor a los hogares vulnerables contra los cortes de electricidad y apoyar más a las personas que corren el riesgo de quedarse sin hogar.”⁴⁵

Los Relatores Especiales saludamos que el proyecto de ley reconozca la necesidad de aumentar el parque de vivienda social en España para cubrir a los sectores más vulnerables de la población, con el fin de contrarrestar la insuficiencia de vivienda social. Sin embargo, creemos que sería necesario incluir una meta claramente definida y un calendario para aumentar el stock de viviendas sociales, en línea con el requisito del derecho internacional de los derechos humanos de realizar progresivamente el derecho a una vivienda adecuada para todos, utilizando el máximo de recursos disponibles. Creemos que el proyecto de ley sobre el derecho a la vivienda debería especificar que las políticas públicas de vivienda deberían apuntar a ampliar el stock de viviendas sociales del 2,5 % al 15 % en las próximas décadas, con el fin de alcanzar un stock de viviendas sociales similar al que tienen a su disposición otros países en Europa. El

³⁹ CDESC, Observaciones finales España, E/C.12/ESP/CO/6, Párr. 35-36.

⁴⁰ Ibid. Párr. 36

⁴¹ CRPD, Observaciones finales España, CRPD/C/ESP/CO/2-3, Párr. 38.

⁴² Relator Especial sobre la extrema pobreza y los derechos humanos, A/HRC/44/40 Add.2, párr. 36.

⁴³ Housing Europe, The State of Housing,

https://www.stateofhousing.eu/The_State_of_Housing_in_the_EU_2021.pdf

⁴⁴ Relator Especial sobre la extrema pobreza y los derechos humanos, A/HRC/44/40 Add.2, párr. 38.

⁴⁵ Relator Especial sobre la extrema pobreza y los derechos humanos, A/HRC/44/40 Add.2, párr. 85.

aumento del stock de vivienda social debe planificarse en particular para aquellos municipios que tienen una fuerte demanda residencial y pocas unidades de vivienda asequible disponibles.

Una opción para lograrlo sería agregar a los artículos sobre vivienda protegida e incentivada (artículos 16 y 17 del anteproyecto de ley de derecho a la vivienda) un apartado con disposiciones como las siguientes:

En todo el país, el stock de viviendas sociales que comprometa las viviendas asequibles protegidas e incentivadas se ampliará progresivamente a alrededor del 15 por ciento del stock total de viviendas para 2040. Para alcanzar este objetivo, las autoridades competentes llevarán a cabo una evaluación integral de las necesidades de dichas viviendas sociales a nivel estatal, autonómico y local que se repetirá cada 5 años, estableciendo metas específicas donde se debe incrementar la vivienda social. Si la evaluación indica una escasez de viviendas sociales en una comunidad autónoma o municipio en particular, las autoridades competentes presentarán un plan sobre cómo se ampliará el parque de viviendas sociales mediante la adquisición o alquiler de terrenos y viviendas en el mercado privado o la construcción de nuevas viviendas sociales o por otros métodos, incluyendo cómo se financiará la vivienda social y su mantenimiento a través de programas y recursos locales, regionales o nacionales.

Medidas de contención de alquileres

En 2018, el CDESC recomendó en sus Observaciones Finales que las autoridades regulen el mercado privado de la vivienda para facilitar la accesibilidad, disponibilidad y asequibilidad de una vivienda adecuada para personas de bajos ingresos⁴⁶. En la misma línea, el Relator Especial sobre la extrema pobreza y los derechos humanos recomendó implantar un sistema de control de precios de alquiler en las principales ciudades⁴⁷.

El proyecto de ley de derecho a la vivienda prevé a través de la modificación de la Ley 29/1994 de Arrendamientos Urbanos un nuevo sistema de contención de rentas en mercados residenciales estresados, de modo que la renta de los nuevos contratos de alquiler sólo pueda incrementarse en función de un índice de precios de referencia. Un aumento de hasta el 10 por ciento en comparación con el alquiler de los últimos cinco años del contrato de arrendamiento solo sería posible cuando la propiedad estuviera sujeta a medidas de renovación o eficiencia energética, mejoras en relación con la accesibilidad, o cuando el nuevo inquilino se beneficiará un arrendamiento a largo plazo de 10 años.

En general, acogemos con satisfacción las medidas previstas de contención de alquileres, pero nos preocupa que puedan ser insuficientes para garantizar la asequibilidad de la vivienda en alquiler en España, dado que el 40,9 % de los hogares en viviendas alquiladas en el mercado de la vivienda estuvieron expuestos en 2021 a una sobrecarga del coste de la vivienda, lo que significa que gastan más del 40 por ciento de sus ingresos para cubrir los costos de vivienda⁴⁸. Por lo tanto, la contención de los alquileres por sí sola no podrá garantizar que la vivienda sea asequible para las personas que dependen del mercado de alquiler. Además de expandir urgentemente el parque de viviendas sociales, puede ser necesario considerar el establecimiento de subsidios al costo de la vivienda para los hogares de bajos ingresos que les permitan cubrir el alquiler, la calefacción, la electricidad y el uso de agua potable como parte del sistema de protección social con miras a asegurar que los hogares de bajos ingresos no tengan que gastar más del 30 por ciento de sus ingresos disponibles en costos de vivienda, dejándolos con fondos suficientes para alimentos, ropa y otras necesidades.

⁴⁶ CDESC, Observaciones finales España, UN Doc. E/C.12/ESP/CO/5, Párr. 35-36.

⁴⁷ Informe del Relator Especial sobre la extrema pobreza y los derechos humanos. Misión a España. UN Doc A/HRC/44/40/Add.2, párrafo 85.

⁴⁸ Véase Eurostat, Housing cost overburden rate by tenure status (2021), disponible: https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/ILC_LVHO07C_custom_4228759/default/table?lang=en

En segundo lugar, el sistema de contención de alquileres propuesto solo se aplicaría a la propiedad de viviendas que sean personas jurídicas que alquilen más de 10 unidades de vivienda⁴⁹. Sin embargo, se ha estimado que solo alrededor del seis por ciento de todos los alojamientos son alquilados por titulares de viviendas comerciales a gran escala. La mayor parte de la vivienda en España está alquilada por propiedad de pequeña escala, que no tendrían que cumplir con las medidas de contención de alquileres propuestas. Por lo tanto, las medidas propuestas pueden ser solo parcialmente efectivas para garantizar la contención de los alquileres en los mercados de viviendas urbanas estresados. La mayoría de los países que han adoptado sistemas de contención de rentas, han establecido tales reglas para todas las viviendas alquiladas en mercados inmobiliarios en tensión, independientemente de si la propiedad de la vivienda es un actor grande o pequeño. En nuestra opinión, el sistema de contención de rentas debería, en teoría, aplicarse a todas las propiedades de viviendas en mercados de vivienda en alquiler estresados, como ya lo hace, por ejemplo, la Ley 11/2020 de Cataluña. Por lo tanto, sugerimos eliminar del proyecto de ley de derechos de vivienda la nueva sección 7 propuesta que eximiría a la mayoría de las propiedades de viviendas de aplicar el sistema de contención de alquileres.

Además, en nuestra opinión, la ley de derechos de vivienda debería incluir la obligación de proporcionar al futuro inquilino información sobre el nivel del alquiler anterior en el nuevo contrato de alquiler para que las posibles personas inquilinas tengan transparencia sobre el alquiler anterior y el alquiler que se les ofrecerá. También deberían estar facultados para impugnar de una manera fácil el alquiler excesivo que no cumpla con el sistema de contención de alquileres vigente. De lo contrario, es posible que no se aliente a las propiedades de viviendas a aplicar las medidas de contención de alquileres, ya que pueden encontrar fácilmente inquilinos en el mercado inmobiliario estresado que estarían dispuestos a pagar alquileres excesivos debido a la escasez de oferta de viviendas. Además, en nuestra opinión, la ley del derecho a la vivienda también debería especificar las multas que las autoridades pueden imponer a las propiedades que cobran alquileres excesivos. Por lo tanto, sugerimos incluir en el proyecto de ley de derecho a la vivienda disposiciones como las siguientes:

En las zonas sujetas al régimen de contención de rentas, los propietarios de viviendas deberán proporcionar antes de celebrar un nuevo contrato de arrendamiento información sobre el nivel de la renta anterior y el nivel de la renta futura aplicable a la vivienda objeto del contrato de arrendamiento.

Los inquilinos también pueden, después de firmar un contrato de arrendamiento, solicitar a los propietarios que reduzcan el alquiler mensual según lo especificado en los contratos de arrendamiento firmados si el alquiler no se ajusta al sistema de contención de alquileres. Los inquilinos pueden presentar tales solicitudes por escrito durante los primeros seis meses después de haber celebrado un nuevo contrato de arrendamiento.

En caso de que el propietario de la vivienda no esté de acuerdo con la reducción del alquiler, el nivel del contrato de alquiler puede ser impugnado ante los tribunales, que determinarán si el alquiler es excesivo o no, incluido el alquiler máximo que se puede cobrar por la vivienda en cuestión.

En caso de que un alquiler se considere excesivo, los propietarios están obligados a devolver el exceso de alquiler al inquilino desde el inicio del contrato de arrendamiento.

⁴⁹ Véase la propuesta de nuevo apartado 7 del artículo 17 de la Ley 29/1994, de Arrendamientos Urbanos, en el proyecto de Ley del derecho a la vivienda.

Las autoridades competentes también pueden especificar en los reglamentos multas para los propietarios de viviendas que celebren contratos de alquiler que obviamente no se ajusten al sistema de contención de alquileres.