



UNIVERSIDAD DE JAÉN
Facultad de Ciencias Sociales y Jurídicas

Trabajo Fin de Grado

EL DERECHO A UNA VIVIENDA DIGNA EN UN MUNDO GLOBALIZADO

Alumno: Cano Vera, Francisco Jesús

Julio, 2016

RESUMEN

El presente trabajo tiene como objetivo analizar el derecho a la vivienda como un derecho humano fundamental para el óptimo desarrollo del ser humano, en un mundo globalizado que tiende a universalizar tanto las ventajas como los inconvenientes del desarrollo. Por ello, mi estudio se centra en el concepto de vivienda, su calificación como digna y adecuada, su tratamiento como derecho en el ordenamiento jurídico español y los problemas actuales de dicho derecho.

Palabras clave: vivienda, dignidad, derechos humanos, globalización.

This work has as purpose to analyze the right to housing as a fundamental human right for optimal human development in a globalized world that tends to universalize the benefits and drawbacks of development. Therefore, my study focuses on the concept of housing, its classification as worthy and adequate, its treatment as a right in the Spanish legal system and current problems of this right.

Keywords: housing, dignity, human rights, globalization.

MÉTODO Y ESTRUCTURA DEL TRABAJO

Este trabajo tiene como propósito analizar el derecho a la vivienda, con sus connotaciones usuales de dignidad y adecuación, en un mundo global que tiende a universalizar tanto lo mejor como lo peor del desarrollo humano. En él, trataré de desarrollar adecuadamente el concepto de vivienda desde diferentes puntos de vista, el trato que se da al derecho a la vivienda digna en España, y los problemas que actualmente suponen un reto para la realización de este derecho del ser humano.

Para ello, el método de trabajo seguido ha sido el análisis de monografías y obras colectivas sobre los derechos sociales, la vivienda y la evolución de la misma, así como artículos doctrinales y de revistas jurídicas sobre los mismos temas, sin dejar a un lado tanto las leyes y normativas internacionales y nacionales sobre la vivienda, como las cartas y declaraciones elaboradas por las organizaciones internacionales de derechos humanos que contemplan el derecho a la misma.

Así, la estructura resultante del presente documento se divide en: un primer punto introductorio, sobre la importancia de la vivienda para el ser humano y las condiciones que han llevado a su desarrollo como derecho; un segundo punto sobre el concepto de vivienda, donde se desarrolla tal concepto desde el punto de vista jurídico, tanto nacional como internacional, desde el punto de vista antropológico y etnológico, y desde el punto de vista económico; un tercer punto explicando el tratamiento jurídico del derecho a la vivienda en España y su evolución histórica, así como una breve consideración sobre los derechos sociales y otros ordenamientos europeos; un cuarto punto dedicado a los problemas más actuales y graves de la vivienda, como son las personas sin hogar, la infravivienda, los campos de refugiados y los desahucios; y, por último, un quinto punto recogiendo mis conclusiones y un sexto punto detallando la bibliografía, legislación y jurisprudencia utilizada.

ÍNDICE

1. INTRODUCCIÓN	1
2. CONCEPTO DE VIVIENDA DIGNA EN UN MUNDO GLOBAL.....	3
2.1. Concepto jurídico de vivienda digna.....	3
2.1.1. Internacional	4
2.1.2. Nacional	12
2.2. Concepto antropológico de vivienda	14
2.2.1. Concepto antropológico general.....	14
2.2.2. El fenómeno etnológico de la vivienda.....	16
2.3. Concepto económico de vivienda.....	22
3. DERECHO A UNA VIVIENDA DIGNA EN ESPAÑA.....	24
3.1. Consideraciones previas sobre los derechos sociales	24
3.2. Situación del derecho a la vivienda en España	25
3.2.1. Etapa anterior a la Constitución Española de 1978	26
3.2.2. La Constitución Española de 1978.....	29
3.2.3. Etapa posterior a la Constitución Española de 1978.....	34
3.3. El derecho a la vivienda en otros países europeos.	37
4. PROBLEMAS ACTUALES DEL DERECHO A LA VIVIENDA COMO DERECHO HUMANO	39
4.1. Las personas sin hogar o “Homeless”	39
4.2. Infravivienda	41
4.3. Campos de refugiados	43
4.4. Desahucios	45
5. CONCLUSIONES	47
6. BIBLIOGRAFÍA	50

1. INTRODUCCIÓN

Desde su origen, el ser humano, como el resto de criaturas que le rodeaban, ha buscado un refugio en el que resguardarse de las adversidades que acaecían en el exterior. Un lugar donde sentirse seguro, donde almacenar sus pertenencias y proteger a su familia o tribu de las bestias y tempestades del exterior. Al principio, en simples cuevas, en una organización del ser humano en grupos nómadas que viajan con un rumbo incierto; más tarde, en chamizos y estructuras textiles que denotaban ya el sentido sedentario de las futuras civilizaciones; y con el tiempo en construcciones cada vez más resistentes y elaboradas que afianzaron la idea de la vida en sociedad. Este trabajo trata pues, en primer lugar, de desarrollar lo que entendemos por vivienda digna y como esta ha evolucionado con el paso del tiempo, desde los primeros hombres hasta la vivienda permanente.

Aunque no es hasta el siglo XVIII que la vivienda pasa, de la dualidad de uso como morada y lugar o taller de trabajo de la sociedad preindustrial, a constituirse como un espacio de intimidad. En palabras de Walter Benjamin: *“Para el hombre privado aparece por primera vez un espacio vital distinto y opuesto al lugar de trabajo”*¹. Y es que en este momento la vivienda toma una consideración superior para el hombre, la de un espacio privado, un espacio separado del común con el resto de hombres, un espacio que, tal es su importancia, deja a las calles y avenidas en un segundo plano, en un mero recorrido de trayecto entre espacios privados. Apenas medio siglo más tarde, ocurre uno de los mayores fenómenos de la humanidad: la Revolución Industrial, que movería de su hogar a gran parte de las personas que residían en el medio rural. Es este éxodo el que comienza a dar origen a un problema que aun hoy día persiste a lo largo y ancho del globo, como es la sobrepoblación en los núcleos urbanos, principales epicentros de la actividad industrial. Es en estas ciudades industrializadas donde se acumula mayor número de personas en busca de un empleo sobre el que sustentar su vida, lo que conlleva la necesidad de todas estas personas, como seres humanos, de habitar un espacio concreto y privado al que llamar “hogar”. Pero, como es lógico, las ciudades carecían de una infraestructura de viviendas suficiente como para albergar tal

¹ Benjamin, W., (1961), *Sobre el programa de la filosofía futura y otros ensayos*, Caracas, Monte Ávila Editores, traducción de Roberto C. Vernengo, p. 132.

contingente humano, dando lugar a la falta de vivienda. Esto trató de solucionarse por diferentes vías², que principalmente se resumían en dos:

- a) la construcción de viviendas cómodas y asequibles para dar cabida a la nueva población, solución vista en pocos o ningún caso en la medida en que era necesaria;
- b) y la habilitación, y en algunos casos construcción, de edificios o pabellones, normalmente cerca del lugar de trabajo, donde se hacinarían los trabajadores de la forma más precaria posible.

Es esta segunda postura la que se adopta normalmente en los citados núcleos industrializados, a veces a iniciativa de las propias factorías, resultando de ello una masificación de trabajadores en un número escaso de viviendas, en condiciones insalubres dada la cercanía de las fábricas y la falta de acondicionamiento de calles y desagües. Así lo relata López Valencia en su obra, cuando dice que *“para tener el mayor número de huéspedes, se dedica casi todo el espacio a colocar camas, habiendo en habitaciones en que no cabe más que una, dos y hasta tres, y a veces en una misma cama duermen dos personas (...) Por regla general los barracones carecen de todo servicio sanitario, y son, por todos conceptos, un atentado a la dignidad humana”*³. Todo ello conformaría uno de los principales ejes del movimiento obrero en contra de la precariedad laboral que trajo consigo la Revolución Industrial, y más tarde traería dicho movimiento soluciones a este problema mucho más eficaces, que en el caso concreto de España acabaron desembocando finalmente en la organización y dirección de la iniciativa privada en cuanto al sector inmobiliario, como reguladora del mercado y la oferta de vivienda. Todo ello se analiza en el presente trabajo, observando el derecho a la vivienda y su tratamiento jurídico en el derecho español con vistas a solucionar este déficit habitacional.

Sin embargo, el Derecho está en constante cambio, tanto como la realidad del ser humano, y por ello surgen con el paso del tiempo nuevos y diferentes problemas. En el campo de la vivienda no se produce una excepción, pues puede verse como aparecen, e incluso se mantienen, problemas de diversa índole que la sociedad debe remediar. Es el caso de la citada falta de hogar, pero también de los campos de refugiados, del

² Vid. González Ordovás, M.J., (2013), *El derecho a la vivienda: reflexiones en un contexto socioeconómico complejo*, Madrid, Dykinson, pp. 52-53.

³ López Valencia, F., (1929), *El problema de la vivienda en España*, Madrid, Ministerio de Trabajo y Previsión, p. 64.

chabolismo o infravivienda, y de los desahucios. Por ello, en la parte final de este trabajo se dedica un análisis a cada una de estas problemáticas situaciones por las que pasa actualmente el derecho a una vivienda digna y adecuada.

Pero antes de llegar a ello, es imprescindible abordar el concepto inicial sobre el que se sustenta toda la situación jurídica que aquí se expondrá, y este concepto no es otro que el de “vivienda”.

2. CONCEPTO DE VIVIENDA DIGNA EN UN MUNDO GLOBAL

Según Ferrando Nicolau, *“Por vivienda, en términos generales se entiende el refugio natural, o construido por la mano del hombre, en el que éste habita de modo temporal o permanente”*⁴. Cabe destacar, dentro del concepto de vivienda digna y adecuada que declara el artículo 47 de la Constitución Española como un derecho, que existen muy diversas interpretaciones de dicho concepto, dependiendo desde el punto de vista o materia desde el que se analice. Tanta es la diversidad que, como suele ocurrir, hasta dentro del mismo campo de análisis colisionan diferentes interpretaciones sobre lo que significa dicho concepto. Por tanto, aquí acotaremos únicamente el concepto de vivienda digna y adecuada observándolo desde el prisma jurídico, desde la perspectiva antropológica y etnológica, y desde un punto de vista económico.

2.1. Concepto jurídico de vivienda digna

De acuerdo con el derecho a una vivienda digna y adecuada, una vivienda es digna cuando, desde el punto de vista jurídico, en ella el ser humano puede disfrutar, no solo de la vivienda en sí como espacio individual y personal, sino también del elenco de derechos que precisan de dicha vivienda para desarrollarse de forma eficaz, como pueden ser el derecho a la intimidad o el derecho a la integridad física y moral, entre otros. Así lo expresa Pisarello cuando dice que: *“la pretensión de una vivienda adecuada, en realidad, encierra un derecho compuesto, cuya vulneración acarrea la de*

⁴ Ferrando Nicolau, E. (1992): “El derecho a una vivienda digna y adecuada”, *Anuario de filosofía del derecho*, Nº 9, p. 306.

otros derechos e intereses fundamentales”⁵. En la misma línea Ferrando Nicolau explica que: “*es digna aquella vivienda que da cumplimiento a las más básicas necesidades del hombre*”⁶, constituyendo estas necesidades más básicas esos otros derechos.

2.1.1. Internacional

Entrando ya en la idea de un mundo globalizado, en el que los conceptos y los esfuerzos tienden a unificarse, podemos ver como las distintas organizaciones, a escala mundial y regional, que defienden los derechos humanos, incluyen el derecho a la vivienda como uno de esos derechos fundamentales con que cuentan los ciudadanos adscritos a dichas organizaciones, generalmente dentro del ámbito del derecho a un nivel de vida adecuado.

Así, el derecho a una vivienda adecuada se reconoce como componente del derecho a un nivel de vida adecuado en el conjunto de derechos reconocidos en la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948 por la Asamblea General de Naciones Unidas el 10 de diciembre del mismo año, más concretamente en su artículo 25, cuando indica textualmente que: “*Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, vejez y otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad*”. Cabe destacar que, en esta redacción, se da cabida a todas las personas, sin distinción. Sin embargo, este documento se trata de una resolución de la Asamblea General, por lo tanto carece de obligatoriedad jurídica frente a los Estados Miembros de la Organización de Naciones Unidas⁷, a pesar de los acuerdos llevados a cabo para la propia redacción de la Declaración.

⁵ Pisarello, G. (2003), *Vivienda para todos: un derecho en (de) construcción, el derecho a una vivienda digna y adecuada como derecho exigible*, Madrid, Icaria, p. 24.

⁶ Ferrando Nicolau, E. (1992): “El derecho a una vivienda digna y adecuada”, *Anuario de filosofía del derecho*, Nº 9, p. 306

⁷ Vid: Ochoa Ruíz, N., (2004), *Los Mecanismos Convencionales de Protección de los Derechos Humanos en las Naciones Unidas*, Pamplona, Civitas - Aranzadi, p. 47

Distintas circunstancias se dan en cuanto al Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, aprobado por la Asamblea General de Naciones Unidas el 16 de diciembre de 1966 para entrar en vigor el 3 de enero de 1976. Este pacto, en su artículo 11, indica que: *“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. Los Estados Partes tomarán medidas apropiadas para asegurar la efectividad de este derecho (...)”*. En este caso, la obligación de los Estados a tomar medidas en cuanto a la vivienda viene dada por la redacción del artículo, ratificado por la propia firma de los Estados del tratado. Ello además va conectado además a la obligación de tomar medidas que establece el artículo 2 del Pacto, aunque, como en el caso de los “principios rectores” en la Constitución Española, la obligación queda ligada a los recursos de que el Estado disponga para su consecución. Sin embargo, esto no descarta la obligación de los Estados de un logro progresivo, como indica en citado artículo, en cuanto a los derechos que se protegen, por lo que deberá adoptar poco a poco cada vez más medidas según lo permita la economía del país.

Actualmente, la vigilancia del cumplimiento del Pacto queda en manos del ECOSOC y del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, que se lleva a cabo a través de las relatorías y las observaciones generales.

En relación a esta función de control encontramos argumentos delimitadores del concepto de vivienda digna y adecuada desde la labor de la Organización de las Naciones Unidas, mediante su Observación General N°4, de 13 de diciembre de 1991⁸, realizada en las funciones del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, y con base en el Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, que realiza un análisis de las características que hacen de la vivienda un lugar adecuado para habitar. Resumiendo estas cualidades, de acuerdo con la Observación General N° 4, serían:

- Seguridad jurídica de la tenencia: esta cualidad consiste en que la persona que habita una determinada vivienda, sea cual sea el régimen del que disfrute

⁸ Observación General N°4, de 13 de diciembre de 1991, del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, pfo. 8. Rescatado de <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/BDL/2005/3594.pdf?view=1>.

(alquiler, propiedad, etc.) esté protegida frente a los desahucios, hostigamientos u otras amenazas que hagan peligrar o nieguen la posibilidad de disfrutar de la vivienda en cuestión. Ello conlleva un sistema de garantías que hagan al que habita la vivienda capaz para exigir que se le restaure en su situación tras un agravio de la misma, agravio que puede constituirse, por ejemplo, por la ocupación de la casa por parte de gente ajena a la misma, de manera injustificada, negando el acceso al verdadero legitimado para habitarla.

- Disponibilidad de servicios, materiales, facilidades e infraestructura: referido a todo lo que una vivienda debe tener de forma indispensable para la seguridad, la salud, la nutrición y la comodidad de quienes la habitan. A este respecto, el Comité hace referencia concreta al *“acceso permanente a recursos naturales y comunes, a agua potable, a energía para la cocina, la calefacción y el alumbrado, a instalaciones sanitarias y de aseo, de almacenamiento de alimentos, de eliminación de desechos, de drenaje y a servicios de emergencia”*.
- Gastos soportables: ello supone que los gastos personales o del hogar que conlleva la vivienda deben situarse a un nivel que permita al usuario de la misma realizar el resto de necesidades básicas de forma eficaz, sin que los gastos o costes de la vivienda (como sucede con los alquileres) impidan costear dichas necesidades.
- Habitabilidad: este requisito va asociado fundamentalmente con la seguridad, tanto a nivel estructural de la construcción, de forma que permita la seguridad física de los que habitan en ella, como a nivel de temperatura, clima y enfermedades. Ello lleva aparejado también el tamaño, pues cada persona precisa de un espacio en el que desarrollar su intimidad propia; además, estaríamos hablando también de la accesibilidad física a la vivienda y su adaptación, cuando sea necesario, a la movilidad reducida de quienes la habiten.
- Asequibilidad: se trata de que los sujetos beneficiarios del derecho puedan permitirse el gasto que suponga el acceso a esta vivienda, es decir, que en ocasiones será necesario evaluar la situación subjetiva del titular del derecho y valorar si el precio de esa vivienda es razonable con respecto a las circunstancias del que va a habitarla. Es el caso de ciertos grupos que suelen llamarse “de riesgo”

que ostentan más dificultades que los demás para hacer frente a cargas económicas, como serían los niños o los ancianos.

- Lugar: esta cualidad consiste en que la vivienda se halle en un lugar “*que permita el acceso a las opciones de empleo, los servicios de atención de la salud, centros de atención para niños, escuelas y otros servicios sociales*”, pero también incluye que la vivienda no se encuentre en zonas aledañas a lugares contaminados, tanto por desechos como por amenazas a la salud o la radioactividad, y también cabría añadir que debería esta cualidad llevarse a cabo poniendo especial cautela en las características económicas y sociales del lugar donde se sitúan, pues el alojamiento en masa de personas menos favorecidas en un mismo lugar podría dar lugar a la creación de guetos, provocando marginación y, en consecuencia, malestar. Ello hace alusión, por tanto, al urbanismo, que, según indica Fernández Rodríguez, “*es una perspectiva global e integradora de todo lo que se refiere a la relación del hombre con el medio en el que se desenvuelve y que hace de la tierra, del suelo, su eje operativo*”⁹.
- Adecuación cultural: tal vez menos relevante, pues se trata de que “*la manera en que se construye la vivienda, los materiales de construcción utilizados y las políticas en que se apoyan deben permitir adecuadamente la expresión de la identidad cultural y la diversidad de la vivienda*”¹⁰.

Para terminar con el plano internacional a nivel mundial, cabe destacar la función de distintas convenciones y organizaciones en la definición de la importancia de la vivienda como derecho. De esta manera, podemos destacar, entre otras, las disposiciones de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial¹¹, la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de

⁹ Fernández Rodríguez, T., (2005), *Manual de Derecho urbanístico*, Madrid, El Consultor, p. 16.

¹⁰ Vid. párrafo 8º de la Observación General Nº4, de 13 de diciembre de 1991, del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales,. Rescatado de <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/BDL/2005/3594.pdf?view=1>.

¹¹ Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, artículo 5: “*En conformidad con las obligaciones fundamentales estipuladas en el artículo 2 de la presente Convención, los Estados partes se comprometen a prohibir y eliminar la discriminación racial en todas sus formas y a garantizar el derecho de toda persona a la igualdad ante la ley, sin distinción de raza, color y origen nacional o étnico, particularmente en el goce de los derechos siguientes: (...) e) Los derechos económicos, sociales y culturales, en particular: (...) iii) El derecho a la vivienda*”. Rescatado de <http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CERD.aspx>.

Discriminación contra la Mujer¹², la Convención sobre los Derechos del Niño¹³, y la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares¹⁴, todas ellas adoptadas por la Asamblea General de las Naciones Unidas, y en las cuales se hace hincapié en la necesidad de adoptar medidas de igualdad y protección en cuanto a los derechos económicos, sociales y culturales, entre ellos la vivienda como elemento básico del desarrollo de la persona.

Por otro lado, más que destacables son los convenios y declaraciones de la Organización Internacional del Trabajo en cuanto al derecho a la vivienda, el cual propugnan para el trabajador junto con el alimento, la asistencia médica y la educación. Así puede verse en el Convenio relativo a la Política Social en los Territorios No Metropolitanos (C82)¹⁵ que entra en vigor el 19 de junio de 1955 y que menciona hasta en tres ocasiones la preocupación por la vivienda en la protección de los trabajadores y sus familias. También llama la atención en el mismo ámbito el Convenio relativo a las

¹² Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer, artículo 5, apartado 2: “Los Estados Partes adoptarán todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en las zonas rurales a fin de asegurar, en condiciones de igualdad entre hombres y mujeres, su participación en el desarrollo rural y en sus beneficios, y en particular le asegurarán el derecho a: (...) h) Gozar de condiciones de vida adecuadas, particularmente en las esferas de la vivienda, los servicios sanitarios, la electricidad y el abastecimiento de agua, el transporte y las comunicaciones”. Rescatado de <http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/text/sconvention.htm>.

¹³ Convención sobre los Derechos del Niño, artículo 27, apartado 3: “Los Estados Partes, de acuerdo con las condiciones nacionales y con arreglo a sus medios, adoptarán medidas apropiadas para ayudar a los padres y a otras personas responsables por el niño a dar efectividad a este derecho y, en caso necesario, proporcionarán asistencia material y programas de apoyo, particularmente con respecto a la nutrición, el vestuario y la vivienda”. Rescatado de <http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CRC.aspx>.

¹⁴ Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares, artículo 47, apartado 1: “Los trabajadores migratorios gozarán de igualdad de trato respecto de los nacionales del Estado de empleo en relación con: (...) d) El acceso a la vivienda, con inclusión de los planes sociales de vivienda, y la protección contra la explotación en materia de alquileres”. Rescatado de <http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CMW.aspx>.

¹⁵ Convenio sobre política social (territorios no metropolitanos), artículo 4: “Deberá hacerse todo lo posible, por medio de disposiciones apropiadas, de carácter internacional, regional, nacional o territorial, para fomentar el mejoramiento de la salud pública, la vivienda, la alimentación, la instrucción, el bienestar de los niños, la situación de las mujeres, las condiciones de trabajo, la remuneración de los asalariados y de los productores independientes, la protección de los trabajadores migrantes, la seguridad social, el funcionamiento de los servicios públicos y la producción en general”; artículo 9, apartado 2: “Al fijar el nivel mínimo de vida deberán tomarse en cuenta necesidades familiares de los trabajadores, de carácter esencial, tales como los alimentos y su valor nutritivo, la vivienda, el vestido, la asistencia médica y la educación”; artículo 15, apartado 7: “Cuando la alimentación, la vivienda, el vestido y otros artículos y servicios esenciales formen parte de la remuneración, la autoridad competente deberá tomar todas las medidas pertinentes para garantizar que ellos sean adecuados y que su valor en efectivo se calcule con exactitud”. Rescatado de <http://www.prevencionintegral.com/documentacion/directrices-oit/c82-convenio-sobre-politica-social-territorios-no-metropolitanos>.

Normas y Objetivos Básicos de la Política Social (C117)¹⁶, en vigor desde el 23 de abril de 1964, que en su artículo 5 indica que la vivienda deberá tomarse en cuenta al fijar el nivel mínimo de vida. Como labor más significativa, sin embargo, de la OIT en cuanto a la vivienda, llama la atención la Recomendación N° 115 (R115)¹⁷ sobre la vivienda de los trabajadores, en que expone la importancia de la política nacional en cuanto a la vivienda, la construcción de la misma y su puesta al alcance de los trabajadores y sus familias como alojamiento adecuado, dando más relevancia aun en este aspecto a las personas más necesitadas. Establece que la autoridad competente debería fijar normas aplicables a las viviendas para garantizar seguridad, higiene y comodidad, refiriéndose particularmente al espacio mínimo por persona, el abastecimiento de agua potable, los sistemas de alcantarillado, la protección contra los problemas climáticos y animales, así como contra las enfermedades, y la intimidad.

Ya en el ámbito europeo concretamente, hay dos sistemas de protección de los derechos de la ciudadanía europea: el Consejo de Europa y la Unión Europea. Ambas dedican esfuerzos a la promoción de los derechos humanos, y cuentan con diferentes métodos para ello. Sin embargo, en el ámbito de la Unión Europea, a pesar de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea, que menciona una “ayuda de vivienda” en su artículo 34, e incluso a pesar de las políticas y estrategias comunes en cuanto a cohesión social, es un hecho que los objetivos primordiales de la antigua CEE son obviamente económicos, por lo que el desarrollo jurídico en cuanto a vivienda es escaso. Como señala Pisarello, *“el desarrollo de las competencias ligadas a la cohesión o a la inclusión social ha estado supeditado al impulso de la libre circulación de servicios, capitales y mercancías; a resultas de ello, las políticas de la UE han incidido en la configuración de los mercados de viviendas, pero no han conducido a una*

¹⁶ Convenio sobre política social (normas y objetivos básicos), artículo 5, apartado 2: “Al fijar el nivel mínimo de vida, deberán tomarse en cuenta necesidades familiares de los trabajadores, de carácter esencial, tales como los alimentos y su valor nutritivo, la vivienda, el vestido, la asistencia médica y la educación”. Rescatado de <http://www.prevencionintegral.com/documentacion/directrices-oit/c117-convenio-sobre-politica-social-normas-objetivos-basicos>.

¹⁷ Recomendación sobre la vivienda de los trabajadores, apartado 2: “La política nacional debería tener por objetivo el fomento, dentro de la política general relativa a la vivienda, de la construcción de viviendas e instalaciones colectivas conexas, a fin de garantizar que se pongan al alcance de todos los trabajadores y de sus familias un alojamiento adecuado y decoroso y un medio ambiente apropiado”. Rescatado de http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=1000:12100:0::NO:12100:P12100_INSTRUMENT_ID:312453.

armonización garantista de los derechos habitacionales y residenciales”¹⁸. Por ello me centraré en la labor del Consejo de Europa en este trabajo.

En cuanto al Consejo de Europa, este se constituyó con la tarea principal de proteger los derechos humanos. Es por ello que en su seno se lleva a cabo el Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, de obligado cumplimiento para las partes firmantes, y se constituye para su protección el Tribunal Europeo de Derechos Humanos. Si bien en este convenio no se trata específicamente el derecho a la vivienda, si es cierto que la interpretación por el citado tribunal tiende a ser extensiva en cuanto al articulado del convenio, haciendo que los derechos mencionados en él cubran otros que cabría enmarcar en su contenido. Así podría suceder por tanto cuando, en el artículo 8 del convenio, se menciona el derecho al respeto a la vida privada y familiar, que textualmente dice que “*Toda persona tiene derecho al respeto de su vida privada y familiar, de su domicilio y de su correspondencia*”. A raíz de este artículo cabría, si se diera el caso, la relación entre domicilio y vivienda, entre vida privada y familiar y el hogar que se desarrolla en ella.

Pero el aspecto más interesante de la labor del Consejo de Europa en cuanto al derecho a la vivienda no lo encontramos en el Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, sino más bien en la Carta Social Europea, que se adoptó el 18 de octubre de 1961 y entró en vigor el 26 de febrero de 1965. Según Belorgey, expresidente del Comité Europeo de Derechos Sociales, la Carta contiene “*el más completo catálogo de derechos sociales*”¹⁹. Sin embargo, esta fue revisada en 1996, entrando en vigor su modificación en 1999, y aunque son varias las revisiones llevadas a cabo en la Carta, a efectos del derecho a la vivienda probablemente esta sea la más importante, pues de encuadrarse dentro de la protección de la familia, este derecho pasa a tener su propio artículo de forma autónoma, y se concreta de forma más específica en su artículo 31 se la siguiente forma: “*Para garantizar el efectivo ejercicio del derecho a la vivienda, las Partes se comprometen a adoptar medidas destinadas: 1. a favorecer el acceso a la vivienda de un nivel suficiente; 2. a prevenir y paliar la situación de carencia de hogar con vistas a eliminar*

¹⁸ Pisarello, G., (2009), “El derecho a la vivienda como derecho social: implicaciones constitucionales”, *Revista catalana de dret públic*, nº 38, pp. 43-66.

¹⁹ Belorgey, J.M., (2007), “La Carta Social Europea del Consejo de Europa y su órgano de control: el Comité Europeo de Derechos Sociales”, *Revista de Derecho Político*, Nº 70, p. 349.

progresivamente dicha situación; 3. A hacer asequible el precio de las viviendas a las personas que no dispongan de recursos suficientes”²⁰.

Esta Carta Social Europea (Revisada), que complementa al Convenio Europeo de Derechos Humanos (por cuanto se centra en los derechos sociales, y no tanto en los civiles y políticos del Convenio) cuenta con el Comité Europeo de los Derechos Sociales como órgano de protección de los derechos que se enumeran en la misma, un órgano con potestad para recibir Reclamaciones colectivas y supervisar a los Estados firmantes en su actividad a cerca de los derechos sociales mediante la presentación de informes. Al igual que sucede con el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, la actividad y función de este Comité está bajo la fuerza del Comité de Ministros del Consejo de Europa con el objetivo de dar cumplimiento a sus resoluciones, de forma que dichas resoluciones sean obligatorias aunque sea por medio del Comité de Ministros. Así, como indica Giovanni Guiglia *“las mismas resoluciones y recomendaciones del Comité de Ministros del Consejo de Europa (...) son consecuencia de las decisiones del CEDS sobre Reclamaciones colectivas, deberían siempre estar presentes en los procesos judiciales internos, especialmente cuando de ellas surge la necesidad para el Estado parte de adecuar la propia legislación interna, para evitar la violación de la Carta”²¹.*

Por todo ello, está claro que desde el punto de vista internacional el concepto de vivienda va más allá de la misma desde su origen, por cuanto se conforma como elemento básico de la vida digna y del desarrollo de la intimidad personal y familiar, y como elemento necesario para la protección de la familia y de quienes la componen. Ello se evidencia claramente en los convenios de protección de los colectivos especialmente vulnerables, como son los del niño, la mujer y los que intentan erradicar la discriminación. Y precisamente a raíz de esa importancia en el ámbito de la no discriminación también resalta la idea de la vivienda como elemento cohesionador que protege al individuo de la segregación social y lo integra en la sociedad, proporcionándole los medios básicos de subsistencia y mejorando su calidad de vida.

²⁰ Carta Social Europea (Revisada). Rescatado de <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=090000168047e013>.

²¹ Guiglia, G., (2011), “El derecho a la vivienda en la carta social europea: a propósito de una reciente condena a Italia del comité europeo de derechos sociales”, *Revista de Derecho Político*, N° 82, p. 553.

2.1.2. Nacional

Dentro del plano nacional, son de aplicación todos los tratados, convenios y resoluciones con fuerza normativa que surjan de las organizaciones a las que el Estado este adscrita, por lo que es de aplicación, en cuanto al concepto jurídico de vivienda, todo lo mencionado anteriormente en cuanto al plano internacional, siempre con la condición de haber ratificado los instrumentos citados.

Sin embargo, en el caso concreto de España, nos encontramos que, de acuerdo con las definiciones oficiales que aparecen en el Anexo I de la Orden por la que se dictan instrucciones para la formación de los censos de población y viviendas del año 2011, una vivienda es un *“recinto estructuralmente separado e independiente que, por la forma en que fue construido, reconstruido, transformado o adaptado, está concebido para ser habitado por personas o, aunque no fuese así, está efectiva y realmente habitado en la fecha del Censo”*²². De esta definición, la citada Orden especifica dos características fundamentales de la vivienda:

- a) Separada: que viene a indicar el propio anexo que se considera como tal *“si está rodeado por paredes, muros, tapias, vallas..., se encuentra cubierto por techo, y permite que una persona, o un grupo de personas, se aísla de otras, con el fin de preparar y consumir sus alimentos, dormir y protegerse contra las inclemencias del tiempo y del medio ambiente”*²³. Es decir, estaríamos ante una característica de la vivienda que hace posible otro derecho del hombre, como es el derecho a la intimidad personal y familiar, pues restringe a personas ajenas a esa vivienda conocer o entrometerse en el desarrollo privado que se lleve a cabo en el interior de la vivienda.

²² Orden PRE/1794/2011, de 29 de junio, por la que se dictan instrucciones para la formación de los censos de población y viviendas del año 2011. Publicado en: «BOE» núm. 155, de 30 de junio de 2011, Anexo I, pfo. 2º. Rescatado de <http://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2011-11221>.

²³ Orden PRE/1794/2011, de 29 de junio, por la que se dictan instrucciones para la formación de los censos de población y viviendas del año 2011. Publicado en: «BOE» núm. 155, de 30 de junio de 2011, Anexo I, pfo. 3º. Rescatado de <http://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2011-11221>.

- b) Independiente: que según el anexo, se considera como tal si *“tiene acceso directo desde la calle o terreno público o privado, común o particular, o bien desde cualquier escalera, pasillo, corredor..., es decir, siempre que los ocupantes de la vivienda puedan entrar o salir de ella sin pasar por ningún recinto ocupado por otras personas”*²⁴. La independencia, en este caso, supone ni más ni menos que la no-dependencia en el momento de ejercitar su derecho a la vivienda; pero admite además, cuando habla de escaleras o pasillos, viviendas que comparten elementos comunes, como serían los bloques de viviendas, ámbito dentro del cual el inquilino de cada vivienda queda limitado en otros derechos en pro de respetar los derechos del resto de inquilinos. Así, es frecuente en este tipo de viviendas que, a pesar de la independencia que las caracteriza, los que las habitan queden limitados por las normas del “abuso del derecho”, más susceptible de llevarse a cabo en este tipo de viviendas que en las que son realmente independientes, sin más conexión con el resto que la colindancia del terreno en que se edificaron.

Una delimitación similar es la que hace el Tribunal Constitucional en su jurisprudencia²⁵, no del concepto de vivienda, sino del concepto de “domicilio” protegido en el artículo 18.2 de la Constitución Española, demarcando que el rasgo esencial del mismo es la aptitud para desarrollar en él vida privada y que ese sea su destino. Por tanto, si conectamos ambos conceptos, resulta necesario para que se considere domicilio que la vivienda sea apta para el desarrollo de la vida privada, y por tanto, de la vida misma, en su interior. Ello es un claro ejemplo de la conexión antes citada entre el derecho a la vivienda digna y adecuada y otros derechos.

Por otro lado, de forma pionera se dictó en Andalucía la Ley 1/2010, de 8 de marzo, Reguladora del Derecho a la Vivienda en Andalucía, que en su artículo segundo establece que se entenderá por vivienda digna y adecuada aquella que se trate de una

²⁴ Orden PRE/1794/2011, de 29 de junio, por la que se dictan instrucciones para la formación de los censos de población y viviendas del año 2011. Publicado en: «BOE» núm. 155, de 30 de junio de 2011, Anexo I, pfo. 4º. Rescatado de <http://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2011-11221>.

²⁵ Sentencia del Tribunal Constitucional, en Pleno, 10/2002, de 17 de enero de 2002, sobre cuestión de inconstitucionalidad 2829/94, planteada por la Sección Cuarta de la Audiencia Provincial de Sevilla respecto del art. 557 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal, FJ 7.

edificación fija y habitable, constituyendo, a efectos registrales, una finca independiente, siendo accesible, particularmente las destinadas a titulares con necesidades especiales, y de calidad, concretándose en el artículo tercero que por calidad se entiende que la vivienda incorpore parámetros de sostenibilidad y eficiencia relativos a la adaptación a las condiciones climáticas, la minimización de impactos ambientales, la reducción del ruido, la gestión adecuada de residuos, el ahorro y uso eficiente del agua y la energía y la utilización de energías renovables²⁶.

2.2. Concepto antropológico de vivienda

2.2.1. Concepto antropológico general

En un examen más filosófico y social de la vivienda, no tanto como objeto de un derecho sino como característica del ser humano, esta tiene para él diferentes connotaciones. En palabras de Edelman: *“La casa, el domicilio, es el único amparo contra el horror de la nada, de la noche y del origen oscuro; la casa encierra en sus muros todo lo que la humanidad ha reunido pacientemente durante siglos y siglos”*²⁷. De acuerdo con esto, podemos reafirmar la idea introductoria de la vivienda como elemento de amparo del ser humano, como escudo protector dentro del cual el hombre se encuentra a salvo del peligro exterior y, a la vez, se aleja de su origen animal progresivamente según evoluciona a la vez que su morada. Supone pues la casa el dejar atrás también la inseguridad, ese horror que supone para la humanidad el desamparo de convivir en el exterior de manera caótica y desorganizada, enfrentándose cara a cara con inclemencias temporales y eslabones más altos de la naturaleza. Supone además un

²⁶ Ley 1/2010, de 8 de marzo, Reguladora del Derecho a la Vivienda en Andalucía, artículo 2, apartado 3: *“A los efectos de esta Ley, se entenderá por vivienda digna y adecuada aquella que reúna, al menos, los siguientes requisitos: a) Que se trate de una edificación fija y habitable, constituyendo, a efectos registrales, una finca independiente; b) Que sea accesible, particularmente las destinadas a titulares con necesidades especiales; c) Que sea una vivienda de calidad, en los términos que se recogen en el artículo 3”*; artículo 3, apartado 1: *“Las viviendas que se construyan en Andalucía tendrán que ser viviendas dignas y adecuadas, debiendo incorporar parámetros de sostenibilidad y eficiencia, como los relativos a adaptación a las condiciones climáticas, minimización de impactos ambientales, reducción del ruido, gestión adecuada de los residuos generados, ahorro y uso eficiente del agua y la energía y utilización de energías renovables.”*. Rescatado de <http://www.juntadeandalucia.es/boja/2010/54/1>.

²⁷ Edelman, B., (1984), *La maison de Kant. Conte moral*, París, Payot, pp. 25-27 (cit. por González Ordovás, M.J., (2000), *Políticas y estrategias urbanas*, Madrid, Fundamentos, p. 48).

refugio donde se encierra lo que la humanidad ha reunido, lo que supone, no una acumulación de riquezas materiales ni tesoros históricos, sino un pensamiento, un saber, todo el saber que la humanidad ha ido aprendiendo, transmitiendo y recibiendo a lo largo de su historia, todas las costumbres que ha ido adoptando, todos los sucesos que no ha dejado caer en el olvido. Todo ello pasa de generación en generación en el hogar, en la sociedad que constituyen todos los hogares en conjunto, y todo ello gracias a la vivienda, ese punto de referencia en que el ser humano ancla su ser para colaborar con los demás para seguir acrecentando su conocimiento. Citando a Ibáñez: “*la casa es un lugar privilegiado de enraizamiento del cuerpo en el mundo (...) el recinto donde se genera la moral, una pauta establecida de costumbres «mores»*”²⁸.

En cuanto a la elección del lugar en el que situar la vivienda, actualmente no se tiene tanto en cuenta dada la organización política y del mercado, que es la encargada, por así decirlo, de decidir donde se van a llevar a cabo las construcciones de viviendas y bloques de pisos, pero ello no impide llevar a cabo la elección de la misma. Sin embargo, en un entorno natural, que en principio sería el que originase la conciencia social de donde debería situarse la vivienda, de acuerdo con Lestel, el humano tendría en cuenta tres factores determinantes: la protección contra los depredadores, aportando seguridad; la protección contra las inclemencias del tiempo y las plagas, aportando habitabilidad y salubridad; y el acceso a información del entorno inmediato, aportando a la vivienda ese carácter social al que tiende el ser humano²⁹. Actualmente, esto vendría complementado por el acceso a las características de dignidad y adecuación de la vivienda, pero sobretodo también por las características urbanas del entorno, atendiendo, no tanto a la obtención de recursos o a la protección del exterior sino más bien, a una colocación estratégica respecto del resto de la comunidad, a una cercanía geográfica a los servicios que obtenemos de la misma, como son la educación, el empleo, o el ocio. En la misma línea, cabe destacar la función de la vivienda como una referencia, un centro de su mundo³⁰ desde la cual moverse sin perderse, un lugar al que

²⁸ Ibáñez, J., (1994), *Por una sociología de la vida cotidiana*, Madrid, Siglo XXI, pp. 20 y 21.

²⁹ Vid. Lestel, D., (2001), *Les Origines Animales de la Culture*, Paris, Flammarion, pp. 69-70 (cit. por ALMEIDA, CARLOS; MORA, JULIÁN y DOS REIS, FERNANDO (2010): “Vivienda y Territorio”, *M+A Revista Electrónica de Medioambiente UCM*, N° 8, p. 4. Rescatado de <https://www.ucm.es/data/cont/media/www/pag-41214/almeidamoradosreis.pdf>).

³⁰ Eliade, M., (1982), *O Sagrado e o Profano*, Lisboa, Ed. Livros do Brasil, pp. 60-69 (cit. por ALMEIDA, CARLOS; MORA, JULIÁN y DOS REIS, FERNANDO (2010): “Vivienda y Territorio”. *M+A Revista Electrónica de Medioambiente UCM*, N° 8, p. 6. Rescatado de <https://www.ucm.es/data/cont/media/www/pag-41214/almeidamoradosreis.pdf>).

volver cuando surge la desorientación o simplemente un lugar en el que quedarse y ser encontrado.

Sin embargo, en esta concepción antropológica de la vivienda, no todo son virtudes. La vivienda no solo encierra las buenas costumbres o prácticas del ser humano, sino que también conlleva una acumulación de formas de proceder lesivas para otros derechos. Como indica Bourdieu, “*la casa es un imperio en un imperio*”³¹, y en el mismo sentido, Ibáñez indica también que “*la ideología de la familia dicta los modos de habitar la casa el grupo familiar*”³². Ello quiere decir que, comentando las ideas de Bourdieu e Ibáñez, según considero, los males de la sociedad que provienen de la ideología de una persona también quedan, no atesorados, sino enquistados al hogar en que se desarrolla su vida familiar, transmitiéndose también como si de un virus se tratase, y dificultando a veces la solución de muchos de los problemas que tiene el mundo hoy día. Males como, por ejemplo, el racismo, cuentan con un caldo de cultivo en los hogares en que dicha lacra es enaltecida por el cabeza de familia. También dependerá todo ello, por supuesto, del sistema “político”, por así decirlo, que se desarrolle en cada vivienda, pues no es lo mismo habitar en un hogar con un régimen interno autoritario que habitar en un hogar con un régimen interno más “democrático” y diverso. Sin embargo, todo acaba siendo un reflejo de la sociedad que se desarrolla en el exterior, y que, paradójicamente, se alimenta del conjunto de hogares que la componen, componiendo un ciclo de progresivo cambio que a veces se retroalimenta a sí mismo, pero que nunca deja de avanzar y cambia con el paso del tiempo.

2.2.2. El fenómeno etnológico de la vivienda

Por otro lado, cabe destacar que el concepto de vivienda, así como la vivienda en general, como parte importante de la naturaleza del ser humano, ha ido evolucionando con el mismo de diferentes maneras, dependiendo sobretodo del entorno que lo rodeara, pero también de las costumbres o la “conexión” del hombre con este entorno, y de la forma de concebir la naturaleza que, a lo largo del tiempo, ha tenido el hombre en sus distintas culturas, aunque también en gran medida influenciada por el conocimiento que

³¹ Bourdieu, P., (1991), *El sentido práctico*, Madrid, Taurus, traducción de Álvaro Pazos, p. 437.

³² Ibáñez, J., (1994), *Por una sociología de la vida cotidiana*, Madrid, Siglo XXI, p. 23.

el ser humano fue adquiriendo con la experiencia que el paso de las generaciones le aportaba. Para ver esta evolución de la vivienda desde un principio, resulta muy expositivo el análisis que hace Norbert Schoenauer³³ desde la vivienda pre-urbana hasta la casa urbana en oriente y occidente.

Así, en un principio, podríamos remontarnos a las primeras formas de vivienda que concibió el ser humano. Estas eran las viviendas efímeras o transitorias, características de los pueblos nómadas que no se asentaban permanentemente en ningún lugar, pues no practicaban el cultivo, y tenían que viajar constantemente para abastecerse de alimento. Pero además de ser efímeras, estas viviendas cuentan con otras características. Según describe Schoenauer “*son simples refugios de pequeño tamaño, contruidos con materiales recogidos en el entorno inmediato del campamento y levantados en muy poco tiempo, (...) de forma circular cubiertos por un domo (...) no hay paredes verticales, ventanas ni tampoco ventilación para humos sino solamente una entrada sin puerta; (...) no está dividido en áreas*”³⁴.

Como relata el autor, apenas hasta 1950 este tipo de construcciones estaban en uso en el sur de Chile, por los indios alacaluf, y siguen en uso en tribus de África, sur de la India y Australia. Una excepción propia de estas primeras viviendas son las casa-cueva, transitorias si cabe, pero no efímeras. El autor expone como ejemplo de ello a los tassadays, una banda del sur de Filipinas cuyo estilo de vida se refleja más sedentario. Como afirma el mismo, “*se puede concluir que el refugio efímero hecho por el hombre era la forma de vivienda más común y sencilla en áreas donde no existían cuevas*”³⁵. Un ligero avance se denota en la aparición de viviendas ya temporalmente irregulares, cuya utilización podía llegar a durar varias semanas, y que va acompañada de una mayor comprensión del entorno y de la utilización de los materiales por el hombre. Ejemplo de ello serían los iglús inuit y las tiendas cónicas de los indios de las Llanuras, o incluso las viviendas comunales makiritare, en Venezuela. Estas formas de construir eran más duraderas, y en el caso de los iglús además tenían un carácter mucho más sólido.

³³ Schoenauer, N., (1984), *6000 años de hábitat: De los poblados primitivos a la vivienda urbana en las culturas de oriente y occidente*, Barcelona, Gustavo Gili, versión castellana por Josefina Frontado.

³⁴ Schoenauer, N., (1984), *6000 años de hábitat*, p. 16.

³⁵ Schoenauer, N., (1984), *6000 años de hábitat*, p. 17.

Es con la introducción del pastoreo y las primeras formas de organización política en las comunidades nómadas con lo que se da de nuevo una evolución en la vivienda, que se vuelve periódica o temporalmente irregular. Estas nuevas formas consistían generalmente en tienda portátiles conformadas por materiales textiles ligeros y estructuras de madera que protegieran de las inclemencias del tiempo pero sin llegar a ser un estorbo para el movimiento del grupo. Como ejemplo de estas formas de vivienda podemos observar el yurt, y las tiendas negras de los beduinos, estas últimas coincidiendo con la difusión del camello. Esto llevaría a una evolución hacia las viviendas estacionales, habitadas por seminómadas que ya practican el cultivo y la ganadería por intervalos de meses, asentándose durante ese tiempo en lugares concretos, pero utilizando aun la vivienda portátil durante los viajes migratorios de cada estación. Como ejemplo de este tipo de comunidades, más jerarquizadas y conformadas normalmente por uniones sociales de clanes, podemos observar el estilo de vida de los navajos y los masai.

El siguiente y definitivo paso hacia la vivienda tal como hoy la concebimos sería la vivienda semipermanente, que podía llegar a periodos de uso de hasta 15 años. Las comunidades humanas que implementaron esta permanencia se abrían ya paso hacia un estilo de vida sedentario, dominando primeras formas de cultivo y comenzando a domesticar animales, y dando lugar a una transmisión ya de los terrenos individuales que trabajaba cada familia de una generación a otra, vislumbrando algunas nociones básicas del concepto de “propiedad”. Se comienza a observar ya un cierto cuidado progresivo a la hora de construir dichas viviendas, como explica Schoenauer³⁶, por su carácter de durabilidad temporal. En esta etapa, además, se comienza a distinguir en el interior de la vivienda una serie diferenciada de espacios, e incluso nuevos pisos unos sobre otros. Un claro ejemplo de ello serían las viviendas luvia, con paredes de barro y techos de paja, que ya separan una zona para actividades sociales y otra para la vida diaria donde dormir y cocinar. Otro ejemplo más conocido son las casas mayas, en la península de Yucatán. En esta etapa, sin embargo, llama más la atención la vivienda “pueblo”, colectiva y habitada por tribus indias, que pueden verse en las planicies semidesérticas de Nuevo México y Arizona. Estas viviendas, aunque no tienen el objetivo de constituir propiedades individuales de los componentes de la tribu por su carácter colectivo, presenta una disposición en diferentes plantas, y están compuestas

³⁶ Vid. Schoenauer, N., (1984), 6000 años de hábitat, p. 72.

por un gran número de habitaciones de manera homogénea en forma de graderío, llegando hasta los cinco pisos de altura mediante la combinación de barro y bloques de adobe y vigas de madera. Estas comunidades, como curiosidad, cuentan en el centro de su conjunto de construcciones con una plaza y una habitación sagrada, y desde las mismas terrazas que conforman las viviendas dispuestas en graderío observan las ceremonias y rituales llevadas a cabo en dicha plaza.

Por último, en este recorrido a través del origen de la vivienda, llegamos a las viviendas permanentes, características ya de sociedades agrícolas más avanzadas que dependen de los cultivos en que laboran. Como indica Schoenhauer, *“la unidad básica de organización social es la familia (...) la jerarquía social está bien establecida y complementada con otra jerarquía, en este caso política, que comienza con aldea, pueblo o condado y termina con carácter de nación”*³⁷. Aquí se asienta por completo la idea de propiedad, la importancia de la familia y la especialización laboral del sujeto. Se diferencian estancias claramente en los hogares, se especifica su función, y además se asienta la idea de la utilización de materiales duraderos con carácter de permanencia, cuidando el diseño y la decoración dependiendo de la cultura en que se desarrollen. Hay diversos ejemplos ya de estas primeras viviendas permanentes, como serían el “trullo” italiano, las viviendas inglesas regionales o las casas de labranza propias de la Europa del este.

A partir de aquí, y a través de las diferentes culturas y épocas, hasta la actualidad, encontramos diversas construcciones que, aunque cambian en la forma arquitectónica, los materiales de construcción, la disposición de los espacios, e incluso los usos habitacionales y sus decoraciones, se basan todas estas formas en lo visto previamente, es decir, hogares permanentes, divididos en habitaciones, contruidos de forma que posibiliten su habitabilidad de forma confortable, contando, o teniendo cerca, las necesidades básicas de los individuos que las habitan, tanto alimentarias como sanitarias, y en concentraciones o acumulaciones con otras de similar aspecto y habitadas por personas culturalmente similares en formaciones comunitarias que permitan la vida en sociedad.

³⁷ Schoenhauer, N., (1984), 6000 años de hábitat, p. 93.

Por tanto, dentro del ámbito antropológico, y a raíz del fenómeno etnológico que supone la evolución de la vivienda junto con el ser humano que la construye y habita, podemos ver que lo que jurídicamente se considera “digno y adecuado” es resultado de esa evolución, y que como conceptos no derivan sino de las necesidades que el ser humano ha sufrido a lo largo de su historia. El hecho de que se considere adecuado que la vivienda actual se encuentre rodeada de los bienes y servicios que precisa el hombre para vivir no es sino resultado de esa búsqueda que el ser nómada realizaba “con la casa a sus espaldas” a través de las migraciones estacionales y su asentamiento donde abundaban los recursos, pasando después por el periodo de especialización del trabajo de cada individuo y el complemento del mismo con la vida en sociedad y los servicios que esta nos proporciona. Por otro lado, vemos como la configuración de los espacios de la vivienda hasta la actual necesidad de un espacio privado por cada habitante de la misma pasa por la evolución intelectual del ser humano que abandona la vida en común o colectiva, que podía verse en las primeras comunidades, en busca del concepto de “propiedad” y su carácter privado, denotando una necesidad de hacer suyo y asegurarse un lugar propio en un mundo globalizado conformado, paradójicamente, cada vez más, por una sociedad común; casi como pasando de la vida en colectividad, donde todo se comparte, a la vida en sociedad, donde cada individuo busca su propio interés colaborando para ello necesariamente con los demás.

En conclusión, como puede verse, lo que hoy se considera digno y adecuado, históricamente, no es más que la consolidación de las comodidades de la vida en sociedad. Es por ello que hoy día, desde las sociedades más avanzadas, la vida tribal que aún se conserva en los lugares menos influenciados por la globalización es vista, de forma errónea, como indigna e inadecuada, al no haber desarrollado esos beneficios que la vida en las grandes civilizaciones ha dado como resultado. Sin embargo, no por ello la vida de esas comunidades indígenas deja de ser digna, sino más bien al contrario, pues se mantienen en su identidad y en sus costumbres, en su forma de ser, que desde su punto de vista es lo más digno y adecuado; y es en la intromisión de la civilización en esas culturas donde estas sufren verdaderamente condiciones indignas impuestas por los invasores, que los obligan a abandonar sus tierras y “unirse” al progreso. Como indica Gómez Isa, *“la historia ha sido utilizada en muchas ocasiones como un manto para cubrir, justificar y legitimar injusticias, dominaciones y abusos bajo eufemismos tales como descubrimientos, evangelización, misión sagrada de civilización, progreso,*

desarrollo...”³⁸. Estos abusos, normalmente con fines económicos, tratan ahora de solucionarse sobre todo en las regiones sudamericanas. La reciente Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia, en concordancia con la Declaración de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas y el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, reconoce en muchas ocasiones a lo largo de su redacción los derechos de los pueblos indígenas. Así como ejemplo puede citarse su artículo dos, donde les reconoce “*su libre determinación en el marco de la unidad del Estado, que consiste en su derecho a la autonomía, al autogobierno, a su cultura, al reconocimiento de sus instituciones y a la consolidación de sus entidades territoriales*”³⁹. En su artículo 30.2, apartados 4,6 y 7, se reconoce además, en cuanto a territorio y hogar, sus derechos a la libre determinación y territorialidad, a la titulación colectiva de tierras y territorios, y a la protección de sus lugares sagrados, y por otra parte una larga lista de derechos fundamentales, incluyendo derechos sociales como la salud y la educación, e incluso su propia jurisdicción y representación política. Sin embargo, como bien señala Andy Whitmore, “*a pesar de la proliferación de normas voluntarias, los pueblos indígenas siguen denunciando incumplimientos y graves violaciones en todas las regiones del mundo*”⁴⁰. Por otro lado, Ecuador también defiende en su Constitución De La Republica Del Ecuador los derechos indígenas en sus artículos 56 y 57, declarándolos parte del Estado ecuatoriano y reconociéndoles, entre otros derechos, el de “*Conservar la propiedad imprescriptible de sus tierras comunitarias, que serán inalienables, inembargables e indivisibles (...) Mantener la posesión de las tierras y territorios ancestrales y obtener su adjudicación gratuita (...) Participar en el uso, usufructo, administración y conservación de los recursos naturales renovables que se hallen en sus tierras*”⁴¹. Además, desarrollando uno de los párrafos de ese mandato constitucional, tipifica en su código penal, artículo 80, el delito de etnocidio en los siguientes términos: “*La persona que, de manera deliberada, generalizada o sistemática, destruya total o parcialmente la identidad cultural de*

³⁸ Gómez Isa, F., (2013), “El derecho al desarrollo de los Pueblos Indígenas”, Felipe Gómez Isa y Mikel Berraondo (eds.), *Los derechos indígenas tras la Declaración: El desafío de la implementación*, Bilbao, pp. 175-190.

³⁹ Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia. Rescatado de <http://bolivia.justia.com/nacionales/nueva-constitucion-politica-del-estado/primera-parte/titulo-i/capitulo-primerero/#articulo-2>.

⁴⁰ Whitmore, A., (2013), “Los pueblos indígenas y las industrias extractivas”, editores Felipe Gómez Isa y Mikel Berraondo, *Los derechos indígenas tras la Declaración: El desafío de la implementación*, Bilbao, pp. 207-237.

⁴¹ Constitución De La Republica Del Ecuador. Rescatado de http://www.asambleanacional.gov.ec/documentos/constitucion_de_bolsillo.pdf.

*pueblos en aislamiento voluntario, será sancionada con pena privativa de libertad de dieciséis a diecinueve años*⁴².

2.3. Concepto económico de vivienda

En cuanto a la concepción económica de la vivienda, esta no deja de ser un bien susceptible de ser comercializado en un mercado de libre concurrencia. Sin embargo, dentro del marco económico y social, la vivienda puede llegar a constituir un símbolo de status. Y es que, de acuerdo con Ibáñez, una casa tiene: un valor de uso, que surge de un valor técnico, es decir, que cumpla con los objetivos de uso de una vivienda satisfactoriamente; un valor de cambio económico, que recae sobre el valor monetario del inmueble; y un valor de cambio semántico, es decir, según el cual una casa “*vale en la medida en que da qué decir, en que prestigia al que la habita, vale porque vivir allí atribuye una cierta imagen a los habitantes*”⁴³. Esta concepción de la vivienda abre la puerta a toda una discusión sobre la relación entre derechos y la interrelación de estos con el derecho a una vivienda digna y adecuada, pues supondría, para aquellos que carecen de vivienda o habitan en una de baja calidad, un cambio de posición social, reduciendo su propio prestigio y estima con respecto de la sociedad a los niveles más bajos. Ello puede relacionarse además con la creación de guetos que comentábamos en la conceptualización internacional de la vivienda, pues la acumulación de personas sin hogar o de viviendas de baja calidad en un lugar concreto crearía un descontento social general con la zona donde se aglomerasen tales circunstancias, dando lugar a una aversión al trato con la gente de esa zona, así como una aversión de las personas al paso por la misma, derivando ello a su vez en la repulsión de locales y comercios, abandonando el lugar y originándose una situación de desabastecimiento de ciertos servicios básicos correspondientes a diversos derechos. Incluso esta situación podría dar lugar a una elevación de los índices de criminalidad en los barrios, ya no solo reduciendo la calidad de vida del sitio, sino además haciendo que sea peligroso habitar las viviendas que allí se encuentren.

⁴² Código Orgánico Integral Penal ecuatoriano. Rescatado de http://www.justicia.gob.ec/wp-content/uploads/2014/05/c%C3%B3digo_org%C3%A1nico_integral_penal_-_coip_ed._sdn-mjdhc.pdf.

⁴³ Ibáñez, J., (1994), *Por una sociología de la vida cotidiana*, Madrid, Siglo XXI, p. 229.

Por otro lado, la consideración de la vivienda como mercancía, unido ello al gran coste que tiene como bien una vivienda en comparación al patrimonio medio del ciudadano, ha llevado a que este mercado sea muy voluble ante la actuación de agentes que modifica el precio, o más bien la perspectiva de compra, de los que buscan adquirir una vivienda. Así, como expone García-Montalvo⁴⁴, *“el intenso crecimiento de los precios de los últimos años no habría sido posible sin la relajación sustancial de las condiciones para el acceso a los préstamos y la duración de éstos, junto con la evidente disminución de los tipos de interés. De esta forma, muchas familias han comprometido una parte creciente de su renta para hacer frente, durante un período de tiempo cada vez más extenso, al pago de la hipoteca.”*. Ello ha supuesto un desequilibrio en el mercado de la vivienda, conocido como “burbuja inmobiliaria”, que en principio podría decirse que fue favorable al derecho a la vivienda, por cuanto permitió el acceso de muchas personas a una casa o piso de manera menos dificultosa en relación a las circunstancias económicas familiares; sin embargo, como una especie de efecto “boomerang”, la situación se dio la vuelta con la “explosión de la burbuja” y la llegada de la crisis, que desde entonces ha propiciado una cantidad irracional de desahucios y ejecuciones hipotecarias que no han hecho sino mermar en demasía el derecho a la vivienda de los ciudadanos. Pero esta situación casi parece ser “el pan de cada día” en España, pues si analizamos los diferentes planes de vivienda, que más adelante mencionaran, y que se han venido sucediendo a lo largo del siglo XX y XXI, puede verse como prácticamente desde la Guerra Civil nuestro país ha sufrido un déficit habitacional provocado, en principio, por la destrucción que trajo consigo este acontecimiento, pero después por el fenómeno de la Industrialización, el abandono del medio rural, y más actualmente la especulación en el mercado de la vivienda mediante la actuación de las entidades financieras y los agentes del mercado que veían un beneficio rápido en este tipo de actuaciones, a veces, llevadas a cabo por el propio Gobierno en sus planes de vivienda, que aunque buscaban presuntamente la mejora de las condiciones de vida de los españoles y españolas, no siempre acertaban con las medidas adoptadas, denotando todo ello que la vivienda, en concepto económico, puede ser tanto un salvavidas como una soga.

⁴⁴ García-Montalvo, J., (2007), “Algunas consideraciones sobre el problema de la vivienda en España”, *Papeles de Economía española, Fundación de las Cajas de Ahorro*, Nº 113, págs. 138-153.

3. DERECHO A UNA VIVIENDA DIGNA EN ESPAÑA

3.1. Consideraciones previas sobre los derechos sociales

El derecho a una vivienda digna es considerado como un derecho social, una categoría de derechos destinados a colocar a todas las personas en una situación inicial de igualdad y libertad los unos respecto de los otros. Y no solo nos encontramos frente a un derecho social, sino que, de acuerdo con las teorías de Alexy⁴⁵, nos encontramos ante un derecho prestacional, pues trata de obtener de la acción del Estado algo que podría obtenerse de la relación con particulares en un mercado libre con las condiciones adecuadas. Consiste pues el derecho a la vivienda digna en que cada persona pueda disfrutar de una vivienda con las características y en las condiciones que ya se describían en el segundo epígrafe de este trabajo.

Sin embargo, no es pacífica la interpretación sobre las características de los derechos sociales pues cada ordenamiento realiza una catalogación de los mismos diferente y con discordancias a la hora de proteger, garantizar o promover los mismos. La distinción usual de estos derechos sociales frente al resto de derechos se divide entre la posición que cataloga a estos como igual de fundamentales que los demás y la posición que coloca los derechos sociales en una posición de inferioridad con respecto a los demás. Este pensamiento negativo frente a los derechos sociales se basa en diferentes argumentos, algunos de los cuales, los más usuales, son expuestos por Andrés Rossetti⁴⁶.

El primero de estos argumentos sería la no consideración de estos derechos como verdaderos derechos humanos, y es que, según parte de la doctrina, no se tratan de derechos subjetivos, sino de simples directrices a seguir a la hora de desarrollar o llevar a cabo la acción legislativa de un estado que son acordados por el conjunto de la sociedad; además, entienden que no pueden considerarse como derechos al no ser

⁴⁵ Vid. Alexy, R., (1993), *Teoría de los derechos fundamentales*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, tr. de Ernesto Garzón Valdés, pp. 189 y 194.

⁴⁶ Vid. Rossetti, A., (2010), “Algunos mitos, realidades y problemas en torno a los derechos sociales”, Silvina Ribotta y Andrés Rossetti (eds.), *Los derechos sociales en el siglo XXI. Un desafío clave para el derecho y la justicia*, Madrid, Dykinson, pp. 110-124.

exigibles frente al Estado cuando se lleve a cabo un incumplimiento de los mismos⁴⁷, y en la misma línea dice por ello Cascajo Castro que “*sin un determinado nivel en el ejercicio y disfrute de estos derechos, hay que ser muy cínico para hablar de vida digna*”⁴⁸. Frente a todo ello cabe destacar que muchos derechos sociales están reconocidos y desarrollados legislativamente, mientras que hay derechos civiles y políticos menos legislados; además, el hecho de que algunos de estos no supongan una obligación exigible de forma individual al Estado no significa que el Estado no esté aun así obligado a dirigir sus políticas conforme a los derechos sociales. Similar a ello, otro de los argumentos contra los derechos sociales radica simplemente en que son “menos importantes”, comparándolos como decíamos con los derechos civiles y políticos, importancia que radica más bien en la consideración subjetiva, pues hay derechos más primordiales que otros según la persona que lo valore. De hecho, derechos como la vida digna serían irrealizables sin derechos “menores” que este como es la alimentación la vivienda.

Según expresa Ernesto Abril, “*los denominados derechos económicos, sociales y culturales, constituyen una forma importante de democratizar al ciudadano (...), expresarían valores tales como igualdad de oportunidad, calidad de vida, solidaridad y no discriminación (...), si se les reconoce que tienen carácter imperativo se otorgará mayor urgencia y fuerza a los mecanismos de distribución de activos y, de esa forma, se contribuye a producir un cambio cualitativo hacia formas menos excluyentes dentro de la sociedad*”⁴⁹.

3.2. Situación del derecho a la vivienda en España

Como decíamos, en España el tratamiento actual del derecho a la vivienda es el de un derecho social prestacional, fijado en la Constitución Española en su artículo 47⁵⁰.

⁴⁷ Vid. Kelsen, H. (1991), *Teoría pura del derecho*, tr. R.J. Vernengo, México, Porrúa, p. 150: “*Si se define como derecho la relación entre un individuo, frente al que otro individuo está obligado a un cierto comportamiento con este último, el derecho en cuestión es solamente un reflejo de este deber*”.

⁴⁸ Cascajo Castro, J. L., (2009), “Los derechos sociales, hoy”, *Revista catalana de dret públic*, nº38, p. 22.

⁴⁹ Abril, E., (2010), “La tutela de los derechos sociales y su relación conceptual con las nociones de estado y ciudadanía”, Silvina Ribotta y Andrés Rosetti (eds.), *Los derechos sociales en el siglo XXI. Un desafío clave para el derecho y la justicia*, Madrid, Dykinson, p. 142.

⁵⁰ Constitución Española de 1978, artículo 47: “*Todos los españoles tienen derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada. Los poderes públicos promoverán las condiciones necesarias y establecerán*

Sin embargo, como precepto constitucional, este debe ser desarrollado por la actividad legislativa, por lo que también habrá que considerar las diferentes leyes de vivienda tanto a nivel estatal como autonómico. Sin embargo, no siempre ha estado vigente un derecho a la vivienda en España, y por ello primero me dirigiré a los precedentes legales en materia de vivienda en nuestro país.

3.2.1. Etapa anterior a la Constitución Española de 1978

A raíz de la industrialización y el desplazamiento humano a los núcleos urbanos industrializados, se produjo un déficit habitacional que supuso la urgente necesidad de adoptar medidas para paliar la situación y colocar en viviendas a todos esos trabajadores que habían abandonado el medio rural. Al principio, la iniciativa la tomaron las empresas, que adaptaron pabellones y lugares donde los trabajadores pudieran, al menos, dormir, y más tarde, en la segunda mitad del siglo XIX el fenómeno de los ensanches trajo consigo la ampliación urbanizadora de las poblaciones. Sin embargo, en 1903 se implementa una de las primeras medidas estatales dirigidas a solucionar la situación de la vivienda, y se crea el instituto de Reformas Sociales, “*verdadero eje y matriz de las Casas Baratas*”⁵¹, para llevar a cabo actuaciones de mejora sobre las condiciones de vida de los trabajadores. Desde este órgano se empieza a elaborar el proyecto de ley que más adelante daría salida a la Ley de Casas Baratas en 1911. De acuerdo con esta ley, en su artículo segundo, “*Se entenderán que son casas baratas a los efectos de esta Ley y de cuantas persigan fines análogos, las construidas o que se intenten construir por los particulares o colectividades para alojamiento exclusivo de cuantos perciben emolumentos modestos como remuneración de trabajo*”⁵². A la citada ley se uniría más tarde una segunda Ley de Casas Baratas en 1921⁵³, y un Real Decreto-Ley de Casas Económicas en 1925, ambas tendentes a mejorar el régimen de casas baratas y ampliar sus beneficiarios, además de posibilitar la reducción de costes. Sin

las normas pertinentes para hacer efectivo este derecho, regulando la utilización del suelo de acuerdo con el interés general para impedir la especulación. La comunidad participará en las plusvalías que genere la acción urbanística de los entes públicos”.

⁵¹ González Ordovás, M.J., (2013), *El derecho a la vivienda: reflexiones en un contexto socioeconómico complejo*, Madrid, Dykinson, p. 53.

⁵² Gaceta de Madrid N° 164, de 13/06/1911. Rescatado de <https://www.boe.es/datos/pdfs/BOE//1911/164/A00755-00758.pdf>.

⁵³ Gaceta de Madrid N° 345, de 11/12/1921. Rescatado de <https://www.boe.es/datos/pdfs/BOE//1921/345/A00858-00866.pdf>.

embargo la financiación fue insuficiente y no se llegaron a cumplir los resultados deseados. Según González Ordovás, fueron motivos del fracaso: *“la excesiva complejidad burocrática, el escaso interés de los ayuntamientos carentes de fondos e ingresos para abordar la cuestión y salvo en Cataluña y País Vasco la reducidísima participación de las entidades bancarias en un proyecto del que no obtenían beneficios”*⁵⁴.

Tras la Guerra Civil, de nuevo se observó un aumento del déficit de vivienda, debido a la pobreza y la destrucción de infraestructura, y se aprobó la Ley de 19 de abril de 1939 estableciendo un régimen de protección a la vivienda de renta reducida y creando un Instituto Nacional de la Vivienda encargado de su aplicación, Instituto del que, como señala González Ordovás, *“destaca la figura del arquitecto José Fonseca Llamedo, cuya opinión desde la Jefatura Técnica llega a convertirse en la opinión oficial y en 1945 llega a proclamar que la vivienda es un derecho natural del individuo”*⁵⁵. Esta ley derogó la legislación sobre casas baratas y comenzó el régimen de viviendas protegidas, definidas por la ley en su segundo artículo como *“las que, estando incluidas en los planes generales formulados por el Instituto Nacional de la Vivienda, se construyan con arreglo a proyectos que hubiesen sido oficialmente aprobados por este, por reunir las condiciones higiénicas, técnicas y económicas determinadas en las Ordenanzas comarcales que se dictarán al efecto”*⁵⁶. En esta ley además se preveía que el alcance de la protección se extendiera a talleres familiares, viviendas de artesanos, graneros, establos y casas de labradores, y también a capillas y escuelas que formaran parte de barriadas. Sin embargo, el capital volvió a fallar, a pesar de la financiación pública, y subsistió el déficit habitacional. En convivencia con esta norma se sancionó la Ley de Viviendas de Clase Media en 1944, que después sería derogada por el Decreto-Ley de 19 de noviembre de 1948 sobre viviendas bonificadas, y cuya regulación se hizo mediante el Decreto-Ley de 7 de julio de 1950 sobre primas a la construcción de viviendas bonificables, para finalmente aprobarse un Texto Refundido de viviendas bonificables en 1954; el objetivo del conjunto normativo sobre viviendas

⁵⁴ González Ordovás, M.J., (2013), *El derecho a la vivienda: reflexiones en un contexto socioeconómico complejo*, Madrid, Dykinson, p. 53.

⁵⁵ González Ordovás, M.J., (2013), *El derecho a la vivienda: reflexiones en un contexto socioeconómico complejo*, Madrid, Dykinson, p. 56.

⁵⁶ Ley de 19 de abril de 1939 estableciendo un régimen de protección a la vivienda de renta reducida y creando un Instituto Nacional de la Vivienda encargado de su aplicación, rescatado de http://www.juntadeandalucia.es/fomentoyvivienda/estaticas/sites/consejeria/contenidos/normativas/areas/vivienda/documentos/Ley_19_abril_1939.pdf.

bonificables fue aumentar el parque inmobiliario y reducir el paro, lo que se cumplió, esta vez contando mayormente con financiación privada.

Ya en 1954, derogando la legislación sobre viviendas protegidas y bonificables, llegó la Ley sobre viviendas de Renta Limitada, que en su artículo segundo definía este nuevo tipo de vivienda como *“las que, estando incluidas en los planes generales formulados al efecto se construyan con arreglo a proyecto o anteproyecto aprobado por el Instituto Nacional de la vivienda por reunir las condiciones que se señales en el Reglamento en las Ordenanzas que se dicten para ello”*⁵⁷, y dividía estas viviendas en dos grupos, según precisaran “auxilios económicos directos del Estado” o no. Además crea el Consejo Nacional de la Vivienda para dirigir las políticas generales de vivienda. Este régimen obtuvo un buen resultado por cuanto elevó la oferta de viviendas, pero no facilitó lo suficiente el acceso a ellas a las rentas más bajas. Como cuenta González Ordovás *“el intenso apoyo a los promotores particulares supuso el triunfo del liberalismo capitalista frente a la socialización falangista”*⁵⁸. Como sistemas complementarios a esta regulación se encargó en 1957 al Instituto Nacional de la Vivienda un plan de viviendas de tipo social, para favorecer el acceso a la vivienda a las familias que provenían del medio rural, y la tramitación de la construcción de viviendas en Madrid dentro del Programa de Poblados Dirigidos. Al mismo tiempo se implementó el Plan de Urgencia Social de Madrid, para solucionar el déficit habitacional que seguía produciendo la llegada de familias de zonas rurales, mediante la concesión de ayudas y exenciones tributarias, la promoción de viviendas subvencionadas, y el uso de la expropiación forzosa en terrenos edificables. Todo ello acompañado por los sucesivos planes de vivienda llevados a cabo por el Instituto Nacional de la Vivienda, que trabajaba en la organización de la construcción y la distribución de las viviendas de manera adecuada en el país en coordinación con el resto de órganos estatales. En 1963 se implementa el sistema de viviendas de protección oficial, para renovar de nuevo la normativa sobre protección de la vivienda, de lo cual resultan dos ventajas: *“para empezar, ponía fin al complejo andamiaje jurídico que regía la materia; (...) en segundo lugar, pero más importante, gracias a ese modelo, aunque también a una*

⁵⁷ Ley de 15 de Julio de 1954 sobre Viviendas de Renta Limitada, rescatado de https://sede.fomento.gob.es/NR/rdonlyres/B957A32D-2019-4FC6-B90D-8F44F8A7A843/104323/L_150755.pdf .

⁵⁸ González Ordovás, M.J., (2013), *El derecho a la vivienda: reflexiones en un contexto socioeconómico complejo*, Madrid, Dykinson, p. 57.

coyuntura económica favorable de fuerte crecimiento, se consiguió reducir el alto déficit de los alojamientos y de paso el empleo”⁵⁹.

Más tarde, en 1978, la crisis hizo que se detuviera la construcción de vivienda, pues existía ya una acumulación de vivienda en venta pero la situación económica no permitía la compra a las familias. Es en este momento cuando se unifica toda la legislación anterior sobre vivienda protegida mediante el Real Decreto-Ley 31/1978 de 31 de octubre, sobre política de vivienda de protección oficial, aún vigente, pasando calificarse todas estas viviendas como Viviendas de Protección Oficial, y centrándose de nuevo la acción estatal en promover el acceso de las familias a estas viviendas. Como dice su propio preámbulo, el objetivo fue el *“de desarrollar una política de vivienda que se fundamenta en criterios de simplificación administrativa, de máxima liberalización del mercado, y ayuda estatal a las familias con unos bajos niveles de rentas”⁶⁰*. En su artículo primero define la vivienda de protección oficial como *“aquellas que, dedicadas a domicilio habitual y permanente, tengan una superficie útil máxima de noventa metros cuadrados y cumplan las condiciones, especialmente respecto a precios y calidad, que se señalen en las normas de desarrollo del presente Real Decreto-ley y sean calificadas como tales”*. Mediante esta medida no solo se simplifica todo el régimen de vivienda protegida, sino que además se fija, en el artículo cuarto, que *“se autoriza al Banco Hipotecario de España y al Banco de Crédito a la Construcción para emitir cédulas hipotecarias y bonos hipotecarios”*, admitiendo por tanto financiación tanto privada como pública y facilitando ello el acceso al crédito.

3.2.2. La Constitución Española de 1978.

El artículo 47 de la Constitución Española de 1978 reza de la siguiente forma:

“Todos los españoles tienen derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada. Los poderes públicos promoverán las condiciones necesarias y establecerán las

⁵⁹ González Ordovás, M.J., (2000), *Políticas y estrategias urbanas*, Madrid, Fundamentos, p. 251.

⁶⁰ Real Decreto-Ley 31/1978, de 31 de octubre, sobre Política de Viviendas de Protección Oficial. Rescatado de <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1978-27765> .

*normas pertinentes para hacer efectivo este derecho, regulando la utilización del suelo de acuerdo con el interés general para impedir la especulación. La comunidad participará en las plusvalías que genere la acción urbanística de los entes públicos.”*⁶¹

El artículo 47 se encuentra situado en el Título I de la Constitución, dedicado a los derechos y deberes fundamentales, que concretamente se divide en: un primer capítulo llamado “de los españoles y los extranjeros”, dedicado a la nacionalidad, la mayoría de edad y los derechos de los extranjeros; un segundo capítulo de “derechos y libertades”, que a su vez se divide en sección derechos fundamentales y libertades públicas y sección de derechos y deberes de los ciudadanos; y un tercer capítulo “de los principios rectores de la política social y económica). Es dentro de este Capítulo III donde se encuentra el artículo 47 sobre derecho a una vivienda digna y adecuada. Por tanto, sistemáticamente, podría decirse que nos encontramos ante un principio rector de la política social y económica, si bien a pesar de ello seguimos estando dentro del título de derechos y deberes fundamentales, y el propio enunciado dice “*derecho a disfrutar de una vivienda*”, por lo que también podría considerarse simplemente como un derecho fundamental.

En cuanto a su contenido como derecho, el derecho a una vivienda digna y adecuada es el derecho de una persona a obtener un bien, un bien que es la vivienda, con las características físicas que ya se describían al principio de este trabajo, entre ellas destacables la habitabilidad, la privacidad y la salubridad, así como el acceso a las necesidades básicas. Nos encontramos como decíamos ante un derecho social, pues trata de igualar la posición de los individuos de forma que todos puedan acceder a la satisfacción de la necesidad de una vivienda en la que habitar. Además también decíamos que se trataría de un derecho prestacional, que según “*serían aquellos que exigen la puesta en marcha de técnicas o políticas activas encaminadas a asegurar a los individuos la satisfacción de necesidades básicas que por sí solos, con sus propios*

⁶¹ Constitución Española. «BOE» núm. 311, de 29/12/1978. Rescatado de <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1978-31229>.

medios, son incapaces de satisfacer”⁶². Sin embargo, en cuanto a su contenido obligacional, el artículo dice concretamente que los poderes públicos *promoverán las condiciones necesarias y establecerán las normas pertinentes* para hacer efectivo este derecho, es decir, no se está obligando a los poderes públicos, o al Estado en general, a entregar una vivienda de forma gratuita a cada persona o familia, sino que lo que verdaderamente supone una obligación para el Estado es regular las leyes o mecanismos necesarios para posibilitar a las personas sin vivienda el acceso a una. Ello va conectado al artículo 53.3 de la misma Constitución, que fija que “*el reconocimiento, el respeto y la protección de los principios reconocidos en el Capítulo tercero informarán la legislación positiva, la práctica judicial y la actuación de los poderes públicos. Sólo podrán ser alegados ante la Jurisdicción ordinaria de acuerdo con lo que dispongan las leyes que los desarrollen*”, reafirmando que, en cuanto a exigibilidad, el derecho a la vivienda en España queda sujeto a su regulación legislativa, no pudiendo ser alegado como derecho individual ante los tribunales directamente desde la Constitución. Por otro lado, este mismo precepto incide en que los principios rectores informarán la legislación, la práctica judicial y la actuación de poderes públicos, lo cual, a sensu contrario puede interpretarse como la prohibición hacia los poderes públicos de actuar en contra de dichos principios, a riesgo de la posible declaración de inconstitucionalidad de dichas actuaciones.

En cuanto a su titularidad, de acuerdo con su redacción está claro que el precepto constitucional atribuye este derecho a una vivienda digna y adecuada a las personas con nacionalidad española. Sin embargo, como indica Pisarello⁶³, varias Comunidades Autónomas “*han vinculado la titularidad de los derechos sociales reconocidos en sus estatutos a la simple “vecindad administrativa” (art. 12 EAA) o a la simple “personalidad”*”. De hecho, de la sección de principios rectores la vivienda es el único limitado a los españoles, pues tanto la salud como la cultura como el medio ambiente, por poner ejemplos del mismo capítulo de la Constitución, se declaran a favor de la generalidad en cuanto a su titularidad. Por otro lado, estando ante un derecho social prestacional, cabría destacar que este derecho, así como las actuaciones y ayudas

⁶² Ansuátegui Roig, F.J., (2010), “Algunos mitos, realidades y problemas en torno a los derechos sociales”, Silvina Ribotta y Andrés Rosetti (eds.), *Los derechos sociales en el siglo XXI. Un desafío clave para el derecho y la justicia*, Madrid, Dykinson, p. 56.

⁶³ Pisarello, G., (2009), “El derecho a la vivienda como derecho social: implicaciones constitucionales”, *Revista catalana de dret públic*, nº 38, p. 6.

derivadas del mismo, estarían sobretodo dirigidas a los colectivos más vulnerables de la sociedad y a aquellos que por insuficiencia económica tuvieran dificultades o les fuera imposible acceder a la adquisición de una vivienda por los cauces normales del mercado. En cuanto a los extranjeros, sin embargo, la Ley Orgánica sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social hace referencia en su artículo 13 a los derechos de estos en materia de vivienda, estableciendo que *“Los extranjeros residentes tienen derecho a acceder a los sistemas públicos de ayudas en materia de vivienda en los términos que establezcan las leyes y las Administraciones competentes. En todo caso, los extranjeros residentes de larga duración tienen derecho a dichas ayudas en las mismas condiciones que los españoles”*⁶⁴, y por otro lado, en su artículo 23, sobre actos discriminatorios, establece que se consideran como tales los que impongan ilegítimamente condiciones más gravosas que a los españoles o restrinjan o limiten el acceso, entre otros derechos, a la vivienda. Por ello podemos derivar también la titularidad del derecho a la vivienda a los extranjeros residentes de larga duración, de forma plena, y al resto al menos en cuanto a los sistemas públicos de ayudas.

En cuanto a los obligados a actuar conforme al artículo 47, este impone a los *“poderes públicos”* la obligación de promover las condiciones necesarias para hacer efectivo el derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada. Ello incluye por tanto a los poderes legislativo, ejecutivo y judicial, en sus dimensiones tanto estatal como autonómica. A raíz de ello surgió en su momento un conflicto competencial entre Estado y Comunidades Autónomas, conflicto cuya solución dio el Tribunal Constitucional⁶⁵ atribuyendo al Estado la definición de las actuaciones protegibles, la

⁶⁴ Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social. Rescatado de <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2000-544>.

⁶⁵ Sentencia del Tribunal Constitucional 152/1988, de 20 de julio de 1988, F.J. 4: *“En concreto, dentro de la normativa de financiación a la vivienda de que ahora se trata, es preciso distinguir cuatro aspectos inherentes a la finalidad de promoción que persiguen las medidas arbitradas por el Gobierno y la Administración del Estado. En primer lugar, la definición misma de las actuaciones protegibles, que constituye el núcleo de las medidas consideradas. En segundo término, la forma de protección, en este caso la regulación esencial de las fórmulas de financiación adoptadas -créditos cualificados, subsidiación de préstamos y subvenciones-, sin la cual el fomento de aquellas actuaciones carece de eficacia, así como la finalidad específica de las mismas. A continuación, y como parte de esa regulación esencial, el nivel de protección que se intenta alcanzar u ofrecer en cada caso. Por último, la aportación misma de recursos estatales que permitan realizar las correspondientes actuaciones, en cuanto que garantía de la política económica general, relativa al sector de la vivienda. Como expresión de esta última, la regulación estatal de cada uno de estos cuatro aspectos no invade competencia autonómica alguna, pues se halla legitimada por lo dispuesto en el art. 149.1.13 de la Constitución, así como, por lo que hace a la financiación privada de tales actuaciones, en virtud de lo dispuesto en el art. 149.1.11, puesto que se traduce en la disciplina de uno de los préstamos de regulación especial computables por las entidades financieras.”*

forma de protección, el nivel de dicha protección y la aportación de recursos estatales, y que resume muy bien González Ordovás al señalar que aunque “*en aplicación del artículo 148.3 de la Constitución Española todas las Comunidades Autónomas han asumido las competencias en materia de ordenación del territorio, urbanismo y vivienda, el Estado desempeña paralelamente un papel muy destacado en torno a las mismas gracias a los títulos competenciales que le otorgan los artículos 149.1.11 C.E. al establecer y atribuirle las bases de la ordenación del crédito y 149.1.13 C.E. al asignarle, también en exclusividad, las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica*”⁶⁶. Además, la misma sentencia atribuye a las Comunidades Autónomas las funciones que respetando las estatales, pueden ejercer, que serían las de definir y llevar a cabo una política de vivienda propia y aplicar las medidas estatales adaptándolas a las circunstancias de sus territorios⁶⁷. Estas competencias, tanto del Estado como de las Comunidades Autónomas, se llevan a cabo de forma conjunta y coordinada, en gran parte, gracias a las Conferencias Sectoriales de Vivienda y los Convenios entre el Estado y cada Comunidad Autónoma, con excepción de Navarra y País Vasco, que aunque ostentan regímenes diferentes a las demás comunidades y tienen su propia normativa y financiación sobre la vivienda aún conservan ciertas similitudes. Además, las entidades locales, los ayuntamientos, también están facultados para gestionar las actuaciones sobre vivienda de colaboración con los ámbitos estatales y autonómicos en cuanto a urbanización y edificación.

⁶⁶ González Ordovás, M.J., (2013), *El derecho a la vivienda: reflexiones en un contexto socioeconómico complejo*, Madrid, Dykinson, p. 137.

⁶⁷ Sentencia del Tribunal Constitucional 152/1988, de 20 de julio de 1988, F.J. 4: “*En cualquier caso, ello no significa que las Comunidades Autónomas con competencias en materia de vivienda hayan de quedar absolutamente desprovistas de cualquier atribución por lo que se refiere a las actuaciones protegibles en el sector. Por un lado, es evidente que, en función de aquellas competencias estatutarias, pueden definir y llevar a cabo una política de vivienda propia, complementando las actuaciones de protección y promoción previstas por el Estado, con cargo a sus propios recursos, lo que, frente a lo que alega el Gobierno Vasco, no resulta impedido por las disposiciones que impugna. Pero además, para la ejecución de la normativa estatal reguladora de las actuaciones protegibles que, como diremos más adelante, les corresponde, las Comunidades Autónomas deben contar con un margen de libertad de decisión que les permita aplicar las medidas estatales adaptándolas a las peculiares circunstancias de su territorio, sin perjuicio del respeto debido a los elementos indispensables que las normas estatales arbitran para alcanzar los fines de política económica general propuestos.*”.

3.2.3. Etapa posterior a la Constitución Española de 1978.

A raíz de la Constitución Española y el reparto de competencias ya mencionado, tanto el Estado como las Comunidades Autónomas comenzaron a legislar en materia de vivienda. De manera breve se analiza aquí la acción del Estado en cuanto a dicha materia y el tratamiento que sobre dicho ámbito se realiza a nivel autonómico.

En cuanto a la acción estatal, la forma de regular básicamente la vivienda ha sido el Plan de Vivienda, un conjunto de normativas y reales decretos que se han venido sucediendo unos a otros de forma similar en intervalos de dos a cuatro años y según las coyunturas políticas y económicas han ido definiendo políticas orientadas hacia unos u otros sectores. Los citados planes han sido, concretamente: el Plan Trienal (1981-1983), el Plan Cuatrienal (1984-1987), el Plan 1988-1992, el Plan 1992-1995, el Plan 1996-1999, el Plan 1998-2001, el Plan 2002-2005, el Plan 2005-2008, el Plan 2009-2012, y el actual Plan 2013-2016. En cuanto al Plan Trienal, indica González Ordovás que tanto los gobiernos llevados a cabo por UCD como por el PSOE en este periodo trataron de utilizarlo “*para relanzar el sector de la construcción*”⁶⁸, dándose una bajada de la vivienda protegida a favor del sector privado, bajada que durante el Plan Cuatrienal empeora, como detalla la autora, debido a que “*la implantación del Impuesto del Valor Añadido (IVA) en 1986 no discriminase en el caso de la vivienda entre las de protección oficial y las libres, llegándose incluso a crear un problema de sobreimpuesto en las Viviendas de Protección Oficial de promoción pública*”⁶⁹. En 1985 se trata de frenar esta tendencia hacia un mercado de vivienda libre vacía mediante el Decreto Boyer, pues su finalidad era aumentar la oferta del alquiler a base de esas viviendas que estaban vacías, pero no se logra el objetivo⁷⁰. Ya en la década de 1990 la situación comienza a dar un giro progresivo hacia la vivienda protegida con los nuevos Planes de Vivienda, la Ley de Suelo y la Ley de Arrendamientos Urbanos, pues la situación lo requería y el sector privado siempre encontraba en la vivienda social una vía segura cuando la vivienda libre decaía, por los menores costes y por la confianza en la Administración⁷¹.

⁶⁸ González Ordovás, M.J., (2000), *Políticas y estrategias urbanas*, Madrid, Fundamentos, p. 265.

⁶⁹ González Ordovás, M.J., (2000), *Políticas y estrategias urbanas*, Madrid, Fundamentos, p. 266.

⁷⁰ Vid. González Ordovás, M.J., (2000), *Políticas y estrategias urbanas*, Madrid, Fundamentos, p. 268.

⁷¹ Vid. González Ordovás, M.J., (2000), *Políticas y estrategias urbanas*, Madrid, Fundamentos, pp. 271-275.

Como se ve, los Planes han sido relativamente similares, adaptándose a las circunstancias y promoviendo, cuando ha sido necesario, el acceso a la primera vivienda, la construcción de nueva vivienda, el fomento de la vivienda protegida, la financiación pública y privada, la rehabilitación urbana, la oferta y demanda en el mercado libre y el alquiler, entre otros, obteniendo a veces buenos resultados y otras veces no tanto. Así lo resume el Real Decreto del actual Plan en su preámbulo, cuando dice que *“la garantía constitucional del disfrute de una vivienda digna y adecuada, como responsabilidad compartida de todos los poderes públicos, se ha venido procurando durante los últimos años, mediante distintas políticas, entre las cuales, las correspondientes al ámbito fiscal y de ayudas públicas para la adquisición de viviendas libres, o protegidas, han tenido una amplia repercusión”*⁷². De acuerdo con el citado Real Decreto, los objetivos de este Plan serían adaptar el sistema de ayudas a la situación actual de necesidad, sobre todo respecto al fomento del alquiler y la rehabilitación, contribuir a que los deudores hipotecarios puedan hacer frente a las obligaciones de sus préstamos, reforzar la cooperación interadministrativa y fomentar la corresponsabilidad en la financiación y gestión, mejorar la calidad de la edificación y su eficiencia energética a la par que su accesibilidad universal, y contribuir a la reactivación del sector inmobiliario fomentando el alquiler y apoyando la regeneración urbana. Para todo ello, prevé subsidios de préstamos, ayudas al alquiler, fomento del parque público de vivienda en alquiler y la rehabilitación, la implantación del informe de evaluación de edificios, fomento de ciudades sostenibles y apoyo a la implantación del propio Plan. A partir del 2000 la participación de las Comunidades autónomas se amplía, sobre todo en cuanto a modalidades propias de vivienda protegida y ayuda a los promotores de las mismas, aunque la vivienda pasa en esta década de ser un problema individual a un problema de la sociedad, y los efectos de la crisis vuelven a paralizar el mercado⁷³.

Todo ello se complementa además con la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, que según su artículo primero tiene como objetivos regular *“las condiciones básicas que*

⁷² Real Decreto 233/2013, de 5 de abril, por el que se regula el Plan Estatal de fomento del alquiler de viviendas, la rehabilitación edificatoria, y la regeneración y renovación urbanas, 2013-2016. Rescatado de <http://www.boe.es/boe/dias/2013/04/10/pdfs/BOE-A-2013-3780.pdf>.

⁷³ Vid. González Ordovás, M.J., (2013), *El derecho a la vivienda: reflexiones en un contexto socioeconómico complejo*, Madrid, Dykinson, p. 140-143.

garantizan: a) *La igualdad en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales, relacionados con el suelo.* b) *Un desarrollo sostenible, competitivo y eficiente del medio urbano, mediante el impulso y el fomento de las actuaciones que conducen a la rehabilitación de los edificios y a la regeneración y renovación de los tejidos urbanos existentes, cuando sean necesarias para asegurar a los ciudadanos una adecuada calidad de vida y la efectividad de su derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada*”⁷⁴ y con la Ley de Ordenación de la Edificación, que tiene como objetivos, también en su artículo primero, “*regular en sus aspectos esenciales el proceso de la edificación, estableciendo las obligaciones y responsabilidades de los agentes que intervienen en dicho proceso, así como las garantías necesarias para el adecuado desarrollo del mismo, con el fin de asegurar la calidad mediante el cumplimiento de los requisitos básicos de los edificios y la adecuada protección de los intereses de los usuarios*”⁷⁵

En cuanto a la acción autonómica, las Comunidades Autónomas han regulado en sus propios Estatutos, una serie de derechos, entre los cuales se encuentra la vivienda. Además de los Estatutos, también se han implementado en las Comunidades Autónomas leyes concretas en materia de vivienda. Así, como ejemplo, el Estatuto de Autonomía para Andalucía cuenta con un título dedicado a derechos sociales, deberes y políticas públicas, dentro del cual el capítulo segundo sobre derechos y deberes contiene en su artículo 25 el derecho a la vivienda definido en los siguientes términos “*Para favorecer el ejercicio del derecho constitucional a una vivienda digna y adecuada, los poderes públicos están obligados a la promoción pública de la vivienda. La ley regulará el acceso a la misma en condiciones de igualdad, así como las ayudas que lo faciliten*”⁷⁶, y además, en su artículo 37, dentro de un capítulo tercero sobre principios rectores, marca como tal “*el uso racional del suelo, adoptando cuantas medidas sean necesarias para evitar la especulación y promoviendo el acceso de los colectivos necesitados a viviendas protegidas*”. Por otro lado, vuelve a hacer mención a la vivienda en los artículos 56, como competencia, 74, como promotora de acceso para

⁷⁴ Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana. Rescatado de <https://www.boe.es/boe/dias/2015/10/31/pdfs/BOE-A-2015-11723.pdf>.

⁷⁵ Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación. Rescatado de <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1999-21567>.

⁷⁶ Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía. Rescatado de <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2007-5825>.

jóvenes a la misma, y 92, otorgando competencias sobre la materia a los municipios. Por otra parte, la misma Comunidad cuenta, como mencionábamos en el epígrafe segundo de este trabajo, con la Ley Reguladora del Derecho a la Vivienda en Andalucía, que tiene por objeto “*garantizar, en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Andalucía y al amparo de lo previsto en el artículo 56.1 del Estatuto de Autonomía para Andalucía , el derecho constitucional y estatutario a una vivienda digna y adecuada, del que son titulares las personas físicas con vecindad administrativa en la Comunidad Autónoma de Andalucía en las condiciones establecidas en la misma*”⁷⁷, afirmando en su artículo quinto que las administraciones públicas andaluzas están obligadas a hacer efectivo el ejercicio del derecho a la vivienda a quienes carezcan de vivienda en propiedad o tenencia y no tengan posibilidad económica de acceder a una en el mercado libre, siempre que se cuente con 3 años de vecindad andaluza, inscripción como demandante de vivienda protegida y situación económica de llevar una vida independiente con autonomía.

3.3. El derecho a la vivienda en otros países europeos.

De forma muy resumida, podemos ver en algunos países del entorno europeo el tratamiento que la vivienda, como derecho social, recibe actualmente en sus ordenamientos, pues cada estado ha tratado este derecho de forma diferente aunque al final se trate siempre de permitir a los más necesitados el acceso a una vivienda digna.

Así, en Francia, el derecho a la vivienda no aparece en su vigente Constitución, por ello han sido su Consejo Constitucional y su poder legislativo quienes se han encargado de desarrollarlo. El Consejo Constitucional se ha encargado de afirmar que el derecho a acceder a una vivienda digna es uno de los objetivos constitucionales, y desde entonces, legislativamente, esta obligación se ha desarrollado “*en lo fundamental en tres grandes pasos: la Ley Quillot de 1982, la Ley Besson de 1990 y por fin la Ley Dalo de 2007*”⁷⁸. A través de estas leyes, el estado francés ha definido el derecho al hábitat y el derecho de acceso a la vivienda para las familias más necesitadas de ayuda, pero

⁷⁷ Ley 1/2010, de 8 de marzo, Reguladora del Derecho a la Vivienda en Andalucía. Rescatado de <https://www.boe.es/boe/dias/2010/03/30/pdfs/BOE-A-2010-5218.pdf> .

⁷⁸ González Ordovás, M.J., (2013), *El derecho a la vivienda: reflexiones en un contexto socioeconómico complejo*, Madrid, Dykinson, p. 90.

además, con la última de las citadas, este conjunto legislativo fija al Estado como garante y responsable del derecho a la vivienda, siéndole exigible vía recurso amistoso y posteriormente vía contencioso-administrativa.

Por otro lado, en Italia, su Constitución tampoco tiene una mención concreta sobre el derecho a la vivienda, pero la jurisprudencia se ha encargado de extraerlo mediante la interpretación del articulado de la misma, concretamente desde el objetivo de acceso a la propiedad privada y el favorecimiento del ahorro para la propiedad de la vivienda. Desde esta base, y en aplicación del derecho internacional, la jurisprudencia italiana ha entendido el derecho a la vivienda como un derecho social fundamental en el que el Estado debe tomar parte para el posible desarrollo del resto de derechos que sí están reconocidos constitucional e internacionalmente. A raíz de ello se aprobó una serie de normativas en el país conducentes a la mejora de la situación en cuanto a vivienda, promoviendo subvenciones a la construcción e intervenciones sobre el alquiler y la compra de la primera vivienda, y que sin embargo no produjeron un crecimiento significativo en la construcción, por lo que se realizaron una serie de planes de zona que aunque aumentaron el volumen de vivienda supusieron la creación de guetos, que más actualmente han tratado de solucionarse de nuevo vía normativa rescatando en su estrategia el factor social integrador.

En Gran Bretaña, donde el sistema jurídico es el common law, la propiedad del suelo en general es de la Corona, pero las personas obtienen sobre los terrenos el freehold, algo así como un arrendamiento pero operativo para largos periodos de tiempo. En este sistema, por ello, más que un derecho a la vivienda como propiedad, existen más bien derechos a la vivienda como disfrute. Así, estos derechos se dividen en dos sistemas: “council housing” y “social housing”. Respecto del “council housing”, según explica Guillén Navarro, *“es el equivalente a lo que en España conocemos como vivienda pública, estando conformado por aquellos alojamientos propiedad de las Autoridades locales, con competencia en materia de vivienda, que se destinan al alquiler”*⁷⁹. En cuanto al “social housing”, este va referido a las viviendas proporcionadas por *“diferentes movimientos y organizaciones no lucrativas dedicadas a la construcción de alojamientos para personas con escasos recursos económicos o bajo*

⁷⁹ Guillén Navarro, N.A., (2010), *La vivienda social en Inglaterra*. Barcelona, Editorial Atelier, p.16.

exclusión social”⁸⁰. Estas viviendas sociales normalmente son alquiladas, no se conceden en propiedad como en el caso español. Sin embargo, con el desarrollo normativo de las últimas décadas, el país ha disminuido en su efectividad por dotar de vivienda a los colectivos más necesitados, y es que, aunque se han promulgado normas como la Housing (Homeless Persons) Act de 1977, con un marcado carácter social y el fin erradicar el problema de las personas sin hogar, el resto de normativas, auspiciadas por otras como el Libro Blanco Margaret Thatcher, han inclinado la balanza hacia el sector privado del mercado inmobiliario, reduciendo en gran medida la protección de las políticas de vivienda pública inglesas.

4. PROBLEMAS ACTUALES DEL DERECHO A LA VIVIENDA COMO DERECHO HUMANO

De lo visto hasta ahora, podemos deducir que el derecho a la vivienda digna está reconocido tanto a nivel mundial como a nivel regional y estatal, aunque la justiciabilidad de este derecho, es decir, su aplicación práctica y la posibilidad de exigirlo respecto de sus obligados, normalmente es muy limitada respecto de la necesidad real de la sociedad. Tanto es así que, aun en los lugares donde este derecho se lleva a la práctica, aún siguen observándose situaciones injustas que vulneran los derechos del ser humano. Problemas que, entre otros, serán los analizados en este punto.

4.1. Las personas sin hogar o “Homeless”

Las Naciones Unidas han definido a las familias sin hogar como *“aquellos sin un abrigo que encaje en la definición de local de habitación (...) llevan consigo sus escasas pertenencias y duermen más o menos al azar en la calle, en portales, en muelles o en cualquier otro espacio”*⁸¹. Por otro lado, la Federación de Asociaciones Nacionales que trabajan a favor de las Personas sin Hogar (FEANTSA) ha elaborado un

⁸⁰ Guillén Navarro, N.A., (2010), *La vivienda social en Inglaterra*. Barcelona, Editorial Atelier, p.16.

⁸¹ Principios y recomendaciones para los censos de población y habitación (Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.98.XVII.8), párr. 1.328, p. 57. Rescatado de http://unstats.un.org/unsd/publication/SeriesM/SeriesM_67rev1S.pdf.

plan para distinguir a las personas consideradas sin techo, sin vivienda, en vivienda insegura o en vivienda inadecuada, llamado ETHOS (European Typology on Homelessness)⁸², en el que se considera persona sin techo, o sin hogar dicho de otro modo, a quienes viven a la intemperie, duermen en refugios teniendo que pasar el resto del tiempo en la calle, o están en albergues para gente sin hogar o alojamientos temporales.

De acuerdo con Pedro José Cabrera y María José Rubio Martín⁸³, las causas del “sinhogarismo” son: a) personales, como el alcoholismo, toxicomanías, problemas de salud mental o ruptura de la red social; b) estructurales, como pueden ser la distribución de la riqueza entre los ciudadanos, las limitaciones del acceso al mercado de trabajo y la calidad de los empleos o el fenómeno de la inmigración sin la debida regulación; y c) institucionales, como la insuficiente respuesta de los organismos públicos de cara a la prevención y atención a las personas sin hogar, sus modelos de gestión y las formas que adopta.

En España, en el año 2012, según el Instituto Nacional de Estadística, el número de personas sin hogar que recibía servicios de centros asistenciales era 22.938 personas⁸⁴. Sin embargo, como indica Pedro José Cabrera, *“a comienzos del año 2001 existían en España 20,1 millones de viviendas para un total de 40,8 millones de habitantes (...) el 68’5% de estas viviendas eran usadas como vivienda principal, un 16% se utilizaban como vivienda secundaria (para vacaciones, etc.) y casi un 14%, o lo que es lo mismo, 2.894.986 viviendas, se encontraban vacías”*⁸⁵. Y, tristemente, aun diez años después (Censo 2011⁸⁶), tenemos seis millones más de habitantes, cinco millones más de viviendas y 3.443.365 viviendas vacías.

Cabría pues buscar posibles soluciones a este problema, pero todas ellas claramente desembocarían en la acción estatal si realmente se buscasen resultados

⁸² Vid. European Observatory on Homelessness de FEANTSA. Rescatado de <http://www.feantsa.org>.

⁸³ Vid. Cabrera Cabrera, P.J., Y Rubio Martín, M.J., (2008), "Las personas sin hogar, hoy", *Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración* n° 75, pp. 51-74.

⁸⁴ Vid. Instituto Nacional de Estadística, Encuesta sobre las personas sin hogar (2012). Rescatado de http://www.ine.es/dyngs/INEbase/es/operacion.htm?c=Estadistica_C&cid=1254736176817&menu=ultiD atos&idp=1254735976608.

⁸⁵ Cabrera Cabrera, P.J., (2008), “Personas sin hogar”, Hernández Pedreño, M. (coord.), *Exclusión social y desigualdad*, Murcia, Universidad de Murcia, Servicio de Publicaciones, pp. 185-229.

⁸⁶ Vid. Instituto Nacional de Estadística, Censo de Población y Viviendas 2011. Rescatado de http://www.ine.es/censos2011_datos/cen11_datos_inicio.htm.

positivos generales. Así, algunas de las posibles medidas serían implementar el alquiler de vivienda social, ampliándolo para dar cabida a las personas aun sin hogar, o una política de renta básica que permitiese a esas personas costearse dichos alquileres y a la vez subsistir. Además, si consideramos las posibles causas personales que indicaban el profesor Pedro José Cabrera Cabrera y María José Rubio Martín de forma conjunta, tal vez podría ser útil promover programa de apoyo psicológico individual hacia estas personas que se ven afectadas por la toxicomanía y las enfermedades mentales con el fin de solucionar realmente los problemas que les llevan a esa situación. Pero, sobre todo, hay que tener presente que, aunque aquí se analice la situación de España respecto de este problema, la cuestión de las personas sin hogar se da prácticamente en la totalidad del planeta, por lo que la verdadera solución sería un intento de todos los estados por promover la vivienda social para todas aquellas personas que carecen de ella.

4.2. Infravivienda

El artículo segundo de la Ley de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas define la infravivienda como *“la edificación, o parte de ella, destinada a vivienda, que no reúna las condiciones mínimas exigidas de conformidad con la legislación aplicable (...) En todo caso, se entenderá que no reúnen dichas condiciones las viviendas que incumplan los requisitos de superficie, número, dimensión y características de las piezas habitables, las que presenten deficiencias graves en sus dotaciones e instalaciones básicas y las que no cumplan los requisitos mínimos de seguridad, accesibilidad universal y habitabilidad exigibles a la edificación”*⁸⁷.

Analizando esta descripción, hemos de tener en cuenta para determinad cuando estamos ante una infravivienda, en primer lugar, el tamaño. De acuerdo con la ley, la vivienda debe contar con la superficie, numero, dimensión y características de las piezas habitables suficientes, es decir, la construcción debería contar con espacios suficientes e individuales para cocinar y comer, dormir, y llevar a cabo las necesidades higiénicas básicas. Según Alonso Torrén, hay hacinamiento *“cuando en la vivienda hay menos de 10 metros cuadrados por persona”*⁸⁸, y según Cáritas Madrid, en relación con el número

⁸⁷ Ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas. Rescatado de https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2013-6938.

⁸⁸ Alonso Torrén, F.J., (1991), “Los problemas de la vivienda entre los pobres”, Documentación social nº85, pp. 153-160.

de habitaciones, hay “*promiscuidad residencial (...) cuando la vivienda dispone de menos de media habitación por persona*”⁸⁹. Por lo tanto dependerá de la cantidad de personas que habiten en la vivienda, pues es una vivienda de una habitación y 30 metros cuadrados dos personas tendrían espacio y habitaciones suficientes, pero si fueran cuatro personas no. En cuanto a las instalaciones básicas, como son el agua corriente, la electricidad y el sistema de evacuación de aguas residuales, se puede considerar infravivienda toda aquella que carezca de servicio, ducha, instalación de fontanería en buen estado y en funcionamiento, e instalación eléctrica adecuada a la normativa. Y por último, en lo referente a seguridad, accesibilidad universal y habitabilidad, como se mencionaba al principio de este trabajo, hablamos de seguridad tanto a nivel estructural de la construcción, garantizando la seguridad física de los que habitan en ella, como también a nivel de temperatura, clima y enfermedades; hablamos de habitabilidad en cuanto a la suficiencia de tamaño, pues cada persona precisa de un espacio en el que desarrollar su intimidad propia; y hay accesibilidad universal cuando hay accesibilidad física a la vivienda y adaptación, cuando sea necesario, a la movilidad reducida de quienes la habiten. Por tanto, las construcciones se consideraran, de acuerdo con el estudio de Cáritas Madrid, en estado ruinoso cuando estén apuntaladas o haya declaración oficial de ruina, en mal estado cuando existan problemas estructurales graves como hundimientos o grietas, o simplemente en estado deficiente cuando existan problemas estructurales moderados como humedades o filtraciones de agua en cubiertas.

Por poner algún ejemplo de la actualidad de este problema, el periódico El Mundo, en marzo de 2016, afirmaba que en la Cañada Real Galiana, uno de los mayores asentamientos de infravivienda, había más de 8.000 personas y unas 2.700 viviendas, todas ellas ilegales, en terreno no edificable. En este artículo, José Antonio Martínez Páramo, nombrado en enero comisionado para la Cañada Real Galiana, describía algunas construcciones del lugar como “*la típica chabola con cuatro palos y dos plásticos*”⁹⁰. Sin salir de Madrid, podemos encontrar más poblados chabolistas, como El Gallinero. Y es que este tipo de construcciones tienden a acumularse en poblados en que la salubridad y la higiene son prácticamente inexistentes, así como otros servicios

⁸⁹ Flores Martos, R., Gómez González, E., Ruiz Cubero, M. y Ubrich, T., (2007), *La infravivienda en la diócesis de Madrid*, Madrid, Cáritas Madrid, p. 31.

⁹⁰ Treceño, J., 31/03/2016, “Luz y agua en la Cañada Real Galiana”, *El Mundo* [Artículo de prensa]. Recuperado de <http://www.elmundo.es/madrid/2016/03/31/56fc0925268e3e45228b45ee.html>.

esenciales como la salud o la educación, pues normalmente se encuentran en la periferia y los medios económicos de quienes habitan en estos lugares son muy bajos.

En cuanto a soluciones, son varios los planes de Comunidades Autónomas y ciudades los que prevén el desalojo y reubicación de las personas que habitan este tipo de construcciones, pero no se dedica el capital necesario a este tipo de medidas, por lo que aún persiste el problema, que depende de la coyuntura económica. Sin embargo, también hay ocasiones en que la reubicación de estas personas, a pesar de suponer una mejora de su situación, crea un nuevo problema, pues colocar a estos colectivos en una zona concreta de viviendas suele suponer la creación de guetos que acaban siendo discriminados.

4.3. Campos de refugiados

De acuerdo con la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, vigente en España desde 1978, el término “refugiado” se aplica a toda persona que *“debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, se encuentre fuera del país de su nacionalidad y no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera acogerse a la protección de tal país; o que, careciendo de nacionalidad y hallándose, a consecuencia de tales acontecimientos, fuera del país donde antes tuviera su residencia habitual, no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera regresar a él”*⁹¹. Cabe mencionar que este convenio reconoce un derecho a la vivienda a los refugiados. Por otra parte, el Comité Español del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) define los campos de refugiados como *“asentamientos temporales para la atención y la acogida de las personas refugiadas”*⁹². Por tanto, podemos resumir que los campos de refugiados son asentamientos temporales en que se acogen a todas aquellas personas que huyen de su país por el miedo fundado a ser perseguido en él, con motivo de guerra o persecución de un determinado grupo social, no pudiendo regresar a dicho país. Los campos de refugiados más significativos son los

⁹¹ Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, hecha en Ginebra el 28 de julio de 1951. Rescatado de http://noticias.juridicas.com/base_datos/Admin/iaecer.html.

⁹² Comité Español del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, (2016), *Anatomía de un campo de refugiados: atención y necesidades*, p. 3.

africanos, como el de Dadaab en Kenia, o los de Tinduf en Argelia, y los provocados por la guerra en Siria, en Grecia y Turquía.

Por lo que suponen, los campos de refugiados, establecidos gracias a la colaboración entre estados y organizaciones internacionales, cuentan con una serie de servicios a las personas que se encuentran o son acogidas en ellos. Estos servicios se dividen en inmediatos y a largo plazo. Los inmediatos son los de: a) registro, con los datos de la persona y familia, su origen, y el motivo de huida; b) alojamiento, en tiendas de material textil, de entre 3 y 6 metros cuadrados, y agrupándose en función de nacionalidad, religión, raza, cultura o costumbres; c) atención médica y psicológica, para la recuperación del estado en que llegan las personas tras las travesías de huida y la superación de los posibles traumas que arrastren por la situación; d) seguridad y bienestar, dentro de lo posible, mediante el establecimiento de normas internas; e) educación, pues no son pocos los menores de edad que ingresan en estos campos; f) alimentación, mediante raciones diarias básicas para vivir. En cuanto a los servicios, o más bien soluciones, a largo plazo la función de estos campos de refugiados es temporal, por lo que se pretende, cuando sea posible y seguro, el retorno voluntario al país, o en su caso el reasentamiento en otro país diferente⁹³.

Sin embargo, pese a todo ello, hay problemas y obstáculos obvios que dificultan, y a veces imposibilitan, la labor de estos campos de refugiados. Los problemas más comunes son la falta de recursos, el continuo desplazamiento, la inseguridad, los desastres naturales y el recrudecimiento de la guerra⁹⁴. En este contexto, es muy destacada la situación de los mencionados campos de Tinduf, que reciben los nombres de El Aioun, Smara, Ausserd, Rabouni y Dhaila, en referencia a las cinco ciudades más importantes del Sáhara Occidental ocupado. Estos campos llevan activos y acogiendo saharauis desde que España se retiró del Sáhara Occidental a mediados de los setenta, cuando surgió el conflicto armado por el control del territorio, trascendiendo por completo las barreras de la temporalidad. En este territorio, las temperaturas alcanzan los 54° centígrados con facilidad, y en octubre suele haber lluvias que provocan inundaciones. Además, este clima combinado con las características del desierto impide

⁹³ Vid. Comité Español del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, (2016), *Anatomía de un campo de refugiados: atención y necesidades*, pp. 4-5.

⁹⁴ Vid. Comité Español del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, (2016), *Anatomía de un campo de refugiados: atención y necesidades*, pp. 9-10.

el buen desarrollo de la agricultura y la ganadería, lo cual agrava aún más la situación si añadimos la escasez de financiación que sufren. Todo ello hace que el derecho a la vivienda de estas personas sea por completo inaplicable, para lo cual la única solución es la cooperación internacional por el fin del conflicto y la vuelta de estas personas a su hogar.

4.4. Desahucios

En principio, el desahucio es una medida legal utilizada por los acreedores y propietarios para exigir judicialmente y de manera legítima lo que les pertenece, una deuda o la posesión de un inmueble, respectivamente. Así, un arrendador puede exigir de un arrendatario que este abandone el inmueble arrendado por falta de pago de las cuotas estipuladas contractualmente por ese arrendamiento. Por otro lado, en materia hipotecaria, el desahucio proviene de la ejecución de una hipoteca constituida sobre un inmueble, en la cual ha surgido una deuda como consecuencia del impago de las cuotas periódicas establecida para la devolución del préstamo garantizado con dicha hipoteca. Hasta aquí, todo resulta a simple vista propio de un ordenamiento jurídico del siglo XXI.

Sin embargo, el problema surge desde el preciso instante en que una persona, por falta de medios económicos, se queda sin hogar junto con su familia, privado del derecho a disfrutar de una vivienda, y privado también de todos los derechos ligados a este. Por otro lado, podría decirse que esto ocurre con normalidad cada día en alguna parte del mundo, pero lo que no ocurre con tanta asiduidad es que se produzca un volumen elevado de ejecuciones hipotecarias de viviendas habituales, en un mismo país, y por causas tan similares en la gran mayoría de los casos. Y es que, como señala Gutiérrez Santiago, *“la aguda y extraordinaria crisis económica que desde 2007-2008 ha asolado España ha traído consigo, entre otros reveses –vinculados a las cifras alarmantes de desempleo– una avalancha de ejecuciones hipotecarias que han culminado con el lanzamiento de los deudores incapaces de hacer frente al pago de sus cuotas hipotecarias”*⁹⁵. Ello, unido a una serie de prácticas bancarias muy

⁹⁵ Gutiérrez Santiago, P., (2015), “Mecanismos «alternativos» frente al desahucio hipotecario de la vivienda habitual”, *Revista Jurídica de la Universidad de León*, nº 2, pp. 3-69.

desafortunadas para el ciudadano, como las cláusulas abusivas y el sobreendeudamiento por la concesión indiscriminada de hipotecas, ha propiciado que cientos de miles de españoles y españolas hayan perdido su vivienda frente a las entidades financieras, quedando en gran parte de los casos un remanente de deuda que aun han de pagar los desahuciados. Por otro lado, ello tiene consecuencias más allá de la pérdida del inmueble en sí, y es que *“las problemáticas intermedias del desahucio inciden en la quiebra de la integración social, desde el fracaso escolar en los niños hasta los problemas psicológicos, la pérdida de la autoestima y de relaciones sociales, y los sentimientos de impotencia y frustración por los obstáculos crecientes para su inserción laboral”*⁹⁶.

En cuanto a las soluciones, podría decirse que el primer paso para frenar esta situación lo dio el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, al declarar en su Sentencia de 14 de marzo de 2013⁹⁷ que las cláusulas del contrato hipotecario que causasen un desequilibrio importante en detrimento del consumidor, y aceptadas mediante la actuación del profesional faltando a la buena fe, no eran válidas, y por tanto se consideraban nulas. Desde entonces, la revisión de los contratos hipotecarios ha supuesto una reducción en las ejecuciones hipotecarias. Por otro lado, el 6 de noviembre de 2015 se aprueba, por acuerdo del Consejo de Ministros, la Estrategia Nacional Integral Para Personas Sin Hogar 2015-2020⁹⁸, que tiene por objetivos principales: la prevención del “sinhogarismo”, previniendo sus causas y estableciendo protocolos de detección e intervención temprana; la sensibilización de la sociedad y defensa contra la discriminación de las personas sin hogar, promoviendo el derecho a una imagen veraz y respetuosa de las mismas, facilitando el acceso a los servicios y a las prestaciones sociales y luchando contra la violencia ejercida contra este colectivo; restaurar el proyecto de vida, mediante acompañamiento profesional de cada caso, mejorando la empleabilidad del individuo y estableciendo medidas de arraigo en la comunidad; y, por último, reforzar el sistema público de atención a las personas sin hogar para un mejor

⁹⁶ Sabater Fernández, C. y Giró Miranda, J., (2015), “La nueva pobreza. El desahucio como proceso de exclusión”, *Ehquidad*, nº 3, pp. 77-106.

⁹⁷ Vid. Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) sobre incompatibilidad del régimen español de ejecuciones hipotecarias y desahucios con el Derecho de la Unión Europea de protección de los consumidores, de 14 de marzo de 2013, pfo. 76. Recuperado de http://www.derechoshumanos.net/jurisprudencia/TJUE/Sentencia-Vivienda-ejecucion-hipotecaria-desahucios.htm#Footnote*.

⁹⁸ Vid. Estrategia Nacional Integral Para Personas Sin Hogar 2015-2020. Rescatado de <http://www.msssi.gob.es/ssi/familiasInfancia/inclusionSocial/docs/ENIPSH.pdf>.

conocimiento, información y evaluación. Todo ello son medidas destinadas a la inclusión de las personas sin hogar dentro de la sociedad, para evitar la discriminación de las mismas, pero también para ayudarlas a retomar un rumbo económico que les permita normalizar su situación en lo que a derechos se refiere.

Sin embargo, en palabras de Agüero Ortiz, *“hasta que dichas medidas no sean desarrolladas mediante planes concretos con dotaciones económicas específicas no podrá evaluarse el alcance de la estrategia o, más bien, de tales planes”*⁹⁹.

5. CONCLUSIONES

En el desarrollo de este trabajo, se ha analizado lo que significa la vivienda para diferentes sectores de la sociedad actual, desde la consideración inicial de esta como el primer refugio del hombre, hasta la consideración final de la misma como el último refugio del hombre. Y digo esto porque resulta paradójico observar como empezamos construyendo pequeños chamizos, como los que describía al principio, para refugiarnos de la intemperie y las amenazas exteriores, y terminamos, cuando no nos queda nada más que esperanza y la calle, volviendo a reconstruir esas chabolas, de nuevo con los materiales del entorno inmediato, y prácticamente con las mismas carencias que en los comienzos de la humanidad. Dicho esto, en cuanto a las tres partes principales de mi trabajo puedo extraer las siguientes conclusiones:

Primera.- Si algo se puede sacar en claro del estudio de aquello que supone para el ser humano su vivienda, es que necesitamos, desde que tenemos uso de razón, de un refugio, un último reducto que consideramos impenetrable, para defendernos y sobrevivir a todo aquello que nos asusta o nos daña. Un lugar en el que, además, podamos imponer nuestra propia ley, aunque esa ley sea tan solo *“en mi hambre mando yo”*, aunque solo sea para sentirse libre en su espacio propio. Y es que, así como el ser humano está en constante evolución, también lo está el entorno que habita, su vivienda, su ciudad, su sociedad; todo evoluciona y cambia con el ser humano, tanto sus concepciones jurídicas como su sentido antropológico de lo que es la vivienda. Y por

⁹⁹ Agüero Ortiz, A., (2015), *«Sinhogarismo»: Estrategia Nacional Integral para personas sin hogar 2015-2020*, Castilla La Mancha, Publicaciones Jurídicas CESCO, p. 14.

ello, por mucho que nos esforcemos en definir lo que es una vivienda, lo que le aporta dignidad y adecuación, o incluso lo que podemos considerar como servicios básicos, todos estos conceptos no son más que percepciones, percepciones de personas extraídas de las circunstancias que les toca vivir, que componen descripciones que cambiarán con el tiempo. Así se ve claramente en las diferencias que presenta la idea de dignidad desde el punto de vista indígena respecto del punto de vista “civilizado”, pues para los primeros es el humano el que se adapta al medio y vive en consonancia con los espíritus de la naturaleza, y su dignidad se acrecienta en la medida en que respeta esa naturaleza que, como una madre, le proporciona lo necesario para vivir, mientras que para los segundos es el medio en el que habita el que debe ser adaptado por el hombre, según sus gustos y consideración de lo necesario, concibiendo la dignidad como la correcta adaptación de ese medio a las necesidades humanas consideradas básicas según las circunstancias histórico-sociales.

Segundo.- En lo referente ya al derecho a una vivienda digna y adecuada en España, puede decirse que no siempre los planes salen bien, y es que ese podría ser el resumen de todo el acompañamiento legal que ha recibido este derecho en nuestro país a lo largo de su historia. Así, en las sucesivas normas que se sancionaban antes de 1978, podíamos ver constantemente como los intentos de solucionar el déficit habitacional, generado por la destrucción causada por la Guerra Civil y el continuo movimiento migratorio desde el medio rural al urbano, si bien conseguía pequeños avances, nunca alcanzaban la suficiencia necesaria para contrarrestar el problema, que avanzaba a mayor velocidad que la estrategias estatales. En parte de las ocasiones, incluso, podía observarse que la solución traía nuevos problemas consigo. Pero esto no es un defecto característico ni mucho menos de la etapa preconstitucional, ya que puede observarse claramente como las normas postconstitucionales sobre vivienda van imprimidas del mismo carácter temporal, urgente, y casi apresurado en lo que a soluciones se refiere. Tanto es así que, como por costumbre, cada vez que aparece una nueva norma los ciudadanos empiezan a temblar por los resultados de la misma y comienzan a idear posibles soluciones a los problemas que vendrán de esos resultados, y así sucesivamente en un ciclo que no acaba. Sin embargo, parece que ello no es sino la consecuencia directa de esa constante evolución de la que hablaba antes, tan característica del ser humano como su propia imperfección, y ante la cual solo nos queda, simplemente, mejorar poco a poco.

Tercero.- Es precisamente esa mejora progresiva la que debe ir poniendo solución a los grandes problemas que sobre la vivienda se generan constantemente a lo largo y ancho del globo, pues, como hemos visto, cuando el ser humano carece de algo tan imprescindible como es el refugio su propia personalidad se desvirtúa, y toma caminos oscuros que lo llevan al sufrimiento. La falta de vivienda, el habitar en condiciones infrahumanas, o el verse uno mismo privado repentinamente del lugar en el que vive, son circunstancias en las que las personas sufren, no solo físicamente, sino también a nivel emocional, llevándolos a transgredir las barreras legales de la sociedad movidos por la necesidad. Y, en parte, podría decirse que es en esto último donde radica la esperanza de obtener soluciones, pues demuestra que la gente no está dispuesta a rendirse ante los problemas. Bien por los cauces legales y democráticos, bien por la vía de hecho, el ser humano saca al exterior su instinto más básico, el de supervivencia, y trata de resolver las dificultades que pone la vida frente a él, ya sea ante la falta de vivienda, alimento o derechos sociales en general.

Es esta necesidad de sobrevivir y la cooperación entre personas, estados y organizaciones, las que poco a poco van haciendo del mundo un lugar mejor, y son estos cauces los que, junto con la justicia y la buena fe, acabarán por traer soluciones.

6. BIBLIOGRAFÍA

- ABRIL, E., (2010), “La tutela de los derechos sociales y su relación conceptual con las nociones de estado y ciudadanía”, Silvina Ribotta y Andrés Rossetti (eds.), *Los derechos sociales en el siglo XXI. Un desafío clave para el derecho y la justicia*, Madrid, Dykinson.
- AGÜERO ORTIZ, A., (2015), «*Sinhogarismo*»: *Estrategia Nacional Integral para personas sin hogar 2015-2020*, Castilla La Mancha, Publicaciones Jurídicas CESCO.
- ALEXY, R., (1993), *Teoría de los derechos fundamentales*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales.
- ALMEIDA, CARLOS; MORA, JULIÁN y DOS REIS, FERNANDO (2010): “Vivienda y Territorio”. *M+A Revista Electrónica de Medioambiente UCM* N° 8. Rescatado de <https://www.ucm.es/data/cont/media/www/pag-41214/almeidamoradosreis.pdf>.
- ALONSO TORRÉNS, F.J., (1991), “Los problemas de la vivienda entre los pobres”, *Documentación social* n°85.
- ANSUÁTEGUI ROIG, F.J., (2010), “Algunos mitos, realidades y problemas en torno a los derechos sociales”, Silvina Ribotta y Andrés Rosetti (eds.), *Los derechos sociales en el siglo XXI. Un desafío clave para el derecho y la justicia*, Madrid, Dykinson.
- BELORGEY, J.M., (2007), “La Carta Social Europea del Consejo de Europa y su órgano de control: el Comité Europeo de Derechos Sociales”, *Revista de Derecho Político*, N° 70.
- BENJAMIN, W., (1961), *Sobre el programa de la filosofía futura y otros ensayos*, Caracas, Monte Ávila Editores, traducción de Roberto C. Vernengo.
- BOURDIEU, P., (1991), *El sentido práctico*, Madrid, Taurus, traducción de Álvaro Pazos.
- CASCAJO CASTRO, J. L., (2009), “Los derechos sociales, hoy”, *Revista catalana de dret públic*, n°38.
- CABRERA CABRERA, P.J., (2008), “Personas sin hogar”, Coordinador Hernández Pedreño, M., *Exclusión social y desigualdad*, Murcia, Universidad de Murcia, Servicio de Publicaciones.

- CABRERA CABRERA, P.J., y RUBIO MARTÍN, M.J., (2008), "Las personas sin hogar, hoy", *Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración* nº 75.
- EDELMAN, B., (1984), *La maison de Kant. Conte moral*, París, Payot.
- ELIADE. M, (1982), *O Sagrado e o Profano*, Lisboa, Ed. Livros do Brasil.
- FERRANDO NICOLAU, E. (1992): "El derecho a una vivienda digna y adecuada", *Anuario de filosofía del derecho*, Nº 9.
- FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T., (2005), *Manual de Derecho urbanístico*, Madrid, El Consultor.

- FLORES MARTOS, R., GÓMEZ GONZÁLEZ, E., RUIZ CUBERO, M. y UBRICH, T., (2007), *La infravivienda en la diócesis de Madrid*, Madrid, Cáritas Madrid.
- GARCÍA-MONTALVO, J., (2007), "Algunas consideraciones sobre el problema de la vivienda en España", *Papeles de Economía española, Fundación de las Cajas de Ahorro*, Nº 113.
- GÓMEZ ISA, F., (2013), "El derecho al desarrollo de los Pueblos Indígenas", editores Felipe Gómez Isa y Mikel Berraondo, *Los derechos indígenas tras la Declaración: El desafío de la implementación*, Bilbao.
- GONZÁLEZ ORDOVÁS, M.J., (2013), *El derecho a la vivienda: reflexiones en un contexto socioeconómico complejo*, Madrid, Dykinson.
- GONZÁLEZ ORDOVÁS, M.J., (2000), *Políticas y estrategias urbanas*, Madrid, Fundamentos.
- GUIGLIA, G., (2011), "El derecho a la vivienda en la carta social europea: a propósito de una reciente condena a Italia del comité europeo de derechos sociales", *Revista de Derecho Político*, Nº 82.
- GUILLÉN NAVARRO, N.A., (2010), *La vivienda social en Inglaterra*. Barcelona, Editorial Atelier.
- GUTIÉRREZ SANTIAGO, P., (2015), "Mecanismos «alternativos» frente al desahucio hipotecario de la vivienda habitual", *Revista Jurídica de la Universidad de León*, nº 2.
- IBÁÑEZ, J., (1994), *Por una sociología de la vida cotidiana*, Madrid, Siglo XXI.

- Kelsen, H., (1991), *Teoría pura del derecho*, Méjico, Porrúa, traducción de R. J. Vernengo.
- LESTEL, D., (2001), *Les Origines Animales de la Culture*, Paris, Flammarion.
- LOPEZ VALENCIA, F., (1929), *El problema de la vivienda en España*, Madrid, Ministerio de Trabajo y Previsión.
- OCHOA RUÍZ, N., (2004), *Los Mecanismos Convencionales de Protección de los Derechos Humanos en las Naciones Unidas*, Pamplona, Civitas – Aranzadi.
- PISARELLO, G., (2009), “El derecho a la vivienda como derecho social: implicaciones constitucionales”, *Revista catalana de dret públic*, nº 38.
- PISARELLO, G. (2003), *Vivienda para todos: un derecho en (de) construcción, el derecho a una vivienda digna y adecuada como derecho exigible*, Madrid, Icaria.
- ROSSETTI, A., (2010), “Algunos mitos, realidades y problemas en torno a los derechos sociales”, Silvina Ribotta y Andrés Rossetti (eds.), *Los derechos sociales en el siglo XXI. Un desafío clave para el derecho y la justicia*, Madrid, Dykinson.
- SABATER FERNÁNDEZ, C. y GIRÓ MIRANDA, J., (2015), “La nueva pobreza. El desahucio como proceso de exclusión”, *Ehquidad*, nº 3.
- SCHOENAUER, N., (1984), *6000 años de hábitat: De los poblados primitivos a la vivienda urbana en las culturas de oriente y occidente*, Barcelona, Gustavo Gili, versión castellana por Josefina Frontado.
- TRECEÑO, J., 31/03/2016, “Luz y agua en la Cañada Real Galiana”, *El Mundo* [Artículo de prensa]. Recuperado de <http://www.elmundo.es/madrid/2016/03/31/56fc0925268e3e45228b45ee.html>.
- WHITMORE, A., (2013), “Los pueblos indígenas y las industrias extractivas”, editores Felipe Gómez Isa y Mikel Berraondo, *Los derechos indígenas tras la Declaración: El desafío de la implementación*, Bilbao.
 - Comité Español del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, (2016), *Anatomía de un campo de refugiados: atención y necesidades*.
 - Estrategia Nacional Integral Para Personas Sin Hogar 2015-2020. Rescatado de

http://www.msssi.gob.es/ssi/familiasInfancia/inclusionSocial/docs/ENIP_SH.pdf.

- Instituto Nacional de Estadística, Encuesta sobre las personas sin hogar (2012). Rescatado de http://www.ine.es/dyngs/INEbase/es/operacion.htm?c=Estadistica_C&cid=1254736176817&menu=ultiDatos&idp=1254735976608.
- Instituto Nacional de Estadística, Censo de Población y Viviendas 2011. Rescatado de http://www.ine.es/censos2011_datos/cen11_datos_inicio.htm.
- Observación General N°4, de 13 de diciembre de 1991, del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Rescatado de <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/BDL/2005/3594.pdf?view=1>.
- Principios y recomendaciones para los censos de población y habitación (Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.98.XVII.8), párr. 1.328, p. 57. Rescatado de http://unstats.un.org/unsd/publication/SeriesM/SeriesM_67rev1S.pdf.
- Recomendación sobre la vivienda de los trabajadores, Organización Internacional del Trabajo. Rescatado de http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=1000:12100:0::NO:12100:P12100_INSTRUMENT_ID:312453.

NORMATIVA

- Carta Social Europea (Revisada). Rescatado de <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=090000168047e013>.
- Código Orgánico Integral Penal ecuatoriano. Rescatado de http://www.justicia.gob.ec/wp-content/uploads/2014/05/c%C3%B3digo_org%C3%A1nico_integral_penal_-_coip_ed._sdn-mjdhc.pdf.
- Constitución De La Republica Del Ecuador. Rescatado de http://www.asambleanacional.gov.ec/documentos/constitucion_de_bolsillo.pdf.

- Constitución Española. «BOE» núm. 311, de 29/12/1978. Rescatado de <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1978-31229>.
- Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia. Rescatado de <http://bolivia.justia.com/nacionales/nueva-constitucion-politica-del-estado/primer-parte/titulo-i/capitulo-primer/#articulo-2>.
- Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, hecha en Ginebra el 28 de julio de 1951. Rescatado de http://noticias.juridicas.com/base_datos/Admin/iaecer.html.
- Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial. Rescatado de <http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CERD.aspx>.
- Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer. Rescatado de <http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/text/sconvention.htm>.
- Convención sobre los Derechos del Niño. Rescatado de <http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CRC.aspx>.
- Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares. Rescatado de <http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CMW.aspx>.
- Convenio sobre política social (territorios no metropolitanos), Organización Internacional del Trabajo. Rescatado de <http://www.prevencionintegral.com/documentacion/directrices-oit/c82-convenio-sobre-politica-social-territorios-no-metropolitanos>.
- Convenio sobre política social (normas y objetivos básicos), Organización Internacional del Trabajo. Rescatado de <http://www.prevencionintegral.com/documentacion/directrices-oit/c117-convenio-sobre-politica-social-normas-objetivos-basicos>.
- Gaceta de Madrid N° 164, de 13/06/1911.
- Gaceta de Madrid N° 345, de 11/12/1921.
- Ley de 19 de abril de 1939 estableciendo un régimen de protección a la vivienda de renta reducida y creando un Instituto Nacional de la Vivienda encargado de su aplicación, rescatado de http://www.juntadeandalucia.es/fomentoyvivienda/estaticas/sites/consejeria/contenidos/normativas/areas/vivienda/documentos/Ley_19_abril_1939.pdf.
- Ley de 15 de Julio de 1954 sobre Viviendas de Renta Limitada, rescatado de https://sede.fomento.gob.es/NR/rdonlyres/B957A32D-2019-4FC6-B90D-8F44F8A7A843/104323/L_150755.pdf.
- Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación. Rescatado de <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1999-21567>.

- Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social. Rescatado de <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2000-544> .
- Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía. Rescatado de <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2007-5825> .
- Ley 1/2010, de 8 de marzo, Reguladora del Derecho a la Vivienda en Andalucía. Rescatado de <https://www.boe.es/boe/dias/2010/03/30/pdfs/BOE-A-2010-5218.pdf> .
- Ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas. Rescatado de https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2013-6938.
- Orden PRE/1794/2011, de 29 de junio, por la que se dictan instrucciones para la formación de los censos de población y viviendas del año 2011. Publicado en: «BOE» núm. 155, de 30 de junio de 2011, páginas 69541 a 69569. Rescatado de <http://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2011-11221>.
- Real Decreto-Ley 31/1978, de 31 de octubre, sobre Política de Viviendas de Protección Oficial. Rescatado de <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1978-27765> .
- Real Decreto 233/2013, de 5 de abril, por el que se regula el Plan Estatal de fomento del alquiler de viviendas, la rehabilitación edificatoria, y la regeneración y renovación urbanas, 2013-2016. Rescatado de <http://www.boe.es/boe/dias/2013/04/10/pdfs/BOE-A-2013-3780.pdf> .
- Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana. Rescatado de <https://www.boe.es/boe/dias/2015/10/31/pdfs/BOE-A-2015-11723.pdf> .

JURISPRUDENCIA

- Sentencia del Tribunal Constitucional 152/1988, de 20 de julio de 1988.
- Sentencia del Tribunal Constitucional, en Pleno, 10/2002, de 17 de enero de 2002, sobre cuestión de inconstitucionalidad 2829/94, planteada por la Sección Cuarta de la Audiencia Provincial de Sevilla respecto del art. 557 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal.

- Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) sobre incompatibilidad del régimen español de ejecuciones hipotecarias y desahucios con el Derecho de la Unión Europea de protección de los consumidores, de 14 de marzo de 2013. Recuperado de http://www.derechoshumanos.net/jurisprudencia/TJUE/Sentencia-Vivienda-ejecucion-hipotecaria-desahucios.htm#Footnote*.