

V. LA VIVIENDA EN ESPAÑA: UN DERECHO POR CONQUISTAR

Ada Colau

En una apuesta por un crecimiento fácil, rápido y cortoplacista, España se entregó durante años a la fiesta del ladrillo. Se produjeron más viviendas que en Alemania, Italia y Francia juntas y, sin embargo, esta sobreproducción (aumento de la oferta) no significó que la vivienda fuera más accesible: al contrario, desmintiendo el dogma neoliberal, los precios no dejaron de subir, haciendo que España fuera uno de los países de la Unión Europea donde acceder a una vivienda resultaba más caro. Entre otros, dos elementos clave explican esta paradoja: por un lado, tipos de interés bajos y liberalización del crédito, que permitían a los bancos prestar todo el dinero que quisieran a quien quisieran a plazos temporales muy largos; por otro lado, la posibilidad de especular con millones de viviendas vacías sin penalización alguna. Fruto de este modelo, el Estado propició la confusión del derecho a la vivienda con el derecho al crédito, lo que impulsó la propiedad privada más allá de límites razonables a través del sobreendeudamiento de buena parte de la población.

Durante años la población escuchó un único mensaje repetido por inmobiliarias, promotoras, constructoras, entidades financieras, administraciones públicas y medios de comunicación: la vivienda nunca baja. La vivienda es una inversión segura. Las ministras de vivienda, año tras año, repetían «ahora es el mejor momento para comprar». Y lo respaldaban con unas políticas fiscales que desgravaban únicamente por compra, con una política de suelo que incentivaba la especulación, con una liberalización del alquiler que lo desautorizaba como alternativa real y con un insignificante parque de vivienda social.¹ A pesar del mandato constitucional (art. 47 de la

1. Sobre las patologías del modelo español, silenciadas por el discurso hegemónico, alertaron movimientos ciudadanos independientes como VdeVivienda, nacida en 2006, y economistas de amplia trayectoria como José Manuel Naredo, pionero en la denuncia de la burbuja inmobiliaria a través de numerosas publicaciones Naredo (1986 y 2011).

Constitución española),² España nunca hizo una política para garantizar el derecho a la vivienda; se limitó a realizar una política económica que utilizó la mercantilización de la vivienda como suculenta fuente de ingresos para determinados sectores privados y la propia administración.

Estallido de la burbuja y crisis hipotecaria

Pero las cosas siempre pueden ir a peor. Si durante la burbuja inmobiliaria España era uno de los países europeos con mayores dificultades de acceso a la vivienda a causa de los elevados precios,³ con el estallido de la burbuja y la llegada de la crisis al problema del acceso se suma la pérdida de vivienda para miles de personas que, hasta ese momento y según las estadísticas, tenían resuelta la cuestión habitacional. En un país donde el principal gasto de los hogares es la vivienda y en el que durante años se ha impulsado la propiedad privada como forma de tenencia casi exclusiva (rozando el 90% del parque total de viviendas), cuando disminuyen los ingresos el primer gasto al que no se puede hacer frente es la hipoteca. Con una tasa de desempleo superior al 22%, las personas sin trabajo remunerado superan los 5.270.000, y 1.575.000 de hogares tienen a todos sus miembros en paro,⁴ por lo que es fácil intuir la magnitud de la tragedia hipotecaria.

En efecto, entre 2007 y el tercer trimestre de 2011 se han iniciado 328.720 ejecuciones hipotecarias en España. Según los datos de 2011, se están iniciando 212 cada día, 6.348 al mes.⁵ Aunque no todos los procesos afecten a la vivienda habitual, sí que son la mayoría y hay que tener en cuenta que cada proceso de ejecución hipotecaria no afecta a un solo individuo: hay que multiplicar los procesos por el número de personas que habitan la vivienda. Además, en un proceso de ejecución hipotecaria suelen estar implicadas más de una vivienda, puesto que las entidades financieras —conscientes de los riesgos en las hipotecas que estaban concediendo— exigieron avales, y muy a menudo el aval fue la vivienda de familiares cercanos, especialmente los

2. «Todos los españoles tienen derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada. Los poderes públicos promoverán las condiciones necesarias y establecerán 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», Art. 47 de la Constitución española aprobada en 1978.

3. Ver informe del Relator Especial para el Derecho a una Vivienda adecuada de Naciones Unidas, Miloon Kothari, tras su visita al Estado español en misión oficial, <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G08/105/34/PDF/G0810534.pdf?OpenElement>.

4. INE, Encuesta de Población activa, 4.º trimestre 2011, <http://www.ine.es/daco/daco42/daco4211/epa0411.pdf>.

5. Datos del Consejo General del Poder Judicial, disponibles en www.poderjudicial.es.

padres. Aunque la mayoría de firmantes no eran conscientes de ello, el hecho es que los avalistas responden de forma solidaria con sus bienes presentes y futuros, igual que los titulares de la hipoteca, por lo que un proceso de ejecución hipotecaria puede suponer que dos e incluso tres hogares pierdan su vivienda. Así las cosas, estamos hablando de un problema que entre afectados directos e indirectos puede alcanzar y superar los dos millones de personas en la actualidad; una cifra que podría duplicarse en los dos próximos años visto que ningún pronóstico anuncia el final de la recesión.

Con este volumen de afectación no es de extrañar que en febrero de 2009 naciera la Plataforma de Afectados por la Hipoteca (PAH), cuya primera valiosa aportación fue, además de visibilizar la cantidad de ejecuciones que se estaban produciendo, poner sobre la mesa una anomalía jurídica del procedimiento español de consecuencias devastadoras: en España, la entrega de la vivienda no es suficiente para saldar la deuda, ya que el préstamo recae sobre la persona, no sobre el bien hipotecado, que se limita a ser una garantía que no necesariamente será suficiente para extinguir el préstamo. Cuando se produce la situación de impago, la vivienda va a subasta; si la subasta queda desierta (y es lo que está ocurriendo en más del 90% de los casos debido al actual contexto de crisis) las entidades financieras pueden adjudicarse esa vivienda por el 60% del valor de tasación.⁶ Toda la deuda que no queda cubierta por ese 60%, más intereses de demora y costas judiciales (ambos muy elevados), quedan como una deuda viva para la persona ex propietaria. Una deuda que además genera nuevos intereses, cosa que hace que, a la práctica, sea imposible saldarla jamás.

Es decir, las personas que, contra su voluntad, sufren una crisis de la que no son responsables y como consecuencia pierden su empleo o ven disminuir considerablemente sus ingresos, no pueden pagar la hipoteca y por ello se enfrentan al drama de perder la vivienda. Pero además, de repente descubren que la entrega de la vivienda no libra de la deuda, y tras la subasta se encuentran con deudas de cientos de miles de euros que generan nuevos intereses y que por lo tanto son imposibles de saldar. La anomalía respecto a otros países es doble: por un lado, en ningún otro país existe la posibilidad de adjudicarse la vivienda por un 60%, u otro porcentaje similar; se trata de una cantidad totalmente arbitraria que no responde a ningún valor objetivo (tasación inicial o actual, por ejemplo). Por otro lado, en el resto de países europeos, al igual que en Estados Unidos y en otros continentes, si no existe la posibilidad de saldar la deuda con la entrega de la vivienda (lo que se conoce como dación

6. Art. 671 de la LEC. Fruto de la presión social, en julio 2011 el gobierno elevó el porcentaje del 50 al 60%. Sin embargo los afectados denuncian que esta modificación no supone ningún avance sustancial, puesto que la deuda final sigue siendo irrecuperable.

en pago), al menos existen mecanismos que permiten en tiempos razonables saldar las deudas con el patrimonio disponible y volver a empezar. Es lo que se conoce como ley de segunda oportunidad o *fresh start*.

El resultado de esta legislación anacrónica es prácticamente una versión contemporánea de la esclavitud: quienes en una ocasión cometieron el error de firmar una hipoteca quedan condenados financieramente de por vida. No solo el banco podrá ejecutar siempre que quiera su derecho de cobro sobre los ingresos o bienes de la persona afectada; además, la persona constará

El resultado de esta legislación anacrónica es prácticamente una versión contemporánea de la esclavitud: quienes en una ocasión cometieron el error de firmar una hipoteca quedan condenados financieramente de por vida

como morosa en ficheros de acceso público, como Asnef o el RAI. Así, al desahucio se le suma una condena financiera que se transforma en una condena a la exclusión social: la persona podrá ser embargada de por vida (nóminas,⁷ cuentas bancarias, herencias, etc.) y tendrá serias dificultades para llevar una vida digna, puesto que ser moroso puede ser un impedimento para

encontrar trabajo, alquilar una vivienda, contratar una línea telefónica e incluso para percibir ayudas públicas. Por haber querido acceder una vivienda, a un bien de primera necesidad reconocido como derecho fundamental, se pasa a ser un proscrito sin ningún horizonte de posible recuperación. Por supuesto, esta grave vulneración del derecho a la vivienda implica la vulneración de otros derechos fundamentales interdependientes, como es el derecho a la salud. La PAH, en su trato cotidiano con los afectados, está constatando cómo la ansiedad ante el desahucio inminente y la muerte financiera favorece sistemáticamente trastornos psicológicos graves, que llegan a producir episodios de violencia, en especial un aumento de la violencia de género, e intentos de suicidio cada vez más frecuentes, entre otros.

No es de extrañar que algunos jueces, afortunadamente más preocupados por hacer justicia que por aplicar la ley, hayan planteado la posible inconstitucionalidad de este proceso,⁸ en la medida en que es un procedimiento «apisonadora». Solo importa el pago de una deuda pendiente y la ley impide al juez valorar cualquier otro aspecto: en qué condiciones se firmaron esas hipotecas, si existen cláusulas abusivas, si se vulnera el derecho a la vivienda, si la persona dejó de pagar porque quiso o porque no pudo, si enfermó, si hay

7. En el caso de las deudas hipotecarias, pueden ser embargados los ingresos a partir del mínimo inembargable fijado en 962 euros por el Real Decreto - ley 8/2011.

8. Véase la cuestión de inconstitucionalidad planteada por el juez Guillem Soler del Juzgado n.º 2 de Sabadell (Barcelona), http://www.observatoridesc.org/sites/default/files/questio_dinconstitucionalitat.pdf.

menores en la vivienda... Nada de todo esto importa, solo el incumplimiento en el compromiso de pago de una de las partes, dando el mismo trato a la compra de una vivienda que a la de un bien de lujo.

Dación en pago retroactiva

La situación de desamparo que la legalidad vigente genera para miles de familias llevó a las personas afectadas a reclamar la dación en pago como medida urgente y excepcional. Es decir que, en los casos de vivienda habitual e imposibilidad de pago por causas ajenas a la propia voluntad, con la entrega de la propiedad de la vivienda sea suficiente para saldar la deuda. En realidad la dación en pago ya existe en la regulación hipotecaria actual; el problema es que es opcional, y en consecuencia hasta ahora las entidades financieras solo la han aplicado cuando a ellas les ha convenido o cuando se han visto forzadas por acciones de presión como las impulsadas por la PAH.

Otro dato relevante es que a quienes sí aplican la dación en pago de forma sistemática es a las empresas del sector inmobiliario, cuya morosidad es cuatro veces superior al crédito hipotecario de las familias.⁹ En España existe un procedimiento concursal que permite a las empresas liquidar sus deudas con el patrimonio disponible. En teoría las personas físicas pueden acudir a esa misma vía, pero con la salvedad de que quedan excluidos del procedimiento aquellos préstamos con garantía real, es decir, las hipotecas de las viviendas. Así, se da la paradoja de que inmobiliarias que han sido 1.000 veces más irresponsables en sus operaciones que una familia media española pueden a diferencia de esta liquidar sus deudas y reanudar sus actividades especulativas. La misma desigualdad se da con las entidades financieras, quienes fijaron las condiciones del contrato hipotecario y realizaron la tasación; sin embargo, cuando se constata que esos contratos fueron arriesgados y las tasaciones desmesuradamente infladas, nadie exige responsabilidad a la entidad y en cambio todo el peso de la ley cae inexorable sobre la parte más vulnerable del contrato. Cuando las entidades bancarias afirman la imposibilidad jurídica y económica de regular la dación en pago como derecho de la ciudadanía y no como medida discrecional de los acreedores, habría que preguntarles por qué en cambio condonan deudas mucho más importantes a inmobiliarias y promotoras sin considerarlo un escándalo.¹⁰

9. Se estima que la deuda hipotecaria de las familias españolas alcanza un total de 600.000 millones de euros, mientras que las empresas del sector inmobiliario deben 400.000 millones. Sin embargo, la tasa de morosidad de las segundas es cuatro veces superior y sus activos están mucho más devaluados, por lo que es esta deuda, más que la familiar, el auténtico agujero negro en los balances de las entidades financieras.

10. Para ver el detalle de los argumentos en contra y a favor de la dación en pago, Alemany, A. (2010)

Ante tanto abuso y desequilibrio, la dación en pago se impone como una medida de sentido común. Y no solo para hipotecas futuras, sino con efectos retroactivos, ya que si existe todo este debate es precisamente por los miles de personas que ya han sido víctimas de este procedimiento perverso. Para quienes afirman que la retroactividad es imposible porque generaría inseguridad jurídica, habría que recordarles que inseguridad jurídica es la que están sufriendo las miles de víctimas de la estafa hipotecaria, con contratos firmados bajo presión, con desinformación,

La dación en pago se impone como una medida de sentido común. Y no solo para hipotecas futuras, sino con efectos retroactivos

plagados de cláusulas abusivas y regulados por una ley injusta que sobreprotege a la parte fuerte del contrato. La retroactividad es perfectamente posible si existe voluntad política. La misma que hay por ejemplo para aplicar la reforma laboral con efectos

retroactivos, que posibilita que contratos firmados bajo una ley según la cual en caso de despido la indemnización era de 40 días por año trabajado, pasen a indemnizarse con solo 20 días. Pero de momento las reformas y la retroactividad solo parecen posibles cuando benefician los intereses de las grandes corporaciones. Cuando se proponen en defensa de los derechos humanos, saltan las alarmas y juristas y tertulianos del reino exponen toda su brillante argumentación en defensa del sistema actual.

En cualquier caso, uno de los logros destacados de la PAH ha sido, sin duda, conseguir que un término técnico totalmente desconocido como *dación en pago* se haya convertido, tres años después, en un auténtico clamor popular. Tras extenderse entre las personas afectadas como una de sus demandas principales, ha ido sumando adhesiones entre las organizaciones sociales, vecinales, sindicales... pero también desde ámbitos más institucionales como el académico, judicial, los defensores del pueblo o decenas de ayuntamientos que han aprobado mociones solicitando al gobierno que regule la dación en pago. Podríamos decir que la mayoría de la sociedad la respalda, y quienes se han quedado solos son aquellos que la bloquean: el poderoso lobby financiero y los partidos más sensibles a ese mismo lobby, Partido Popular (PP) y Partido Socialista Obrero Español (PSOE), quienes vienen bloqueando la propuesta de reforma hipotecaria en el Congreso desde su primera presentación en junio de 2010.¹¹

11. Desde la primera presentación que la PAH hizo de su propuesta, redactada con la asesoría del Observatori DESC, para regular la dación en pago, en marzo de 2010, ICV y ERC la respaldaron y se ofrecieron para trasladarla al Congreso. Desde entonces, PP y PSOE la han bloqueado hasta en cuatro votaciones distintas. Véase el detalle en <http://afectadosporlahipoteca.wordpress.com/campana-dacion-en-pago/>

De este modo, la dación en pago, más allá de ser una solución para las personas afectadas por el fraude hipotecario, se está convirtiendo en un auténtico símbolo de la falta de legitimidad de unos partidos que gobiernan contra los intereses de la ciudadanía a la que dicen representar. Y aún más importante: en un símbolo de que la ciudadanía no está dispuesta a dejarse pisar más, aumentando la presión social cada día que pasa. Así, no es de extrañar que en marzo de 2011 la Asociación Española de la Banca enviara una carta pública¹² a la entonces ministra de economía Elena Salgado, amenazando (no tanto a la ministra como al resto de la población) de que si se regulaba la dación en pago habría graves consecuencias para el país. La dación en pago se ha convertido en un símbolo de la iniciativa ciudadana dispuesta a poner límites a una banca usurera que tiene a la democracia secuestrada, y prueba de la fuerza que ha ido ganando la iniciativa es el aumento de la agresividad en el debate por parte de las entidades financieras.

La lucha contra los desahucios

Lograr la dación en pago es una demanda de mínimos, condición necesaria pero no suficiente para llevar una vida digna. Queda el reverso de la moneda: la amenaza de desahucio sin posibilidad de realojo alguno. En un país repleto de viviendas vacías, sin parque público de alquiler social, con miles de familias sufriendo procesos de ejecución hipotecaria, contemplar cómo las entidades financieras, en buena parte responsables de la actual crisis, acumulan miles de pisos vacíos a la espera de volver a especular con ellos resulta de una violencia intolerable. De ahí que paralizar los desahucios y exigir un alquiler social asequible, desobedeciendo a la ley si es necesario, se convierta en prioridad no solo para los afectados, sino para buena parte de la sociedad indignada. De hecho, la campaña contra los desahucios ha sido la principal herramienta de vertebración de la PAH con otros movimientos, y muy especialmente con el movimiento vecinal, cuya implantación territorial, así como su tradición de lucha en defensa del derecho a la vivienda de vecinas y vecinos, lo ha convertido en aliado natural.

Paralizar un desahucio mediante el bloqueo físico de una comisión judicial es una acción de desobediencia civil: frente a leyes que se consideran injustas, desobedecerlas de forma activa no solo es un derecho sino incluso un deber de la población. Una desobediencia que no es gratuita, ya que encuentra amparo en una legalidad superior sistemáticamente violada por el

12. La carta puede verse en <http://afectadosporlahipoteca.files.wordpress.com/2011/03/carta-de-la-ahe-a-la-ministra-salgado.pdf>.

Estado español (y por la mayoría de estados): la de los derechos humanos.¹³ Dicho con algo más de gracia, en palabras del escritor José Luis Sampedro, «hay que respetar las leyes siempre y cuando las leyes sean respetables». Y si además de leyes poco respetables nos encontramos con una dejación absoluta de las funciones por parte de las administraciones democráticas, que en principio deberían intervenir para garantizar los derechos de la ciudadanía y en particular de los más vulnerables, se entiende fácilmente el amplio consenso social que han despertado estas acciones.

La PAH solo se moviliza para aquellos casos que impliquen la vivienda habitual y única, y que la causa de impago sea sobrevenida o involuntaria. Es decir, no se activa para frenar cualquier desahucio, sino solo aquellos que amenazan el derecho a la vivienda. El modus operandi es sencillo: con la presencia del máximo número de personas posibles se bloquea el acceso a la vivienda, impidiendo que el secretario judicial y el procurador del banco puedan hacer efectiva la orden de desalojo. Antes y después, la PAH intenta negociar con la entidad y agota las vías administrativas y judiciales para lograr una solución más estable que la suspensión y aplazamiento del desahucio. Pero empezar esta movilización no fue tan sencillo, sobre todo porque el colectivo que debía protagonizar la resistencia, los propios afectados, estaba *demasiado afectado*, con fuertes sentimientos de culpabilidad, fracaso personal y vergüenza. Hubo que hacer una tarea paciente de empoderamiento y lograr un primer caso ejemplar que demostrara que la acción colectiva podía tener sentido. Y llegó de la mano de Luis, un hombre valiente y tierno de la Bisbal del Penedes, que cuando supo que con la orden de desahucio no solo podía verse en la calle, sino que además podía perder la custodia compartida de su hijo de once años precisamente por no tener un hogar que ofrecerle, decidió que estaba dispuesto a plantar cara. Fue así como la PAH inauguró la campaña «Stop Desahucios», impidiendo el primer desahucio el 3 de noviembre de 2010.¹⁴ Desde entonces ha ido aplicando un mismo protocolo de actuación que de forma pacífica pero contundente ha permitido frenar más de 100 desahucios en un año.

13. Las ejecuciones hipotecarias y los desahucios masivos por razones económicas en el estado español violan, entre otros, el art. 24 (tutela judicial efectiva) y art. 47 (derecho a la vivienda) de la Constitución Española; el art. 25 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos y el art. 11 del PIDESC ratificado por el Estado español, y más concretamente las Observaciones Generales del Comité DESC de Naciones Unidas n. 3 (obligaciones de los estados), n. 4 (Derecho a la Vivienda) y n. 7 (prevención de desalojos forzosos). Más información en *Derecho a la vivienda y políticas habitacionales: Informe de un desencuentro*, del Observatori DESC, <http://observatoridesc.org>

14. Véase el vídeo en http://www.youtube.com/watch?feature=player_embedded&v=FwrPYc1Uzww.

Esta movilización ciudadana antidesahucios ha vivido un salto cuantitativo y cualitativo con el estallido de lo que se conoce como «Movimiento del 15-M». Inspirados por la Primavera árabe, el 15 de mayo miles de ciudadanos indignados se autoconvocaron a través de las redes sociales para salir a la calle a exigir una democracia real. De alguna manera, podemos decir que entre la PAH y el movimiento del 15-M se produjo un «encuentro perfecto»: por un lado, la PAH ha vivido un fuerte crecimiento y ha visto cómo ha aumentado la difusión a través de redes sociales de las convocatorias y los cientos de personas que se movilizan y acuden a parar los desahucios, así como la creación de muchas nuevas PAH locales ligadas a asambleas del 15-M. Por otro lado, el movimiento del 15-M, tras la primera fase de expresión del malestar y la indignación, quiso concretar sus objetivos y encontró en el trabajo previo hecho por la PAH una fuente útil para señalar responsables, objetivos y soluciones, al menos en el ámbito de la vivienda y financiero. De este modo, el movimiento en seguida adoptó como propias las campañas por la dación en pago y contra los desahucios.

La amplia movilización que ha supuesto el 15-M por supuesto va mucho más allá de la PAH, y en seguida se ha ampliado el campo de desahucios a frenar al ámbito del alquiler. A pesar de que este sea el régimen de tenencia minoritario en el conjunto del Estado, en las grandes ciudades el porcentaje es mayor, siendo la opción de miles de personas. Siguiendo la estela de la PAH, se han paralizado decenas de desahucios por impago de alquiler, siempre que se refieran a vivienda habitual y los motivos de impago sean económicos.

Pero con el crecimiento surgen nuevos retos. La potencia de la lucha Stop Desahucios, que demuestra la utilidad concreta de la acción colectiva y generaliza la práctica de la desobediencia civil, sin duda provoca que las élites y los poderes fácticos busquen la manera de desactivarla. Así, por ejemplo, ya estamos viendo cómo algunos jueces están empezando a poner fechas abiertas para los desahucios, lo que impide la convocatoria de concentraciones un día y a una hora concreta. También se ha empezado a normalizar el uso de una fuerza policial desmesurada para hacer efectivos los desalojos, al mismo tiempo que se generan imágenes fuertemente criminalizadoras como aviso para la población.¹⁵ El movimiento ciudadano ya ha empezado a reaccionar con nuevas estrategias, por ejemplo, actuando como ya hacen masivamente en Estados Unidos: no se paraliza el desahucio, pero se ayuda a las familias

15. Uno de los primeros casos significativos en este sentido fue el desahucio de una familia víctima de acoso inmobiliario en el barrio del Clot, en Barcelona. Para sacar a una pareja y sus tres hijos, intervinieron decenas de policías antidisturbios, sin que por parte de la familia ni de los vecinos concentrados hubiera ningún acto de violencia. Véase Casanovas, A. (2011).

a recuperar sus viviendas,¹⁶ o a ocupar edificios enteros vacíos en manos de entidades financieras.

Sea como fuere, la lucha contra los desahucios ha logrado ya una doble victoria incontestable. Por una lado, en el plano simbólico, ha logrado transformar el imaginario colectivo, rompiendo el telo de miedo y resignación que mantenía a buena parte de la población atenzada, desactivando la carga estigmatizadora que suponía la amenaza de desalojo para miles de personas que lo vivían en soledad, convirtiendo lo que la sociedad del consumo consideraba un fracaso personal vergonzante en dignidad y solidaridad. Por otra parte, en el plano más concreto de todos, el de las necesidades básicas de la vida cotidiana, paralizar los desalojos ha supuesto dar una respuesta concreta a un problema urgente: no quedarse en la calle. Los aplazamientos y realojos en vivienda social logrados no han resuelto el gran problema de los desahucios, pero sí han permitido mantener una vivienda a la mayoría de las personas que han confiado en el apoyo mutuo. Tanto en lo simbólico como en lo más concreto, acumular victorias es probablemente la tarea más importante de cualquier intervención política que pretenda desafiar al capitalismo depredador imperante. Debemos demostrarnos a nosotros mismos que, contrariamente a lo sentenciado desde las tribunas políticas, judiciales, financieras, mediáticas y académicas, el mundo puede funcionar con criterios más justos e igualitarios.

Hacia un cambio de modelo

Algo que seguramente ha sido un acierto en el planteamiento de la PAH fue, en primer lugar, tener muy claro que el problema que se debía combatir no se limitaba al mercado hipotecario. La crisis hipotecaria es la cara más actual de un problema de fondo: la mercantilización de la vivienda en el Estado español. Por ello, desde el principio la PAH eligió como lema «De la burbuja inmobiliaria al derecho a la vivienda», y en su manifiesto no se limitó a reivindicar la dación en pago y la moratoria de los desahucios, sino que exige la necesidad de una auditoría social que, siguiendo el ejemplo de Islandia, investigue las responsabilidades de la burbuja inmobiliaria y sobre todo clarifique quiénes fueron los grandes beneficiarios y dónde ha ido a parar todo el dinero. Esa misma auditoría serviría para acabar de perfilar las medidas que reviertan la tendencia de los últimos años, con el fin de regular la vivienda como un bien de uso y no de inversión y asegu-

16. Véase, entre otros, la película *Capitalismo, una historia de amor* de Michael Moore y la nueva campaña de la PAH, *Obra Social*, <http://afectadosporlahipoteca.wordpress.com/obra-social-pah/>.

rando que nunca más pueda producirse otra burbuja inmobiliaria. Entre esas medidas, sin duda se encontrarán la aprobación de controles reales al mercado hipotecario, la limitación a la capacidad de endeudamiento de la población, la garantía de la función social de la vivienda como límite al derecho de propiedad, la reforma de la Ley de Arrendamientos Urbanos para garantizar que el alquiler sea una alternativa real a la propiedad, estable y asequible, entre otros.

Y aún más allá, tampoco se trata solo de las políticas de vivienda. Esta crisis ha servido para constatar los graves déficits democráticos de nuestras sociedades y los riesgos de dejar la economía en manos de entidades financieras y otras grandes corporaciones que buscan única y exclusivamente el máximo beneficio para repartir entre sus accionistas, desentendiéndose de si para lograrlo hundan la economía real de la mayoría de la población. Por ello, además de legislar para garantizar el derecho a la vivienda, habrá que recuperar el control democrático de la economía, ya sea a través de nacionalizar con una gestión democrática y transparente la banca hoy intervenida o potenciando la banca ética.

Pero paso a paso. Sin perder de vista los grandes objetivos (derecho a la vivienda, más y mejor democracia, justicia social), el movimiento de las personas afectadas por la hipoteca ha sabido abrir una brecha precisamente por saber distinguir objetivos a corto, medio y largo plazo. Esa visión ha permitido empezar a acumular significativas pequeñas grandes victorias que refuerzan la idea de que si nos juntamos realmente somos capaces de muchas cosas. Aún no hemos logrado la dación en pago y la moratoria de los desahucios, pero sí hemos parado más de 100 desahucios; se han constituido más de 50 PAH en distintas localidades; más de 100 ayuntamientos han aprobado la moción respaldando la regulación de la dación en pago y la creación de comisiones municipales que aprueben medidas contra los desahucios; el gobierno aumentó del 50 al 60% el valor de adjudicación en subasta y subió el mínimo inembargable de 700 a 962 euros; algunas administraciones autonómicas y locales han empezado servicios de mediación para las personas afectadas; las entidades financieras han empezado a ofrecer hipotecas con dación en pago a futuro y otros productos en un intento desesperado de mejorar su imagen pública; las distintas PAH han batallado por todo el territorio y han logrado decenas de daciones y realojos en alquiler social... y cuando no se ha podido, se han recuperado viviendas en manos de las entidades bancarias a través de la Obra Social de la PAH y otras acciones similares con otros colectivos afines.

Vamos despacio porque vamos lejos. Este 2012, año de recesión oficialmente garantizada, las ejecuciones hipotecarias aumentarán y habrá que mantener las campañas de paralización de los desahucios, de mociones en los ayuntamientos y de Obra Social la PAH. Pero daremos otro paso con la

Iniciativa Legislativa Popular (ILP),¹⁷ durante meses bloqueada en el Congreso y que finalmente fue autorizada en septiembre de 2011. Si no surgen nuevos obstáculos, y una vez superada la burocracia de la junta electoral, en marzo de 2012 se podrá iniciar la recogida del medio millón de firmas que se requieren para llevar la dación en pago retroactiva, la moratoria de los desahucios y la reconversión de las viviendas hipotecadas en alquiler social otra vez al Congreso. Pero esta vez será con un proceso de movilización ciudadana y cientos de miles de firmas apoyando la propuesta. Es cierto que el resultado no será vinculante y que conocemos la postura contraria del Gobierno del PP presidido por Rajoy. Sin embargo, qué gobierno que pretenda mantenerse en el poder podrá permitirse el lujo de seguir ignorando un problema que afecta a millones de ciudadanos y una propuesta que llegará al congreso después de un proceso de respaldo social concretado en cientos de miles, quizás millones de firmas.

Apéndice: El papel de las ciudades

Un problema o desafío que ya se ha convertido en recurrente, mucho más allá del tema específico de la vivienda, es qué hacer desde el ámbito municipal frente a problemas cuyo origen es global. Es decir, cada vez más conflictos que se visibilizan en territorio urbano son causados por fenómenos que exceden, y mucho, las competencias formales que puedan tener los gobiernos municipales. Es el caso de los flujos migratorios, las deslocalizaciones en ámbito laboral o las mafias que viven de la prostitución, entre muchos ejemplos. Y es el caso también de la especulación inmobiliaria, así como de la especulación financiera basada en la titularización de las hipotecas.

La crisis hipotecaria y los desahucios masivos en España plantean este mismo reto: ¿qué pueden hacer las ciudades para resolver un problema que, en el mejor de los casos, depende de leyes estatales? La respuesta más habitual es la rendición: los ayuntamientos poco pueden intervenir frente a las dinámicas de entidades financieras que operan en mercados transnacionales desregulados o frente a la injusticia de una legislación hipotecaria estatal; como

17. Entre los numerosos déficits democráticos del Estado español sin duda se encuentran los escasos mecanismos de participación ciudadana. Más allá del voto electoral cada cuatro años, la ILP es quizás el único mecanismo de participación ciudadana directa y a pesar de ello, su utilización no es nada fácil. Su reglamento prevé que a través de la recogida de 500.000 firmas la ciudadanía pueda llevar una propuesta de ley a consideración del Congreso, sin tener que pasar por ningún partido. Aunque teóricamente la puede impulsar cualquier ciudadano, los obstáculos y requisitos hacen que a la práctica solo una fuerte organización social pueda desarrollarla. Finalmente, el resultado no es vinculante, por lo que, una vez recogidas las firmas, el Congreso solo está obligado a hablar de ello, pero puede rechazarla sin apenas debatirla. Ah, y no se lo pierdan: a esto le llaman «democracia ejemplar».

mucho, aumentar las partidas destinadas a ayudas sociales, intentando paliar las consecuencias más dramáticas y urgentes, en lo que se conoce como una política de «final de cañería», en palabras del economista y politólogo Joan Subirats. Sin embargo, en el caso español esta opción implica casi el suicidio de la administración local. Hay que recordar que en España la financiación de los ayuntamientos es una de las grandes materias pendientes, una tarea que en los años de la burbuja inmobiliaria se sorteó permitiendo que se financiaran a partir de la especulación del suelo y la recalificación urbanística. Una consecuencia directa ha sido la proliferación de casos de corrupción, pero otra nada desdeñable es que, al estallar la burbuja, se terminó de forma abrupta la principal fuente de ingresos. De repente, muchas ciudades están al borde de la quiebra, sobreendeudadas igual que las familias, sin perspectivas de recuperación económica a corto plazo, y sin embargo con más demanda de ayudas y servicios sociales que nunca. Fruto de la política mercantilizadora de la vivienda de los años precedentes tampoco disponen de un parque público en régimen de alquiler social donde recolocar a las familias desahuciadas. Para colmo, la anomalía jurídica española que deja a las personas endeudadas de por vida tras perder la vivienda provocará que la situación de emergencia de los miles de ciudadanos afectados se cronifique, convirtiéndolos en usuarios perpetuos de los servicios sociales. Más demanda y más urgente que nunca, pero menos ingresos que nunca.

¿Qué pueden hacer las ciudades para resolver un problema que, en el mejor de los casos, depende de leyes estatales?

Con este panorama, se impone una suerte de rebelión de las ciudades que supere la estrechez de la perspectiva competencial. Y más aún cuando en el caso español en materia de vivienda nadie puede decir que el problema sea la escasez del bien: en realidad, si sumamos la vivienda vacía por motivos especulativos, las segundas y terceras residencias, el stock nuevo sin vender a causa de la crisis y las viviendas vacías tras ser desahuciados sus propietarios, tenemos un excedente considerable de viviendas.¹⁸ El problema persiste porque esas viviendas están mayoritariamente en manos de grandes propietarios, inmobiliarias y entidades financieras, amparados por una legislación que se desentiende del derecho a la vivienda y supedita su función social al interés especulativo.

18. A falta de datos oficiales, puesto que el último censo es de 2001, las estimaciones hablan de entre dos y cuatro millones de viviendas vacías. Solo el stock de vivienda nueva sin vender está cifrado por el propio sector financiero en 800.000 viviendas, el 3,2% del parque total. Véase <http://www.elconfidencial.com/en-exclusiva/2011/stock-pisos-vender-continua-creciendo-alarga-20110621-80373.html>.

Desde este planteamiento la Plataforma de Afectados por la Hipoteca (PAH) empezó una campaña específica dirigida a los ayuntamientos en la que se les interpelaba como responsables del territorio en el que se está vulnerando el derecho a la vivienda de los desahuciados, pero también como víctimas ellos mismos de la crisis. Se impulsó la aprobación de mociones en las que los gobiernos locales instan al estado a cambiar la normativa hipotecaria, de manera que se apruebe la dación en pago, pero también se comprometen a tomar medidas desde el ámbito municipal para frenar los desahucios. En un año, más de 100 ciudades habían aprobado la moción. Por supuesto muy pocas han ido más allá de aprobar la declaración de intenciones, pero alguna sí está siendo pionera en la búsqueda de soluciones más allá de las competencias administrativas. Por ejemplo Terrassa, ciudad de la zona metropolitana que rodea Barcelona, y en la que una PAH muy activa ha espoleado a los responsables municipales, logrando que estos interpelaran públicamente a las entidades financieras para forzarlas a sentarse en una mesa y ofrecer alternativas reales a los desahucios, como puede ser la reconversión de las viviendas hipotecadas y las viviendas vacías en alquiler social.¹⁹

Vivimos tiempos difíciles y lo que la sociedad exige es más valentía y ejemplaridad. No es un problema de competencias, sino de voluntad política. En este sentido, no nos sobran los ejemplos pero tenemos algunos interesantes que permiten abrir el horizonte de lo posible más allá de lo que el discurso hegemónico dice que es posible. Así, algunas ciudades francesas, como Bobigny, se han declarado «ciudades libres de desahucios» sin tener una competencia específica que se lo permitiera. A través de una ordenanza que se remite a distinta normativa constitucional e internacional en materia de protección de derechos fundamentales, el Ayuntamiento identifica los desahucios por motivos económicos como «indignos de una sociedad moderna y que atentan gravemente contra la dignidad humana». Señala que la pérdida de vivienda implica la pérdida de muchos otros derechos e impide la realización de las personas tanto en ámbito personal como profesional, por lo que los desalojos se convierten en fuente de alteración del orden y la tranquilidad públicas. En la medida en que el Ayuntamiento es el responsable de mantener la paz social

Según el INE, en 2011 se ha realizado un nuevo censo oficial de viviendas, pero sus resultados no estarán disponibles hasta finales de 2012.

19. Solo en Terrassa, el municipio ha contabilizado 5.000 viviendas vacías en manos de entidades financieras. El ayuntamiento ha denunciado que esas viviendas suponen un grave problema, en primer lugar, por su incumplimiento de la función social a la vez que aumentan las personas sin hogar de la ciudad; pero también por los problemas derivados de falta de mantenimiento, degradación de los edificios y de los barrios en que se encuentran, falta de pago de los gastos de comunidad, etc. http://www.elpais.com/articulo/cataluna/Terrassa/insta/bancos/dar/soluciones/desahuciados/hipoteca/elpepiespcat/20110715elpcat_4/Tes.

y garantizar la seguridad de todos sus ciudadanos, prohíbe los desahucios de personas en situación de dificultad económica por considerarlos de una «violencia insoportable», por lo que obliga a los propietarios a pasar antes por una comisión municipal que buscará una solución alternativa.²⁰

Otro ejemplo especialmente interesante lo encontramos en Roma, y más concretamente en el Distrito X. En 2007, su presidente, Sandro Medici, llegó a la conclusión de que la situación de emergencia habitacional de su distrito requería medidas de emergencia. En efecto, ante centenares de familias desahuciadas o amenazadas de desahucio y centenares de pisos vacíos en manos de grandes propietarios e inmobiliarias, Medici aprobó una ordenanza mediante la cual el distrito expropiaba el uso de determinadas viviendas que llevaban años vacías, con el fin de alojar a las familias sin vivienda. La administración local solo expropiaba el uso y cobraba un alquiler social que luego ofrecía al propietario. Aunque no tenía una ley específica que contemplara dicha actuación, su medida tampoco fue ilegal: Sandro Medici se limitó a relacionar la emergencia habitacional públicamente declarada por el Ayuntamiento romano con el estado de emergencia que se produce en situaciones de desastre natural. En dichas ocasiones, las autoridades municipales pueden y deben actuar de forma ágil y eficaz para proteger a los ciudadanos. Y así lo hizo en este caso. Luego los presidentes de otros dos distritos romanos se sumaron y en octubre de 2007 los tres distritos promulgaron a la vez tres ordenanzas para la expropiación de unas 250 viviendas pertenecientes a grandes propietarios que o bien las tenían abandonadas o bien amenazaban con desahuciar a sus inquilinos para poder obtener mayores rentas.

El caso de Italia tiene muchas similitudes con España: se trata de países ricos, donde millones de ciudadanos son pobres, resultado de una política económica que tiende a exasperar las diferencias. Donde, entre otras cosas, la pobreza es fruto de un sistema fiscal en el que el trabajo paga más impuestos que la renta, a la vez que bienes necesarios para la vida como la vivienda son de difícil acceso no porque sean escasos, sino porque son pasto de la especulación. Millones de viviendas vacías, oferta pública casi inexistente y precios desorbitados en un mercado inmobiliario asimétrico donde el poder lo detentan de forma exclusiva los grandes propietarios de suelo y vivienda.

En este contexto, Sandro Medici hizo un gesto valiente no resignándose a una lectura rutinaria de la legalidad vigente. Por supuesto fue inmediatamente denunciado por los propietarios afectados, que le acusaron de prevaricación y usurpación de funciones. Tras varios episodios judiciales, y para sorpresa

20. Véase la ordenanza completa en <http://www.observatoridesc.org/es/contingut/ciudades-libres-de-desalajos-por-motivos-econ%C3%B3micos-el-ejemplo-de-bobigny-fran%C3%A7>.

de unos cuantos, en julio de 2011 los tribunales romanos han terminado dándole la razón, y ha sido absuelto de las acusaciones, pero sobre todo ha establecido un interesante precedente. La misma suerte han tenido los otros dos presidentes de distrito que siguieron su ejemplo. Tanto fiscalía como el juez consideran que los presidentes de los tres distritos, que con sus ordenanzas de octubre de 2007 tutelaron el derecho a la vivienda de 250 familias, eran competentes para intervenir frente a la emergencia declarada.

Tal y como el mismo distrito X afirmaba en un comunicado, el resultado judicial implica «en primer lugar, que se puede intervenir activamente y abordar el drama de los miles de pisos vacíos e inutilizados y, en segundo lugar, que los distritos han sido las únicas realidades institucionales que han hecho actos concretos en esta dirección».²¹

También así lo han interpretado colectivos y movimientos sociales de la ciudad implicados en la lucha por el derecho a la vivienda, como es el caso de Action, que celebraron la absolución como la legitimación de unas expropiaciones que han sido un «ejemplo de autogobierno municipal», llevando a cabo el acto que el propio alcalde Veltroni no se atrevió a hacer «por miedo a enemistarse con los poderes fuertes de Roma». Con su gesto valiente y tras el paso por los juzgados, «las instituciones locales tienen un nuevo poder para tutelar los derechos de los ciudadanos, el territorio y los bienes comunes». En lugar de rehuir el conflicto refugiándose en el discurso institucional mayoritario, Sandro Medici ha liderado una forma de hacer política que, lejos de resignarse, aborda las causas estructurales de la desigualdad y la exclusión en la ciudad, a través de «prácticas de autogobierno que fundan nuevos derechos, jurídicamente reconocidos y tutelados».²²

Así lo han ratificado los otros presidentes de distrito que siguieron la estela de Medici. Andrea Catarci, presidente del Distrito XI, replicó la acción expropiatoria con la idea de servir de ejemplo e impulsar que la idea se repita tanto a nivel municipal como estatal. Uno de sus argumentos principales fue que Roma no había conocido explosiones de rabia social como las protagonizadas por los *banlieu* de París, pero para que ello no acabara sucediendo «hay que luchar con más eficacia contra la emergencia habitacional y la precariedad laboral, factores que ponen en riesgo la cohesión social de la ciudad».²³

21. *Casa: sulle requisizioni abitative nessun reato*, comunicado de prensa del Distrito X, 11 de julio de 2011.

22. *Assolto il Presidente del Municipio: la requisizione delle case sfitte si può fare!!!*, Comunicado de Action, 17 de julio de 2011.

23. Véanse declaraciones completas de Andrea Catarci en <http://www.romanotizie.it/emesse-ordinanze-di-requisizione-di-appartamenti.html>.

Como moraleja final del caso romano, es interesante destacar que, en un contexto de crisis de la democracia representativa que afecta especialmente a las fuerzas políticas que se autodenominan de izquierdas, cuyo electorado es mucho más sensible al mal funcionamiento democrático, Medici logró una victoria sin precedentes en su distrito. En los últimos comicios de 2008, la izquierda que históricamente había gobernado Roma se hundió y una derecha sin prejuicios arrasó, poniendo a un neofascista confeso como Alemanno de alcalde. La excepción fue Medici, que a pesar de presentarse como independiente en una lista de izquierdas, ganó en su distrito por más del 50% de los votos. Lógicamente no fue solo por su política de vivienda. Además de las expropiaciones, en el Distrito X existe toda una política coherente que abarca los demás temas relevantes de ámbito municipal. Por ejemplo ensayos de presupuesto participativo, con una apuesta decidida por ampliar los espacios de democracia directa, así como una «oficina de derechos» con asesoría en materia de derechos sociales para todos los habitantes del distrito (incluidos aquellos que no tienen su situación administrativa regularizada), cogestionada por colectivos y organizaciones sociales del territorio.

Como se ha visto, no podemos hablar de hipotecas sin hablar de políticas de vivienda, ni de vivienda sin hablar de modelo económico, ni de todo lo anterior sin hablar del territorio en el que se concreta y se engarza con nuestras vidas: las ciudades. Desde el siglo XIX asistimos a un fuerte proceso urbanizador, las poblaciones campesinas se desplazan hacia las ciudades, ya que ven en ellas la promesa de una vida mejor, más libre y próspera. Hoy el presente es urbano y más de la mitad de la población mundial vive en las ciudades, pero no por ello el conjunto de la sociedad ha alcanzado altas cotas de libertad y de igualdad de oportunidades. Solo en parte y para algunos las ciudades suponen un lugar donde desarrollarse como personas libres, donde acceder a la máxima oferta educativa, cultural, laboral y social. Para muchos otros, sin embargo, las ciudades son el lugar donde hoy las desigualdades, la precariedad y la exclusión aumentan.

En este contexto está ganando fuerza el concepto de derecho a la ciudad como paraguas teórico y práctico orientado a vehicular y articular las luchas sociales democratizadoras. En palabras de Jordi Borja, «el derecho a la ciudad es hoy el concepto integrador de los derechos ciudadanos renovados y la base de exigencia de estos derechos en un marco democrático».²⁴ El derecho a la ciudad pone énfasis en la interdependencia de los derechos (de nada me sirve el derecho a la libertad de expresión si no tengo acceso al espacio público, de poco me sirve tener una vivienda si para ello debo trabajar 16 horas, o no tengo acceso a transporte público, etc.) y en su territorialidad, en la impor-

24. Borja, J. (2011), (2011a); Pisarello, G. (2011) y Zárata, L. (2011).

tancia de su encarnación en el territorio más allá de su reconocimiento en las constituciones y en los tratados internacionales. Pero aún más allá, el derecho a la ciudad, siguiendo la estela del sociólogo Henri Lefebvre desarrollada de forma destacada por David Harvey (2003), nos permite articularnos no solo para exigir colectivamente el acceso a la ciudad ya existente, sino sobre todo para reclamar nuestro derecho a transformar la ciudad, el derecho a la ciudad deseada que aun no es:

El derecho a la ciudad no es el simple derecho a acceder a lo que los especuladores de la propiedad y los funcionarios estatales han decidido, sino el derecho activo a hacer una ciudad diferente, a adecuarla un poco más a nuestros anhelos y a rehacernos también nosotros de acuerdo a una imagen diferente [...]. El derecho a la ciudad no es simplemente el derecho de acceso a lo que ya existe, sino el derecho a cambiarlo a partir de nuestros anhelos más profundos.

Bibliografía

- ALEMANY, A. (2011), *Análisis sobre el impacto de las ejecuciones hipotecarias en el Estado español*, en <http://afectadosporlahipoteca.files.wordpress.com/2010/11/anc3a1lisis-sobre-el-impacto-de-las-ejecuciones-hipotecarias-en-el-estado-espac3b1ol.pdf>.
- BORJA, J. (2011), *Luces y sombras del urbanismo en Barcelona*, UOC, Barcelona.
- (2011a), «Espacio público y derecho a la ciudad» en VVAA, *El derecho a la ciudad*, Observatori DESC y el Institut de Drets Humans de Catalunya, Barcelona.
- CASANOVAS, A. (2011), «Lo que hacen no tiene perdón», *El País*, 26 de julio.
- HARVEY, D. (2003), «The right to the city», *International Journal of Urban and Regional Research* 27 (4), pp. 939-941.
- NAREDO, J. M. (2011), *El modelo inmobiliario español*, Icaria, Barcelona.
- (1996), *La burbuja inmobiliario-financiera en la coyuntura económica reciente (1985-1995)*, Siglo XXI, Madrid.
- PISARELLO, G. (2011), «Del derecho a la vivienda al derecho a la ciudad», en VVAA, *El derecho a la ciudad*, Observatori DESC y el Institut de Drets Humans de Catalunya, Barcelona.
- ZÁRATE, L. (2011), «El derecho a la ciudad: luchas urbanas por el buen vivir», en VVAA, *El derecho a la ciudad*, Observatori DESC y el Institut de Drets Humans de Catalunya, Barcelona.