



Papeles el tiempo de los derechos

EL ACCESO PRIORITARIO A LA VIVIENDA DE LAS MUJERES VICTIMAS DE VIOLENCIA: DERECHO O DEMANDA

Ana Aba Catoira
Profesora de Derecho Constitucional
Universidade da Coruña

Palabras clave: derecho a la vivienda, violencia de género, derechos de las mujeres

Número: 20 Año: 2018

ISSN: 1989-8797

Comité Evaluador de los Working Papers “El Tiempo de los Derechos”

María José Añón (Universidad de Valencia)
María del Carmen Barranco (Universidad Carlos III)
María José Bernuz (Universidad de Zaragoza)
Manuel Calvo García (Universidad de Zaragoza)
Rafael de Asís (Universidad Carlos III)
Eusebio Fernández (Universidad Carlos III)
Andrés García Inda (Universidad de Zaragoza)
Cristina García Pascual (Universidad de Valencia)
Isabel Garrido (Universidad de Alcalá)
María José González Ordovás (Universidad de Zaragoza)
Jesús Ignacio Martínez García (Universidad of Cantabria)
Antonio E Pérez Luño (Universidad de Sevilla)
Miguel Revenga (Universidad de Cádiz)
Maria Eugenia Rodríguez Palop (Universidad Carlos III)
Eduardo Ruiz Vieytez (Universidad de Deusto)
Jaume Saura (Instituto de Derechos Humanos de Cataluña)

EL ACCESO PRIORITARIO A LA VIVIENDA DE LAS MUJERES VÍCTIMAS DE VIOLENCIA: DERECHO O DEMANDA

Ana Aba Catoira

Profesora de Derecho Constitucional

Universidade da Coruña

SUMARIO: I. OBJETO DEL TRABAJO. II. CONFIGURACIÓN Y DESARROLLO DEL DERECHO A UNA VIVIENDA DIGNA Y ADECUADA. III. LOS PODERES PÚBLICOS Y LA SATISFACCIÓN DE ESTE DERECHO: LAS POLÍTICAS DE INCLUSIÓN SOCIAL. IV: EN PARTICULAR, EL ACCESO A LA VIVIENDA DE LAS VÍCTIMAS DE VIOLENCIA DE GÉNERO. V. PROGRAMAS ESPECÍFICOS. VI. CONCLUSIONES

I- OBJETO DEL TRABAJO:

La falta de vivienda constituye un grave problema social. El no tener garantizado el acceso a derechos básicos y esenciales como al trabajo, la vivienda, la sanidad o la educación, constituye un factor de exclusión ciudadana y atenta directamente contra la dignidad humana que, en palabras del Tribunal Constitucional, expresa el reconocimiento jurídico de la igualdad y de la libertad de todos los seres humanos por el hecho de serlo¹. Y es que “sin una alimentación digna, sin un vestido digno, sin un trabajo digno, sin vivienda digna, sin educación digna, sin sanidad digna y sin una digna seguridad social, el ser humano no puede realizarse como tal, no puede disponer de las condiciones mínimas para el libre y solidario desarrollo de su personalidad. Por tanto, las posiciones jurídicas fundamentales en que se concretan los derechos sociales fundamentales constituyen condiciones necesarias para el normal despliegue de la dignidad humana, pieza básica del Ordenamiento jurídico”². En concreto, la vivienda es ese espacio físico donde las personas nos desarrollamos y realizamos en plena libertad y constituye requisito para

¹ STC 181/2000, de 29 de junio.

² RODRIGUEZ-ARANA MUÑOZ, J.: “Sobre el concepto de los derechos sociales fundamentales” en *Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad de A Coruña*, núm. 19, 2015, p. 121.

poder disfrutar de otros muchos derechos como la autonomía, la intimidad, la inviolabilidad domiciliaria. Así pues, la vivienda es mucho más.

Este grave problema, social, económico e incluso medioambiental, lejos de resolverse se ha agravado con la crisis económica³ porque desde las instituciones no se asume como mandato inexcusable derivado de la garantía de la dignidad humana⁴ pesando en demasía su condición de bien patrimonial que ha primado en las políticas públicas que abordan la vivienda desde una perspectiva económica y no desde una perspectiva social⁵.

Esta comprensión convertiría en exigible a este derecho de acceso a una vivienda digna sin que fuera posible argumentar su naturaleza de directriz o principio programático carente de suficiente carga de exigibilidad jurídica y, por tanto, a expensas de que haya suficientes recursos disponibles⁶.

A partir de las consideraciones anteriores nos centraremos en la regulación del derecho de acceso preferente a una vivienda para las mujeres víctimas de violencia de género como una medida de protección. Derecho previsto en las normas estatales, autonómicas y locales, regulado tanto en políticas públicas generales como en otras más específicas, donde se prevé la acogida de las mujeres en centros especializados de las redes de asistencia y apoyo integral y, tras su agotamiento, el acceso a una vivienda protegida con ayudas públicas. En este sentido, abordaremos el acceso prioritario tal como se regula en la legislación general como en la Ley Orgánica de Protección Integral

³ El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU (CDESC) pidió al gobierno en 2012 que recopilara información estadística desglosada con vistas a identificar a las personas y grupos afectados por las medidas de austeridad, doc. ONU: E/C.12/ESP/CO/5.

⁴ Sobre la conveniencia de constitucionalizar el derecho a la vivienda digna Javier RUIPÉREZ ALAMILLO expresa que “se explica y justifica por el hecho de que este derecho a la vivienda digna afecta a la dignidad de la persona” en *La necesidad de constitucionalizar como “fundamentales” algunos derechos atinentes a la dignidad de la persona. El derecho a una vivienda digna*, Andavira Editorial, Santiago de Compostela, 2017, p. 37.

⁵ Un ejemplo dramático son desahucios por impago hipotecario. En este tema los órganos judiciales españoles han ido buscando soluciones para proteger a las familias afectadas por los procesos de embargo de sus viviendas y los desahucios, aceptando la dación en pago. Un punto de inflexión ha sido la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 14 de marzo de 2013, en la que se resuelve una cuestión prejudicial planteada por el juzgado de lo Mercantil nº 3 de Barcelona respecto a la interpretación de la Directiva 93/13/CEE del Consejo, de 5 de abril de 1993. En la sentencia se obliga a modificar la legislación española y el órgano judicial podrá entrar a conocer de oficio si se han establecido cláusulas abusivas pudiendo suspender el proceso si resulta necesario.

⁶ Art. 53.3º C.E.: “El reconocimiento, el respeto y la protección de los principios reconocidos en el Capítulo III 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”. No obstante, en ningún caso cabe su consideración como normas sin contenido además de que han de estar presentes en la interpretación, tanto de las normas constitucionales como de las leyes (SSTC 19/1982, de 5 de mayo, FJ 6º; 71/1982, de 30 de noviembre, FJ 13º).

sin olvidar las leyes autonómicas y la intervención de las administraciones locales que asumen la satisfacción de alternativas habitacionales⁷.

II. CONFIGURACIÓN Y DESARROLLO DEL DERECHO A UNA VIVIENDA DIGNA Y ADECUADA

El Constitucionalismo liberal no reconoce entre los derechos individuales el derecho a la vivienda que está vinculado al concepto de posesión como objeto de propiedad privada. La consagración de este derecho dentro del catálogo de los derechos sociales, económicos y culturales se producirá con la evolución del modelo político y la adquisición del carácter social⁸. El primer texto constitucional europeo que así lo hizo fue la Constitución de Weimar (art. 155) aunque, posteriormente, la Ley Fundamental de Bonn no reconoció el derecho a una vivienda digna⁹. La Constitución portuguesa (art. 65.1º) y la española de 1978 (art. 47) garantizan este derecho con una enorme diferencia, pues sólo la primera lo configura como derecho fundamental constituyendo una excepción dentro del Constitucionalismo europeo¹⁰.

Será en los textos internacionales y en las normas europeas donde este derecho se vincule a la dignidad en su condición de bien de primera necesidad o bien básico e imprescindible para la efectividad de otros muchos derechos. Así, la vivienda adecuada se reconoce como integrante del derecho a un nivel de vida adecuado en el art. 25.1º de la Declaración Universal de Derechos Humanos o en la Carta Social Europea (Revisada) en sus arts. 16, 30 y 31, en el art. 11 del Pacto Internacional de los Derechos

⁷ Hay que referenciar como diversas iniciativas autonómicas han sido recurridas por el Gobierno central ante el Tribunal Constitucional por invasión de competencias. Es el caso del Decreto-ley 6/2013 y Ley 4/2013 de Andalucía, Ley Foral 24/2013 de Navarra, Ley 2/2014 de las Islas Canarias, Ley 3/2015 del País Vasco, Ley 24/2015 de Cataluña, Decreto-ley 3/2015 de Aragón, Ley 10/2016 de la Región de Murcia, Ley 4/2016 de Cataluña y contra la Ley 2/2017 de la Comunitat Valenciana.

⁸ Con el Estado Social se transforman las Constituciones con la afirmación de la solidaridad social. GARCÍA PELAYO, M.: *Las transformaciones del Estado contemporáneo*, Alianza Universidad, Madrid, 1985, p. 14 y ss; CASCAJO CASTRO, J.L.: *La tutela constitucional de los derechos sociales*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1988, p. 48; PACE, A: "Derechos de libertad y derechos sociales" en *Revista de Estudios Políticos*, núm. 63, 1989, pp. 35-63; RUIZ RICO, G.: "Fundamentos sociales y políticos en los derechos sociales de la Constitución Española" en *Revista de Estudios Políticos*, núm. 71, 1991, pp. 171-195; BASTIDA FREIJEDO, F.: *¿Son los derechos sociales derechos fundamentales?. Por una concepción normativa de la fundamentalidad de los derechos, derechos sociales y ponderación*, Madrid, 2009, pp. 131 y 132.

⁹ Recordamos que nos referimos al continente europeo, puesto que fue el texto constitucional mexicano de 1917 el que abrió la senda de la constitucionalización de los derechos económicos, sociales y culturales.

¹⁰ Así se reconoce que "todos tendrán derecho para sí o para su familia, a una vivienda de dimensiones adecuadas en condiciones de higiene y comodidad y que preserve la identidad personal y familiar" y con este fin establece una serie de actividades que el Estado tiene que desarrollar para hacer efectivo aquel derecho.

Económicos, Sociales y Culturales¹¹, en el art. 27 de la Convención sobre los Derechos de la Infancia y en los arts. 14 y 15 de la Convención para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra las Mujeres¹². Es en la Carta Social donde se reconoce con contundencia, declarando su art. 31 que “Para garantizar el efectivo ejercicio del derecho a la vivienda, las Partes se comprometen a adoptar medidas destinadas a favorecer el acceso a la vivienda de un nivel suficiente; a prevenir y paliar la situación de carencia de hogar con vistas a eliminar progresivamente dicha situación; a hacer asequible el precio de las viviendas a las personas que no dispongan de recursos suficientes”.

En el Convenio Europeo de Derechos Humanos no se reconocen derechos sociales en general ni el derecho a la vivienda en particular, pero ello no ha sido impedimento para que en el Tribunal Europeo haya protegido derechos habitacionales que va a reconocer en su jurisprudencia por su conexión con otros derechos individuales como el derecho a no ser sometido a tratos inhumanos o degradantes (art. 3); al debido proceso (art. 6); a la vida privada y familiar, al domicilio y a la correspondencia (art. 8) o al respeto a los propios bienes y a la propiedad, afirmando que el Estado está obligado positivamente al respecto¹³.

En el contexto europeo, se reconoce en la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea lo mismo que las Constituciones de los Estados Miembros aunque no como derecho fundamental salvo la excepción portuguesa, tal como se ha señalado. El art. 47 de la C.E. supuso una auténtica novedad dada la ausencia de referencias constitucionales. Las únicas previsiones se contienen en la legislación franquista en el

¹¹ España ratificó el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) en 1977 y, no hace mucho tiempo, en 2013, ratificó su Protocolo Facultativo que abre la puerta a las denuncias ante el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU cuando se vulneran estos derechos, una vez agotada la vía judicial nacional. El art. 2.1º del PIDESC establece que todos los Estados Partes deben adoptar medidas "hasta el máximo de los recursos de que disponga, para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados, inclusive en particular la adopción de medidas legislativas, la plena efectividad de los derechos aquí reconocidos". La plena realización de los derechos económicos, sociales y culturales sólo se conseguirá de manera progresiva si bien los Estados están obligados a actuar con rapidez y eficacia para alcanzar este objetivo.

¹² En cuanto al acceso a la vivienda por parte de determinados colectivos socialmente desfavorecidos encontramos previsiones específicas en el art. 14.2º.h, de la Convención de la ONU para la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer de 1979, en el art. 5.e de la Convención de la ONU sobre eliminación de todas las formas de discriminación racial de 1965 y en el art. 27.1º de la Convención de la ONU sobre derechos del niño de 1989.

¹³ TEDH ordenó la suspensión cautelar del derribo de una vivienda de la que fueron desalojados una familia con una niña de 8 años en Madrid el 31 de enero de 2013, un caso en el que el Tribunal Constitucional había denegado el amparo solicitado, y la del desalojo de 16 familias de un edificio en Salt, Girona, el 15 de octubre de 2013, hasta que se les proporcionase una vivienda social dentro del programa de emergencias sociales.

art. 31 del Fuero de los Españoles que declaraba que "El Estado facilitará a todos los españoles el acceso al hogar familiar" y en la Declaración XII.2 del Fuero del Trabajo que establecía el compromiso del Estado "de multiplicar y hacer asequibles a todos los españoles las formas de propiedad ligadas vitalmente a la persona humana: el hogar familiar".

En el art. 47 se consagra "el derecho a la vivienda digna y adecuada" integrándose en el Capítulo III del Título I ("De los Principios Rectores de la Política Social y Económica") que recoge los mandatos del art. 9.2º en principios o directrices y en derechos constitucionales de carácter económico, social y cultural. Siguiendo su redacción garantiza el derecho de todos los españoles (as) "a disfrutar de una vivienda digna y adecuada" estableciendo obligaciones para los poderes públicos que "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 la plusvalías que genere la acción urbanística de los entes públicos".

La ubicación de este derecho dentro del Capítulo III, dedicado a los principios rectores, mandatos o directrices dirigidas a los poderes públicos, ha marcado profundamente su desarrollo e interpretación dificultando su efectividad en cuanto a resultados. A partir de la afirmación de su naturaleza programática que rige u orienta las actuaciones de los poderes públicos, se niega su exigencia como derecho subjetivo ante los tribunales, es decir, no cabe invocar directamente el derecho "a una vivienda digna y adecuada", siendo alegable ante la jurisdicción ordinaria de acuerdo con lo que dispongan las leyes que lo desarrollan que pueden limitarse a diseñar una política de vivienda¹⁴.

La configuración española de este derecho nos sitúa dentro de un modelo de garantías "intermedio", pues no guarda silencio como ocurre en otros textos constitucionales que ni siquiera lo introducen a nivel de principio rector ni lo garantiza como un derecho social fundamental. Eso sí sin olvidarnos que lo expresa como "derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada" pero carente de las garantías que definen los derechos fundamentales limitándose su eficacia a la de un principio rector.

¹⁴ Afirman que no es un derecho fundamental y si un principio con virtualidad normativa entre otros DIEZ PICAZO, L.M.: *Sistema de Derechos Fundamentales*, Dyckinson, Madrid, 2008, p. 68 y CANO BUESO, J. : "Derecho constitucional a una vivienda digna" en *Revista de Derecho urbanístico y medio ambiente*, nº 291, 2014, p. 148

Por consiguiente, si se mantiene la configuración de este derecho como principio orientador se reduce su efectividad a los términos en que la norma precise su contenido y alcance, haciéndose depender su eficacia de la voluntad de los operadores jurídico-políticos que, hasta la fecha, no se han mostrado suficientemente diligentes o activos en materia de vivienda. Todo lo anterior permite sostener la no superación del concepto liberal de la vivienda que la configura como objeto de la propiedad privada y la reivindicación de su necesaria configuración como bien básico y esencial para el desarrollo de una vida digna y adecuada¹⁵. En la jurisprudencia constitucional existen resoluciones que afirman su naturaleza programática en los siguientes términos: “la política de vivienda, junto a su dimensión estrictamente económica, debe tener un señalado acento social, en atención al principio rector que establece el art. 47 de la Norma fundamental, siendo así que uno y otro aspecto, el económico y social, se revelan difícilmente separables. Sin embargo, el art. 47 no constituye por sí mismo un título competencial autónomo en favor del estado, sino un mandato o directriz constitucional que ha de informar la actuación de todos los poderes públicos (art. 53 C.E), en el marco de las respectivas competencias”¹⁶.

En cualquier caso, esta posición jurídica no es pacífica ni en la doctrina ni en la jurisprudencia, siendo constatable una progresiva aceptación los derechos sociales como

¹⁵ Véase por todos los trabajos del profesor RUIPÉREZ ALAMILLO, J.: “El derecho constitucional a la vivienda y la problemática de su arrendamiento en el Estado Social (Un estudio de teoría del Estado y de la Constitución como ciencia conceptual y ciencia práctica) en *La protección del arrendador como instrumento para dinamizar el mercado del alquiler de vivienda. Perspectivas desde la reforma*, COLINA GAREA, R. (dir), Thomson Reuters-Aranzadi, Madrid, 2014; *La necesidad de constitucionalizar como “fundamentales”. Algunos derechos atinentes a la dignidad de la persona. El derecho a una vivienda digna, op cit.*

¹⁶ En STC 213/2005, de 21 de julio FJ 4º: “el art. 41 convierte a la Seguridad Social en una función estatal con lo que pasa a ocupar una posición decisiva el remedio de situaciones de necesidad pero tales situaciones han de ser apreciadas y determinadas teniendo en cuenta el contexto general en que se producen y en conexión con las circunstancias económicas, la disponibilidad del momento, las necesidades de los distintos grupos sociales. No puede excluirse por ello que el legislador, apreciando la importancia relativa de las situaciones de necesidad a satisfacer, regule, en atención a las circunstancias indicadas, el nivel y condiciones de las prestaciones a efectuar o las modifique para adaptarlas a las necesidades del momento (STC 65/1987, de 21 de mayo, FJ 17). Los arts. 41 y 50 CE no constriñen al establecimiento de un único sistema prestacional fundado en principios idénticos, ni a la regulación de unos mismos requisitos o la previsión de iguales circunstancias determinantes del nacimiento de los derechos reconocibles al amparo de los principios constitucionales (SSTC 65/1987, de 21 de mayo, FJ 17 y 149/2004, de 20 de septiembre, FJ 5, entre otras)”. En definitiva, como advierte la STC 197/2003, de 30 de octubre, FJ 6 in fine, si bien la cobertura de las situaciones de necesidad de los colectivos sociales “es un ideal claramente deseable a la luz de los principios rectores de la política social y económica que nuestra Constitución asume en sus arts. 41 y 50 y que han de informar la legislación positiva —art. 53.3 CE— sin embargo “este Tribunal Constitucional no debe interferir con decisiones singularizadas susceptibles de alterar el equilibrio económico financiero del conjunto del sistema, salvo que la diferencia de tratamiento controvertida esté desprovista de toda justificación objetiva y razonable (STC 184/1993, de 31 de mayo, FJ 6)”. Asimismo, con anterioridad y referente al art. 27.9º C.E, STC 77/1985, de 25 de junio, FJ 11º.

derechos fundamentales (al margen de que haya contenidos constitucionales que si son normas programáticas). Desde una interpretación de la Constitución que pone en el centro a la persona, con la dignidad humana como fundamento de los derechos y del orden social, cabe abandonar esa independencia e incluso jerarquía entre generaciones de derechos para colocar a todos ellos en un plano de igualdad dada su interrelación e interdependencia. La Constitución como un todo, la interrelación e interdependencia de sus principios, valores y derechos, no sólo posibilita sino que obliga a ello¹⁷. Abandonando el rigor formalista que excluye a los derechos sociales de los derechos fundamentales, atendiendo a una clasificación por su surgimiento histórico, y acogiendo una interpretación abierta de la Constitución resulta posible un Estado Social, ya que la efectividad de los derechos clásicos, derechos civiles y políticos, requiere que la ciudadanía tenga asegurada una vida digna (art. 10.1º C.E)¹⁸.

En este sentido, podemos introducir palabras como las del profesor PÉREZ LUÑO para quien “Los derechos sociales positivados en la Constitución son siempre normas jurídicas inmediatamente aplicables y que hacen inconstitucional cualquier actuación contraria a su contenido (en determinadas ocasiones, pueden determinar también fenómenos de inconstitucionalidad por omisión, en caso en que los poderes públicos soslayan o aplacen injustificadamente el cumplimiento de los mandatos constitucionales encaminados a la realización de estos derechos)... En la coyuntura actual, lo mismo el disfrute de las libertades que el de los derechos sociales exige una política social apropiada y unas medidas económicas por parte del Estado. Sin ellas,

¹⁷ Asimismo LOPEZ RAMÓN se muestra absolutamente convencido de que se trata de un auténtico derecho subjetivo haciendo una interpretación literal de la letra de la Constitución y aplicando criterios hermenéuticos en base a lo establecido en las normas internacionales como la Declaración Universal de Derechos Humanos y la exigibilidad de su cumplimiento, LOPEZ RAMÓN: “El derecho subjetivo a la vivienda” en *Revista Española de Derecho Constitucional*, nº 102, 2014.

¹⁸ En este sentido se expresaron los Defensores del Pueblo en las XXX Jornadas de Coordinación de los Defensores del Pueblo, celebrada en septiembre de 2015 en Santander, donde se analizó la situación de «La vivienda pública en España». En sus conclusiones manifestaron “Resulta necesario que los poderes públicos den respuesta a uno de los principales problemas que aquejan a los ciudadanos en nuestro país, como es la situación de quienes no pueden disponer de una vivienda digna y adecuada, problema que se ha hecho más visible con la situación de crisis económica que ha atravesado nuestro país. Los Defensores del Pueblo recordamos que la Constitución considera el acceso al disfrute de una vivienda digna y adecuada como derecho constitucional en el Título I de los derechos y deberes de los ciudadanos (artículo 47), y que corresponde a los poderes públicos del Estado social (artículo 1) asegurar este derecho a través de la legislación positiva (tanto estatal como autonómica) y dotarlo de un contenido concreto y exigible ante la Administración y los Tribunales de Justicia, así como a disponer de los recursos suficientes para hacer efectivo este derecho de los ciudadanos en atención a las circunstancias familiares, personales y económicas de estos (artículo 53 de la Constitución)”.

proclamar que ‘la escuela o la cultura se hallan abiertas a todos’ se ha dicho que sería tan ilusorio como decir que el “Hotel Ritz se halla abierto a todos”.

Para una mejor comprensión de la configuración del derecho de acceso a una vivienda digna resulta conveniente destacar cuales son las notas definitorias que se extraen de su regulación en distintas Constituciones y en las normas de derecho internacional. En primer lugar, ya se ha puesto de manifiesto la ausencia de reconocimiento de este derecho en la mayoría de textos constitucionales incluso en los textos internacionales como derecho subjetivo directamente exigible prevaleciendo su constitucionalización como un mandato dirigido a los poderes públicos vinculado a su satisfacción progresiva; se constata además que su garantía se vincula a la dignidad humana.

Es destacable la evolución que está siguiendo la jurisprudencia, así en la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 10 de septiembre de 2014 se dice que “En el Derecho de la Unión, el derecho a la vivienda es un derecho fundamental garantizado por el artículo 7 de la Carta que el tribunal remitente debe tomar en consideración al aplicar la Directiva 93/13”. Por tanto, en Europa se afirma que es un derecho alegable ante los tribunales quienes además actuarán en aras de su efectividad superando la concepción imperante en nuestro sistema como principio rector de la política social y económica que recorta su protección.

Por lo que se refiere a la labor realizada por el legislador en las normas dictadas en su desarrollo resulta llamativo la escasa intervención pública para garantizar la prestación de estos bienes básicos limitándose a presupuestar ayudas económicas para quienes acrediten insuficiencia de recursos para participar en el mercado libre de vivienda sin garantizar un parque de viviendas sociales suficiente limitándose a cubrir la demanda de determinadas personas y colectivos en riesgo de exclusión. Digamos pues que el Estado elude su obligación de asistir y delega en el sector privado la satisfacción del acceso.

En contraposición a lo anterior, ante el enorme desajuste, entre realidad y norma, creemos que resulta conveniente y necesario reformar la Constitución para que los derechos sociales sean efectivos convirtiéndose en derechos indisponibles para el legislador y para el poder ejecutivo¹⁹. En todo caso, no cabe demorar por más tiempo una Ley de Vivienda, como Ley integral que aporte todos los elementos necesarios

¹⁹ En esta línea, ver RUIPÉREZ ALAMILLO, J.: *La necesidad de constitucionalizar como “fundamentales” ... op cit.*, p. 78.

sobre los que se ha de vertebrar la regulación de este derecho, que aborde, entre otros, los siguientes contenidos:

- El derecho de acceso a la vivienda es un derecho subjetivo alegable ante los tribunales
- La satisfacción del derecho se hará a través de distintas acciones: se establecen los requisitos que han de cumplir las personas solicitantes de vivienda; el acceso al derecho será gradual según los recursos disponibles priorizándose los casos más urgentes; para el acceso se baremarán las solicitudes siguiendo los criterios de renta, número de integrantes de la unidad familiar y la antigüedad de inscripción en el Registro de Vivienda Pública.
- En la adjudicación por el procedimiento de baremación de solicitudes, ante fedatario público, no influyen los cupos que se puedan establecer para asignar vivienda a determinadas personas o colectivos.
- Constatada la insuficiencia del parque de vivienda de protección pública y la falta de alojamientos para cubrir la necesidad a corto plazo cabría una medida de prestación económica para sufragar un alquiler en el mercado libre de vivienda.
- La ley debe priorizar el régimen de alquiler para satisfacer el derecho subjetivo
- La regulación de la figura de alojamientos temporales para cubrir las necesidades durante un espacio de tiempo que no quedarían sujetos al régimen jurídico de las viviendas
- Este derecho de acceso a la vivienda se entiende como un derecho a una serie equipamientos y servicios básicos, por lo que las administraciones han de promover un desarrollo sostenible, cuidando el espacio, el entorno, los transportes, facilitando los cuidados y la conciliación personal y familiar con las obligaciones profesionales.
- Todo lo anterior sin olvidar la función social de la propiedad que conlleva obligaciones para los detentadores de viviendas que han de mantenerlas y conservarlas en condiciones dignas y saludables
-

III. LOS PODERES PÚBLICOS Y LA SATISFACCIÓN DE ESTE DERECHO: LAS POLÍTICAS DE INCLUSIÓN RESIDENCIAL

El carácter social de este derecho/principio nos aboca al análisis de las Políticas Públicas, no solo las políticas sectoriales de vivienda, sino también las políticas de igualdad y de lucha contra la violencia de género, pues en este conglomerado normativo se regula el derecho de acceso a una vivienda digna y adecuada. El objetivo del principio que rige las políticas públicas no es otro que el acceso efectivo de todas las personas a una vivienda digna y adecuada cuando no pueden acceder a través del mercado libre y para su consecución los poderes públicos deberán facilitar las prestaciones materiales y económicas necesarias.

En el contexto europeo el derecho de acceso y mantenimiento de la vivienda de los grupos vulnerables y de las familias sin recursos se ha marcado como objetivo prioritario de las políticas sociales, impulsándose medios y condiciones para garantizar el acceso a las viviendas protegidas con una baremación de las solicitudes, sistemas de cupo y promoviendo ayudas económicas para su sostenimiento, tanto para la construcción con fines sociales como para sufragar gastos de alquiler de vivienda protegida. Ahora bien, acciones públicas que resultan insuficientes ante la demanda de vivienda social²⁰.

El estado de la cuestión sería el siguiente. Las actuaciones de las distintas instituciones públicas se establecen a través del sistema constitucional de distribución de competencias. El Estado ostenta títulos competenciales sobre materias relacionadas directamente con la vivienda que serían las comprendidas en los números 1º, 11º y 13º del art. 149.1º y según el art. 148.1.3º “la vivienda es una materia competencia de las Comunidades Autónomas”. En su labor de supremo intérprete el Tribunal Constitucional ha declarado que el Estado tiene la competencia para dirigir la política económica de vivienda, por tanto, regulará la vivienda protegida o de protección oficial estableciendo los requisitos de los solicitantes, precio máximo de la vivienda, el sistema de financiación o las ayudas aprobadas²¹. Por su parte, las Comunidades Autónomas asumen la competencia legislativa para desarrollar la política estatal y la ejecución del programa estatal de vivienda aprobando los Planes de Vivienda autonómicos que

²⁰ Véase el Informe del Defensor del Pueblo sobre vivienda, crisis económica y deudores hipotecarios: actuaciones y propuestas, 2012. Hemos de señalar como el Parque de Viviendas protegidas presenta un elevado número de ellas vacías a causa de su alto precio, un extremo sobre el que llamó la atención el Defensor del Pueblo en su Informe de 2013.

²¹ STC 152/1988, de 20 de julio.

complementan los de carácter estatal y los Registros de viviendas de Protección Oficial. Por otra parte, las competencias en materia de urbanismo, servicios sociales y promoción y gestión de viviendas son asumidas por las entidades locales a través de los ayuntamientos. En definitiva la coordinación entre administraciones la resumiríamos del siguiente modo: el Estado asume la elaboración de las normas básicas y del sistema de financiación, correspondiéndole el desarrollo de estas políticas a las instituciones autonómicas concretando las actuaciones y el reparto de fondos públicos mientras que los municipios se encargan de facilitar el suelo, de la planificación urbanística y de la edificación²².

Lo anterior nos conduce al siguiente escenario, a nivel estatal se regula la ordenación de la edificación (Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación) y sobre el suelo (Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Suelo)²³. Más recientemente se aprobó la Ley 1/2013 que relacionada con el derecho a la conservación de la vivienda, suspende por dos años la ejecución de los desahucios que afecten a familias en riesgo de exclusión, limita determinadas cláusulas abusivas de los contratos de crédito hipotecario y creó un fondo social de viviendas para las personas que han sido desalojadas y la Ley 4/2013 donde se establecen medidas de flexibilización y fomento del mercado de alquiler de la vivienda dirigidas a los propietarios de viviendas no ocupadas.

A partir de los procesos de reforma de los Estatutos de Autonomía iniciados en 2006 se incluye en las normas estatutarias el derecho a la vivienda digna con la exigibilidad de un principio rector, ocupándose la normativa autonómica del desarrollo del art. 47 C.E y del derecho que reconocen en su Estatuto respectivo. Este desarrollo lo acometen a través de la regulación urbanística y sobre edificación si bien algunas Comunidades aprobaron sus Leyes de Vivienda, con carácter de ley integral, donde se regulan las condiciones de habitabilidad que ha de reunir toda vivienda digna, se garantizan determinados derechos a ciertas ayudas materiales de acceso y/o disfrute

²² Los municipios tienen competencias propias, según el art. 25.2º L.B.R.L según redacción L.R.S.A.L., sobre las siguientes materias: a) Urbanismo: planeamiento, gestión, ejecución y disciplina urbanística. Protección y gestión del patrimonio histórico. Promoción y gestión de la vivienda de protección pública con criterios de sostenibilidad financiera. Conservación y rehabilitación de la edificación; e) Evaluación e información, de situaciones de necesidad social, y la atención inmediata a personas en situación o riesgo de exclusión social.

²³ Será en este texto donde se reconozca sin ambages la existencia de un derecho subjetivo a la vivienda en los siguientes términos: “Todos los ciudadanos tienen derecho a: Disfrutar de una vivienda digna, adecuada y accesible, concebida con arreglo al principio de diseño para todas las personas, que constituya su domicilio libre de ruido u otras inmisiones contaminantes de cualquier tipo que superen los límites máximos admitidos por la legislación aplicable y en un medio ambiente y un paisaje adecuados”.

de la vivienda en función en todo caso de la necesidad/capacidad de los potenciales beneficiarios unas para acceder y otras para mantenerse en la vivienda.

Los Planes de Vivienda constituyen la principal política pública, los de carácter estatal se dictan al amparo de la competencia en materia de planificación general de la economía, al margen de que se aprueben otras más específicas dirigidas a proteger a colectivos vulnerables o en riesgo de exclusión habitacional o residencial. Así, el Plan Estatal 2005-2008, para favorecer el acceso de los ciudadanos a la vivienda, el Plan Estatal de Vivienda y Rehabilitación 2009-2012 y el Plan Estatal de Fomento de alquiler de viviendas, la rehabilitación edificatoria y la regeneración y renovación urbana 2013-2016, que acaba de ser prorrogado para el próximo año ante la falta de aprobación del Plan 2017-2020²⁴.

Estas políticas se gestionan con ayudas directas para la construcción de vivienda protegida o subvenciones y con ayudas indirectas consistentes en desgravaciones fiscales, subsidios hipotecarios a favor de los promotores y de las familias beneficiarias, a cargo de fondos públicos. Se crea la figura de los alojamientos protegidos para colectivos especialmente vulnerables siendo residencias en régimen de alquiler con renta limitada y con espacios y servicios comunes. Asimismo, se establece la reserva de hasta el 25% del edificio para construir viviendas de hasta 90 metros cuadrados como alojamientos de personas en situaciones específicas tal como sucede con las mujeres maltratadas y sus hijos. Para acceder a la vivienda protegida se exige la acreditación de determinados requisitos económicos y personales que atienden al criterio de la progresividad y redistribución de recursos y riqueza que se flexibilizan o minoran para garantizar el acceso prioritario. Este derecho se reconoce a las familias con ingresos que no superen 2,5 veces el IPREM, una ayuda que resulta compatible con la residencia en una vivienda protegida.

El régimen de ayudas previsto para la adquisición de vivienda en propiedad también se modula para los colectivos con protección preferente sujetos a unos requisitos más flexibles y con acceso a ayudas económicas más elevadas. En el caso de las mujeres víctimas de violencia podrán solicitar una vivienda protegida aun cuando

²⁴ A mayor abundamiento se han aprobado políticas más específicas como el Plan Nacional de Acción para la Inclusión Social del Reino de España y la Estrategia Nacional Integral para Personas sin Hogar, con el primero de ellos se pretende fomentar el acceso a la vivienda en régimen de alquiler proporcionando ayudas económicas que dependen de la renta de la unidad de convivencia, no todas son medidas novedosas puesto que algunas ya estaban previstas en el Plan 2013-2016 o en la Ley 8/2013. Y, en todo caso, facilitar el acceso a personas y familias socialmente vulnerables, especialmente si hay menores y a las víctimas de violencia de género.

sean propietarias de otra adquirida en el mercado libre y siempre que su precio no exceda del 60% del de la vivienda protegida. Asimismo, la Ayuda Estatal Directa para la compra de vivienda protegida es de mayor cuantía para los colectivos preferentes.

Estas viviendas de protección pública o protegidas son calificadas en la legislación estatal (Plan de Vivienda 2013-2016) y también en la legislación autonómica pasando a integrar el Fondo Social de Vivienda que se creó por el Real Decreto-Ley 27/2012, sobre Medidas urgentes para reforzar la protección de deudores hipotecarios. Los requisitos que se han de reunir para solicitar una vivienda protegida se flexibilizan para las mujeres víctimas de violencia eximidas de la acreditación del tiempo mínimo de empadronamiento o de trabajo en el municipio cuando han tenido que cambiar de residencia.

Las Comunidades Autónomas establecen medidas concretas para garantizar el derecho de acceso en sintonía con el art. 47 C.E. La norma institucional básica de las Comunidades, los Estatutos de Autonomía, en sus versiones más recientes garantizan el derecho a la vivienda como un derecho subjetivo estableciendo expresamente la necesidad de garantizar el acceso a determinados colectivos en aras del principio constitucional de igualdad. En esta línea se sitúa el art. 26 del Estatut catalán cuando declara que “las personas que no disponen de los recursos suficientes tienen derecho a acceder a una vivienda digna” y su art. 38 donde se prevé expresamente su tutela judicial. En idéntico sentido los arts. 16 y 22 de los Estatutos de la Comunidad Valenciana y de Baleares respectivamente. Por otra parte, Estatutos como el andaluz lo regula como un “principio” en su art. 25 estableciendo que “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”.

Las normas autonómicas han ido dotando de contenido a este derecho precisando las actuaciones públicas necesarias para garantizar su efectividad. Estos contenidos se sintetizan del siguiente modo: regulación del régimen jurídico del derecho (titularidad, contenido y sistema de tutela) vinculándose el acceso a una vivienda de calidad; regulación del derecho de acceso a la vivienda protegida (condiciones de ejercicio, modalidades de acceso y procedimientos de ejercicio) estableciendo que corresponde a los ayuntamientos, en ejercicio de sus competencias, fijar el procedimiento de adjudicación de las viviendas de protección oficial pudiendo establecer criterios de preferencia específicos; asimismo se prevé un sistema de ayudas

públicas y otras medidas específicas de fomento del acceso para colectivos con especial dificultad.

Recapitulando lo anterior podemos afirmar que la política de vivienda ha consistido en fomentar económicamente la construcción de vivienda de protección oficial para venta. Los Planes de vivienda se diseñan desde una perspectiva económica desconociendo en buena medida la dimensión social de la vivienda aunque en los últimos años se aprecian cambios normativos tendentes a la satisfacción de este derecho como se aprecia de forma evidente en las leyes autonómicas de vivienda que además de regular el régimen jurídico de la vivienda protegida abordan el derecho desde una perspectiva más completa, estableciendo los contenidos del derecho.

IV. EN PARTICULAR EL ACCESO A LA VIVIENDA DE LAS VÍCTIMAS DE VIOLENCIA DE GÉNERO

La tenencia de una vivienda, de un hogar donde desarrollar un proyecto de vida en libertad, constituye una condición indispensable para disfrutar de una vida digna. El acceso al mercado de vivienda no está garantizado para toda la población y, por eso, resulta exigible la intervención estatal. Las mujeres víctimas de violencia de género no tienen garantizado su derecho de acceder y a mantenerse en su vivienda bien por la situación económica bien por la urgencia vital de tener que abandonar el lugar donde convivían con su agresor siendo evidente la necesidad de garantizar su derecho básico y esencial a una vida libre de violencias²⁵.

En esta línea, se expresaba con claridad meridiana la Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer en su informe "La política económica y social y sus efectos sobre la violencia contra la mujer"²⁶, presentado en el 56º período de sesiones de la Comisión, cuando en sus Conclusiones manifestaba que "la pobreza de las mujeres, junto con la falta de otras opciones en materia de vivienda, hacen que les sea difícil abandonar situaciones familiares violentas, y reafirmando también que la reubicación y el desalojo forzosos de los hogares y las tierras tienen repercusiones desproporcionadamente graves para la mujer, en particular cuando son obra del marido o de la familia política". Asimismo, en las conclusiones preliminares del "Estudio sobre la mujer y la vivienda adecuada como parte del derecho a un nivel de vida adecuado y

²⁵Podemos establecer diferentes situaciones en que pueden encontrarse las mujeres víctimas: mujeres sin vivienda (en refugios), mujeres con viviendas inseguras (bajo amenaza de violencia) o mujeres con viviendas inadecuadas.

²⁶E/CN.4/2000/68/Add.5

sobre el derecho a la no discriminación²⁷, presentado por el Relator Especial sobre una vivienda adecuada, de conformidad con la Resolución 2002/49 de la Comisión.

La respuesta jurídica se articula en la Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género²⁸ a través de un conjunto de medidas que integran un sistema de recursos que de forma coordinada ofrece protección y apoyo. Su carácter de Ley integral determina su composición con normas de múltiples disciplinas como el Derecho Laboral, Seguridad Social, Derecho Administrativo, Función Pública, Derecho Mercantil y Servicios Sociales, estableciéndose un marco de medidas que tienden a transformar la sociedad eliminando la discriminación de todas las estructuras por ser la causa de la perpetuación de la violencia contra las mujeres.

Recientemente, el Convenio del Consejo de Europa sobre Prevención y Lucha contra la Violencia contra las Mujeres y la Violencia Doméstica conocido como Convenio de Estambul de 2011 que fue ratificado por España en 2014, exige a los Estados la adopción de medidas necesarias para promover programas y actividades dirigidos a la autonomía e independencia económica de las mujeres víctimas de violencia de género. El Consejo de Europa entiende que la prestación de estos servicios específicos no puede depender del hecho de que las víctimas ejerciten acciones judiciales o hayan prestado declaración contra el maltratador. Entre estos servicios de apoyo se encuentra el acceso a una vivienda, además del asesoramiento integral, ayudas económicas, educación, formación y asistencia en la búsqueda de empleo.

Hasta la aprobación el pasado 28 de septiembre del Pacto de Estado contra la violencia de Género, en la solicitud de medidas de asistencia se requería acreditar la situación de violencia, bien con carácter general aportando sentencia condenatoria o con la orden de protección a favor de la víctima o bien con carácter excepcional a través de un informe del Ministerio Fiscal indicando la existencia de indicios de que la denunciante es víctima de violencia hasta que se dicte la orden de protección y se alegue su necesidad. Por otra parte, la norma propia de regulación de algunos de estos derechos concretaba medios de acreditación de la situación de violencia sufrida. A partir de la aprobación del Pacto de Estado se modifica la legislación dejando de ser exigible el título habilitante, ya sea por una orden de protección o por resolución judicial equivalente, para disfrutar de acceso prioritario a la vivienda protegida. A partir de

²⁷ E/CN.4/2003/55

²⁸ B.O.E de 29 de diciembre de 2004, en vigor desde 2005.

ahora el acceso preferente se garantiza a todas las víctimas, en situación de necesidad por causa de la violencia y en un proceso de intervención seguido por los servicios sociales especializados en atención a las víctimas. Por tanto se prioriza su acceso por su especial situación de vulnerabilidad.

La Ley reconoce un derecho subjetivo a la protección social que engloba derechos relativos a la sanidad, educación, seguridad, empleo y vivienda. Previamente a la consagración de las medidas asistenciales se reconoce el derecho a la información, creándose el Servicio 016 de información y asesoramiento y webs de apoyo y prevención. Las medidas que integran el derecho integral son la asistencia jurídica gratuita, inmediata y especializada (art. 20) existiendo un turno de oficio especial de Violencia de Género; derechos laborales y derechos en materia de seguridad social (art. 21) como la reducción de jornada de trabajo, movilidad geográfica o la reserva del puesto de trabajo; derechos en materia de empleo y para la inserción social (art. 22) como prestaciones por desempleo, planes específicos de empleo, renta básica; derechos económicos consistentes en ayudas económicas específicas para mujeres con dificultades especiales para obtener un empleo (art. 27) y el derecho a la escolarización inmediata completándose con el acceso prioritario a viviendas protegidas y residencias públicas para mayores (art. 28).

Tras la aprobación de la Ley integral todas las políticas públicas de vivienda acogieron el derecho de acceso prioritario que fue desarrollado con mejor o peor suerte. El Plan Estatal de Vivienda (2005-2008) “se dirige específicamente a aquellos colectivos con mayores dificultades para acceder a una vivienda digna [...]” y en la relación de personas beneficiarias de las ayudas se establece el derecho a la protección preferente de las mujeres víctimas de violencia. La Ley 1/2013, de 14 de mayo, de Medidas para reforzar la protección a los deudores hipotecarios, reestructuración de deuda y alquiler social y el Real Decreto 233/2015, de 5 de abril, por el que se aprueba el Plan Estatal de Fomento del alquiler de vivienda, la rehabilitación edificatoria y la regeneración y renovación urbanas (2013-2016) se ocupan de este derecho otorgando prioridad a las mujeres maltratadas que podrán acogerse a la suspensión de los lanzamientos sobre viviendas habituales, acordadas en un proceso judicial o extrajudicial de ejecución hipotecaria²⁹; pueden acceder al Fondo Social de Viviendas

²⁹El drama de los desahucios se escapa del objeto de este estudio, pero si es necesario enmarcar su análisis jurídico-constitucional en el ámbito del derecho a no ser privado de la vivienda. Es recomendable el análisis de la STC 131/1989, donde podemos ver la ponderación entre los derechos de las personas

de Alquiler y disfrutaban de la consideración de “sector preferente” en la solicitud de las ayudas previstas en el Plan Estatal para fomentar el acceso a la vivienda en régimen de alquiler. En otro orden de cosas, en el citado Plan Nacional de Acción para la Inclusión Social del Reino de España (2013-2016), las víctimas de violencia de género constituyen un colectivo prioritario.

En la pasada Legislatura el Grupo Parlamentario de Podemos presentó un Proyecto de Ley de Emergencia Social para proponer la garantía habitacional para las mujeres víctimas de violencia consistente en garantizar el acceso a una vivienda pública con todos los suministros cuando estén en situación de precariedad económica (art. 11) condicionando el acceso a que hubiese una convivencia previa con el agresor.

Las políticas autonómicas han desarrollado un sistema de atención integral para mejorar la situación de las mujeres víctimas en todos los ámbitos a través de leyes contra la violencia de género, leyes de igualdad, Planes de Igualdad, Planes específicos de lucha contra la violencia o diversos acuerdos y convenios de colaboración. Los organismos de igualdad se han mostrado muy activos desarrollando campañas de sensibilización y formación de todos los sectores de la sociedad, teniendo presente que la educación en valores y derechos es el arma más eficaz en esta lucha. Por lo que se refiere a los recursos de acogida destinados a proporcionar una alternativa habitacional a las mujeres se requiere una estrecha colaboración entre las administraciones para lograr una gestión eficaz y calidad de los servicios especializados en violencia. Las competencias autonómicas en recursos de acogida son compartidas con las Corporaciones Locales, pues las casas y los pisos son de titularidad municipal y reciben subvenciones de las Consejerías autonómicas competentes.

En el marco de las leyes contra la violencia de género, Castilla La Mancha fue una de las pioneras, con la Ley 5/2001, de 17 de mayo, de Prevención de Malos Tratos y Protección a Mujeres Maltratadas y su Decreto de desarrollo de las medidas de apoyo y asistenciales. El cuerpo legal establece que todas las capitales de provincia y los municipios con población superior a 25.000 habitantes contarán con Centros de Urgencia o Casas de Acogida que proporcionarán apoyo inmediato y protección a las mujeres víctimas y a sus hijos (art. 12). Se garantiza una protección preferente en el derecho de acceso a la vivienda otorgándoles prioridad en la adjudicación de vivienda

deudoras y propietarias del inmueble. El art. 47 C.E hay que conectarlo con el art. 18.2º, sin dejar de lado la STJUE y la Directiva sobre desahucios abusivos, STJUE de 14 de marzo de 2013 y en relación con el art. 7 de la C.D.F.U.E. En el ámbito nacional el Real Decreto-Ley 6/2012, y los códigos de Buenas Prácticas, la Ley 1/2013, sobre suspensión de la ejecución de desahucio.

protegida al estar exoneradas de justificar los ingresos mínimos o de acreditar el empadronamiento para el alquiler o compra de la vivienda y en las solicitudes de ayudas regionales. Las mujeres que hayan cumplido su tiempo de estancia en las casas de acogida tienen derecho a un alojamiento gratuito y de carácter provisional cuando así lo requieran dada su situación socio-laboral (art. 13).

En Navarra la Ley Foral 22/2002, de 2 de julio, para la adopción de medidas integrales contra la violencia sexista, modificada por la Ley Foral 12/2003, de 7 de marzo, contempla dentro de las medidas asistenciales las relativas al acceso prioritario a la vivienda. Desde el organismo con competencia en servicios sociales se pondrá a disposición de las mujeres maltratadas centros asistenciales de urgencia, casas de acogida y pisos residencia garantizando la confidencialidad de su ubicación. Todos estos recursos actuarán coordinadamente entre sí y con los demás organismos y administraciones formalizándose convenios de cooperación.

Una vez agotado el alojamiento de urgencia donde son acogidas con sus hijos y siempre que lo necesiten tienen derecho a recibir una atención prioritaria consistente en prestaciones y ayudas individuales y familiares de servicios sociales. El acceso a una vivienda pública en régimen de propiedad y alquiler se hará según lo establecido en las normas sobre protección pública a la vivienda en la Comunidad existiendo subvenciones para acceder a la misma.

Poco después se aprobó la Ley 16/2003, de 8 de abril, de Canarias, de Prevención y Protección Integral de las mujeres contra la Violencia de Género que junto a un sistema de recursos de acogida establece otras medidas de atención social como el acceso prioritario a una vivienda social y el derecho a las ayudas económicas necesarias para garantizar un alojamiento provisional gratuito si así lo requieren por razón de su situación sociolaboral y por un tiempo máximo de 12 meses.

La Ley cántabra 1/2004, de 1 de abril, Integral para la Prevención de la Violencia contra las Mujeres y la Protección de las Víctimas, reconoce el derecho a una vivienda temporal una vez finalizada la estancia en los centros de acogida. El Gobierno promoverá el disfrute de un alojamiento temporal gratuito cuando así lo necesiten por su situación personal socio-económico y así lo aconsejen los servicios sociales. Entre las normas de desarrollo encontramos Decretos y Órdenes que incentivan al arrendamiento de viviendas en la Comunidad Autónoma e incluyen medidas de protección preferente de las mujeres víctimas como la aprobación de una convocatoria de concesión de

ayudas al alquiler de vivienda habitual destinadas a personas y unidades familiares donde figura como colectivo preferente las víctimas de violencia.

La Ley 5/2005, de 20 de diciembre, de Violencia de Género de la Comunidad de Madrid, contempla la acción de recuperación integral de las mujeres con dispositivos de acogida temporal como servicios públicos asistenciales. Por lo que se refiere al derecho de acceso a la vivienda sus solicitudes tendrán carácter prioritario. En 2016 se aprobó el Decreto 52/2016, de 31 de mayo, del Consejo de Gobierno, para la creación del Parque de Viviendas de Emergencia Social que regula el proceso de adjudicación de viviendas de la Agencia de Vivienda Social, con el objetivo de atender a los colectivos especialmente vulnerables como las mujeres víctimas de violencia de género.

La Ley andaluza 13/2007, de 26 de noviembre, de Medidas de Prevención y Protección Integral contra la Violencia de Género, contempla el derecho a una atención integral y acogida siempre que se den situaciones de emergencia (art. 42). En este sentido, la Junta de Andalucía debe garantizar esa atención y acogida inmediata para las mujeres e hijos menores a su cargo que sufren violencia de género sin necesidad de acreditación previa de dicha situación. Se les facilitará el asesoramiento y apoyo que necesiten y en consonancia con el carácter integral se crearán centros de atención y acogida de acuerdo con la demanda existente. Los Centros de acogida se organizan siguiendo tres niveles de atención tal como se verá después que dependen de la situación personal de la mujer.

La Ley declara que las administraciones públicas pueden establecer un cupo de reserva de viviendas específico en las promociones de vivienda protegida, para su cesión o adjudicación en régimen de alquiler o en propiedad a las mujeres que acrediten una situación de violencia de género y que la necesiten siempre que cumplan los requisitos exigidos. Esta situación habilitante se acredita con la presentación de los documentos que prueben la existencia de una orden de protección, medidas cautelares o una sentencia de condena por violencia de género (art. 30.1º.a). Será al gobierno autonómico, a través de convenios con otras administraciones, a quien le corresponda establecer procesos específicos de adjudicación de viviendas protegidas a las mujeres víctimas y determinar que ayudas económicas se aprueban para acceder a la vivienda. En todo caso se garantizará la confidencialidad en los procedimientos, los datos de domicilio y situación de las mujeres en los ficheros y programas informáticos para preservar su seguridad personal. La Ley no se olvida de las mujeres mayores y de aquellas que sufren algún tipo de discapacidad que serán consideradas colectivo

preferente a efectos de obtener una plaza de acceso a las residencias públicas, siempre que se encuentren en una situación de necesidad económica. Asimismo, se prevé la posible permuta de viviendas protegidas ante la necesidad de garantizar la integridad física y psicológica de las mujeres.

En Aragón se aprobó la Ley 4/2007, de Prevención y Protección de las Mujeres Víctimas de Violencia de Género, si bien en 2004 el Gobierno ya había aprobado un Plan Integral para la Prevención y Erradicación de la violencia contra las mujeres. La Ley incluye un conjunto de recursos para garantizar la seguridad e integridad de las mujeres, estos serán los centros de protección y apoyo (arts. 18-23) donde se integran los centros de emergencia, las casas de acogida y los pisos tutelados. A los anteriores se suman los denominados “alojamientos alternativos específicos”, competencia del organismo encargado de gestionar los servicios sociales, a través de los cuales se proporciona, con carácter inmediato, un lugar para vivir a mujeres mayores o mujeres discapacitadas víctimas de violencia.

La Ley 11/2007, de 27 de julio, gallega para la Prevención y Tratamiento Integral de la Violencia de Género, garantiza el derecho de acceso a la vivienda correspondiéndole al Departamento con competencias en materia en coordinación con el competente en materia de igualdad garantizar, en los términos que se establezcan reglamentariamente, el derecho a una vivienda a las mujeres que sufran o hayan sufrido violencia de género y se encuentren en una situación de precariedad económica. Podrán beneficiarse tanto de las medidas para el acceso a una vivienda en propiedad como en régimen de alquiler. Asimismo se garantiza el acceso prioritario a las viviendas de promoción pública y podrá reservarse un número de viviendas adaptadas para mujeres que sufran violencia de género con movilidad reducida de carácter permanente. Las mujeres mayores y las mujeres afectadas de diversidad funcional que sufran violencia de género, así como las personas de ellas dependientes, se considerarán colectivos preferentes para acceder a los equipamientos sociales especializados, en especial residencias para personas mayores y centros de día.

La Ley crea la Red gallega de acogida integrada por los Centros de acogida como recursos especializados residenciales y temporales que ofrecen alojamiento, atención y recuperación a las mujeres y menores a su cargo que requieren un espacio de protección debido a la situación de indefensión o riesgo causada por la violencia de género. Son atendidos por equipos multidisciplinares que garantizan un tratamiento integral de atención y/o de recuperación que abarca aspectos psicológicos, educativos,

sociolaborales y jurídicos y favorece la normalización de la situación personal de las mujeres, de su unidad familiar y la superación de los efectos de la violencia. La Xunta garantiza la creación de un Centro de Recuperación Integral para Mujeres que proporciona atención integral actuando como centro coordinador de la red gallega de acogida.

En Cataluña su Ley 5/2008, de 24 de abril, del derecho de las mujeres a erradicar la violencia machista, prevé la concesión de ayudas para acceder a una vivienda si están en situación de precariedad económica a causa de la violencia o cuando sea necesario para recuperarse. El acceso prioritario a las viviendas de promoción pública se garantiza estableciendo reservas obligatorias en las promociones públicas de vivienda. Asimismo, las mujeres mayores de 65 años y las que tienen alguna discapacidad víctimas de violencia y en situación de precariedad económica serán consideradas colectivo preferente para obtener una plaza en una residencia pública, siempre que hayan elegido esta opción.

La creación de la Red de Atención y Recuperación Integral permite ofrecer recursos y servicios públicos gratuitos de forma coordinada que garantizan la atención, asistencia, protección, recuperación y reparación de las mujeres que han sufrido o sufren violencia machista en el territorio de Cataluña. Entre estos recursos están los servicios de acogida y recuperación y los servicios de acogida sustitutoria del hogar.

Con la aprobación de Ley 13/2010, de 9 de diciembre, contra la Violencia de Género en Castilla y León, se creó la “Red de Atención a las Mujeres Víctimas” (Acuerdo 130/2015, de 10 de septiembre, de la Junta de Castilla y León por el que se establecen las directrices de funcionamiento del modelo de atención integral a las víctimas de violencia de género “Objetivo Violencia Cero”). En su art. 21 se define como el conjunto de centros y servicios destinados a la atención integral de las mujeres víctimas de alguna de las formas de violencia de género previstas en esta ley, así como de las personas de ellas dependientes, menores o mayores, remitiendo el acceso a los recursos a un posterior desarrollo normativo. Los centros integrados en la Red de Atención de titularidad pública o privada serán aquéllos inscritos en el correspondiente registro de la Comunidad Autónoma que cumplen los requisitos legalmente establecidos y que se destinan a la atención de las necesidades de las víctimas de la violencia de género. La tipología responde a la clasificación ya conocida de centros de emergencia, casas de acogida y pisos tutelados.

Asimismo, como medida de protección se garantiza su derecho prioritario a una vivienda protegida si sufren dificultades económicas, correspondiéndole a la Consejería competente sobre vivienda regular este acceso. La prioridad también se aplica al cobro de ayudas económicas para compra o alquiler de vivienda protegida. Desde la Junta se promoverán acuerdos con las Corporaciones Locales para que sean cedidas viviendas de titularidad autonómica de forma temporal.

La Ley extremeña 8/2011, de 23 de marzo, de Igualdad entre Mujeres y Hombres y contra la Violencia de Género, garantiza el derecho a la atención social (art. 83) que incluye particularmente el derecho de acceso a una vivienda, por lo que, las administraciones públicas deberán promover medidas para facilitar el acceso a una vivienda a las mujeres cuando se encuentren en situación de precariedad económica debido a la violencia de género, o cuando el acceso a una vivienda sea necesario para recuperarse. La Ley crea la Red Extremeña de Atención a Víctimas de Violencia de Género que ofrece entre sus servicios el acogimiento de urgencia que funcionan 24 horas al día durante todo el año. A través de este acogimiento temporal de corta duración se asiste a las mujeres que sufren o han sufrido situaciones de violencia de género y, en su caso, a sus hijas e hijos, garantizando su seguridad personal. Por otra parte, los Dispositivos de Acogida de Larga Estancia están destinados a mujeres víctimas que requieren protección durante un periodo largo de tiempo y a aquellas otras mujeres que son derivadas desde cualquiera de los Puntos de Atención Psicológica con el objetivo de participar en el Programa de Recuperación Integral y, que por ello, deben residir en los Dispositivos de Acogida, garantizando así mismo el acogimiento de sus hijos e hijas y prestando la atención especializada, si fuese el caso.

La Ley 7/2012, de 23 de noviembre, Integral contra la Violencia sobre la Mujer en el ámbito de la Comunidad Valenciana, reconoce el derecho de acceso a una vivienda a las víctimas de violencia de género, así como al régimen de ayudas económicas previsto. En este sentido, “las mujeres víctimas de violencia que carezcan de vivienda gozarán de derecho de acceso preferente a una vivienda de promoción pública o cualquier otra vivienda que posibilite las condiciones de acceso en la modalidad de compra o arrendamiento, o cesión por cualquier título en los términos que se establezca reglamentariamente”. La situación de violencia se contempla en los baremos que fija la Generalitat para solicitar ayudas económicas para la adquisición o alquiler de vivienda. Por lo que respecta a las mujeres mayores de 65 años o con discapacidad también se les garantiza su derecho de acceso a una vivienda estableciendo

su derecho preferente para obtener una plaza gratuita en residencias públicas o concertadas.

La Red de la Generalitat de Asistencia Social Integral a las Víctimas se integra con servicios de carácter gratuito que proporcionan información, atención, emergencia, apoyo y recuperación integral a las mujeres. Dentro de esta Red se ofrecen los Servicios de régimen residencial integrados por los Centros de Emergencia, los Centros de Recuperación integral y las Viviendas tuteladas.

Hemos visto como la legislación autonómica regula la existencia de los recursos de acogida. Una prestación esencial para responder con inmediatez y urgencia a la necesidad de protección y alojamiento temporal de la mujeres maltratadas que se ven obligadas a abandonar su domicilio habitual y no disponen de otro lugar seguro donde alojarse. Se ofrecen como una respuesta idónea para favorecer la normalización e integración social de las mujeres y sus procesos de autonomía personal en un marco de intimidad y privacidad. Con carácter general hay tres tipos de recursos de acogida que se diferencian básicamente por el tiempo de la duración de la estancia y la finalidad de la intervención pública. El primer tipo es el Centro de Emergencia dirigido a la atención integral inicial, con carácter transitorio para mujeres y sus hijos e hijas que precisen de un lugar de acogida con carácter urgente. Este alojamiento presta la primera asistencia, inmediata y urgente y la estancia puede durar entre 15 días y un mes. Las Casas de Acogida proporcionan alojamiento temporal y de atención integral, durante 3 y 6 meses que pueden prorrogarse si la situación lo requiere. Las mujeres se alojan en estos centros cuando carecen de recursos económicos o deben permanecer ilocalizables para el agresor. Por lo que se refiere a la tercera modalidad, Pisos Tutelados, éstos son el último paso antes de la plena reincorporación a la sociedad, recuperadas y con plena autonomía, por lo que en estos hogares la vida discurre en un régimen parecido al de una casa fuera del sistema de protección, son hogares funcionales en los que conviven las mujeres que ya son autosuficientes junto a sus hijos bajo un régimen autogestionado.

El procedimiento de acogimiento de las mujeres y sus hijos e hijas requiere una valoración favorable del caso que realiza la Comisión correspondiente. La persona responsable de la casa o del piso acoge a la mujer y le explicará las normas de convivencia y el reglamento de régimen interno, así como sus derechos y deberes. A tal efecto la usuaria firmará un documento de compromiso y aceptación de las normas establecidas y se incluirá en su expediente su consentimiento informado para que el

servicio realice las gestiones necesarias que puedan conllevar tratamiento de datos personales.

El número de recursos de acogida es de más de 300 en España.

V. PROGRAMAS ESPECIFICOS

Hablar de programas específicos con medidas protectoras novedosas nos lleva al ámbito de las políticas autonómicas y municipales que regulan los procedimientos de adjudicación de vivienda protegida y la solicitud de ayudas económicas con cargo a los Planes Regionales o Estatales. En este sentido, los programas orientados a solucionar las situaciones de especial necesidad o de emergencia habitacional tienen como su objetivo central “responder de una manera holística a la situación de especial desventaja social en la que se encuentran mujeres solas con hijos a cargo. Es un punto de partida para desarrollar un proyecto vital tras una situación de maltrato psicológico y/o físico por parte de su pareja y, de esta manera, mejorar sus condiciones de vida”.

Un análisis de las medidas de intervención social permite conocer cómo se está respondiendo a las situaciones de emergencia habitacional. A través del Servicio Especializado para mujeres víctimas de violencia de género del Departamento de Empleo y Políticas Sociales del País Vasco, se adjudican viviendas en régimen de alquiler “directamente” (no con prioridad) cuya cuota depende de los ingresos y se revisa con carácter anual. Esta medida se prevé para casos graves y excepcionales cuando las mujeres ya han vivido en centros de acogida tanto municipales como forales y en pisos tutelados, ya no pueden permanecer en ellos, han estado buscando vivienda sin éxito y tampoco cuentan con una red social o familiar para establecerse. La solicitud de vivienda de adjudicación directa debe estar suscrita por la alcaldía o concejalía correspondiente y justificada por un informe del servicio social competente.

En cuanto al procedimiento de solicitud de vivienda protegida en régimen de alquiler tendrán que inscribirse en el Servicio de Vivienda donde se prioriza su solicitud con la adjudicación de 10 puntos más en la baremación general, la exención de la acreditación de los ingresos mínimos, no ser necesario que carezcan de una vivienda y al no exigírseles la obligación de empadronamiento municipal. Además las mujeres víctimas de violencia podrán solicitar el cambio de vivienda en caso de riesgo y el tratamiento confidencial de sus datos personales.

Otro ejemplo que viene al caso es la creación del “Programa Aluga” para fomentar el alquiler de viviendas en la Comunidad gallega. Cuando se aborda la regulación de los requisitos de acceso a una vivienda en régimen de arrendamiento se

establece como supuesto de necesidad que los titulares de la vivienda libre hayan sido privados de su uso o cuando el valor de la vivienda no exceda del 40%, valor que se eleva al 60% en las situaciones de violencia de género”. A mayores se contempla a las mujeres víctimas como un colectivo prioritario siendo también un colectivo cualificado en orden al acceso a una vivienda.

En definitiva, podemos concluir que las medidas promovidas por las Comunidades Autónomas ponen de manifiesto que en los últimos años han aumentado considerablemente las actuaciones específicas en el ámbito de la vivienda consistentes en:

- La consideración de las mujeres víctimas de violencia como colectivo preferente o cualificado para acceder a las promociones de vivienda pública en régimen de alquiler que no es sinónimo de inmediatez (si en alguna medida autonómica)

- Cupos en las promociones de viviendas protegidas
- Flexibilización de los requisitos para acceder a la compra o alquiler
- Facilidad para permutar viviendas protegidas
- Ayudas directas al alquiler o la compra

A nivel municipal tenemos múltiples ejemplos de políticas públicas de intervención necesaria y potencialmente eficaz para solucionar las emergencias habitacionales, ya que los ayuntamientos asumen competencias sobre urbanismo, servicios sociales y promoción y gestión de viviendas.

El Pacto Social y Político adoptado en el Pleno del Ayuntamiento de Madrid en septiembre de 2015 dentro del cual se firmó un Convenio entre la Empresa Municipal de Vivienda, el Área de Servicios Sociales y la Agencia para el Empleo, por el que la empresa municipal cede 20 pisos a favor de mujeres maltratadas que ya no estén en riesgo y con hijos menores a su cargo. El precio del alquiler es de 65 euros, la cesión por tiempo de un año prorrogable por seis meses y tras este tiempo podrán acceder a otra vivienda con prioridad.

La Comunidad Autónoma andaluza ha sido pionera en políticas sociales y siempre se ha mostrado muy sensibilizada en la lucha contra la violencia de género. A lo anterior, se suman los graves problemas de emergencia habitacional que sufre la Comunidad que afectan a la efectividad de derechos fundamentales básicos de la población y, muy especialmente, de las personas más vulnerables que viven situaciones complicadas. La provincia de Cádiz en su conjunto y la ciudad de Cádiz en particular ofrecen elevadas cifras de exclusión social y de falta de acceso a los derechos sociales

básicos que demandan políticas públicas contundentes. En este orden de cosas, a nivel municipal se han anunciado medidas pioneras destinadas a corregir la vulnerabilidad de las personas, son medidas de igualdad y de lucha contra la violencia de género.

La base normativa está integrada por el art. 16 del Estatuto de Autonomía de Andalucía, los arts. 17 y 28 L.O 1/2004 y el art. 48 de la Ley 13/2007, donde se establece un cupo de reserva específico para mujeres víctimas de violencia -de cesión o adjudicación- en régimen de alquiler o propiedad en promociones de vivienda protegida y la Ley Andaluza 1/2010, de 8 de marzo, Reguladora del Derecho a la Vivienda, donde se establece la obligación de los ayuntamientos de aprobar los Planes Municipales de Vivienda y Suelo en el plazo de dos años desde su entrada en vigor. El Plan de Vivienda y Rehabilitación de Andalucía 2016-2020 se articula en el marco de la Ley 1/2010, de 8 de marzo.

El Plan Municipal de Igualdad regula la atención integral a las mujeres estableciendo medidas que pretenden garantizar un acceso prioritario a la vivienda como instrumento para potenciar su libertad y autonomía, ya que las casas de acogida y los pisos tutelados son una solución inmediata y temporal que no puede ni debe alargarse en el tiempo de vida de las mujeres que tras su recuperación integral ha de retomar las riendas de su vida con la mayor independencia posible y para ello requiere tener garantizada una alternativa habitacional donde poder desarrollar su proyecto vital, personal y familiar. Sin embargo, el instrumento normativo que está en vigor es una Ordenanza Municipal de 2009.

En septiembre de 2016 se aprobó la elaboración de un Plan Integral Municipal de Cádiz contra la Violencia de Género (Fundación Municipal de la Mujer) y, en el marco del mismo, la redacción del protocolo de coordinación interinstitucional para la prevención y asistencia a las víctimas en la ciudad de Cádiz para ejecutar las medidas de prevención, sensibilización y apoyo integral a las mujeres y a sus hijos e hijas. Este Plan está en fase de elaboración, se ha presentado el borrador estructurado en los siguientes apartados: Fundamentación, Análisis de la Realidad, Marco Normativo, Principios Inspiradores, Áreas Estratégicas, Cronograma, Evaluación y Seguimiento y Presupuesto. En el apartado dedicado a la Fundamentación, se expone la necesidad de su existencia atendiendo a las perspectivas sociológicas y culturales del origen, mantenimiento y consecuencias de la violencia de género para las mujeres en general y para la totalidad de la sociedad además por la necesidad de coordinar y aunar los

recursos existentes para hacerlos más eficaces. El Análisis de la Realidad se realizó a partir de los datos oficiales estadísticos de las distintas las Administraciones Públicas Nacionales, Autonómicas, Provinciales y Locales y Servicios de Atención a Víctimas. En el Marco Normativo se relaciona la legislación vigente a la fecha en materia de violencia de género e igualdad considerada relevante para este Plan, (Comunitaria-Estatal-Autonómica y Local). Por lo que respecta a los Principios Inspiradores se han propuesto ocho: Prevención, detección y atención, evitar victimización secundaria, empoderamiento, participación, coordinación, transversalidad y garantía presupuestaria. El Plan está estructurado en tres Áreas de Intervención con un objetivo general y con objetivos específicos diseñándose acciones concretas para su consecución. Se piden aportaciones a todas las asociaciones y entidades relacionadas con la materia. La primera área estratégica es la de Prevención, Sensibilización y Formación, con un objetivo general, 7 objetivos específicos y 25 acciones. En el Área de intervención se han identificado más objetivos y se han propuesto más acciones que abarcan a la población en general y los medios de comunicación; mujeres, como colectivo concreto, centros educativos; y tejido asociativo de la ciudad, así como asociaciones y agentes sociales. La segunda, Detección y Atención Integral, contiene un objetivo general, tres objetivos específicos y 11 acciones y se sustenta sobre la intervención multidisciplinar. Se potencia la importancia de la independencia económica y el acceso a recursos suficientes hasta que esa estabilidad se consolide. La tercera es la de Coordinación Institucional con un objetivo general, dos objetivos específicos y seis acciones.

Por lo que se refiere al Plan Municipal de Vivienda hemos de recordar que se configura como el instrumento donde se diagnostica la situación de las viviendas de cada ciudad y, en atención a ese diagnóstico, se formulan propuestas para garantizar el acceso a la vivienda de la ciudadanía. Las tres administraciones de forma coordinada tienen que asumir la situación e intervenir para solucionar el problema, una intervención pública que persigue la inclusión social de aquellas personas que no tienen garantizado su derecho a una vivienda digna. En este orden de cosas hay que puntualizar que el ayuntamiento de Cádiz no tiene aprobado su Plan Municipal, presuntamente por la falta de acuerdos con la Junta de Andalucía.

Así lo anterior, podemos exponer la política de vivienda del Gobierno Local a través del programa que se presentó en campaña electoral por “Ganar Cádiz en Común” con un plan de emergencia social para resolver el problema habitacional. En su Plan se

establecen tres instrumentos: PROCASA (“Promoción y Gestión de Viviendas de Cádiz”) con el registro de demandantes de vivienda, la Oficina Antidesahucios y los programas de Servicios Sociales para abordar la emergencia habitacional de la ciudad de Cádiz que requiere que la administración garantice el derecho de acceso a una vivienda con todos los suministros básicos de luz y agua para las personas y las familias que no pueden pagarlo, la erradicación de la infravivienda, poner fin a los desahucios, adoptar medidas para que nadie se vea privado de su vivienda por falta de recursos.

En orden a conseguir los anteriores objetivos se marcan las siguientes tareas: un primer bloque estaría integrado por la aprobación del Plan Municipal de Vivienda donde se establezcan los principios rectores para priorizar el alquiler de vivienda y la rehabilitación; la elaboración de un mapa municipal de infraviviendas y de un mapa de viviendas vacías y su régimen de tenencia; establecer el suelo disponible para construir viviendas de alquiler y las necesidades existentes de accesibilidad y rehabilitación. Una vez diagnosticada la situación se realiza la elaboración de propuestas. Asimismo, se pretende establecer fórmulas de colaboración público-sociales para garantizar el acceso a la vivienda de personas en condiciones precarias, que si bien no pueden participar en el mercado libre de vivienda quedan fuera de los límites de la exclusión social.

Un segundo bloque de tareas a acometer estaría integrado por aplicar medidas de fomento del alquiler para acceder a la vivienda, unas ayudas de carácter municipal a las que se sumarán las autonómicas y estatales sobre las que se proyecta más reclamación desde el ayuntamiento. Se pretende también realizar labores de intermediación con los propietarios de viviendas vacías, así como potenciar la rehabilitación de las viviendas ya construídas y la construcción de inmuebles en solares pertenecientes a las administraciones públicas para favorecer la inclusión social. Para lograr lo anterior será necesario intermediar con las entidades financieras para que haya financiación.

Por último, la erradicación de la infravivienda y conceder más ayudas para la rehabilitación.

En la ordenanza del registro público municipal de demandantes de vivienda protegida de Cádiz (septiembre de 2012) se regulan las ayudas específicas para las mujeres maltratadas siguiendo lo establecido en la normativa sobre vivienda. En este 2016 se aprobó la Ordenanza Reguladora de la Ayudas al Programa Municipal “Alquiler Social” con el objetivo de romper el desequilibrio entre la demanda de una vivienda por muchas personas desfavorecidas y la existencia de un parque de viviendas deshabitadas que se van deteriorando por falta de uso y que podríamos servir para

garantizar la función social de la propiedad privada. A través de este programa el ayuntamiento pretende garantizar el derecho a la vivienda poniendo a disposición de los demandantes con necesidades viviendas dignas con las ayudas necesarias para que quienes no poseen ingresos puedan sufragar el porcentaje de la renta que se ajuste a su capacidad económica. Se acuerda impulsar el alquiler social de las viviendas desocupadas incentivando a sus propietarios a ponerlas en alquiler con precios razonables y condiciones de habitabilidad con el apoyo municipal para garantizar el pago del alquiler y la buena conservación de la vivienda. En el acuerdo aprobado por el Pleno extraordinario de vivienda de octubre de 2015 los sectores prioritarios en materia de vivienda son: las familias en exclusión social, las personas mayores y familias con diversidad funcional y los jóvenes menores de 35 años. Con la Ordenanza se pretende dar respuesta a los casos más urgentes de necesidad o de riesgo de exclusión social sin alternativa habitacional, según el orden de prelación que se estableció en el Pleno y a los demandantes del Registro Municipal de Viviendas.

La situación de necesidad inmediata de vivienda constituye un requisito para ser inquilino incluido en el Programa municipal, entre otras, una situación provocada por relaciones familiares insostenibles por sufrir malos tratos que justifique la necesidad de vivienda y ayuda, especialmente en los casos en que conviven con menores. La propuesta se realizará a instancia de los equipos técnicos de los Programas Municipales de Familia y de la Fundación de la Mujer o de Salud Mental de la administración autonómica, pudiendo acreditarse estas situaciones de especial vulnerabilidad por las resoluciones judiciales o los informes de los técnicos que hayan intervenido en el conflicto, quienes se ocuparán del seguimiento e intervención.

La concurrencia de cualquiera de las situaciones que justifican la necesidad inmediata de vivienda no resulta suficiente siendo necesario alegar la insuficiencia de medios económicos para cubrir la necesidad de vivienda y el informe técnico correspondiente que acredite las circunstancias exigidas.

En la Ordenanza se regula la ayuda social para sufragar el alquiler de la que se podrá beneficiar la persona que alquile dentro de este Programa y que esté sufriendo una situación de emergencia habitacional. El importe de la cuantía de estas ayudas sociales oscilan entre el 20% del importe de la renta de alquiler hasta el 90% máximo en función de los ingresos de la unidad de convivencia. La persona inquilina pagará un mínimo siempre del 10% del precio incluidos los gastos de comunidad.

CONCLUSIONES:

- El acceso a la vivienda digna y adecuada es uno de los grandes problemas sociales que supone la exclusión de un gran sector de la población

- Los problemas de vivienda se agravan especialmente para las mujeres, la juventud y las personas que viven solas.

- En España está en situación de “emergencia habitacional” entendida como la situación que viven las personas de imposibilidad de acceder a un bien básico.

- Las mujeres víctimas de violencia de género se encuentran con dificultades específicas para acceder a una vivienda ya sea por motivos de seguridad ya sea por causas socio-económicas o por ambas. A ello le sumamos que las mujeres conforman una unidad de convivencia con sus hijos e hijas a los que la Ley les otorga la misma protección por su condición de víctimas.

- La situación de violencia es un factor de exclusión a todos los niveles pero se agrava por las dificultades o impedimentos para acceder a una vivienda digna en condiciones de seguridad.

- Desde la Constitución las leyes han reconocido un conjunto de derechos que integran la protección integral de las víctimas.

- Este derecho a la vivienda se reconoce con un carácter preferente o prioritario por lo que se articularán una serie de medidas de promoción o de incentivo para garantizar que puedan acceder a una vivienda protegida, en régimen de alquiler o de propiedad.

- Los procedimientos para acceder a una vivienda protegida no son tan rápidos como sería deseable para dar una respuesta eficaz a las emergencias sociales

En consonancia con lo anterior cabe plantear algunas recomendaciones:

- Fomentar la transparencia de todo el procedimiento proporcionando más información y que sea de calidad.

- Potenciar la agilidad del procedimiento para responder a la emergencia no se trata de priorizar las solicitudes sino de dar alojamiento de forma inmediata.

- Aumentar sensiblemente la construcción de viviendas protegidas para el mercado de alquiler, ya que la insuficiencia del parque de vivienda pública imposibilita que las víctimas de violencia (una vez conseguida la orden de protección tras interponer la pertinente denuncia requisito que ahora no se requiere para acreditar la situación de violencia) no alcancen de esta protección por tener que esperar mucho tiempo.

- Un aumento de los recursos destinados, ya sean subvenciones ya sean prestaciones para el pago del alquiler de la vivienda.

- En ningún caso recortar los recursos destinados a la lucha contra la violencia de género, pues las normas y los planes de actuación por si solos resultan insuficientes si existen recurso humanos y materiales para hacerlos efectivos.

- Para concluir podemos afirmar la necesidad de tramitar una ley sobre el derecho a la vivienda que recoja los contenidos de las normas internacionales de derechos humanos, en coordinación con las Comunidades Autónomas para destinar recursos suficientes para crear un parque de vivienda social.