



**UNIVERSITAT
JAUME I**

EL ENFOQUE DE GÉNERO EN EL DERECHO A LA VIVIENDA

Autoría: Carmen Aguilar García

Tutorización: Rosario Tur.

Máster Universitario en igualdad y género en el ámbito público y privado.

Curso 2015-2016.

Palabras clave: Enfoque de género, derecho a una vivienda adecuada, sistema de protección de Naciones Unidas, normativa habitacional estatal y autonómica, leyes específicas para la igualdad.

Fecha de presentación: 06/11/2016.

EL ENFOQUE DE GÉNERO EN EL DERECHO A LA VIVIENDA

INTRODUCCIÓN

I. CONCEPTOS Y MARCO TEÓRICO JURÍDICO DEL DERECHO A LA VIVIENDA

1- El derecho a la vivienda en el marco de los Derechos sociales desde un enfoque de género.

1.1 Los derechos económicos, sociales y culturales: exigibilidad e instrumentos internacionales sobre el derecho a una vivienda adecuada.

a) El concepto de vivienda digna y las Observaciones Generales adoptadas por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales N° 4 y 7 relativas al concepto de vivienda adecuada y al desalojo forzoso.

1.2 España: el derecho a una vivienda adecuada y el desalojo forzoso desde la óptica de los Derechos Humanos.

1.3 La consideración del género en el derecho a una vivienda adecuada y la supervisión de las políticas de los Estados Partes en materia de igualdad
Comentarios sobre la Observación General N°16 y sobre los informes de cumplimiento de los Estados Partes.

II EL ENFOQUE DE GÉNERO EN EL MARCO TEÓRICO-JURÍDICO DEL DERECHO A LA VIVIENDA

1- Marco jurídico

1.1 Unión Europea: a) referencia al principio de no discriminación y b) referencia al derecho a una vivienda adecuada.

1.2 Constitución española y Estatuto de Autonomía de Andalucía

La vivienda

Constitución

Estatuto de Autonomía de Andalucía

El género.

Constitución

Estatuto de Autonomía de Andalucía

2- El género en la normativa sobre vivienda:

2.1 Normas de ámbito estatal

2.2 Normas de ámbito autonómico

3- El derecho a la vivienda en las leyes específicas de igualdad entre mujeres y hombres, Estado y Comunidad Autónoma de Andalucía.

a) Leyes de protección contra la violencia.

b) Leyes para la promoción de la igualdad.

III. CONCLUSIONES

IV BIBLIOGRAFÍA

INTRODUCCIÓN

El presente trabajo pretende llevar a cabo una reflexión sobre el derecho a una vivienda adecuada desde la perspectiva de género, con el objetivo de mostrar de qué manera las normas jurídicas que regulan este derecho integran, o bien ignora, el mencionado enfoque de género.

El derecho a una vivienda adecuada se planteará desde la óptica de los Derechos Humanos, tomando como punto de referencia el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y culturales (PIDESC). Los conceptos de género y enfoque de género se desarrollarán con base en las teorías feministas, sin olvidar las aportaciones a la crítica del derecho y a la metodología jurídica del iusfeminismo. Este punto de partida asume, por tanto, que la lucha de las mujeres a través del derecho y los derechos, ha sacado a la luz, precisamente, la naturaleza profunda y estructuralmente masculina de ambos.

Definiré el feminismo con palabras de Celia Amorós como “la lucha por la igualdad entre los varones y las mujeres en tanto que seres genéricamente humanos”. Consideraré el género, como una construcción social que consagra la supremacía del varón sobre la mujer en el orden social y el enfoque de género, de acuerdo con las conclusiones del Consejo Económico y Social (ECOSOC) de las Naciones Unidas de 1997: “El proceso de evaluación de las consecuencias para las mujeres y los hombres de cualquier actividad planificada, inclusive las leyes, políticas o programas, en todos los sectores y a todos los niveles. Es una estrategia destinada a hacer que las preocupaciones y experiencias de las mujeres, así como de los hombres, sean un elemento integrante de la elaboración, la aplicación, la supervisión y la evaluación de las políticas y los programas en todas las esferas políticas, económicas y sociales, a fin de que las mujeres y los hombres se beneficien por igual y se impida que se perpetúe la desigualdad. Así pues, el objetivo final es lograr la igualdad [sustantiva] entre los géneros”.

El soporte material para el estudio de ambos aspectos será las normas jurídicas internacionales, de ámbito estatal y de ámbito autonómico.

La metodología utilizada comprende una aproximación teórica, que abarca una revisión de diferentes textos jurídicos y de literatura académica sobre la situación desigual de las mujeres en la sociedad, teniendo especialmente en cuenta los graves efectos de la crisis sobre ellas.

La revisión de textos jurídicos, se desarrollará sobre normas de contenido habitacional nacionales, internacionales y de ámbito autonómico y sobre normas específicas para la promoción de la igualdad y contra la violencia de género.

Se tendrán en cuenta, para las normas internacionales, los textos fundamentales de Derechos Humanos sobre una vivienda adecuada, tales como el PIDESC, las Observaciones Generales y los Informes de Relatoras y Relatores sobre el derecho a la vivienda. Entre las normas superiores de ámbito estatal y de ámbito autonómico, se estudiarán la Constitución y el Estatuto de Autonomía de Andalucía.

Para analizar el papel que las normas específicas para la igualdad han reservado al ejercicio del derecho a una vivienda adecuada por las mujeres, analizaremos las leyes contra la violencia de género y las que promueven la igualdad efectiva entre mujeres y hombres.

El trabajo se divide en dos partes. La primera parte incluye una reflexión sobre el concepto de vivienda, fundamentada en textos, tratados, resoluciones y recomendaciones de ámbito internacional. La segunda reflexiona sobre la política habitacional de España desde la óptica de los Derechos Humanos. Para finalizar, observaremos cómo integra el enfoque de género la teoría internacional de derecho a una vivienda adecuada.

La segunda parte expone el análisis de normas estatales y autonómicas desde el punto de vista del género y del derecho a la vivienda, para identificar la relación entre uno y otro. Junto a las normas de jerarquía superior, Constitución y Estatuto de Autonomía de Andalucía, se analizan leyes ordinarias, decretos y órdenes relacionados con el sector de la vivienda, porque consideramos que éstas concretan las condiciones para hacer accesible a las personas el ejercicio del derecho a la vivienda, enfrentando el conflicto que se deriva de la escasez de oferta de vivienda adecuada y efectiva, frente a la demanda.

Esta segunda parte finaliza con el análisis de las normas específicas de género de ámbito estatal y autonómico, desde el punto de vista del derecho a la vivienda, para concluir sobre el tratamiento que este derecho fundamental ha merecido en estas normas.

Las conclusiones mostrarán las principales ideas que se desprenden de los textos jurídicos analizados en relación con el concepto de derecho a una vivienda y género en los instrumentos internacionales, la concepción del derecho a la vivienda y su enfoque de género en las normas jurídicas de ámbito estatal y autonómico y, finalmente, las deficiencias de género identificadas en los textos.

I. CONCEPTOS Y MARCO TEÓRICO JURÍDICO DEL DERECHO A LA VIVIENDA

1- El derecho a la vivienda en el marco de los Derechos sociales desde un enfoque de género.

1.1 Los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, exigibilidad e instrumentos internacionales sobre el derecho a una vivienda adecuada.

Siguiendo la definición ofrecida por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, “los derechos económicos, sociales y culturales son los derechos humanos relacionados con el lugar de trabajo, la seguridad social, la vida en familia, la participación en la vida cultural y el acceso a la vivienda, la alimentación, el agua, la atención de la salud y la educación”.

El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), fue adoptado y abierto a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su 2200 A (XXI) de 16 de diciembre de 1966 y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP) se adoptó y abrió a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General en su resolución 2200 A (XXI), de 16 diciembre de 1966.

En relación con la legislación internacional de derechos humanos (y también a su aplicación en el plano nacional), los derechos civiles y políticos han sido objeto, en muchos sentidos, de mayor atención, codificación jurídica e interpretación judicial. Han adquirido mayor protagonismo y mayor reconocimiento social y político que los derechos económicos, sociales y culturales, y en consecuencia la exigibilidad de unos y otros no es la misma. Para entender estas posiciones diversas, es necesario destacar el contexto político en el que se gestaron los primeros pilares de la normativa internacional de los derechos humanos. En este periodo, nos encontramos con dos bloques políticos claramente diferenciados: el bloque de países occidentales, firme defensor de las libertades clásicas, es decir, de los derechos civiles y políticos y el bloque de países soviéticos, que pusieron el énfasis sobre los derechos económicos, sociales y culturales (DESC). Con respecto a la obligatoriedad de los derechos, claramente se identificaron dos posturas contrapuestas. Por una parte, algunos Estados apostaron por la elaboración de una Declaración genérica de Derechos Humanos que únicamente tuviesen fuerza moral. Por otra, otros Estados apoyaban la redacción de un texto que incluyesen derechos pero también obligaciones e instrumentos de garantía que fuesen de obligado cumplimiento para los Estados que la firmasen. Mientras Estados como el Reino Unido y Australia apoyaban un texto obligatorio, EEUU junto con la URSS eran partidarios de una Declaración. ¹

El acuerdo de mínimos al que se llegó fue la redacción de dos pactos, el de derechos civiles y políticos (PIDCP) y el de derechos económicos, sociales y culturales (PIDESC), con mecanismos de garantía distintos. El PIDESC a diferencia de lo que ocurre en el PIDCP no prevé la posibilidad de presentar quejas contra los Estados por vulneración de DESC².

Por este motivo, a veces se supone erróneamente que solo los derechos civiles y políticos pueden ser objeto de infracción, de medidas de reparación y de escrutinio jurídico internacional. Y a menudo se considera que los derechos económicos, sociales y culturales son en la práctica "derechos de segunda clase" inaplicables, no sometidos a los tribunales y que sólo se irán cumpliendo "progresivamente" con el tiempo. Sin embargo, esta manera de ver las cosas pasa por alto un postulado del sistema global de derechos humanos que se formuló ya en 1948 con la aprobación de la Declaración Universal de Derechos Humanos, y según el cual la indivisibilidad e interdependencia de los derechos civiles y políticos y de los derechos económicos, sociales y culturales son principios fundamentales de la legislación internacional de derechos humanos.

Así lo entendió la Asamblea General de la ONU, cuando elaboró un sólo Pacto Internacional que abarcó los derechos civiles y políticos y los derechos económicos, sociales y culturales, y que adoptó en su quinto período de sesiones en 1950 una resolución donde se decía "el goce de las libertades civiles y políticas, así como el de los derechos económicos, sociales y culturales son interdependientes" porque "en el caso de que el ser humano se encuentre privado de los derechos económicos, sociales y culturales no representa la persona humana que la Declaración Universal considera como el ideal del hombre libre". (Doc. A.2929, punto 21, cap. I)³. La Declaración Universal de Derechos Humanos, por otra parte, abarca ambas categorías de derechos y este punto de vista sobre la indivisibilidad de los Derechos Humanos, se ha reafirmado en múltiples ocasiones, como muestra la Conferencia Mundial de Derechos Humanos de 1993⁴.

La Declaración no incorporó ninguna limitación en la justiciabilidad de los DESC, tan cuestionada a lo largo del desarrollo del derecho internacional⁵.

Siguiendo la exposición de Marta Mendiola⁶, podemos señalar que el alto grado de confrontación existente entre los dos bloques políticos de la época, el soviético y el occidental. Además, la presión ejercida por este último, negándose a aceptar el mismo nivel de obligatoriedad para los DESC con respecto a los civiles y políticos y amenazando incluso con abandonar el incipiente sistema internacional de protección

de derechos humanos, condujo a que finalmente la Asamblea General adoptase dos Pactos diferenciados. Así, en 1966, la Asamblea adoptó y abrió el periodo para la firma y ratificación del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP) y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC). Dicho esto, vemos cómo la construcción jurídica de los derechos, tuvo más que ver con el momento histórico en que se elaboraron y acordaron los pactos, que con la naturaleza jurídica de los derechos que integran. Los pactos entraron en vigor en 1976.

Sin embargo, esa rígida separación se ha abandonado y se ha producido un restablecimiento de la arquitectura original de la Declaración Universal. En los últimos decenios, los tratados de derechos humanos, como la Convención sobre los Derechos del Niño o la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad, han integrado todos los derechos”

A partir de la aprobación del Pacto DESC, interesa plantear la cuestión de su exigibilidad jurídica que es uno de los retos planteados a la teoría de los Derechos Humanos y cobra mayor importancia ahora, en tiempos de crisis.

Veamos cómo el tratamiento acordado por Jaume Saura Estapà⁷ a la cuestión, resuelve ciertas dudas. El Comité DESC de la ONU ha establecido que el PIDESC contiene derechos que “cabría considerar de aplicación inmediata por parte de los órganos judiciales del Estado, afirmando en este sentido que “la adopción de una clasificación rígida de los derechos económicos, sociales y culturales que los sitúe, por definición, fuera del ámbito de los tribunales sería arbitraria e incompatible con el principio de que los dos grupos de derechos (PIDCP y PIDESC) son indivisibles e interdependientes. También se reduciría drásticamente la capacidad de los tribunales para proteger los derechos de los grupos más vulnerables y desfavorecidos de la sociedad”⁸, aún cuando el Pacto de Derechos Civiles y Políticos establece obligaciones inmediatas y de resultado, mientras que el PIDESC prevé obligaciones de comportamiento. Un elemento fundamental en el tema que nos ocupa es el Protocolo Facultativo del Pacto de Derechos Civiles y Políticos que establece un triple sistema de protección para los derechos contenidos en él, quejas individuales, quejas interestatales y quejas de oficio. La adopción del Protocolo no da respuesta a la necesaria “justiciabilidad” de los derechos sociales en el plano interno, pero sí pone fin, al debate sobre la plena “exigibilidad” de estos derechos en el plano internacional. A este respecto, destacan el carácter “individual” de la demanda y la inclusión de todo el articulado del PIDESC, sin restricciones, entre los derechos “demandables”. En opinión de Catarina Albuquerque, “El protocolo va a renovar la cuestión del efecto directo de los DESC ante el juez nacional. En conclusión, no parece exagerado pensar

que el protocolo puede dar lugar a una revolución en materia de DESC”⁹. Teniendo en cuenta la situación actual de crisis económica, señalamos la vulnerabilidad en la que se encuentra la satisfacción de los derechos sociales, dada su dimensión prestacional, en la medida que se vincula a la disponibilidad económica de los Estados. Parece oportuno pues, plantearse hasta qué punto son jurídicamente admisibles las medidas regresivas en derechos exigibles de realización progresiva. La respuesta a esta cuestión, la encontramos en el criterio mantenido en varias OG referidas a los DESC que afirman, “Al igual que en el caso de los demás derechos enunciados en el Pacto, existe una fuerte presunción de que no son permisibles las medidas regresivas adoptadas en relación con el derecho a la salud. Si se adoptan medidas deliberadamente regresivas, corresponde al Estado Parte demostrar que se han aplicado, tras el examen más exhaustivo de todas las alternativas posibles y que esas medidas, están debidamente justificadas por referencia a la totalidad de los derechos enunciados en el Pacto, en relación con la plena utilización de los recursos máximos disponibles del Estado Parte”¹⁰. En este sentido los informes sobre DESC, llaman la atención sobre el hecho de que en el contexto de crisis, los recortes en programas de vivienda pública están teniendo efectos devastadores para las mujeres en muchos países de todo el mundo. Por ejemplo, en 2011, los Estados Unidos redujeron 2.800 millones de dólares de los Estados Unidos en sus programas federales de vivienda. Estos recortes efectuados en los programas de vivienda pública han afectado más gravemente a las mujeres, y en particular a las de las minorías étnicas, las mujeres cabezas de familia sin pareja y las mujeres con discapacidad. Del mismo modo, la crisis hipotecaria también ha tenido consecuencias específicas para la mujer y en España, donde las ejecuciones hipotecarias se han disparado durante los últimos tres años, las mujeres que participaron en la consulta electrónica, informaron de que las mujeres pobres y sus familias se habían visto especialmente afectadas, y por ello, seguían experimentando de cerca los efectos devastadores de la crisis económica. Como sucedió en otros países, las personas más perjudicadas por los recortes en los programas sociales han sido las mujeres marginadas. Las consecuencias de las ejecuciones hipotecarias sobre las mujeres son, el aumento del aislamiento social, un mayor riesgo de sufrir violencia doméstica y el aumento de la pobreza”¹¹.

En conclusión, los derechos sociales son derechos humanos, imprescindibles para satisfacer una parte importante del valor de la dignidad humana. Una vez trasladados al derecho positivo, nacional o internacional, generan obligaciones en los Estados tanto de carácter positivo como de corte abstencionista, como los derechos civiles y políticos. Son pues, derechos en el sentido jurídico del término. Por tanto, son

exigibles tanto en el plano nacional como en el internacional. Cada uno de ellos tiene un alcance y un contenido perfectamente delimitable de carácter esencial, que permite señalar el tenor de las obligaciones que tiene un Estado para su satisfacción. Un contenido esencial que coincide con el contenido exigible jurídicamente. Aunque, no siempre con el contenido exigible judicialmente debido a las limitaciones de las leyes procesales. El carácter progresivo de las obligaciones de los Estados respecto de los DESC no es contradictorio con su exigibilidad, como prueba precisamente que, en tiempos de crisis como el actual, los Estados no tengan derecho a deshacer los logros alcanzados en materia social, sino que por el contrario, tengan el deber de seguir progresando o al menos de mantener lo alcanzado, salvo que les sea materialmente imposible. La carga de la prueba de esa imposibilidad recae en el Estado que realiza o permite regresiones deliberadas en la satisfacción de los derechos sociales, en ningún caso justifica recortes sobre los contenidos esenciales de estos derechos. La reciente entrada en vigor en España del Protocolo, añade certidumbre a la exigibilidad de estos derechos y abre una histórica vía para exigir responsabilidades a través de los tribunales de las vulneraciones de los DESC, equiparando los derechos de las víctimas de derechos humanos y creando un espacio más para poder exigir responsabilidades a un Estado por incumplimiento de obligaciones voluntariamente adquiridas al firmar y ratificar el PIDESC. El protocolo ha sido firmado por España el 24 de septiembre de 2009, ratificado el 23 de septiembre de 2010 y publicado en el BOE el 25 de febrero de 2013; y ha entrado en vigor el 5 de mayo de 2013.

a) El concepto de vivienda digna y las Observaciones Generales adoptadas por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales N° 4 y 7 relativas al concepto de vivienda adecuada y al desalojo forzoso

Como escribe Pisarello, una vivienda digna “resulta fundamental para la supervivencia y para llevar una vida decente, en paz y con seguridad. Eso hace del derecho a la vivienda un derecho compuesto, cuya vulneración acarrea la de otros derechos fundamentales. Su violación hace peligrar el derecho a un empleo, que se torna difícil de asegurar y mantener, afecta el derecho a la salud, física y mental, dificulta el derecho a la educación, y menoscaba el derecho a la integridad física, a elegir residencia, a la privacidad o a la vida familiar”¹². Actualmente se asiste a un debate sobre la pertinencia e importancia del derecho a la vida de las personas que viven en unas condiciones extremadamente inadecuadas y las personas que no tienen hogar, el informe de la Relatora Especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado y sobre el derecho de no discriminación a este respecto, de 8 de agosto de 2016¹³, pretende contribuir al debate

para considerar inseparables el derecho a la vida y el derecho a una vivienda. El informe pone de relieve la gravedad de las situaciones de las personas sin vivienda además de aportar un valioso análisis de la situación de los derechos humanos en relación con este derecho.

El derecho a una vivienda digna en el ámbito internacional ha sido objeto de atención en una amplia variedad de instrumentos internacionales que abordan los diferentes aspectos del derecho a una vivienda adecuada. Entre estos instrumentos se encuentran por ejemplo¹⁴, el párrafo 1 del artículo 25 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, el apartado iii) del párrafo e) del artículo 5 de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, el párrafo 2 del artículo 14 de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, el párrafo 3 del artículo 27 de la Convención sobre los Derechos del Niño, el artículo 10 de la Declaración sobre el Progreso y el Desarrollo en lo Social, el párrafo 8 de la sección III de la Declaración de Vancouver sobre los Asentamientos Humanos, 1976, el párrafo 1 del artículo 8 de la Declaración sobre el Derecho al Desarrollo y la Recomendación N° 115 de la Organización Internacional del Trabajo sobre la vivienda de los trabajadores, 1961, Programa HABITAT II 1996.

Entre todos ellos, la referencia recogida en el PIDESC en la sección “El derecho a un nivel de vida adecuado” artículo 11.1 es la más amplia, y quizás la más importante, de todas las disposiciones pertinentes.

Este artículo se refiere a la vivienda en los siguientes términos: “Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia. Los Estados Partes tomarán medidas apropiadas para asegurar la efectividad de este derecho, reconociendo a este efecto la importancia esencial de la cooperación internacional fundada en el libre consentimiento”. En este sentido, con objeto de aclarar el contenido de las obligaciones de los Estados, éstas se agrupan en tres apartados: respetar, proteger y realizar los derechos económicos, sociales y culturales.

De acuerdo con el derecho internacional relativo a los derechos humanos, toda persona tiene derecho a una vivienda adecuada como componente del derecho a un nivel de vida adecuado. El derecho a una vivienda adecuada incluye, entre otras cosas, el derecho a la protección contra la injerencia arbitraria o ilegal en su vida privada, familia, hogar y el derecho a la seguridad jurídica de la tenencia¹⁵.

Del mismo modo, el derecho humano a una vivienda adecuada es el derecho de todo

hombre, mujer, joven y niño a tener un hogar y una comunidad seguros en que puedan vivir en paz y dignidad¹⁶.

Para precisar los contenidos de los Derechos recogidos en el PIDESC, en 1988 en su segundo período de sesiones el Comité, de conformidad con la invitación del Consejo Económico y Social y que había hecho suya la Asamblea General, decidió comenzar, a partir de su tercer período de sesiones, la preparación de Observaciones Generales sobre la base de los diversos artículos y disposiciones del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, con miras a prestar asistencia a los Estados Partes en el cumplimiento de sus obligaciones en materia de presentación de informes.

De este modo, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, mediante una serie de Observaciones Generales, ha articulado el contenido de cada derecho económico, social y cultural. En concreto, basándose en la información relativa al derecho a una vivienda adecuada, desde 1979, el Comité y sus predecesores han examinado 75 informes relativos al derecho a este derecho. Además, tomó en consideración la información obtenida en el Año Internacional de la Vivienda para las Personas sin Hogar (1987) y de la Estrategia Mundial de Vivienda hasta el Año 2000. El Comité también ha examinado informes pertinentes y otra documentación de la Comisión de Derechos Humanos y de la Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías. Con estos antecedentes, el Comité estableció las características esenciales del derecho a la vivienda en su Observación general N° 4 (1991) y N° 7 (1997) sobre el concepto de vivienda adecuada y sobre los desalojos forzados, respectivamente.

"En sus observaciones generales, el Comité trata de transmitir la experiencia adquirida hasta ahora en el examen de esos informes, a fin de facilitar y promover la aplicación ulterior del Pacto; señalar las deficiencias puestas de manifiesto por un gran número de informes; sugerir mejoras en el procedimiento de presentación de informes, y estimular las actividades de los Estados Partes, las organizaciones internacionales y los organismos especializados, interesados en lo concerniente a lograr de manera progresiva y eficaz la plena realización de los derechos reconocidos en el Pacto"¹⁷.

El Comité indica que la OG 4, "se orienta, a determinar algunas de las principales cuestiones que el Comité considera importantes en relación con este derecho". Y sobre la n° 7, referente a los desalojos forzados, el Comité ofrece nuevas aclaraciones sobre las consecuencias de esas prácticas para las obligaciones enunciadas en el Pacto.

De este modo, el contenido de ambas OG, muestra el interés del Comité en difundir y consolidar un concepto de vivienda adecuada en el sentido más amplio del término, defendiendo los conceptos considerados necesarios y suficientes para asegurar la dignidad de la persona exigida por los Derechos Humanos, tales como, protección, seguridad, bienestar e integración ciudadana. Además, determina las características ineludibles de una “vivienda adecuada” y las obligaciones de los Estados Partes y de la Comunidad Internacional en relación a la satisfacción de este derecho. La OG insiste en dos cuestiones, la primera hace referencia a la obligación de cumplir sus compromisos los Estados aun en tiempos de crisis. En este sentido el Comité se pronuncia sin equívoco, sobre el intento de justificar la degradación del derecho a una vivienda adecuada con base en la crisis económica, negando expresamente la posibilidad de justificar en situaciones de contracción económica, un deterioro general en las condiciones de vida y vivienda. Incluso el criterio del Comité es que corresponde al Estado impedir ese deterioro con políticas y medidas adecuadas. El Relator especial vivienda opina que los Estado que han hecho frente de manera adecuada a la crisis económica, han evitado a la población daños graves en el ámbito de la vivienda y la pobreza. La segunda cuestión se refiere a la relación que existe entre la ausencia de vivienda y la violencia contra la mujer, de tal manera que por un lado, la mujer víctima de violencia se ve a veces obligada a prescindir de una vivienda y por otro, carecer de vivienda aumenta para la mujer el riesgo de ser víctima de violencia.

La OG adecúa el texto original del Pacto a la realidad social actual, en concreto se refiere a la familia en los siguientes términos “aun cuando la referencia “para sí y su familia” supone actitudes preconcebidas en cuanto al papel de los sexos y a las estructuras y actividad económica, que eran de aceptación común cuando se adoptó el Pacto en 1966, esa frase no se puede considerar hoy en el sentido de que impone una limitación de algún tipo sobre la aplicabilidad de ese derecho a las personas o los hogares en los que el cabeza de familia es una mujer o a cualesquier otro grupo. Así, el concepto de “familia” debe entenderse en un sentido lato”.

Conviene añadir, los criterios contenidos en la OG, se han perfeccionado y enriquecido basándose en los conocimientos adquiridos durante las misiones del Relator y Relatoras especiales sobre vivienda y en la información reunida de las instituciones y de la sociedad civil.

Teniendo en cuenta las características de la política de vivienda en España y los procesos actuales relacionados con la grave escasez de vivienda en el contexto de crisis, se expone a continuación los principales contenidos de esta O G.

El derecho a disfrutar de una vivienda adecuada no admite ningún tipo de discriminación, debe considerarse como el derecho a vivir en seguridad, paz y dignidad en alguna parte y se debe garantizar a todos, sean cuales fueren sus ingresos o su acceso a recursos económicos, la doctrina lo considera vinculado al resto de derechos humanos consagrados y otros instrumentos internacionales aplicables. Los elementos fundamentales que conforman el concepto de vivienda adecuada se integran en los siguientes criterios:¹⁸

1) Seguridad jurídica en la tenencia. Los ocupantes del inmueble deben disfrutar de un régimen de tenencia que les otorgue una permanencia segura en el mismo. Este estatuto de seguridad no tiene que limitarse al régimen de propiedad privada. Por el contrario, este régimen se ha mostrado con frecuencia incapaz de garantizar el acceso generalizado de la población a una vivienda adecuada. Otras formas de tenencia idóneas para garantizar la seguridad jurídica en la tenencia pueden ser, de hecho, la propiedad cooperativa o social, el alquiler, el usufructo, la cesión de uso, etcétera.

2) Disponibilidad de servicios, materiales, facilidades e infraestructuras. Un alojamiento adecuado debe asimismo contener ciertos servicios indispensables para la salud, la seguridad, la comodidad y la nutrición. Así, el acceso al agua potable, alcantarillado, recolección de basura, electricidad, calefacción –cuando fuera necesario- ventilación y energía para cocinar. Se trata, igualmente, de que el hogar disponga de determinados equipamientos comunitarios, como servicios de bomberos y ambulancias en casos de emergencia, y de los transportes públicos y carreteras necesarios posibilitando el acceso a otros recursos básicos para el desarrollo personal como por ejemplo escuelas, centros de salud o puestos de trabajo.

3) Gastos soportables. Los costes que supone tanto acceder a una vivienda digna como mantenerla no tienen que impedir la satisfacción de otras necesidades básicas. En principio, ninguna persona debería dedicar más del 30% de sus ingresos a la satisfacción del derecho a la vivienda.

4) Habitabilidad. El hogar debe disfrutar de condiciones de higiene, salubridad, y seguridad.

5) Accesibilidad. Los lugares de alojamiento deben ser accesibles para todas las personas, especialmente para colectivos en situación de vulnerabilidad física como las personas mayores o las personas con discapacidades o con funciones diferentes. Así, por ejemplo, para una persona con limitaciones motrices, una vivienda adecuada debe incorporar rampas de acceso, espacios adecuados para la circulación en sillas de ruedas, etcétera.

6) Ubicación. La adecuación de una vivienda incluye también el hecho de que se encuentre situada en un lugar desde donde acceder a puestos de trabajo, escuelas o centros de salud y sobre todo, en emplazamientos que no pongan en peligro el goce de otros derechos como la salud, la vida familiar y la intimidad. Estos elementos deben tenerse especialmente en cuenta en casos de personas afectadas por realojos. Una vivienda situada lo más cerca posible del entorno de la persona realojada constituye un elemento central del carácter adecuado de la prestación en cuestión.

7) Adecuación cultural. Al igual que todos los derechos sociales, el derecho a la vivienda comprende tanto elementos generales, vinculados a las necesidades comunes de las personas, como elementos diferenciados, relacionados con los contextos culturales en los que resultan garantizados. Como consecuencia, las políticas de vivienda, la distribución del hogar, y los materiales empleados deben ser capaces de expresar la identidad cultural y la diversidad del lugar y de los colectivos involucrados.

En este sentido, el Relator Especial vivienda ha manifestado que la participación ciudadana en el diseño de políticas habitacionales es una demanda continua del Comité, que hace especial hincapié en la participación de las mujeres, de las personas necesitadas de vivienda y de las personas sin hogar.

El Comité considera que las instancias de desahucios forzados son prima facie incompatibles con los requisitos del Pacto y sólo podrían justificarse en las circunstancias más excepcionales y de conformidad con los principios pertinentes del derecho internacional y hace una llamada de atención sobre las instituciones financieras internacionales, las cuales promueven medidas de ajuste estructural para señalarles la obligación de asegurar que tales medidas no comprometan el disfrute del derecho a la vivienda adecuada.

La Observación General (OG) número 7, muestra la preocupación del Comité por los desalojos forzados, consciente del peligro que representan en relación con el respeto y el goce del derecho a la vivienda. La definición de desalojo forzoso acuñada por el Comité es la siguiente: “el hecho de hacer salir a personas, familias y/o comunidades de los hogares y/o las tierras que ocupan, en forma permanente o provisional, sin ofrecerles medios apropiados de protección legal o de otra índole ni permitirles su acceso a ellos”. La comunidad internacional reconoce desde hace tiempo que la cuestión de los desalojos forzados es grave, su práctica está muy difundida y afecta a las personas tanto en los países desarrollados como en los países en desarrollo.

En 1988, en la Estrategia Mundial de Vivienda hasta el año 2000, se reconoció la “obligación fundamental [de los gobiernos] de proteger y mejorar las casas y los barrios en lugar de perjudicarlos o destruirlos”. En el Programa 21 se declaraba que “debería protegerse legalmente a la población contra el desalojo injusto de sus hogares”. En el Programa de Hábitat los gobiernos se comprometieron a “proteger a todas las personas contra los desalojos forzosos que sean contrarios a la ley, tomando en consideración los Derechos Humanos, y garantizar la protección y reparación judicial en esos casos”. Recientemente la Declaración conjunta Habitat III: Tiempo de cambio hacia una Nueva Agenda Urbana basada en derechos humanos de 13 de octubre de 2016, hace un llamamiento sobre la proliferación en todas las ciudades de los desalojos forzosos, la segregación y el aislamiento, la violencia extrema y la discriminación, la xenofobia y el racismo, la falta de asequibilidad de la vivienda y los servicios básicos.

Asimismo, la Comisión de Derechos Humanos ha señalado que la práctica de los desalojos forzosos, además de infringir claramente los derechos consagrados en el Pacto, también puede dar lugar a violaciones de derechos civiles y políticos, tales como el derecho a la vida, el derecho a la seguridad personal, el derecho a la no injerencia en la vida privada, la familia y el hogar, y el derecho a disfrutar en paz de los bienes propios. Las obligaciones de los Estados Partes en el Pacto en relación con los desalojos forzosos se basan en el párrafo 1 del artículo 11, interpretado junto con otras disposiciones pertinentes, en particular, el párrafo 1 del artículo 2 que obliga a los Estados a utilizar “todos los medios apropiados” para promover el derecho a una vivienda adecuada.

Una causa importante de vulneración del derecho a la vivienda en España actualmente, es los desalojos forzosos, que sobre todo recaen, en los grupos más empobrecidos de la población. Existen, sin embargo, circunstancias en las cuales, los desalojos forzosos que en principio se consideran una agresión grave a los Derechos Humanos, están admitidos por la doctrina de Derechos Humanos, estas circunstancias son las siguientes ¹⁹.

a) Declaraciones, ataques o tratos racistas o discriminatorios de un arrendatario o residente contra otro; b) La destrucción injustificable de bienes de alquiler; c) La persistente morosidad en el pago del alquiler, siempre que se haya demostrado la capacidad de pago del arrendatario y que no medie el incumplimiento de los deberes del propietario en cuanto a la habitabilidad de la vivienda; d) Una persistente conducta antisocial que amenaza la sanidad o la seguridad públicas; e) Una conducta claramente delictiva, tipificada por la ley, amenaza los derechos ajenos; f) La

ocupación ilícita de una propiedad que está habitada en el momento de la ocupación;
g) La ocupación de tierras o viviendas por una potencia ocupante.

En cualquier caso, para evitar posibles daños, incluso en las situaciones en que pudiera ser necesario imponer limitaciones al derecho a una vivienda adecuada, se exige que esas limitaciones sean “determinadas por ley, compatibles con la naturaleza de esos derechos [económicos, sociales y culturales] y con el exclusivo objeto de promover el bienestar general en una sociedad democrática”. En estos procesos, las autoridades competentes deben garantizar que las personas afectadas, dispongan de todos los recursos jurídicos apropiados y llevar a cabo los desalojos con estricto cumplimiento de las disposiciones pertinentes, de las normas internacionales de derechos humanos y respetando los principios generales de la razón y la proporcionalidad.

El propio Estado deberá abstenerse de llevar a cabo desalojos forzosos y garantizar que se aplique la ley a sus agentes o a terceros que efectúen desalojos forzosos. Este planteamiento se ve reforzado por lo dispuesto en el párrafo 1 del artículo 17 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, que complementa el derecho a no ser desalojado forzosamente sin una protección adecuada.

En este sentido, conviene recordar las explícitas declaraciones del Comité sobre la creciente tendencia que se da en algunos Estados a que el gobierno reduzca grandemente su responsabilidad en el sector de la vivienda, lo que no les exime de responsabilidad en el estricto cumplimiento de las obligaciones adquiridas por la firma y ratificación del Pacto, ya que “los Estados Partes deben velar por que las medidas legislativas y de otro tipo sean adecuadas para prevenir y, llegado el caso, castigar los desalojos forzosos que lleven a cabo, sin las debidas salvaguardias, particulares o entidades privadas, en este sentido los Estados Partes deberán enmendar toda política o ley que no sea conforme a las disposiciones del Pacto”.

El Comité señala, que en todos los grupos de personas que sufren en mayor medida los desalojos forzosos, las mujeres son mayoría debido a la discriminación jurídica y otras formas de discriminación que suelen darse en materia de derecho de propiedad (incluida la propiedad de una vivienda), y de su particular vulnerabilidad a los actos de violencia y abuso sexual cuando se quedan sin hogar.

Finalmente, el Comité exige que “en la legislación pertinente se especifique con detalle las circunstancias precisas en que podrán autorizarse las injerencias en el domicilio de una persona”.

Los desalojos forzoso deben además estar acompañados de las siguientes garantías procesales: a) una auténtica oportunidad de consultar a las personas afectadas; b) un

plazo suficiente y razonable de notificación a todas las personas afectadas con antelación a la fecha prevista para el desalojo; c) facilitar a todos los interesados, en un plazo razonable, información relativa a los desalojos previstos e) identificación exacta de todas las personas que efectúen el desalojo; f) no efectuar desalojos cuando haga muy mal tiempo o de noche, salvo que las personas afectadas den su consentimiento; g) ofrecer recursos jurídicos; y h) ofrecer asistencia jurídica siempre que sea posible a las personas que necesiten pedir reparación a los tribunales.

Cuando los afectados por el desalojo no dispongan de recursos, el Estado Parte deberá adoptar todas las medidas necesarias, en la mayor medida que permitan sus recursos, para que se proporcione otra vivienda.

Para el control de los desalojos forzosos el Comité, hace uso de la solicitud de información directamente relacionada con esta práctica incluida en las directrices para la presentación de informes. Los aspectos de esta información se refieren a lo siguiente: “número de personas expulsadas de su vivienda en los últimos cinco años y el número de personas que carecen actualmente de protección jurídica contra la expulsión arbitraria o cualquier otro tipo de desahucio”; las “leyes relativas a los derechos de los inquilinos a la seguridad de ocupación; la protección frente al desahucio” y “las leyes que prohíban todo tipo de desahucio”.

El Comité recuerda, que es imprescindible disponer de datos para estar en disposición de vigilar el ejercicio efectivo del derecho a una vivienda adecuada y, solicita los Estados Partes que velen por que se reúnan los datos necesarios y se incluyan en los informes.

Además, teniendo en cuenta que la crisis económica actual ha originado un aumento considerable de desalojos, el Alto Comisionado de la Naciones Unidas para los Derechos Humanos ha elaborado y divulgado normas operacionales sobre este tema. Estas normas recogen los criterios que deben ser tenidos en cuenta ante estos hechos y define las obligaciones generales de los Estados, antes, durante y después de cualquier desalojo. Estas normas incluyen también, determinadas obligaciones para el sector privado²⁰.

Se trata de principios básicos que ponen de relieve, la necesidad de establecer medidas especiales para que los desalojos no se lleven a la práctica de manera discriminatoria, sobre todo en lo que respecta a quienes viven en la pobreza, a menudo mujeres, ya sea en zonas urbanas o rurales.

En síntesis, el contenido de estos principios se refiere a detallar los pasos que deben dar los Estados para proteger los derechos humanos antes, durante y después de los

desalojos, instar a que se realice una amplia "evaluación de los efectos del desalojo" antes del desplazamiento. Así como, a que se ofrezca indemnización, restitución y rehabilitación adecuada en consonancia con las normas de derechos humanos, establecer el "derecho a reasentarse" para las comunidades desplazadas que viven en condiciones adversas, del mismo modo a que los Estados aseguren la seguridad de tenencia a todos los que actualmente carecen de títulos de propiedad sobre la vivienda y la tierra.

Los principios recogen la obligación de los Estados de proporcionar una decidida perspectiva de género, en particular la protección y los derechos de las mujeres y, consciente de los efectos nefastos que han tenido las leyes del mercado sobre el derecho a la vivienda, recomienda adoptar medidas para garantizar que las fuerzas del mercado no aumenten la vulnerabilidad de los grupos de bajos ingresos y marginados ante los desalojos forzosos y establecer criterios estrictos según los cuales puede producirse el desalojo en "circunstancias excepcionales", con "plena justificación" y garantías procesales²¹.

1.2 España: el derecho a una vivienda adecuada y el desalojo forzoso desde la óptica de los Derechos Humanos

A partir del marco de derecho internacional expuesto que define con claridad y precisión el derecho universal a una vivienda adecuada, además del alcance del adjetivo "adecuada", la prohibición de los desalojos forzosos y las garantías que deben acompañar las ejecuciones de desalojos justificables. Veremos ahora, una selección de las recomendaciones que sobre estas cuestiones, ha recibido España de instancias internacionales. Consideraremos dos documentos: el informe del Relator Especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado, Sr. Miloon Kothar, durante su misión en España²² y, el documento del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 6 de junio de 2012 que contiene las consideraciones finales elaboradas por el Comité sobre el quinto informe periódico de España sobre la aplicación del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales²³.

La exposición, se refiere exclusivamente a las recomendaciones directamente relacionadas con el derecho a una vivienda adecuada.

Sobre la Relatoría Especial para el Derecho a una Vivienda Adecuada de las NNUU, diremos que fue creada en el año 2000 Mediante resolución 2000/9. Su función es examinar, monitorear, aconsejar e informar sobre la situación del derecho a la vivienda en el mundo, así como promover asistencia y cooperación a los Gobiernos para

garantizar mejores condiciones de la vivienda, y estimular el diálogo con los demás organismos de las NNUU y otras organizaciones internacionales con el mismo fin. El Sr. Miloon Kothari fue nombrado como primer Relator Especial en 2000. Su sucesora, Sra. Raquel Rolnik, fue nombrada en 2008 y la Sra Leilani Farha como sucesora de ésta, ha sido nombrada en junio de 2014.

Las cuestiones fundamentales tratadas en el Informe del Relator Especial en su visita a España se refieren al marco jurídico e institucional del derecho a la vivienda adecuada, en el ámbito estatal y en el de las Comunidades Autónomas, las competencias y obligaciones de uno y otras y los problemas específicos sobre la vivienda, que en su informe identifica con la especulación, la corrupción y la violencia contra inquilinos o sea el llamado 'acoso inmobiliario'. El informe se refiere igualmente a las dificultades específicas de determinados grupos de personas, para abordar a continuación las respuestas institucionales analizando sus potencialidades y límites, así como las respuestas de la sociedad civil organizada en movimientos sociales en defensa del derecho a la vivienda. El informe presenta sus conclusiones y recomendaciones para adecuar la política y la regulación jurídica de la vivienda en España al marco internacional de Derechos Humanos. En concreto, una síntesis de las recomendaciones hechas al gobierno se refiere a las siguientes cuestiones.

En relación con la vivienda desde un punto de vista global y con visión de política de Estado, el Relator formula varias recomendaciones. En primer lugar, integrar el enfoque de derechos humanos en las normas reguladoras del suelo y de la vivienda, recuperar la función social de la vivienda y aplicar plenamente el artículo 47 de la Constitución, teniendo en cuenta además la obligación del Estado de proteger a las personas más vulnerables. Para desarrollar eficazmente esta tarea, el Relator aconseja adoptar una política nacional de vivienda integral y coordinada, e incorporar políticas sociales y el problema de las personas sin hogar, en todos los planes y políticas sobre urbanismo y vivienda. Esta política estaría orientada a atender con carácter universal, la adversa situación creada por la falta de vivienda y servicios sociales para algunos sectores de la sociedad. Además, con el objetivo de mejorar la promoción y protección de los derechos humanos, aboga por la posibilidad de instituir una comisión de Derechos Humanos independiente que disponga de los recursos adecuados. Asimismo, reforzar las oficinas del Defensor del Pueblo. Considera urgente, adoptar una definición oficial de persona sin hogar, teniendo en cuenta no solo, la gravedad de las dificultades de vida y de las lesiones de derechos humanos que estas personas sufren sino también, la necesidad de reunir estadísticas y datos fiables sobre el fenómeno en España. Todo ello, para hacer frente a la situación de

estas personas necesitadas de un programa global de reintegración social, que debe diseñarse en coordinación con los departamentos de vivienda y asuntos sociales de las distintas administraciones públicas y con las ONG. La medida debe ir acompañada de un aumento del número de plazas en los albergues de emergencia y de transición.

El nuevo modelo propuesto debe abandonar el modelo de vivienda en propiedad que ha causado daños importantes en diversos ámbitos y asegurar la intervención del Gobierno en el mercado de la vivienda y del suelo, para regularlo y para garantizar la realización efectiva del derecho a una vivienda adecuada, asequible y accesible mediante un descenso de los precios de la vivienda y del suelo. El abandono del régimen de tenencia en propiedad, debe acompañarse de un aumento de la oferta de viviendas en alquiler, mediante la utilización más intensiva de los edificios vacíos y la consolidación de un parque de viviendas de alquiler, gestionado con fondos públicos que sean asequibles y satisfagan las necesidades de todos, además de crear tipos de alojamiento diversos que permitan atender a situaciones variadas: albergues, viviendas de emergencia, casas de huéspedes y viviendas de transición. La promoción del alquiler iría dirigida a los segmentos de la población con ingresos más bajos, además, los grupos desfavorecidos y marginados, así como las familias de bajos ingresos, deben ser beneficiarios de créditos y subvenciones a su medida y de un número mayor de viviendas individuales o colectivas.

El informe condena la práctica del acoso inmobiliario, la corrupción y la discriminación en el sector inmobiliario, solicitando facilitar la participación ciudadana en la eliminación de estas conductas, mediante la puesta a disposición de todos de procedimientos adecuados de investigación, sanción y reparación y garantizar la posibilidad de invocar ante los tribunales el derecho a una vivienda adecuada.

En este contexto el Informe propone igualmente, llevar a cabo investigaciones y enjuiciamientos más rigurosos de las personas responsables de estos casos, en particular promotores, y aplicar de manera más rigurosa la legislación actual.

En el ámbito de los conocimientos y la cultura, el Relator observa la necesidad de promover un aprendizaje y educación rigurosa de los ministerios españoles sobre los derechos humanos y sus instrumentos. Este aprendizaje, debería prestar especial atención al estudio de los principios básicos y de las directrices sobre los desalojos y desplazamiento generados por el desarrollo y llevar a cabo evaluaciones de sus impactos.

Sobre el género, las recomendaciones ponen énfasis en la violencia contra la mujer, lo cual es una constante en la doctrina de Derechos Humanos y vivienda, dada la

relación que existe entre la falta de vivienda y la desprotección y riesgo frente a la violencia²⁴. En este sentido el informe insta a aplicar las propuestas de la Comisión de Derechos Humanos sobre la mujer y la vivienda, la introducción de disposiciones contra la violencia en la legislación y las políticas relativas a la vivienda, y la inclusión, en las leyes sobre la violencia doméstica, de disposiciones destinadas a proteger el derecho de la mujer a una vivienda adecuada, a la intimidad y a la seguridad. El informe se pronuncia sobre la igualdad de oportunidades y el diseño de políticas de igualdad afinadas y eficaces, solicita que se incorporen todas las medidas posibles para velar por la igualdad en el acceso a la vivienda y para implantar mecanismos sólidos que documenten la discriminación en el acceso a la vivienda, con inclusión de instrumentos estadísticos. En este sentido, es fundamental, reunir datos desglosados sobre el acceso a la vivienda, sobre todo relativos a los grupos vulnerables, para poder llevar a cabo políticas adecuadas.

El informe elaborado por el Comité con base en el quinto informe periódico presentado por España, sobre la aplicación del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, contiene sugerencias referidas a distintos ámbitos de competencias públicas.

Referidas al ámbito jurídico, el Comité realiza propuestas de carácter general como adoptar medidas legislativas para garantizar a los derechos económicos, sociales y culturales un nivel de protección análogo al que se aplica a los derechos civiles y políticos y asegurar la plena justiciabilidad y aplicación de todas las disposiciones del Pacto por los tribunales nacionales.

Encontramos otras propuestas que prestan atención a situaciones precisas que sufren las personas en relación con el ejercicio del derecho a una vivienda adecuada, entre ellas la solicitud de promover una reforma legislativa que faculte la dación de la vivienda en pago de la deuda hipotecaria, opción regulada hoy con requisitos muy restrictivos²⁵, e implantar un marco legislativo que establezca los requisitos y procedimientos a seguir antes de que se proceda a un desalojo, tomando en cuenta las disposiciones y garantías exigidas por la doctrina de los Derechos Humanos.

En el ámbito de la coordinación administrativa, el Relator se refiere a la importancia de observar los principios contenidos en la Observación General N° 20 (2009) sobre la no discriminación y los derechos económicos, sociales y culturales, recordando la obligación de vigilar para que el ejercicio de los DESC no resulte discriminatorio para los residentes de las diferentes Comunidades autónomas de España y de coordinar con las Comunidades Autónomas para invertir más recursos en el aumento de la

oferta de vivienda social que permita cubrir la demanda. Para finalizar, el Comité insiste en las recomendaciones que cuatro años antes el Relator especial vivienda, planteó al gobierno de España durante su visita. Estas recomendaciones se refieren a dos cuestiones fundamentales: la obligación de elaborar una definición oficial de la situación de persona sin hogar y, la de recopilar información estadística y datos desagregados, sobre el número de personas sin vivienda y el impacto de la crisis económica y financiera para ellas. Entiende el Comité que ambos extremos son necesarios para formular e implementar medidas de rehabilitación efectivas.

Como es habitual en relación a sus documentos, el Comité DESC solicita difundir ampliamente las observaciones finales en todos los niveles de la sociedad, en particular entre los agentes estatales, los jueces y las organizaciones de la sociedad civil y ofrecer participar a las instituciones nacionales de derechos humanos, las organizaciones no gubernamentales y los demás miembros de la sociedad civil, en el debate nacional previo a la presentación de su próximo informe periódico. Todo ello con el objetivo de fomentar la sensibilización y la cultura social en el respeto de los Derechos Humanos, la participación ciudadana y la transparencia y control social de las políticas

1.3 La consideración del género en el derecho a una vivienda adecuada y la supervisión de las políticas de los Estados Partes en materia de igualdad **Comentarios sobre la Observación General Nº 16 y sobre los informes de cumplimiento de los Estados Partes.**

Para finalizar este punto, analizaré el enfoque de género en el derecho a una vivienda adecuada en Derecho Internacional. Puesto que el artículo 3 del Pacto compromete expresamente a los Estados a “asegurar a los hombres y las mujeres igual título de gozar de todos los DESC enunciados en el Pacto”, veremos también si, en consecuencia, existe control o supervisión sobre las acciones de los Estados en esta materia y obligación de los Estados Partes a informar especialmente sobre las medidas adoptadas a favor de la igualdad.

El propósito es también, identificar la representación de la mujer que vehiculan los documentos sometidos a análisis, observando cómo analizan e identifican las desigualdades existentes entre mujeres y hombres y cómo apuntan soluciones, para mejorar la situación teniendo en cuenta que las mujeres, experimentan a menudo dificultades importantes y desproporcionadas a la hora de asegurar sus derechos humanos, incluidos los derechos económicos, sociales y culturales.

La identificación en los textos analizados de propuestas que acojan conocimientos generados por los movimientos feministas, pondrá de manifiesto hasta qué punto los

análisis y planteamientos formulados desde la teoría feminista, así como la presión ejercida desde las organizaciones políticas y sociales de mujeres, han permeado la doctrina de las Naciones Unidas y su sistema de protección de los Derechos Humanos.

La supervisión de las políticas de los Estados sobre las actividades de género, se realiza mediante la solicitud sistemática por el Comité de informes y en el curso de su diálogo con los Estados. Estos informes incluyen cuestiones específicas sobre la igualdad.

Para determinar el concepto de igualdad y no discriminación, es conveniente hacer una referencia a la Observación General N° 16 (2005) que establece el marco conceptual de la igualdad y la no discriminación, así como sus implicaciones teóricas y prácticas a tener en cuenta en la aplicación y respeto de los DESC. Por esta razón es importante detenerse en ella.

En primer lugar, la OG n° 16 define la perspectiva desde la que debe entenderse el disfrute de los derechos humanos sobre la base de la igualdad entre hombres y mujeres. En este sentido dispone que, de acuerdo con el Pacto, la igualdad ha de entenderse en un sentido sustantivo y el disfrute de los Derechos Humanos sobre la base de la igualdad entre hombres y mujeres, debe entenderse en sentido lato. Las garantías de no discriminación e igualdad en los instrumentos internacionales de Derechos Humanos, prevén la igualdad tanto de facto como de jure.² La OG se refiere a los artículos 2, párr. 2, y 3 del Pacto, los cuales exigen que todos los derechos que en él se enuncian se ejerciten de manera igualitaria, sin discriminación alguna por motivos de sexo. Los contenidos fundamentales de la OG, se refieren a la identificación de causas de discriminación contra la mujer, tales como, la persistencia de prejuicios y patrones socio cultural que reproducen relaciones de poder dispar y la sociedad patriarcal, que justifica condiciones de subordinación, explotación y desigualdad, y a las obligaciones jurídicas de carácter general y específico del Estados Parte. Estas obligaciones se concretan en la obligación de respetar, de proteger y de cumplir, lo cual exige la tarea de legislar y poner en marcha políticas públicas para erradicar las discriminaciones y alcanzar la igualdad, para lo que la OG ofrece ciertas pautas.

De manera expresa, la OG proclama el compromiso de los Derechos Humanos con la Igualdad en los hechos superando la igualdad formal que para muchas mujeres es solamente una igualdad ilusoria.

Volviendo sobre las teorías elaboradas por los movimientos feministas y por el iusfeminismo, podemos valorar la eficacia de estas teorías respecto de las expectativas

que ciertos actores sociales como las mujeres, depositan en los cambios normativos del derecho, entendiendo por respuestas no sólo las teóricas sino también las políticas e institucionales. Veremos en este sentido, las transformaciones de los Derechos Humanos inducidas por los movimientos feministas que, tras mostrar al mundo la histórica situación de injusticia que viven las mujeres en el ámbito privado y en el espacio público, han provocado una respuesta por parte de los estados contribuyendo a reafirmar el lugar de la mujer como sujeto de transformación social²⁶.

Partimos de la idea de que el concepto y las teorías sobre la perspectiva de género, así como el moderno entendimiento de lo que conforma el patriarcado o el sistema de dominación patriarcal, son producto de las teorías feministas, es decir, de un conjunto de saberes, valores y prácticas explicativas de las causas, formas, mecanismos, justificaciones y expresiones de la subordinación de las mujeres que buscan transformarla.²⁷ Este concepto de patriarcado en su más amplio sentido y las consecuencias que provoca para las mujeres, ha sido incorporado al análisis de la doctrina sobre Derechos Humanos y está en el origen de la obligación para los Estados Partes, de tomar disposiciones encaminadas directamente a la eliminación de los prejuicios, las costumbres y todas las demás prácticas, que perpetúan la noción de inferioridad o superioridad de uno u otro sexo y las funciones estereotipadas del hombre y la mujer. La relación de poder históricamente desigual entre el hombre y la mujer en el plano tanto individual como social es, de acuerdo con la doctrina de Derechos Humanos, la causa profunda de la violencia contra la mujer.

Con base en esta declaración general, las nuevas demandas planteadas por las mujeres, han encontrado eco en los documentos analizados a través de una serie de importantes recomendaciones para los Estados Partes, basadas en las propuestas feministas. Entre ellas destacamos, la prohibición de discriminación por razón de sexo, la obligación de garantizar la igualdad de hecho y de derecho en el disfrute todos los derechos DESC y la puesta en marcha de acciones positivas en favor de la mujer con objeto de mitigar o suprimir las condiciones que han provocado la persistencia de la discriminación. Además, la doctrina de Derechos Humanos, asume los conceptos de discriminación directa, indirecta y múltiple basado en la experiencia de las mujeres que sufren diversas formas de discriminación. Finalmente, la violencia contra la mujer entendida como violencia de género, llega a ser un tema central en la doctrina de Derechos Humanos en general y en los DESC en particular. Todos los documentos que aportan reflexiones, principios y pautas sobre el derecho a una vivienda adecuada, denuncian la violencia de que es víctima la mujer y la relación estrecha entre violencia y la falta de vivienda. En este sentido, demandan medidas específicas

para asegurar el acceso de la mujer a una vivienda y para luchar contra la violencia y las discriminaciones que hacen a la mujer más vulnerable, poniendo énfasis en el empoderamiento y el ejercicio de la ciudadanía de la mujer sobre todo en su participación en el diseño de las políticas habitacionales.

Concerniente a la integración del enfoque de género en la doctrina del derecho de la mujer a una vivienda adecuada, veamos la definición elaborada por Susana Gamba sobre las características que deben darse para concluir que existe enfoque de género en referencia a los marcos teóricos adoptados para políticas o programas. La definición establece que los marcos teóricos deben:

- a) reconocer las relaciones de poder que se dan entre los géneros, en general favorables a los varones como grupo social, y discriminatorias para las mujeres;
- b) que dichas relaciones han sido constituidas social e históricamente y son constitutivas de las personas;
- c) que las mismas atraviesan todo el entramado social y se articulan con otras relaciones sociales, como las de clase, etnia, edad, preferencia sexual y religión.

A la vista de los elementos analizados y de acuerdo con esta definición, podemos concluir que el derecho internacional que regula el derecho a una vivienda adecuada como parte indivisible de los derechos humanos, integra la “perspectiva de género”, puesto que incorpora cada una de las exigencias exigidas en la definición, como ha quedado demostrado en el análisis del contenido de los textos y a partir de las citas mostradas.

El género en los Informes de cumplimiento de los Estados Partes

Para finalizar nos referimos ahora a la misión de supervisión y control sobre el cumplimiento de los Estados Partes, del principio de igualdad de derechos del hombre y la mujer al disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales.

El objetivo es averiguar si la cuestión de género, imprescindible para alcanzar la igualdad, es sometida a control.

Partimos de la idea de que la obligación de informar expresamente sobre el lugar que las mujeres ocupan en el contexto social, y del impacto concreto de las políticas sobre sus vidas, presume por parte de las Instituciones Internacionales, un compromiso decidido a favor de la aplicación del principio de igualdad de iure y de facto.

En este sentido, tenemos en cuenta que la obediencia al PIDESC es supervisada por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas (ECOSOC), los Estados Partes están obligados a presentar informes sobre las

medidas adoptadas y los progresos realizados con el fin de asegurar el respeto de los derechos reconocidos en el Pacto. Dichos informes se presentan al CDESC cada cinco años después del informe presentado a los dos años de la ratificación del Pacto. Todo ello de acuerdo con el artículo 16 del PIDESC²⁸

Para la presentación de estos informes, el Consejo Económico y Social ha transmitido a los Estados Partes, las directrices que deben observar en relación con la forma y con los contenidos a desarrollar. El análisis de estas directrices muestra el lugar que el género ocupa en la puesta en marcha de esta tarea y, por ello, la importancia concedida a la igualdad para la plena realización de los derechos reconocidos en el Pacto

Me referiré en primer lugar a la supervisión llevada a cabo a iniciativa de la Comisión de Derechos Humanos y, en segundo lugar, a la supervisión realizada a partir de los informes que los Estados Partes deben presentar periódicamente.

En relación con la iniciativa de la Comisión de Derechos Humanos, me refiero a su Resolución 2002/49 donde pide al Relator Especial sobre la vivienda adecuada, como parte del derecho a un nivel de vida adecuado que, presente un estudio sobre la vivienda adecuada y la mujer. Para identificar las cuestiones de interés del Comité en relación con la mujer y la vivienda, analizamos el cuestionario elaborado por el Relator Especial para obtener información de los Estados Partes²⁹.

El cuestionario plantea diversas preguntas que inquietan sobre posibles discriminaciones frente a la mujer, las cuales deberían ser tomadas en cuenta para enfrentar la cuestión de la vivienda. Al mismo tiempo, las directrices sobre los documentos específicos que deben presentar los Estados Partes con arreglo a los artículos 16 y 17 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales³⁰, tienen por finalidad aconsejar sobre la forma y el contenido de los informes, esto nos mostrará los temas considerados de interés para el cumplimiento adecuado de los Estados Partes de su compromiso con el derecho de la mujer a una vivienda.

En relación con el género, la atención se centra en los aspectos siguientes:

a) Laboral: acceso, salario, acoso sexual, protección de la maternidad, permisos retribuidos de maternidad y paternidad, pensiones b) civil: libertad en la celebración del matrimonio, condena de la violencia doméstica, abuso sexual y violación conyugal, c) social: lucha contra la pobreza, d) salud: protección de la salud materna, e) educación: condiciones de acceso y abandono de la escolarización por las niñas. En este sentido entendemos, que el cuestionario ha escogido aplicar un enfoque transversal sobre la

desigualdad y las posibles causas que la fomentan, de este modo, a partir de las respuestas sobre los diferentes ámbitos recogidos, se podrá diseñar una política habitacional integral para la mujer ya que considerar todos los aspectos, permite diseñar medidas integrales para el acceso a de la mujer a una vivienda adecuada. Por este motivo, sobre la vivienda, el cuestionario se limita a preguntar si en el Estado parte existen individuos o grupos desfavorecidos o marginados. Por ejemplo, minorías étnicas, especialmente afectados por los desalojos forzosos, y solicita señalar las medidas adoptadas para impedir toda forma de discriminación en los casos de desalojo.

Observamos también que, en relación con el acceso a una vivienda adecuada y los desalojos forzosos, la obligación de presentar la información desglosada por sexo, asegura la visibilidad de las mujeres en las diferentes situaciones para las que las directrices solicitan información, como ejemplo entre “individuos o grupos desfavorecidos o marginados”. Sin embargo, no existe mención específica a las mujeres a pesar de que “las mujeres, (...), se ven afectadas en medida desproporcionada por la práctica de los desalojos forzosos. Las mujeres son particularmente vulnerables a causa de la discriminación jurídica y otras formas de discriminación que suelen darse en materia de derecho, y de su particular vulnerabilidad a los actos de violencia y abuso sexual cuando se quedan sin hogar”³¹.

Igual observación parece pertinente en relación con la violencia contra la mujer ya que se ha señalado “la relación de reciprocidad existente entre la violencia contra la mujer y la inadecuación de su vivienda, relación en la que la falta de una vivienda adecuada puede hacerla más vulnerable a distintas formas de violencia y en la que, a la inversa, la violencia contra la mujer puede dar lugar a la violación de su derecho a una vivienda adecuada”³².

Esta situación de discriminación, merecería una vigilancia especial. En consecuencia, incluir en las directrices una llamada de atención expresa a los Estados Partes que estarían así obligados a desarrollar una política sistemática de recolección y seguimiento de indicadores desagregados, estudiar la situación y recopilar datos. Esta información permitiría conocer el alcance exacto y las causas de la exclusión de la mujer del disfrute integral de los DESC, a su vez, disponer de datos facilitaría adoptar y aplicar políticas, leyes y programas orientados a eliminar esta discriminación *de jure* y *de facto*.

Del análisis de las cuestiones expuesta concluimos que la idea de mujer en los instrumentos de Naciones Unidas, es la de una mujer sujeto de derechos, con

vocación ciudadana, capaz de participar en la vida pública, con un protagonismo imprescindible en una sociedad justa. Atendiendo igualmente a estos escritos podemos concluir que el Comité considera como principales obstáculos para el disfrute pleno de los derechos por las mujeres en la sociedad actual, se refieren al trabajo remunerado, la maternidad, la salud maternal, la violencia de género, la discriminación en la educación y en la base y origen de todas ellas, la discriminación sistémica de la sociedad patriarcal.

II.- EL ENFOQUE DE GÉNERO EN EL MARCO TEORÍCO-JURÍDICO DEL DERECHO A LA VIVIENDA

1) Marco jurídico

1.1 Unión Europea:

a) Referencia al principio de no discriminación. La normativa europea en materia de derechos habitacionales presenta dos ámbitos de actuación: el Consejo de Europa y la Unión Europea. El instrumento más significativo de protección de los derechos humanos en el ámbito del Consejo de Europa, es el Convenio para la protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales (CEDH) firmado en 1950. El CEDH no contempla de manera explícita el derecho a una vivienda adecuada ni, de manera general, derechos sociales. Sin embargo, el Tribunal de Derechos Humanos de Estrasburgo ha garantizado derechos habitacionales a partir de preceptos ligados al reconocimiento de derechos civiles.

Además de las vías de protección indirecta que proporciona el CEDH, los derechos sociales, incluidos los habitacionales, se encuentran explícitamente reconocidos en la Carta Social Europea de 1961, especialmente en su versión reformada de 1996 aunque esta última versión no ha sido ratificada por el Estado español. Los mecanismos de protección que prevé la Carta Social, en todo caso, son más débiles que los que contempla el CEDH, y no incluyen la exigibilidad judicial.

En la Unión Europea (UE), el panorama no es más completo, la UE adolece de carencias importantes en relación con el derecho a la vivienda. Las competencias en esta materia corresponden fundamentalmente a los Estados y las políticas habitacionales de cada país dependen, por tanto, de su particular concepción del Estado social y de los derechos. En este contexto, las competencias de la UE tienen carácter subsidiario. No obstante, la UE sí tiene ciertas competencias en vivienda de manera indirecta: por ejemplo, a través de la cohesión social y territorial, la renovación urbana, la mejora de la eficiencia energética de los edificios, la protección de los

consumidores, las cuestiones medioambientales o la lucha contra la exclusión o la discriminación.

Precisamente en el marco de estas competencias, se han dictado diferentes Directivas ligadas a la protección de derechos habitacionales. Así, por ejemplo, la Directiva 2000/43 aprobada el 29 de junio de 2000, relativa a la aplicación del principio de igualdad de trato entre las personas, independientemente de su origen racial o étnico, y de obligado cumplimiento por los países miembros³³.

En materia estrictamente de derechos, la UE promulgó en el año 2000 la Carta de Derechos Fundamentales, conocida como Carta de Niza³⁴. En su artículo 34.3, la Carta establece que “Con el fin de combatir la exclusión social y la pobreza, la Unión reconoce y respeta el derecho a una ayuda social y a una ayuda de vivienda para garantizar una existencia digna a todos aquellos que no dispongan de recursos suficientes, según las modalidades establecidas por el Derecho comunitario y las legislaciones y prácticas nacionales”³⁵. Observamos que el derecho a una vivienda adecuada consagrada por las instancias internacionales de Derechos Humanos, queda en el texto comunitario debilitado y reducido al derecho a una “ayuda a la vivienda”.

Desde nuestro punto de vista el derecho así traducido no es equivalente al definido en el ámbito del Derecho Internacional. Ha perdido, de este modo, su objetivo, que ha sido transformado en derecho a ser asistido, así como su eficacia en orden al disfrute de una vivienda. En consecuencia, las razones de dignidad, intimidad, salud y seguridad de la persona que están en la base de la contundencia con la que el Derecho Internacional defiende el derecho a la vivienda, quedan debilitadas e infravaloradas, y esta cuestión conlleva el riesgo de que las personas queden igualmente infravaloradas y expuestas a situaciones de indignidad.

b) Referencia al derecho a una vivienda adecuada. En el ámbito de la vivienda, el Parlamento Europeo se ha pronunciado mediante Resolución de 10 de mayo de 2007, sobre la vivienda y la política regional³⁶. La Resolución se centra en la vivienda desde sus tres principales dimensiones: la social, la ambiental y energética, y la de coordinación. El Parlamento Europeo desde la óptica de los Derechos Humanos, llama la atención sobre la inadecuada gestión pública de la vivienda, la cuestión de los precios exorbitantes de compra, de alquiler y de mantenimiento, la inadecuación de la oferta y la demanda, la dificultad de acceder a la integración social sin domicilio, el problema de los “sin techo” y, en definitiva, reflexiona sobre el grave problema de la escasez de vivienda para las personas con recursos económicos reducidos y las

consecuencias de esta realidad para las ciudades y para las personas. Y concluye opinando que “las dificultades de acceso a la vivienda son una de las causas de segregación social y la creación de guetos”.

Seis años más tarde, a la vista del panorama degradado del derecho a la vivienda en la Unión, el Parlamento Europeo se pronuncia sobre las viviendas sociales en Resolución de 11 de junio de 2013³⁷. La Resolución es una síntesis precisa de la situación del derecho a una vivienda adecuada. Así, enumera cuestiones fundamentales tales como el riesgo para el ejercicio efectivo del derecho de las hipotecas y los créditos y sus consecuencias, la grave realidad del desempleo, el aumento de la exclusión social, la especial situación crítica de determinados grupos de personas, el aumento de los desahucios y los embargos por parte de los bancos en varios Estados, a pesar de las responsabilidades incuestionables de los Estados Miembros en la materia y de la innegable consagración del Derecho a la vivienda como Derecho Humano en el marco jurídico europeo, y aboga por la dación en pago para los deudores y las familias en situación de quiebra y la reducción de inversión pública en la mejora de la situación.

Sobre esta Resolución interesa destacar dos aspectos que menciono a continuación, uno de ellos referido a la vivienda y otro, al enfoque de género en el acceso a la vivienda.

Sobre la vivienda subrayo lo siguiente. La declaración sin equívocos sobre el derecho a la vivienda como un derecho fundamental, unido de manera ineludible a otros derechos fundamentales, previo a su ejercicio y necesario para disfrutar de una vida digna. En este sentido es obligación de los Estados miembros de la Unión, garantizar el acceso a una vivienda asequible, adecuada y segura como herramienta adecuada para lograr la justicia y la cohesión social. Así, el Parlamento amplía el derecho a una “ayuda de vivienda” que reconoce la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, reafirmando el artículo 25 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos.

El Parlamento defiende la oferta suficiente de vivienda social, la promoción de la igualdad de trato y los derechos de los usuarios, y la adecuada relación entre calidad y precio de compra o de alquiler. Recuerda la obligación de facilitar un entorno que disponga de espacios verdes y sea adecuado para las distintas generaciones, teniendo en cuenta las necesidades específicas de los niños y las personas de edad avanzada. Hace una llamada de atención sobre las reglas hipotecarias recordando que deben proteger a los consumidores y fomentar un justo reparto de los riesgos,

para prevenir el aumento de personas sin hogar y futuras crisis inmobiliarias. Opina que la situación actual de crisis económica, las medidas de austeridad, el desempleo, la caída de ingresos familiares y aumento de los precios de la vivienda, son responsables del aumento de la exclusión social y del nivel de pobreza en la UE, especialmente para los grupos de personas en situación de mayor riesgo, lo cual genera un aumento de la demanda de protección social y, teniendo en cuenta el sistema de derechos de la Unión, impone a los Estados miembros y a la Unión actuar con urgencia para garantizar el acceso a una vivienda digna y asequible. En definitiva, concluye, la vivienda que representa ya el gasto principal de las familias europeas, debe considerarse una preocupación prioritaria; y esta cuestión combinada con la explosión del desempleo en la UE, y acompañado del envejecimiento de la población, representa un enorme riesgo de aumento de las desigualdades sociales, de exclusión social y situación de carencia de hogar, que afecta a 80 millones de europeos en riesgo de pobreza.

En materia de género en el ámbito comunitario, nos referimos sucintamente a los diferentes instrumentos jurídicos que proclaman el principio de no discriminación e igualdad de mujeres y hombres. En este sentido, el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales de 1950, incorpora la prohibición de discriminar a cualquier persona en el goce de estos derechos, mencionando expresamente el sexo como una de las razones especialmente excluidas. Desde 1975, el Tratado de Ámsterdam incorpora los logros de la Conferencia de Pekín de 1995 al acervo jurídico europeo. La Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea del año 2000, afirma por su parte que la igualdad entre hombres y mujeres será garantizada en todos los ámbitos, inclusive en materia de empleo, trabajo y retribución y que el principio de igualdad no impide el mantenimiento o la adopción de medidas que ofrezcan ventajas concretas a favor del sexo menos representado (art. 23); prohíbe toda discriminación, señalando de modo específico el sexo y la orientación sexual, entre los motivos excluidos. El Tratado de Niza, que entró en vigor en 2003, reproduce los contenidos sobre la igualdad de mujeres y hombres insertos en el de Ámsterdam. La configuración de la igualdad de mujeres y hombres como elemento estructural, con entidad propia, del sistema jurídico-político de la Unión Europea, está presente en el Tratado de Lisboa de 2007, que entró en vigor el 1 de diciembre de 2009, y que establece que la igualdad de mujeres y hombres es uno de los valores fundamentales de la Unión Europea y uno de sus objetivos (arts. 2 y 3); un derecho fundamental (a través del art. 6) que deberá garantizarse en todos los ámbitos, inclusive en materia de empleo, trabajo y

retribución, y que el principio de igualdad no impide el mantenimiento o la adopción de medidas que supongan ventajas concretas a favor del sexo menos representado; y también que, en todas las acciones sobre las políticas y el funcionamiento de la Unión, ésta tratará de eliminar las desigualdades entre la mujer y el hombre y de promover su igualdad; tratará de luchar contra la discriminación por razón de sexo y orientación sexual, entre otras³⁸.

A partir de estos principios de igualdad y de promoción de medidas positivas, la Comisión de Derechos de la Mujer e Igualdad de Género aborda también la cuestión de género y vivienda, menciona determinadas situaciones de las mujeres que la exponen a mayores riesgos y dificultades para acceder al ejercicio del derecho a la vivienda y llama la atención de los Estados Miembros sobre determinadas cuestiones. La Comisión defiende el derecho a la vivienda como un derecho fundamental para toda persona y condición para el ejercicio de otros derechos fundamentales, tales como acceder a una existencia social, tener una vida privada y una vida familiar, poder cuidarse, descansar, encontrar empleo, disponer de una cuenta bancaria o incluso ejercer el derecho de voto. Recuerda que las mujeres de bajos ingresos suelen hacer frente a graves dificultades de vivienda y, por tanto, corren mayor riesgo de vivir en entornos inseguros e insalubres; y que esta situación tiene su origen en una discriminación sistémica para la mujer como la persistente discriminación en el mercado de trabajo, las diferencias salariales entre hombres y mujeres y, en consecuencia, las diferencias en materia de pensiones que influyen de manera significativa en el poder adquisitivo y estabilidad económica que conduce a que las mujeres se encuentren bajo el umbral de la pobreza en el último tramo de sus vidas. Considera que la crisis económica y financiera y las políticas de austeridad han agudizado el índice de desempleo femenino y agravado la ya precaria situación de empleo de determinadas mujeres. Al mismo tiempo, ha aumentado el número de personas que necesitan una vivienda más asequible, y esto ha impedido que se siguiese avanzando en la facilitación de opciones de vivienda a las mujeres desfavorecidas porque, además, los bajos ingresos y el desempleo dificultan el acceso de las mujeres a los préstamos bancarios y a las finanzas.

No olvida que los efectos de la crisis se solapan con una situación preexistente en la que las mujeres suelen ser víctimas de estereotipos y discriminación, tanto en la adquisición como en el alquiler de viviendas, debido a sus limitados recursos económicos y al hecho de que las mujeres solteras y las familias encabezadas por mujeres solteras con hijos, suelen considerarse como arrendatarios de mayor riesgo o

personas poco fiables en lo que respecta a los plazos de pago y el incumplimiento del contrato de arrendamiento.

Considera que las madres solteras, las familias jóvenes, las mujeres que desempeñan trabajos mal remunerados, los jóvenes que inician su vida laboral, las inmigrantes, las personas con discapacidad, las viudas con menores a su cargo, las mujeres pertenecientes a minorías, las mujeres víctimas de violencia doméstica y las personas mayores, en particular las mujeres de edad avanzada que perciben pensiones insuficientes, se ven especialmente afectados por la falta de viviendas sociales asequibles y adaptadas; que este grupo es especialmente vulnerable al fenómeno de las personas sin hogar y suele acabar residiendo en viviendas del mercado privado que no reúnen las condiciones mínimas.

Aunque normalmente se percibe que la situación de carencia de hogar afecta principalmente a hombres, sin embargo, las investigaciones han revelado que entre las mujeres es más frecuente que esta situación aparezca como «oculta», ya que utilizan estrategias para no acabar en la calle quedándose en casa de familiares o amigos, soluciones que en ningún caso son adecuadas.

La crisis económica y los precios del mercado de la vivienda reducen la capacidad de las mujeres a la hora de divorciarse o poner fin a la convivencia, limitando su libertad y haciéndolas más vulnerables a la violencia doméstica por motivos de género, aspecto este ampliamente documentado en los informes de las Relatoras y el Relator Especial para una vivienda adecuada de la Comisión de Derechos Humanos del Consejo Económico y Social.

En este sentido, deplora que las víctimas de violencia doméstica tengan más probabilidades de quedarse en un entorno abusivo si son dependientes económicamente de la persona que abusa y, por tanto, no pueden procurarse una vivienda independiente adecuada. Solicita, por tanto, a la UE que fomente políticas, programas y financiación sensibles a la dimensión de género que mejoren el acceso a una vivienda segura y asequible para las víctimas de violencia doméstica; que encuentren soluciones asequibles a los sistemas alternativos de vivienda de carácter urgente y provisional, y que aumenten el número de centros de acogida y rehabilitación para las víctimas, así como otros servicios sociales relacionados.

Igualmente pide que los Estados miembros aumenten el número de opciones de vivienda asequible y ayuden a las mujeres a alcanzar la independencia financiera, facilitándoles condiciones que hagan más sencillo conciliar la vida laboral y familiar, considerando sus acuciantes actividades cotidianas y sus desafíos. El Comité expresa

su preocupación sobre las recomendaciones específicas dirigidas a limitar el sector de la vivienda social en los Estados miembros, y sobre el enfoque restrictivo de la Comisión en cuanto a la política de competencia al limitar la definición de los servicios sociales de interés general a las viviendas sociales destinadas únicamente a personas socialmente desfavorecida.

Advierte de la necesidad de contar con políticas de vivienda transparentes a fin de contribuir de forma esencial a la igualdad de género.

Recuerda que en 2009 había siete veces más madres solteras que padres solteros; opina que, por lo tanto, además de los otros grupos o personas vulnerables, también deben tener prioridad en la concesión de viviendas sociales las madres. Aunque al principio de la crisis económica el impacto fue mayor en los hombres que en las mujeres, a medida que ha ido avanzando la crisis, ha aumentado más el índice de desempleo entre las mujeres que entre los hombres.

Subraya que los distintos aspectos de la situación de carencia de hogar entre las mujeres deben abordarse de un modo holístico y formar parte integral de todos los marcos políticos de la UE. Insta a la Comisión y a los Estados miembros a que realicen evaluaciones sistemáticas del impacto en función del género y supervisen la situación y las necesidades específicas de las mujeres sin hogar, a que fomenten proyectos de vida cotidiana asistida por el entorno, así como la construcción de viviendas asequibles, adaptadas y energéticamente eficientes, y a que incluyan a las familias de clase media, a menudo excluidas de estos programas, dado que pueden sufrir privaciones materiales debido a la crisis económica. Pide a los Estados miembros que encuentren soluciones asequibles a los sistemas alternativos de vivienda de carácter urgente y provisional, y que aumenten el número de centros de acogida y rehabilitación para las víctimas, así como otros servicios sociales relacionados.

Los Estados miembros deben realizar un análisis del impacto social haciendo hincapié en los análisis basados en el género y en la vivienda como parte de sus políticas y programas en materia de vivienda social, teniendo en cuenta especialmente la diferencia de género en cuanto a los ingresos y los recursos económicos; destaca que todos los datos estadísticos deben desglosarse por sexos y tipo de vivienda, y que es necesario realizar más investigaciones para determinar de qué manera exactamente las políticas de vivienda pueden ayudar a personas y grupos que se encuentran en situación de vulnerabilidad como las mujeres (teniendo en cuenta el papel pluridimensional que desempeñan las mujeres como cabeza de familia monoparental y

cuidadoras de los miembros de su familia y de personas con discapacidad), las familias, los jóvenes, las personas con discapacidad y las personas de edad avanzada.

Para terminar, recuerda un aspecto fundamental en la elaboración de políticas y programas de vivienda, solicitando que se elaboren en consulta con las mujeres con bajos ingresos procedentes de distintos entornos sociales para comprobar qué políticas se ajustan mejor a sus necesidades³⁹.

El análisis de estas consideraciones nos conduce a observar, del mismo modo que sobre las reflexiones expuestas por el Comité PIDESC, que la teoría feminista ha sido recogida e introducida en el sistema de valores de la política europea. Sin embargo, mientras el Parlamento en su Resolución obvia cualquier referencia crítica a las razones que explican la situación de especial dificultad en la que se encuentran ciertos grupos de mujeres, y no cuestiona su situación de discriminación respecto a la población masculina. La llamada de atención se limita a enumerar las condiciones que el Parlamento considera de mayor gravedad en relación con las difíciles condiciones de vida de las mujeres, aunque estas condiciones de vida, con toda seguridad, empeorarán a consecuencia de los principios que están en el origen de la política europea en vigor y de la situación que la Resolución menciona, tales como las medidas de austeridad, supremacía de las leyes del mercado, etc. El Parlamento no objeta estos principios que son, en parte, causa de las calamidades que él mismo señala. El enfoque de género que aplica la Comisión de Derechos de la Mujer e Igualdad de Género a la materia tratada en la Resolución, muestra la diferencias en la condición de mujeres y hombres lo cual le permite realizar recomendaciones y advertencias a los Estados Miembros para tomar en consideración estos obstáculos específicos en la elaboración de las políticas eficaces para el acceso igualitario de las mujeres a una vivienda adecuada.

1.2 Constitución española y Estatuto de Autonomía de Andalucía

La vivienda

Constitución

En el ámbito europeo, el reconocimiento constitucional del derecho a la vivienda se remonta a los inicios mismos del constitucionalismo social. La Constitución de Weimar de 1919, después de establecer en su artículo 153 que “la propiedad obliga” y que su uso ha de constituir un “servicio al bien común”, dedicó a la vivienda un artículo específico, el 155. En relación con la vivienda dice textualmente: “El reparto y utilización del suelo serán vigilados por el Estado en forma que se impida el abuso y

se tienda a proporcionar a todo alemán una morada sana y a todas las familias alemanas, especialmente a las de numerosa prole, una morada y un patrimonio económico que responda a sus necesidades. La propiedad territorial cuya adquisición sea indispensable para satisfacer necesidades de alojamiento, podrá ser expropiada”. Desde entonces, casi todos los ordenamientos europeos han consagrado derechos habitacionales, bien de manera explícita, bien de forma implícita, como derechos derivados del Estado Social y de la dignidad de la persona, o como contrapartida del reconocimiento de la función social de la propiedad⁴⁰.

En el marco de la Constitución Española de 1978, el derecho a la vivienda está situado entre los “Principios rectores de la política económica y social” contenidos en el Capítulo III del Título I, que a su vez lleva como rúbrica “De los derechos y deberes fundamentales”. El art. 47 dice textualmente: “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”.

Del análisis de este artículo, se desprende que la CE se ocupa del ámbito privado individual, “todos los españoles tienen derecho a una vivienda digna y adecuada”, y del ámbito social y político, estableciendo obligaciones para los poderes públicos y derechos para la comunidad, “los poderes públicos promoverán las condiciones necesarias y establecerán las normas pertinentes para hacer efectivo este derecho, regulando la utilización del suelo de acuerdo al interés general para impedir la especulación. La comunidad participará en las plusvalías que genere la acción urbanística”.

La Constitución se refiere a la vivienda en términos de “vivienda digna y adecuada”, recogiendo el concepto elaborado por el PIDESC en su OG 4 sobre una vivienda adecuada, de tal modo que la vivienda mencionada en la Constitución, no contiene exclusivamente la noción de tener un techo, sino que incluye además, todas las características conectadas al adjetivo “adecuada” ampliamente desarrollado por la OG 4 del PIDESC. Entre ellas la exigencia de disfrutar de un medio digno y adecuado para el desarrollo de la persona, aspecto que a su vez reconoce la Constitución en su artículo 45.1: “Todos tienen el derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona, así como el deber de conservarlo”. En este contexto, conviene recordar el artículo 10.2 de la Constitución que dispone que “las normas que recogen derechos en la Constitución deberán interpretarse de conformidad con los

tratados y acuerdos internacionales sobre derechos humanos ratificados por el Estado”. Y, en el mismo sentido, nos referimos al artículo 96.1 de la Constitución: “Los tratados internacionales válidamente celebrados, una vez publicados oficialmente en España, formarán parte del ordenamiento interno”. Recordamos, además, que el Protocolo facultativo del PIDESC ha sido firmado por el Estado Español el 24 de septiembre de 2009, ratificado el 23 de septiembre de 2010 y publicado en el BOE el 25 de febrero de 2013, asumiendo los efectos que ello supone en orden a la exigibilidad de los derechos consagrados en el Pacto. El citado Protocolo define un procedimiento para denunciar la lesión por parte de los Estados de los derechos reconocidos en el PIDESC, de tal modo que, en opinión de Amnistía Internacional, “sin duda alguna, la principal contribución del Protocolo es transformar el articulado del PIDESC en verdaderos derechos exigibles internacionalmente y construir un nuevo espacio en el que las víctimas de abusos, pueden reclamar responsabilidades a los Estados que han incumplido sus obligaciones”.

Unido al derecho reconocido a una vivienda digna, encontramos en la Constitución el derecho a la propiedad privada. La relación entre ambos está contemplada en el artículo 33 de la Constitución que se expresa así: “1. Se reconoce el derecho a la propiedad privada y a la herencia. 2. La función social de estos derechos delimitará su contenido, de acuerdo con las leyes. 3. Nadie podrá ser privado de sus bienes y derechos sino por causa justificada de utilidad pública o interés social, mediante la correspondiente indemnización y de conformidad con lo dispuesto por las leyes”.

Así pues, el artículo 33 de la Constitución Española consagra el derecho a la propiedad privada, añadiendo a este derecho de utilizar lo propio, la obligación de someterlo o limitarlo de acuerdo con la función social que el mismo artículo impone a la propiedad. La “función social” del derecho de propiedad es esencial para hacer del derecho a la vivienda un derecho universal, sustraído al interés estrictamente mercantil y a las leyes del mercado. En este mismo sentido, para concretar, limitar y contrarrestar el uso de lo propio en orden a respetar otros principios que la Constitución considera superiores en un Estado social, y para hacer posible el respeto y la universalización de los derechos fundamentales, el artículo 128.1 establece que “Toda la riqueza del país en sus distintas formas y sea cual fuere su titularidad está subordinada al interés general”; y el artículo 38 que consagra la libertad de empresa, también recuerda que “Se reconoce la libertad de empresa en el marco de la economía de mercado. Los poderes públicos garantizan y protegen su ejercicio y la defensa de la productividad, de acuerdo con las exigencias de la economía general y, en su caso, de la planificación”; del mismo modo el artículo 131 otorga al Estado la

potestad de planificar la actividad económica general para atender necesidades colectivas.

Además, por otro lado, mientras que las competencias directas en materia de vivienda corresponden a las Comunidades Autónomas, el Estado central tiene la obligación jurídica de promover la igualdad en el ejercicio de los derechos dentro del territorio (art. 149.1.1 de la Constitución) y el artículo 9.2 consagra la igualdad real.

En conclusión, la Constitución, declara y consagra el derecho a una vivienda adecuada, la función social de la propiedad privada, las obligaciones de los poderes públicos de actuar para satisfacer necesidades colectivas, y se alinea con los Derechos Humanos consagrados en el ámbito internacional; pero no considera la vivienda como un servicio público universal, de parecido rango al derecho a la educación o a la salud lo cual, unido a otros elementos, explica que el ejercicio efectivo del derecho a una vivienda adecuada quede, en gran medida, insatisfecho.

Estatuto de Autonomía de Andalucía.

El Estatuto de Autonomía para Andalucía establece en su artículo 13: “alcance e interpretación de los derechos y principios”, una referencia a los derechos reconocidos por la Constitución y por los Tratados y Acuerdos Internacionales ratificados por España, para declarar que éstos no podrán verse limitados o reducidos por el Estatuto.

En relación con la vivienda el Capítulo II. Derechos y Deberes, y en concreto el artículo 25, declara la obligación de los poderes públicos, de fomentar el ejercicio del derecho a una vivienda digna y adecuada que consagra la Constitución Española. Este mandato incluye la obligación de promocionar la vivienda pública, regular mediante ley el acceso a la misma en condiciones de igualdad y las ayudas concedidas para este fin. Con criterio general, el Capítulo III declara los Principios rectores de las políticas públicas, y su artículo 37: Principios rectores, en el apartado 22, vincula el ejercicio de las potestades públicas al uso racional del suelo en el desarrollo de sus políticas, y expresa el compromiso de hacer uso de cuantas medidas sean necesarias para evitar la especulación, y para favorecer el acceso de los grupos de personas desfavorecidas a vivienda protegidas. Estos principios y obligaciones pueden traducirse como una voluntad política firme de universalizar el ejercicio efectivo del derecho a la vivienda.

Además, siguiendo igualmente el modelo constitucional, el artículo 14 del Estatuto, consagra la prohibición de discriminación en el ejercicio de los derechos, de los deberes y en la prestación de los servicios. Citando expresamente la discriminación basada en la diferencia de patrimonio, el mismo artículo se ocupa de las acciones positivas en beneficio de sectores, grupos o personas desfavorecidas.

En concreto sobre vivienda, el artículo 56 que enumera las competencias exclusivas de la Comunidad autónoma, se ocupa de manera muy extensa de varios ámbitos relacionados con el territorio, citando expresamente vivienda y edificación (apartados 1º y 2º), urbanismo u ordenación del término de la ciudad (apartados 3º y 4º), y el aspecto concerniente a la ordenación del territorio regional (apartado 5º), del que considera separadamente la competencia sobre ordenación del litoral.

Además, este artículo ofrece una visión “integral” de la vivienda, pues “la exclusividad de la competencia de la Comunidad Autónoma ha salido reforzada por el establecimiento de declaraciones de derechos estatutarios que han interiorizado y dotado de contenido algunos de los principios rectores de la Constitución Española”⁴¹.

Refiriéndonos ahora al ámbito local, el Estatuto de Autonomía para Andalucía de 2007 y su legislación de desarrollo, han afianzado las competencias locales en materia urbanística. La Ley de Autonomía Local de Andalucía (Ley 5/2010, de 11 de junio), aprobada conforme al procedimiento del art. 108 del Estatuto, blindada, por así decirlo, las competencias de los municipios en materia urbanística, puesto que asigna directamente a éstos un denso conjunto de facultades y funciones en dicha materia que, en la medida en que resultan recogidas en una ley aprobada conforme al art. 108, devienen especialmente protegidas frente al legislador sectorial.

La Ley 7/1985, reguladora de las Bases del Régimen Local, define para los Ayuntamientos competencias importantes en el ámbito de la política de vivienda. El artículo 25.2 a), les adjudica las competencias siguientes: 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 edificación⁴².

Así pues, las competencias estatales y autonómicas no han excluido la intervención de las administraciones locales, cuyo relevante papel en la política habitacional y urbanística ha sido definido, entre otras, por la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local y la Ley 27/2013 de 27 diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local. No obstante, esta norma ha suscitado opiniones críticas desde sectores profesionales y académicos con enfoques diversos. A partir del punto de vista del acceso igualitario de la mujer a una vivienda adecuada, me detendré brevemente a referir en qué medida, la norma puede penalizar el ejercicio del derecho a las mujeres.

Interesa destacar tres aspectos. En primer lugar, siguiendo la exposición de Andrés Boix Palop⁴³, me refiero al objetivo económico de la ley, dirigida a ampliar el ámbito

territorial de prestación de servicios sociales, para fomentar el interés de los mercados sobre la prestación de los mismos con ánimo de privatizarlos. En este sentido, el nuevo marco legal para las administraciones locales, modifica substancialmente el ámbito competencial de los servicios sociales locales y, afecta a la perspectiva de género. La ley fundamenta sus modificaciones, sobre todo, en criterios de economía y eficacia. Pretende ir llevando a las Diputaciones provinciales, la prestación de estos servicios, para aquellos municipios que no logren acreditar que sus “costes efectivos” de prestación, son menores que los que garantiza la correspondiente Diputación provincial (u órgano similar). La disminución de los costes es anterior al acceso y la calidad de los servicios. La norma apuesta por un nuevo modelo de organización de la prestación de los servicios públicos locales, para crear mercados de mayor dimensión territorial, tendencialmente provinciales. Algo que no plantearía problemas, si pudiéramos asumir que esta opción va a ser siempre más eficiente y económica que la gestión directa, pero la evidencia empírica no es esta sino, en muchos casos, la contraria (como por ejemplo el Tribunal de Cuentas ha demostrado en su Informe de fiscalización de servicios públicos locales para el ejercicio 2010⁴⁴, donde se constata, una generalizada situación de sobrecoste en los casos de servicios prestados por empresas privadas, en comparación con los servicios homologables prestados por ayuntamientos equiparables de forma directa). La ley ha antepuesto una voluntad de reforma de los mercados, que tiene como base otras razones, antes que la pura eficiencia económica o el intento de eliminar incentivos para la corrupción. En este marco, la ley pretende introducir elementos favorecedores de una creciente privatización de los mismos. Resulta además, que tampoco parece que haya una elaboración realista de alternativas a la prestación de los numerosos servicios sociales, con la importancia que ello tiene para los ciudadanos, que están prestando los ayuntamientos y que la norma pretende que dejen de ser de su incumbencia.

Un segundo aspecto, se refiere a las consecuencias de estas modificaciones sobre el enfoque de género de los servicios sociales. La prestación de servicios sociales en España, tiene base municipal sustentada por las Comunidades Autónomas. De manera resumida se puede apuntar que estos servicios, gestionan prestaciones con la finalidad de garantizar la dignidad de la persona, su desarrollo pleno y autonomía; para promover su participación en la vida ciudadana y prevenir, tratar o paliar las situaciones de riesgo de exclusión social, estimulando capacidades y actitudes de relación interpersonal e integración social. De este modo, la vulnerabilidad es un elemento definitorio de la actuación de los servicios sociales y entre las personas vulnerables, los Ayuntamientos han tomado en consideración a las mujeres, por lo que

éstas se han configurado como un grupo esencial en la actuación de estos servicios. El cambio social y laboral experimentado por las mujeres durante el último período, ha provocado una reformulación de las políticas de servicios sociales. La evolución se ha caracterizado por la ampliación de las competencias del gobierno municipal y, la aplicación del enfoque transversal de la perspectiva de género en todos los niveles de la política social. Frente a esta realidad, la política local que ahora se plantea ofrece un incierto futuro a los servicios sociales municipales y a la perspectiva de género.

En relación con los servicios sociales dirigidos la promoción de la igualdad, las críticas al nuevo texto legal se refieren a la supresión del artículo 28 de la LBRL conforme al cual, “los municipios pueden realizar actividades complementarias de las propias de otras administraciones públicas y, en particular, las relativas a (...), la promoción de la mujer, la vivienda”. Este artículo ha servido de fundamento jurídico para que los entes locales pudieran realizar la promoción de actividades, y la prestación de servicios públicos en materia de género, su eliminación ha recibido grandes críticas por considerar que supone un menoscabo a actuaciones como la promoción de la mujer o la lucha contra la violencia de género, que se consideran obligación de todas las administraciones públicas, por su carácter transversal. La pérdida de proximidad con el entorno de las personas atendidas por los servicios, que disfrutaban de un profundo enraizamiento en una tradición cultural local y se refleja de forma especial en la proximidad que existe entre el prestador del servicio y la persona beneficiaria, reducirá el acceso de muchas mujeres e impedirá colaborar en la mejora de sus condiciones de vida, de autonomía y de ciudadanía⁴⁵.

En tercer lugar, vemos cómo la Comisión de Derechos Humanos del Comité Económico Social, atribuye a los gobiernos, la importante misión de conciliar las políticas macroeconómicas con los objetivos sociales y atender en primer lugar las necesidades de los más vulnerables, teniendo presente la primacía de las obligaciones en materia de derechos humanos. En este sentido, cita entre los diversos factores macroeconómicos que influyen en la disponibilidad de recursos para el gasto social, especialmente en vivienda y servicios cívicos esenciales, el proceso de reforma del sector público, sobre todo mediante la privatización y afirma, que los gobiernos centrales tienen todavía una importante función que desempeñar en lo que se refiere a conciliar las políticas macroeconómicas y los objetivos sociales, teniendo presente la primacía de⁴⁶ sus obligaciones en materia de derechos humanos. Advierte que los gobiernos tienen la responsabilidad de realizar intervenciones dirigidas a grupos específicos, a fin de asegurar el acceso universal a los servicios públicos sobre una base justa y equitativa. Finalmente recuerda, que las experiencias de privatización

indican que la importancia atribuida a la recuperación de los costos, que es un principio esencial de la privatización, puede fragmentar la prestación y la cobertura de los servicios. Recordemos también que la Comisión de Derechos de la Mujer e Igualdad de Género del Parlamento Europeo, insiste en que hay que evitar que la actual crisis financiera y económica y las futuras propuestas económicas, pongan en peligro el desarrollo de los servicios sociales de interés general, lo que perjudicaría a largo plazo la promoción de la igualdad entre mujeres y hombres, solicita que se tenga en cuenta la perspectiva de género y que se mejore el acceso a los derechos sociales, especialmente para los grupos desfavorecidos, incluidas las madres solteras, las mujeres con discapacidad, las mujeres que han sido víctimas de la violencia de género, las mujeres inmigrantes y pertenecientes a minorías, las mujeres con bajas cualificaciones y las mujeres de edad avanzada, habida cuenta de que estos colectivos son especialmente vulnerables y corren un mayor riesgo de pobreza, en unas circunstancias en las que la demanda de servicios se hace cada vez más compleja y sofisticada. Subraya que la crisis financiera y económica y las políticas de austeridad impuestas a los Estados miembros, no deben fomentar la desinversión en los servicios sociales, sino que, al contrario, por su importancia debe haber una mayor consolidación de estos servicios para satisfacer las necesidades de las mujeres.

En conclusión, observamos que la norma aplica una óptica de austeridad y optimización de costos en la prestación de servicios sociales, con vistas a un repliegue del Estado como proveedor de bienes y servicios básicos en beneficio de la iniciativa privada. Vemos que la influencia de este enfoque, supone mayor fragilidad en las políticas sociales de ámbito local dirigidas a atender necesidades básicas y a la promoción de la igualdad. En este sentido, la lejanía supondrá mayor dificultad en el acceso a los servicios por parte de la población con mayores necesidades, donde no solo las mujeres son mayoría, sino que además, soportan dobles o triples jornadas, casa, trabajo, comunidad, jornadas que en tiempos de crisis aún aumentan más. Parece un proceso tendencial que las políticas sociales continúan abusando funcionalmente de las solidaridades familiares, en concreto, de las mujeres de la familia, de forma contradictoria y con efectos abiertamente contraproducentes⁴⁷. Si de acuerdo con la doctrina internacional, tenemos en cuenta que un factor clave en el acceso de la mujer a la vivienda, es la falta de acceso a servicios sociales asequibles debido a la privatización, y que es necesarios crear enfoques más preventivos que se anticipen a las violaciones relacionadas con la violencia contra la mujer y el derecho a una vivienda adecuada, si además compartimos las observaciones de la Comisión de Igualdad del Parlamento Europeo, así como los principios proclamados por la Carta

Europea de 15 octubre 1985⁴⁸, en el sentido de que la existencia de Entidades locales investidas de competencias efectivas, permite una administración a la vez eficaz y próxima al ciudadano, resulta que la norma que analizamos supone un nuevo obstáculo para la mujer en el ejercicio efectivo del derecho a una vivienda adecuada.

En concreto sobre las competencias del Ayuntamiento de Sevilla, conviene recordar que, junto con otras grandes ciudades, Sevilla firmó en el año 2000 la Carta Europea de Salvaguarda de los Derechos Humanos en la Ciudad. La Carta se dirige expresamente a las mujeres y los hombres de la ciudad, y recoge una serie de compromisos con el objetivo de incrementar la conciencia política de todos los habitantes. En ella el artículo II recoge el principio de no discriminación en razón de (...) sexo, y el artículo XVI.1 recoge el derecho a una vivienda “digna, segura y salubre”. La Carta recuerda que las autoridades municipales deben velar “por la existencia de una oferta adecuada de vivienda y equipamientos de barrio para todos sus ciudadanos y ciudadanas, sin distinción por razón del nivel de ingresos”. Dichos equipamientos, continúa el artículo XVI.2, “deben comprender estructuras de acogida para los sin techo que garanticen su seguridad y su dignidad, y estructuras para las mujeres víctimas de la violencia, en particular de la violencia doméstica, malos tratos, y para las que intentan salir de la prostitución. Finalmente, el apartado 3 del mismo artículo, estipula que las autoridades municipales “garantizan el derecho de los nómadas a permanecer en la ciudad en condiciones compatibles con la dignidad humana”. Para terminar, la Disposición final se refiere al valor jurídico de la Carta en los siguientes términos: “Las ciudades signatarias incorporarán al ordenamiento local, los principios y normas así como los mecanismos de garantía contemplados en esta Carta, y la mencionan explícitamente en los fundamentos jurídicos de los actos municipales”.

Así pues, entendemos, por una parte, que la Carta define con claridad los objetivos que las políticas municipales deben perseguir en el ámbito del derecho a la vivienda y, por otra, que la adhesión a esta Carta, refuerza el compromiso político municipal en el desarrollo de las políticas y normas sobre vivienda puestas en marcha en el ejercicio de sus competencias exclusivas, con los objetivos definidos en la Carta.

El género

Constitución

En relación con el género, la primera referencia de la Constitución a la igualdad está contenida en su artículo “1. España se constituye en un Estado social y democrático de Derecho, que propugna como valores superiores de su ordenamiento jurídico la

libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político”. A continuación, el texto constitucional prohíbe expresamente toda discriminación en razón de sexo en su artículo 14: “Los españoles son iguales ante la ley, sin que pueda prevalecer discriminación alguna por razón de nacimiento, raza, sexo, religión, opinión o cualquier otra condición o circunstancia personal o social”. Y al mismo tiempo el artículo 9.2, impone a los poderes públicos la obligación de promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integran sea plena, real y efectiva de hecho y de derecho. Estos dos últimos preceptos deberán inspirar las normas que integran el ordenamiento jurídico, impidiendo cualquier discriminación en razón del sexo y desplegando su eficacia en el ordenamiento en aras de acceder a la igualdad de hecho y de derecho que proclaman.

En este sentido, la igualdad es un valor superior del Estado y del ordenamiento jurídico, por lo tanto, las y los españoles son iguales ante la ley. Esta declaración formal debe ser dotada de contenido por los poderes públicos, para realizar la igualdad real y efectiva. Interesa pues conocer, cómo este mandato y estas obligaciones establecidas constitucionalmente a favor de la igualdad entre mujeres y hombres, en el derecho y en los hechos, han sido obedecidas y desarrolladas en las normas jurídicas relacionadas con la vivienda, con el objetivo de garantizar la igualdad real que nuestra Constitución exige.

Estatuto de Autonomía de Andalucía

La materia sobre igualdad y género se trata en el Estatuto en diferentes artículos y de manera extensa.

El Estatuto reconoce la igualdad como uno de sus valores superiores en el art. 1.2 del Título Preliminar. El art. 9 establece la relación de los derechos reconocidos en el Estatuto, con los definidos en los Pactos y Acuerdos Internacionales ratificados por España, y declara que todas las personas en Andalucía, gozan como mínimo de los derechos reconocidos en la Declaración Universal de Derechos Humanos y demás instrumentos europeos e internacionales de protección de los mismos ratificados por España, mencionando en particular los Pactos Internacionales de Derechos Civiles y Políticos y de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales y la Carta Social Europea.

La prohibición de discriminación contemplada en varios artículos, art. 1.2 y 10 entre otros, no impide, al contrario obliga, al desarrollo de acciones positivas en beneficio de

sectores, grupos o personas desfavorecidas, como dispone el art. 14, con el objetivo de alcanzar la igualdad efectiva entre las personas.

La igualdad como mandato a los poderes públicos y como objetivo esencial de la Comunidad Autónoma, se inserta en el art. 10.1, mientras que el 10.2 establece que la Comunidad Autónoma propiciará la efectiva igualdad del hombre y de la mujer andaluces.

La cuestión específica de género se contempla en el Título Preliminar, Título I, “Derechos sociales, deberes y políticas públicas”, en los artículos 14 “Prohibición de discriminación”-, y 15 “Igualdad de género”, y en el Título II, donde se desarrollan las “Competencias de la Comunidad Autónoma”.

El art. 15 “Igualdad de género”, el primero del Capítulo II sobre derechos y deberes, se formula así: “Se garantiza la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres en todos los ámbitos”. Esta formulación ha abierto el camino para entender que la igualdad de género se aplica a todas las políticas de la Comunidad Autónoma, asumiendo el principio del enfoque transversal de género como tarea del gobierno en la elaboración, ejecución y seguimiento de las disposiciones normativas y de las políticas en todos los ámbitos de actuación.

En relación con las competencias que harán posible elaborar las normas y las políticas dirigidas a alcanzar la igualdad de género, el Estatuto asume aquellas relacionadas en el artículo 73 del Capítulo II del Título II, dedicado a definir las competencias de la Comunidad Autónoma. Este artículo consta de dos párrafos, cada uno de los cuales asume competencias diferentes y de distinto tipo sobre la materia. Así, el art. 73.1 afirma que “corresponde a la Comunidad Autónoma la competencia exclusiva en materia de políticas de género, respetando lo establecido por el Estado en el ejercicio de la competencia que le atribuye el art. 149.1. 1ª de la Constitución”.

Esta competencia asumida de forma exclusiva, se desglosa en tres apartados. En primer lugar, incluye la promoción de la igualdad de hombres y mujeres en todos los ámbitos sociales, laborales, económicos o de representación, teniendo expresamente la Comunidad Autónoma la facultad de dictar normativas propias o de desarrollo de esta materia. En segundo lugar, la competencia exclusiva de Andalucía en materia de políticas de género, incluye la planificación y ejecución de normas y planes en materia de políticas para la mujer, así como el desarrollo de acciones positivas para erradicar la discriminación por razón de sexo. Finalmente, en tercer lugar, la competencia exclusiva en materia de políticas de género, incluye la promoción del asociacionismo

de mujeres como motor de avance en la materia y referencia de consulta de la Comunidad Autónoma.

Por último, el apartado 2 de este artículo 73, dispone que “corresponde a la Comunidad Autónoma la competencia compartida en materia de lucha contra la violencia de género, la planificación de actuaciones y la capacidad de evaluación y propuesta ante la Administración central”. El motivo de que esta competencia sea compartida con el Estado, es que la respuesta a la violencia contra la mujer, afecta a los derechos fundamentales y además, la tutela penal y la tutela judicial son de competencia exclusiva de aquel⁴⁹.

En definitiva, el Estatuto afirma y declara de manera extensa y sin equívocos, el derecho a la igualdad y no discriminación por razón de sexo, defendiendo y promoviendo el desarrollo de acciones positivas cuando las circunstancias concretas así lo exijan y, además, superando el criterio de igualdad formal en las normas, por lo que se compromete con acceder a la igualdad real.

2) El género en la normativa sobre vivienda

Finalizado el análisis de los marcos jurídicos expuestos, e identificada la regulación que estas normas superiores dedican al derecho a la vivienda y a la igualdad real entre mujeres y hombres, examinaremos de qué manera las leyes ordinarias y las normas que ordenan las relaciones sociales en relación con ellos, obedecen y traducen estos mandatos de género.

Conviene plantear una cuestión previa sobre la significación y el alcance de la dimensión género en el derecho a una vivienda adecuada, para ello nos referimos a “La mujer y la vivienda adecuada. Estudio sobre una vivienda adecuada, como parte del derecho a un nivel de vida adecuado y sobre el derecho a la no discriminación”, presentado por el Relator especial vivienda al Comité de Derechos Humanos el 26 de marzo de 2003⁵⁰ que razona así: “Si se reconoce el derecho a una vivienda adecuada como un derecho de todos los seres humanos, cualquiera que sea su sexo, raza o etnia, ¿por qué es necesario examinar por separado el derecho de la mujer a la vivienda? El Relator Especial aprecia el hecho de que, a menudo, es sobre las mujeres sobre las que recae la responsabilidad principal de sostener y mantener el hogar, y aprecia también la necesidad de conseguir que se reconozca su función esencial y se promuevan sus derechos. En consecuencia, los gobiernos nacionales y la comunidad internacional, deben velar porque se pongan en práctica las estrategias y objetivos establecidos en numerosos instrumentos jurídicos y que la mujer pueda gozar de derechos reales, y no ilusorios, en lo que se refiere a la vivienda”.

Para estudiar la integración de género en las normas, utilizaremos la definición elaborada en julio de 1997, por el Consejo Económico y Social de Naciones Unidas (ECOSOC). "Transversalizar la perspectiva de género es el proceso de valorar las implicaciones que tiene para los hombres y para las mujeres cualquier acción que se planifique, ya se trate de legislación, políticas o programas, en todas las áreas y en todos los niveles. Es una estrategia para conseguir que las preocupaciones y experiencias de las mujeres, al igual que las de los hombres, sean parte integrante en la elaboración, puesta en marcha, control y evaluación de las políticas y de los programas en todas las esferas políticas, económicas y sociales, de manera que las mujeres y los hombres puedan beneficiarse de ellos igualmente y no se perpetúe la desigualdad. El objetivo final de la integración es conseguir la igualdad de los géneros".

Las normas objeto de análisis han sido seleccionadas utilizando dos criterios, el primero mostrar la filosofía general que preside el derecho a una vivienda adecuada en el Estado y en la Comunidad Autónoma de Andalucía. En este sentido, dado que no existe Ley General de Vivienda en el ámbito estatal, hemos seleccionado, la Ley 1/2010 de 8 de marzo, Reguladora del Derecho a la Vivienda en Andalucía.

El segundo criterio, analizar las leyes, decretos u órdenes que son de aplicación cotidiana, porque concretan las condiciones para hacer accesible a las personas el derecho a la vivienda, enfrentado el conflicto que se deriva de la escasez de oferta de vivienda adecuada y efectiva frente a la demanda. En este orden de cosas, se analizarán ciertas normas de ámbito estatal y autonómico.

Todas las normas seleccionadas tienen ámbito de aplicación estatal o autonómico, excepto el Decreto 1/2012, de 10 de enero, por el que se aprueba el Reglamento Regulador de los Registros Públicos Municipales de Demandantes de Vivienda Protegida y se modifica el Reglamento de Viviendas Protegidas de la Comunidad Autónoma de Andalucía. Se trata en este caso, de una norma autonómica dirigida a los Registros Públicos Municipales, luego de aplicación municipal. El interés de la norma radica en que el Registro es la autoridad para la adjudicación de viviendas protegidas en cada municipio, además, la norma incluye aspectos básicos para el análisis de género que nos interesa, tales como el objeto y finalidad, requisitos de las personas para su inscripción y procedimiento de adjudicación de viviendas. Es importante tener en cuenta que la previa inscripción en el Registro Público Municipal de Demandantes de Vivienda Protegida, es un requisito de obligado cumplimiento para acceder a una vivienda protegida, lo que le convierte en pieza fundamental de la

política municipal de vivienda, en el cumplimiento de los deberes de los ayuntamientos para la satisfacción del derecho, según se recoge en la Ley 1/2010, de 8 de marzo.

Por otro lado, consideramos que el municipio en tanto que gobierno local, es la autoridad más cercana a las necesidades de la comunidad y, por tanto, desempeña un papel central a la hora de dar visibilidad y respuesta a las necesidades más urgentes de vivienda. Como vimos anteriormente, el Ayuntamiento de Sevilla se ha adherido a iniciativas participativas que han surgido recientemente para involucrar a los gobiernos locales, en particular a través de los principios de la "Carta Europea de Salvaguarda de los Derechos Humanos en la Ciudad"⁵¹ o "el derecho a la ciudad". También el Consejo de Derechos Humanos⁵², ha prestado atención especial a este tema y, ha expuesto sus consideraciones en el informe de la Relatora Especial sobre una vivienda adecuada de 22 de diciembre de 2014.

2.1 Normas de ámbito estatal

Las normas que se relacionan a continuación sobre el derecho a la vivienda, contemplan diferentes materias referidas al alquiler, el acceso a las viviendas de protección oficial y los planes de fomento de alquiler y rehabilitación, todas ellas relevantes para observar el género en relación con el derecho a una vivienda adecuada. El análisis de la regulación de estos ámbitos, revelará la óptica jurídica sobre la igualdad.

Las normas objeto de análisis se relacionan a continuación.

Ley 29/1994, de 24 de noviembre, de Arrendamientos Urbanos, Ley 4/2013, de 4 de junio, de medidas de flexibilización y fomento del mercado del alquiler de viviendas.

Decreto 2114/1968, de 24 de julio, por el que se aprueba el Reglamento para la aplicación de la Ley sobre Viviendas de Protección Oficial, texto refundido aprobado por Decretos 2131/1963, de 24 de julio, y 3964/1964, de 3 de diciembre, Real Decreto 233/2013, de 5 de abril, por el que se regula el Plan Estatal de fomento del alquiler de viviendas, la rehabilitación edificatoria, y la regeneración y renovación urbana, 2013-2016.

El análisis sobre la integración del enfoque de género en estas normas, arroja resultados muy desalentadores.

Los peores resultados se refieren al Decreto 2114/1968, de 24 de julio, por el que se aprueba el Reglamento para la aplicación de la Ley sobre Viviendas de Protección Oficial, texto refundido aprobado por Decretos 2131/1963, de 24 de julio, y 3964/1964, de 3 de diciembre. Es necesario, sin embargo, matizar ciertos aspectos. El Decreto

entró en vigor el año 1963 y fue sometido a modificación por última vez el 30 de diciembre de 1978. Estas fechas indican que su primera redacción es anterior a la Constitución y la última posterior. La Constitución española entró en vigor el 29 de diciembre de 1978. Es conveniente añadir que en materia de vivienda, prácticamente la totalidad de competencias han sido asumidas por las comunidades autónomas, lo cual indica que la efectividad de la norma ha pasado a ser mínima aunque continua en vigor.

Analizamos pues la norma con un interés especialmente histórico, para revelar la perspectiva jurídica de la igualdad sobre el acceso a la vivienda, quince años antes de la entrada en vigor de la Constitución y quince años después, fecha de su última revisión estando ya la Constitución en vigor. Por lo tanto, el principio de igualdad y la obligación de los poderes públicos de remover los obstáculos que dificultan la igualdad real y formal, ya estaba recogido en el texto constitucional. En consecuencia, la sociedad había solicitado estos principios que el legislador asumió e incorporó al orden constitucional. Esta perspectiva nos permitirá conocer y comparar la realidad de entonces con la actual.

El análisis muestra la ausencia absoluta de enfoque de género. El masculino utilizado como genérico universal está presente en todo el texto y el contenido de sus artículos, es ejemplo de discriminaciones directas e indirectas en los términos que a continuación se exponen. Todas las condiciones exigidas para la promoción, adquisición o alquiler de las "Viviendas de Protección Oficial", están expresadas en términos neutros, como decíamos antes, en masculino universal y dirigidos, en mayor o menor medida, a varones.

La norma recoge discriminaciones directas, tales como las contenidas en el artículo 15, apartado segundo o en el artículo 12, este artículo hace referencia a los promotores, e incluye expresamente a las diócesis para sus sacerdotes como posibles beneficiarios, sin embargo, no existe similar oportunidad para las mujeres consagradas de la iglesia católica y organizadas en órdenes religiosas. La preferencia de la norma se concreta en la institución iglesia católica y en sus estamentos masculinos exclusivamente.

Para señalar las discriminaciones indirectas, identificaremos el género de los posibles beneficiarios de las ayudas definidas en términos neutro. Para ello, sobre el contexto social, recordamos que las desigualdades de género persisten y que las mujeres participan en menor medida de las decisiones económicas privadas y públicas, se benefician notoriamente menos que los hombres de las actividades económicas y, de

manera especial de las ligadas a la urbanización, la promoción urbanística y la construcción, ya sea en términos de mano de obra, en términos de actividad empresarial o de inversión de capital. Dicho esto, y tomando en consideración la materia objeto del decreto, es indudable el sexo de la norma y los destinatarios de las ayudas que define.

Observamos además una constante en la política habitacional española, se trata de la promoción de la venta de las viviendas protegidas. Quizás esta política ha contribuido a que sea España el país que mayor incremento ha sufrido en el precio de la vivienda desde 1980⁵³. En este sentido y en opinión del Ministerio de Fomento “Todos estos planes (planes de vivienda de 1981 a 2008) tienen elementos comunes: fomentan la producción de un volumen creciente de viviendas, se basan en la ocupación de nuevos suelos y en el crecimiento de las ciudades y apuestan, sobre todo, por la propiedad como régimen de acceso a la vivienda⁵⁴.

Durante la etapa desarrollista de la década de 1960, la primacía de la vivienda entendida como bien de primera necesidad que tenía que cumplir una función social, quedó relegada a un segundo plano. Más que bien de uso, la vivienda se fue convirtiendo progresivamente en un bien de inversión. Más que un fin en sí mismo, llegó a ser un medio para generar ocupación y crecimiento. Si durante el tardofranquismo, la construcción de vivienda pública se utilizó como una medida keynesiana anticíclica para combatir el paro y estimular la demanda interna en momentos de depresión económica, en el tránsito hacia la democracia esta tendencia se acentuó, y la construcción residencial se erigió en el eje vertebrador del crecimiento económico. Desde finales de la década de 1960, asistimos a un gradual repliegue del Estado como proveedor de bienes y servicios básicos en beneficio de la iniciativa privada⁵⁵. Este enfoque del derecho a la vivienda, provoca la exclusión de las obligaciones del Estado inherentes al respeto de los derechos humanos y lesiona muy especialmente los derechos de quienes no disponen de medios económicos para la compra o alquiler, a precio de mercado, de vivienda. En términos generales, el hecho de sustraer del ámbito público determinados bienes fundamentales como la vivienda, daña especialmente los derechos de las mujeres por su mayor fragilidad frente al mercado. En este sentido, es indiscutible el hecho de que existen asimetrías de género entre hombres y mujeres, debidas a las diferencias en ingresos y/o falta de políticas públicas dirigidas a necesidades específicas de las mujeres. Pues bien, esta asimetría se concreta entre otros aspectos, en la mayor dificultad de las mujeres para adquirir una vivienda y en este sentido, el decreto analizado penaliza a las mujeres doblemente. Por un lado, opta por la inversión de fondos públicos en la promoción de

actividades económicas eminentemente masculinas, acompañándolas de determinados beneficios que favorecerán a los hombres, pero además, obviando las mayores dificultades de las mujeres para acceder a esos bienes públicos, establece condiciones de acceso formalmente neutras para unas y otros que, en concreto, beneficiaran en mayor medida a los hombres puesto que ellos son la referencia concreta, aunque supuestamente universal, de la norma, debido a su ancestral prerrogativa en el ámbito público y, en consecuencia, su dominante posicionamiento en la economía.

El decreto ha quedado obsoleto, no ha sido depurado de acuerdo con los principios jurídicos y sociales actuales y es un modelo de norma discriminatoria y de la colaboración social y política del Derecho, en la construcción del género subordinado tal como exponen las teorías iusfeministas, ilustrando el hecho de que, “las estructuras y las políticas desempeñan un papel fundamental en la conformación de las condiciones de vida y, al hacerlo, a menudo institucionalizan el mantenimiento y la reproducción de la construcción social de género”⁵⁶.

Analizamos ahora las normas enunciadas en su conjunto, señalando ciertas observaciones y sus correspondientes contextos.

- Los preámbulos de las normas

Observamos que los preámbulos de las normas, no incorporan el objetivo de igualdad y desarrollan un concepto de vivienda como bien mercantilizado de consumo y herramienta para activar la economía de un sector económico, el de la construcción, particularmente masculino. La confianza en el suministro de vivienda del mercado privado para dar respuesta a las necesidades de urbanización, ha provocado que el nuevo suministro de vivienda se centre principalmente en los ricos, lo cual ha creado sobrepuestos en los bienes inmuebles, especulación y déficits considerables de vivienda asequible⁵⁷.

En esta ideología mercantil donde la vivienda se sitúa bajo el control de las leyes del mercado, los preámbulos tampoco asumen el enfoque de derechos humanos que sí incluiría la atención a los obstáculos específicos de las mujeres y a sus expectativas, la opción de compra frente al alquiler continúa vigente, alimentando las distorsiones endémicas en el panorama de la política de vivienda en España y limitando el ejercicio del derecho a los grupos de personas con necesidades más perentorias, donde las mujeres son mayorías⁵⁸. Además, entre otras razones, la actual crisis no sólo tiene impactos completamente desiguales en mujeres y hombres, sino que surge de procesos económicos desiguales en términos de género⁵⁹. En concreto, las mayores

diferencias entre mujeres y hombres, se aprecian en el acceso a la vivienda, donde la distancia alcanza los 4,2 puntos (28,3% cuando la sustentadora principal es una mujer, frente a 24,1% cuando es un varón) El peor posicionamiento de los hogares encabezados por una mujer se deriva aquí, sobre todo, de la existencia de gastos excesivos para la vivienda (16,2% frente a 11,3%) Es lógico suponer que este gasto excesivo es, en realidad, el resultado de un sueldo insuficiente, hipótesis que se vería respaldada por la existencia de una brecha salarial entre mujeres y hombres. En este sentido la situación es escandalosa, la brecha salarial española es la sexta más alta de Europa, por detrás de Eslovaquia, Alemania, República Checa, Austria y Estonia; son las mujeres quienes mayoritariamente se ven más afectadas por los bajos salarios: en 2013, el 18,6% de las mujeres trabajadoras tuvo salarios menores o iguales al mínimo, frente al 8,3% de los hombres; las mujeres deberían trabajar cincuenta días más al año para igualar sus nóminas a las de los hombres y el porcentaje de trabajadoras pobres en España, sólo es superado, en la UE, por el registrado en Rumanía⁶⁰ Podemos así concluir que el género tiene consecuencias muy profundas en el riesgo de exclusión: en el 14% de hogares en los que la persona empleada es una mujer, el riesgo de exclusión más que duplica el de ese 30% de hogares donde sólo tiene empleo el varón (41,3% frente a 20,9%)⁶¹. Estos datos, ponen de manifiesto los efectos nefastos que acarrea para la mujer la debilidad del enfoque de género en la política habitacional de España que es, además, inherente al enfoque de Derechos Humanos también ausente.

La definición de los requisitos de acceso

Todas las condiciones exigidas para acceder a las viviendas protegidas mediante cualquier tipo de tenencia, son idénticas para mujeres y hombres. Sin embargo, un tratamiento igualitario en un contexto de desigualdad significar, normalmente, reforzar inequidades.

Y en este sentido, recordamos que el contexto es de desigualdad, puesto que la crisis económica mundial ha tenido un claro efecto en la falta de hogar de las mujeres. En España, por ejemplo, muchas madres solteras estaban muy endeudadas debido a la compra de vivienda. En muchos casos, las antiguas parejas o maridos que compartían las hipotecas, se negaron a negociar con los bancos la reestructuración, el alivio o la cancelación de la deuda. Cuando se ejecutaron sus viviendas, se quedaron con una deuda importante, a menudo en viviendas inseguras, con un alto riesgo de falta de hogar⁶².

Así pues, para que las condiciones exigidas no promuevan mayor desigualdad entre géneros, es imprescindible conocer y valorar las diferentes situaciones, condiciones y necesidades de las partes y, visibilizar esto, debería tener como consecuencia una protección diferente y el diseño de estrategias diferenciadas. Solo mediante este enfoque de género se evitaría la discriminación de hecho.

Se trata, de reflejar las diferencias de nivel económico, social y educativo de mujeres y hombres para proyectarlas en requisitos diferentes de acceso a las ayudas reguladas en las normas, garantizando así que la discriminación por cuestión de género, se trate de forma adecuada y que el derecho de la mujer a la vivienda, se interprete y realice de forma que las mujeres ejerzan y disfruten de su derecho desde una perspectiva fundamentalmente igualitaria. Este objetivo obliga a diseñar políticas y programas para neutralizar las desventajas de la mujer generadas por la sociedad y la cultura, y así, solucionar las desigualdades individuales y estructurales. Sabemos que las necesidades no se dirimen en un plano de igualdad, prevalecen las necesidades de los que tienen mayor poder (social y de género) y, en consecuencia, legitiman como intereses colectivos sus propios intereses⁶³.

Estos requisitos iguales para mujeres y hombres parten de valoraciones cuantitativas, teóricamente objetivas, y pretenden establecer patrones universales, forjando una norma homogénea, ideal, que responde a un modelo que se quiere abstracto y que, sin embargo, únicamente responde a la idealización de las experiencias y los pareceres masculinos o masculinizados. Este enfoque olvida la diversidad de mujeres, cuyas situaciones exigen un trato específico porque soportan obstáculos específicos además de discriminaciones múltiples.

La planificación y la información.

En el ámbito del diseño de políticas acordes con las necesidades desde un enfoque de género, es imprescindible además de recurrir a datos segregados por género, establecer cauces de consultas y participación cualificados, prestando atención específica a las experiencias de las mujeres, las repercusiones sobre las mujeres y las estrategias efectivas empleadas por mujeres.

En este sentido, las normas prevén la consulta y participación cualificada en el ámbito técnico del territorio y la edificación. Sin embargo, no han previsto consultas cualificadas de igualdad, bien sea de carácter interinstitucional con los organismos de igualdad, comisiones de igualdad, etc., o con las organizaciones de la sociedad civil activistas en la cuestión de igualdad que permita recoger información, experiencias y mejores prácticas. En esta filosofía de ausencia de participación y transparencia,

olvidando las recomendaciones recogidas en los numerosos Informes de los Relatores y Relatoras Especial Vivienda del Comité PIDESC y de ONU Mujeres⁶⁴, las normas han obviado considerar la opinión de las mujeres necesitadas de ayuda, para poder “valorar la experiencia femenina de la vida y situar a las personas, en toda su diversidad, en el centro de las acciones políticas y estratégicas de transformación del entorno y del territorio”⁶⁵. Una participación más activa de los colectivos en defensa de los derechos de las mujeres permitiría, por ejemplo, mejorar el conocimiento de la incidencia de género de las normas en general y de ciertas políticas en particular, como las de austeridad que vulneran principalmente las oportunidades y el disfrute de los derechos de las mujeres.

Los datos segregados por género.

Las normas, en general, evitan esta obligación. Una excepción en este sentido es la alusión contenida en el Real Decreto 233/2013, de 5 de abril. El artículo 8 que se ocupa del seguimiento y verificación de resultados del Plan y el artículo 44, que define los procedimientos de control de la ejecución del Plan mediante exámenes trimestrales, no mencionan la obligación de contar con la variable género en los documentos sometidos a control, sin embargo, el artículo 45 referido a la evaluación anual del Plan Estatal, si exige la inclusión de la variable de sexo en las estadísticas y recogida de datos realizados. Las normas no contemplan la exigencia de datos segregados por género para la definición de políticas y programas, sin embargo, el Consejo de Derechos Humanos, ya en el año 2008, solicitó a España que “documente la discriminación en el acceso a la vivienda, con inclusión de instrumentos estadísticos”.

En consecuencia, la ausencia de información segregada por sexo, impide detectar la discriminación indirecta, es decir, el impacto que puede derivarse de disposiciones, criterios o prácticas aparentemente neutros, tal como ha sido demostrado y avalado por múltiples instancias nacionales e internacionales expertas en igualdad. Sin esos datos, tampoco es posible, orientar las estadísticas segregadas fundamentalmente por sexos, sin olvidar otras variables, la edad, las condiciones económicas y sociales entre otras, que permitirían construir indicadores de impacto de género de las políticas públicas, lo cual permitiría a su vez, conocer de forma diferenciada el impacto que tienen en mujeres y en hombres y, en consecuencia, diseñar planes urbanísticos y políticas habitacionales, sensibles al género, favorables en igual medida para ambos y responsables en la tarea de transformación de las relaciones de desigualdad.

Por último, esta falta de enfoque de género identificada en los ámbitos señalados, conduce a reservar idéntico trato para las mujeres y los hombres, ilustrando las teorías iusfeministas, cuando denuncian la ficción del universal idealmente igual y homólogo que continúa imperando en las normas jurídicas. La única excepción que las normas reservan para dar un trato diferenciado a la mujer, es la que hace alusión a la mujer víctima de violencia de género. La violencia contra las mujeres está presente en todos los documentos de Derechos Humanos relacionados con la vivienda, así advierte que “la amplia incidencia de la violencia basada en el género es un hilo esencial de la trama formada por las violaciones de los derechos humanos a las que se ven expuestas las mujeres, inclusive las violaciones del derecho a una vivienda adecuada”⁶⁶. La protección a mujeres víctimas de violencia está recogida en el Anexo I “Glosario de conceptos utilizados en este Real Decreto” en su apartado “sectores preferentes”, la norma incluye la mujeres víctimas de violencia de género, de acuerdo con la ley 1/2004, de 28 de diciembre y a continuación, a las víctimas del terrorismo al amparo de la ley 29/2011, de 2 de septiembre. Observamos que la norma dedica un trato diferente a uno y otro supuesto, ya que las víctimas de terrorismo merecen mayor atención y una descripción precisa y detallada de las mejoras previstas para ella, mientras que la referencia a las mujeres víctimas de violencia de género, remite a la ley 1/2004, de 28 de diciembre.

2.2 Normas de ámbito autonómico

En el ámbito de la Comunidad autónoma, la norma fundamental es la Ley 1/2010, de 8 de marzo, Reguladora del Derecho a la Vivienda en Andalucía, que, junto con el Decreto-Ley 6/2013, de 9 de abril, de Medidas para Asegurar el Cumplimiento de la Función Social de la Vivienda, expone la filosofía sobre vivienda de la Comunidad. El análisis de esta norma, nos permitirá avanzar una opinión sobre esta filosofía. El resto de normas estudiadas se refiere a diversos ámbitos de la política habitacional, tales como planes de vivienda y rehabilitación y viviendas protegidas, y a los requisitos exigidos para la concesión de ayudas para el alquiler. Estas normas, nos permitirán opinar sobre su coherencia con la filosofía manifestada en la ley en relación con la vivienda y con el género.

Las normas analizadas han sido:

Leyes 1/2010, de 8 de marzo, Reguladora del Derecho a la Vivienda en Andalucía, Ley 13/2005, de 11 de noviembre, de Medidas para la Vivienda Protegida y el Suelo. Decreto-Ley 6/2013, de 9 de abril, de medidas para asegurar el cumplimiento de la Función Social de la Vivienda.

Decreto 141/2016, de 2 de agosto, por el que se regula el Plan de Vivienda y Rehabilitación de Andalucía 2016-2020. Decreto 1/2012, de 10 de enero, por el que se aprueba el Reglamento Regulador de los Registros Públicos Municipales de Demandantes de Vivienda Protegida y se modifica el Reglamento de Viviendas Protegidas de la Comunidad Autónoma de Andalucía. Orden de 29 de junio de 2016, por la que se aprueban las bases reguladoras para la concesión, en régimen de concurrencia competitiva, de ayudas para el alquiler de viviendas a personas en situación de vulnerabilidad o con ingresos limitados en la Comunidad Autónoma de Andalucía.

El análisis de las normas indica diferencias y similitudes con la normativa de ámbito estatal. En principio, se observan ciertas mejoras que anuncian posibles avances en la incorporación del enfoque de género, y del enfoque de Derechos Humanos en el tratamiento del derecho a la vivienda, enumeramos algunas de ellas a continuación. De manera general, las normas autonómicas han introducido en sus textos ciertas variables en relación con el lenguaje, abandonando el uso exclusivo del masculino; en este sentido, muy a menudo el vocablo “persona” ha sustituido al supuesto masculino universal.

Los preámbulos y la exposición de motivos de la ley

Considerados globalmente, la exposición de motivos de la Ley 1/2010 de 8 de marzo y los preámbulos de las normas, observamos que enumeran junto a las normas de la Constitución, las de la Comunidad Autónoma dirigidas a consagrar el derecho a una vivienda adecuada y el párrafo 1 del artículo 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC). De esta manera, muestran un nivel más alto de compromiso con la doctrina internacional en la materia, lo cual permite suponer una voluntad política a favor de considerar la vivienda como un derecho humano, acompañado de medidas activas de protección pública para la población más necesitada, incluyendo así a las mujeres y sus diferentes circunstancias. En la Ley figura la consideración de la vivienda como un derecho social y la obligación de los poderes públicos de garantizar el ejercicio del derecho a quienes carecen de medios económicos. En concreto su exposición de motivos apartado I dice, “para asegurar la realización del derecho a la vivienda como derecho social” y continúa “su contenido prestacional exige la actuación positiva de todos los poderes públicos con competencias en la materia. Sin perjuicio de que el derecho se proclama respecto de todos los españoles, adquiere una especial significación respecto de quienes carecen de medios para acceder a una vivienda digna y adecuada en el mercado libre, cualificando el deber de las Administraciones públicas competentes de generar

aquellas «condiciones necesarias» que permitan el eficaz ejercicio del derecho a todos sus titulares” y reconoce igualmente, la interconexión entre el derecho a una vivienda adecuada que permite una vida independiente y autónoma, y el ejercicio de los derechos humanos fundamentales, siguiendo en este ámbito la doctrina internacional del derecho a una vivienda adecuada, como indica el apartado IV de la exposición de motivos, “La presente Ley otorga al derecho a la vivienda un carácter finalista, al definirlo como el que satisface las necesidades habitacionales de sus titulares y de quienes con ellos convivan, permitiendo una vida independiente y autónoma y favoreciendo el ejercicio de los derechos fundamentales”. Sin embargo, no se detiene sobre los avances en materia de reconocimiento de nuevos derechos sociales, económicos y culturales (DESC) y la equiparación a nivel internacional de los DESC con los Derechos Civiles y políticos, respecto a la exigibilidad de las obligaciones contraídas por los Estados y, no excluye las referencias al interés económico y la tendencia a la venta de las viviendas protegidas.

El articulado de las normas menciona expresamente como principio del planeamiento urbanístico, la exclusión de discriminación con base en el género, así como que el Plan de intervención social, estará basado en los siguientes principios: b) Igualdad de género y protección privilegiada para las mujeres víctimas de violencia.

Las actividades económicas fomentadas por la norma son la construcción y la rehabilitación de edificios. Consciente de que el elemento masculino es mayoritario en estas actividades, el legislador introduce una reflexión sobre la presencia de mano de obra femenina para la rehabilitación, con lo que ha procurado disminuir el impacto negativo de género. Sin embargo, el análisis detallado del contenido de los artículos, muestra deficiencias importantes en relación con las cuestiones de género.

La participación

La contribución de criterios de igualdad en el proceso de, formulación, desarrollo, seguimiento y evaluación, de los diferentes instrumentos dirigidos a ordenar el acceso a la vivienda, no ha sido institucionalizada. De nuevo el legislador, no ha previsto procedimientos para la consulta y participación de organismos de igualdad y de asociaciones de la sociedad civil expertas en igualdad, que garanticen políticas urbanas que respondan a las necesidades diferenciadas y específicas de ciudadanas y ciudadanos. Como muestra, en relación con el plan municipal de vivienda y suelo (Decreto 141/2016, de 2 de agosto, por el que se regula el Plan de Vivienda y Rehabilitación de Andalucía 2016-2020 artículo 7 b, 3), señalamos como la norma, establece el fomento de la participación de los agentes económicos y sociales más

representativos, así como de las asociaciones profesionales, vecinales, de los consumidores y de demandantes de vivienda, olvidando incluir la pericia en igualdad.

En el mismo sentido, también está ausente la presencia de entidades u organizaciones con la misión de hacer valer los criterios de género, en la extensa lista de entidades participantes en el seguimiento y evaluación contenida en el artículo 1. Sobre la misma cuestión. Resulta significativo señalar que el Observatorio de la Vivienda de Andalucía, creado por la Disposición Adicional única de la Ley 1/2010, de 8 de marzo, desarrollada por el Decreto 171/2014, de 9 de diciembre, al que se le encomiendan funciones relevantes para el seguimiento de las políticas habitacionales y, sobre todo, la presentación de propuestas novedosas, no incluye tampoco una mirada especializada en género, aunque parece evidente que desarrollar normas capaces de reducir las desigualdades es mucho más factible cuando se integra en la tarea, a las personas interesadas por los procesos de cambio de normas.

Por ejemplo, el citado Decreto incluye el balance sobre el cumplimiento del Plan concertado de vivienda y suelo 2008-2012 hasta el día 31 de diciembre de 2012. El balance no permite diferenciar entre mujeres y hombres receptoras de las ayudas de alquiler y propiedad, porque el vocablo personas incluye a ambos y también invisibiliza a las mujeres.

La ausencia de datos segregados por género y la definición de requisitos de acceso a las ayudas.

Sobre las observaciones en relación con la ausencia de datos segregados por sexo y sobre la imposibilidad que genera para elaborar políticas con enfoque de género, así como sobre la definición de las condiciones para acceder a las ayudas, en términos de ingresos e idénticas para mujeres y hombres, me remito a lo expuesto en referencia a las normas de ámbito estatal. Estas condiciones formuladas en términos neutros y dirigidas indistintamente a mujeres y hombres, benefician a los hombres como la doctrina sobre igualdad ha puesto de manifiesto en múltiples ocasiones. El citado Decreto ofrece una muestra de ello en el capítulo III, Medidas de carácter habitacional, Sección 1^a “Programa de viviendas protegidas en régimen de autoconstrucción”, que analizamos con más detalle a continuación.

Se trata de normas que establecen ayudas para quienes construyan sus propias viviendas. Varias cuestiones ilustran aquí la discriminación indirecta. En primer lugar, el hecho de que la construcción sea una actividad eminentemente masculina permite pensar que hay más hombres que mujeres favorecidos por la norma. A continuación, la norma exige la aportación de trabajo personal olvidando que, obviamente, el trabajo

que la mujer desarrolla en el ámbito privado se corresponde en gran medida con el tiempo libre del hombre, en consecuencia, con su disponibilidad para participar en estas actividades. Esta realidad crea una diferencia fundamental entre ambos, en orden a asumir las condiciones que la norma impone y, al mismo tiempo, una penalización por la superposición de actividades (trabajo remunerado y doméstico) que soportan las mujeres. En último lugar; el artículo 48 “Selección de las personas autoconductoras”, establece que, para la selección, se tendrá en cuenta poseer experiencia previa en la construcción (Decreto 141/2016, artículos 44, 45,3 y 48), requisito que vuelve a favorecer al varón frente a la mujer. Las normas ignoran las gravísimas consecuencias de las discriminaciones indirectas, sin embargo, “una de las principales conclusiones obtenidas por el Relator Especial en sus tareas, es que las mujeres sufren más de la discriminación indirecta a resultas de sesgos en la judicatura, la administración pública y la forma en que las leyes y las normas culturales, supuestamente neutras en cuanto al género, se aplican a las mujeres.(...) Debe tenerse en cuenta la discriminación múltiple que afrontan las mujeres que viven en situaciones de extrema pobreza, bajo ocupación o sometidas a violencia en el hogar, las viudas, las mujeres divorciadas o separadas, las mujeres que son cabezas de familia, las niñas, las mujeres de edad, las mujeres migrantes o refugiadas y las mujeres con discapacidades, por mencionar algunos grupos”⁶⁷. Una filosofía similar se observa en los artículos 63, 64 y 65 referidos a infravivienda.

En definitiva, el enfoque de género obligaría a explorar otras opciones en la selección de requisitos para las ayudas, ya que las desigualdades no se limitan a las disparidades en materia de ingresos o riqueza y no se deben tratar exclusivamente en esos ámbitos. Por ejemplo, podría ponderarse el criterio de ingresos mediante la toma en consideración de otros elementos que, de acuerdo con estudios y estadísticas, aparecen unidos principalmente a la condición de mujer y añaden dificultades específicas a su disfrute de los derechos humanos. Estos elementos de desigualdad son múltiples y diversos, las reflexiones de las ciencias sociales sobre las desigualdades múltiples, afirman que se da una interacción entre ellos en siete dimensiones clave, a saber: económica, política, social, cultural, ambiental, territorial y cognitiva⁶⁸. Todos estos ámbitos deberían ser tomados en consideración para establecer condiciones justas para mujeres y hombres en el acceso a bienes y servicios públicos.

La Orden de 29 de junio de 2016, después de afirmar que “esta Orden se elabora con la intención de integrar la igualdad de género como un principio transversal en las políticas de vivienda diseñadas por esta Consejería”, añade: “así mismo, puesto que a

quienes van destinadas las ayudas son familias y unidades de convivencia compuestas indistintamente por miembros de ambos géneros, se ha estimado, según informe de la Secretaría General de Vivienda, que el presente texto normativo no tiene efectos, ni positivos ni negativos, sobre la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres”.

Sin embargo, el hecho de que una norma se dirija a grupos de personas integradas indistintamente por mujeres y hombres, sin considerar las diferencias entre unas y otros, no es óbice para que contenga discriminaciones indirectas y colabore en el fomento y reproducción de la discriminación, como ha quedado expuesto.

Conclusiones

En conclusión, las normas de ámbito estatal tanto en léxico, como en filosofía, como en el contenido de los artículos, están muy alejadas de las teorías feministas, de la doctrina y de las recomendaciones de organismos internacionales sobre igualdad y derechos humanos; e incluso, como mostraré en el siguiente punto, de las obligaciones definidas en las leyes españolas específicas sobre género.

En las normas autonómicas, se han constatados avances en relación con las de ámbito estatal, tales como el léxico que se aleja del masculino genérico y la filosofía articulada con los derechos humanos del PIDESC, expuesta en los preámbulos de las normas y en la exposición de motivos de la ley 1/2010, General de Vivienda de Andalucía. Sin embargo, la actualización de estos principios a favor de integrar el enfoque de género en las normas, en la acción pública, y en la política habitacional de la Junta de Andalucía, no se ha conseguido.

Entre otras cuestiones que han sido expuestas, las normas atienden exclusivamente a cuestiones de contenido estrictamente económico ignorando el resto, tales como las dobles jornadas, las discriminaciones múltiples, las discriminaciones específicas de las emigrantes, las trabajadoras en precario o las que reciben salarios muy inferiores a los hombres por trabajos iguales porque, son las mujeres las más afectadas por un modelo económico que las excluye de sus beneficios y por el contrario, erosiona sus derechos al considerarlas mano de obra barata para el funcionamiento de la economía global, al mismo tiempo que asumen el costo social de la privatización de los servicios públicos que eran responsabilidad de los Estados⁶⁹.

Si entendemos que “la perspectiva de género proporciona un prisma a través del cual, se puede observar la índole multidimensional de la desigualdad (y que) las mujeres tienen que afrontar una situación socioeconómica desfavorable y una falta de reconocimiento, debido a la existencia de normas sociales discriminatorias, así como a

la violencia y presiones ejercidas para acallar sus voces e impedir su participación⁷⁰, si además, entendemos igualmente que la integración del enfoque de género en las normas, pretende corregir este estado de cosas, concluimos que las normas analizadas no incorporan la perspectiva de género e incluso, contienen discriminaciones indirectas que reforzaran y reproducirán la situación de subordinación social de las mujeres.

3) El derecho a la vivienda en las leyes específicas de igualdad entre mujeres y hombres, Estado y Comunidad Autónoma de Andalucía.

La pregunta sobre el lugar que ocupa el derecho a una vivienda adecuada en las leyes específicas de género en el Estado y en la Comunidad Autónoma de Andalucía, conduce al análisis de las leyes específicas contra la violencia de género y para la promoción de la igualdad.

El Estado abrió el camino en este ámbito con la publicación de dos leyes orgánicas, cronológicamente, la primera fue la Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género y tres años más tarde, promulgó la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la Igualdad Efectiva de Mujeres y Hombres. En Andalucía se promulgaron dos leyes específicas y complementarias a las leyes estatales: la Ley 13/2007, de 26 de noviembre, de Medidas de Prevención y Protección Integral contra la Violencia de Género y la Ley 12/2007, de 26 de noviembre, para la Promoción de la Igualdad de Género en Andalucía.

Leyes de protección contra la violencia

Nos ocuparemos a en primer lugar, de las leyes de protección contra la violencia de ámbito estatal y de ámbito autonómico conjuntamente, para detenernos a continuación en las leyes de promoción de la igualdad.

El objetivo de la Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, recogido en el Título Preliminar, artículo 1.2, es “establecer medidas de protección integral cuya finalidad es prevenir, sancionar y erradicar esta violencia y prestar asistencia a sus víctimas”. En este contexto, la ley establece medidas de protección en ámbitos diversos incluida la tutela jurisdiccional e institucional. La vivienda está contemplada en los artículos 28 y 64. Así, el artículo 28 otorga preferencia a las mujeres víctimas de violencia de género en el acceso a viviendas protegidas y residencias públicas para mayores, en los términos que determine la legislación aplicable. En el ámbito de las medidas judiciales de protección y seguridad recogidas en el Capítulo IV, el artículo 64 protege el derecho al disfrute de una vivienda segura de la mujer frente al agresor con el que conviva,

otorgando al Juez la opción de ordenar la salida obligatoria del inculpado del domicilio y la prohibición de volver. Con igual objetivo de proteger el derecho de la víctima a una vivienda segura, el Juez, con carácter excepcional, podrá autorizar a que la persona protegida, permute el uso o arrendamiento de la vivienda familiar, por el uso de otra vivienda, durante el tiempo y en las condiciones que se determinen.

La ley andaluza se ocupa igualmente del derecho a la vivienda con ciertas diferencias respecto a la norma estatal. Esta ley, además de la vivienda tradicional, menciona en el artículo 44 la posibilidad de ofrecer a la mujer y sus hijos en situación de emergencia, centros de atención integral y acogida. Estos centros se organizan de acuerdo con tres niveles de atención: los centros de emergencia, las casas de acogida y los pisos tutelados, dependiendo de la situación personal de la mujer víctima de la violencia de género.

En relación con la vivienda tradicional, el artículo 48 opta por encomendar a las Administraciones Públicas, la constitución de un cupo reservado de viviendas en las promociones de vivienda protegida para su cesión o adjudicación, en régimen de alquiler o en propiedad, a las mujeres que acrediten la situación de violencia de género y que tengan necesidad de la misma y cumplan el resto de requisitos exigidos. Finalmente, la ley establece que, el Gobierno autonómico mediante convenios con otras Administraciones, podrá establecer procesos específicos de adjudicación de viviendas protegidas a las víctimas de violencia de género y determinar ayudas económicas para el acceso a la vivienda de estas mujeres.

Obedeciendo las recomendaciones contenidas en estas leyes, las normas de vivienda han asumido determinadas obligaciones y las mujeres víctimas de violencia, gozan de ciertas ventajas para acceder a viviendas públicas y protegidas. Así, la violencia de género es la única discriminación que, en relación con el derecho a una vivienda adecuada para la mujer, goza de tratamiento jurídico diferenciado que se concreta en su preferencia frente a terceros para el acceso a viviendas de protección pública y viviendas sociales. Frente a esta visión limitada de la promoción del derecho a una vivienda adecuada para la mujer, que únicamente toma en consideración la situación de mujeres víctimas de violencia, la doctrina internacional de Derechos Humanos desarrolla una propuesta integradora de las dificultades que impiden a las mujeres ejercer su derecho a un nivel de vida adecuado. Considera que la amplia incidencia de la violencia basada en el género es un hilo esencial de la trama formada por las violaciones de los derechos humanos a las que se ven expuestas las mujeres, inclusive las violaciones del derecho a una vivienda adecuada y a la tierra.

Los factores clave que afectan al derecho de la mujer a una vivienda adecuada y a la tierra, son la falta de seguridad en la tenencia, la carencia de información sobre los derechos humanos, y la falta de acceso a servicios sociales asequibles debido a la privatización así como a créditos y subsidios para la vivienda; las barreras burocráticas que les impiden acceder a programas de vivienda; el aumento de la pobreza y del desempleo y las prácticas culturales y tradicionales discriminatorias. La falta de una vivienda adecuada puede hacer a las mujeres más vulnerables ante diversas formas de violencia; y a la inversa, la violencia contra las mujeres puede conducir a la violación del derecho de la mujer a una vivienda adecuada⁷¹.

En cualquier caso, la exposición de motivos de las leyes analizadas, entre las numerosas referencias a los hitos y las conquistas que han marcado la doctrina de igualdad y la importancia que posee este concepto en nuestro derecho, no menciona los razonamientos, propuestas y doctrinas, sobre las especiales características que reviste el derecho humano a una vivienda adecuada para la mujer y en particular, para las mujeres víctimas de violencia.

Leyes para la promoción de igualdad

Nos ocupamos ahora de analizar las leyes para la promoción de la igualdad efectiva entre mujeres y hombres del Estado y de la Comunidad Autónoma y el análisis, muestra cierta similitud entre ellas. Las extensas referencias contenidas en la exposición de motivos, se alinean con las propuestas y conquistas del derecho internacional, europeo y nacional a favor de la igualdad, haciéndose eco de los avances más recientes en la materia. El articulado desgana los diferentes ámbitos de competencia de la administración pública, especificando las obligaciones particulares que competen a cada uno de ellos para fomentar políticas eficaces para la igualdad. En este sentido, establece la obligación de introducir en sus reglamentaciones, condiciones diferenciadas para mujeres y hombres que tomen en consideración el contexto social de dificultades específicas para las mujeres, procurando mediante un trato desigual, generar efectos similares para unas y otros.

A partir de los objetivos de promoción de la igualdad real y efectiva reconocido por ambas leyes, las normas reconocen que el medio social no es neutral y hacen referencia al impacto de género de las actuaciones públicas. En concreto, la Ley Orgánica 3/2007 de 22 de marzo, determina en su articulado una serie de cuestiones que pueden ser de gran utilidad para confirmar la pertinencia de llevar a cabo un urbanismo que incorpore la perspectiva de género como herramienta esencial⁷². Encontramos estas cuestiones en el artículo 20, "Adecuación de las estadísticas y

estudios”; en el artículo 22, “Acciones de planificación equitativa de los tiempos”; y, especialmente, en el artículo 31, “Políticas urbanas, de ordenación territorial y vivienda” que dice expresamente: “1. Las políticas y los planes de las administraciones públicas en materia de acceso a la vivienda tienen que incluir medidas destinadas a hacer efectivo el principio de igualdad entre mujeres y hombres. Del mismo modo, las políticas urbanas y de ordenación del territorio deben tener en consideración las necesidades de los diferentes grupos sociales y de los varios tipos de estructuras familiares, y favorecer el acceso en condiciones de igualdad a los diferentes servicios e infraestructuras urbanas. 2. El Gobierno, en el ámbito de sus competencias, tiene que fomentar el acceso a la vivienda de las mujeres en situación de necesidad o en riesgo de exclusión, y de las que hayan sido víctimas de la violencia de género, especialmente cuando, en los dos casos, tengan hijos menores exclusivamente a su cargo”.

La norma introduce, además, la obligación de incorporar la perspectiva de género en el diseño de la ciudad, en las políticas urbanas, y en la definición y ejecución del planeamiento urbanístico, utilizando mecanismos e instrumentos que fomenten y favorezcan la participación ciudadana y la transparencia. Todas estas pautas, recogen medidas necesarias para integrar el enfoque de género en las normas de vivienda, sin embargo, han quedado reducidas al ámbito teórico y a la libre voluntad de las administraciones que en general, no la trasladan a la práctica.

Por su parte, la ley andaluza establece el enfoque transversal de género para todas las políticas en su artículo 5: “Los poderes públicos potenciarán que la perspectiva de la igualdad de género esté presente en la elaboración, ejecución y seguimiento de las disposiciones normativas, de las políticas en todos los ámbitos de actuación”. El 6 se ocupa de incorporar la evaluación del impacto de género en el desarrollo de sus competencias, el artículo 10, se refiere a las estadísticas e investigaciones con perspectiva de género, el 13, se ocupa de ayudas y subvenciones y encomienda a la Administración de la Junta de Andalucía, incorporar a las bases reguladoras de las subvenciones públicas, la valoración de actuaciones de efectiva consecución de la igualdad de género por parte de las entidades solicitantes.

Por otro lado, el artículo 50 se dedica al planeamiento urbanístico y vivienda, estableciendo que “los poderes públicos de Andalucía integrarán la perspectiva de género en el diseño de las políticas y los planes en materia de vivienda, desarrollando programas y actuaciones específicas para distintos grupos sociales y modelos de familia, además, en coordinación y colaboración con las entidades locales en el territorio andaluz, tendrán en cuenta la perspectiva de género en el diseño de las

ciudades, en las políticas urbanas, y en la definición y ejecución de los planeamientos urbanísticos y, facilitarán el acceso a las viviendas protegidas de las mujeres víctimas de violencia de género y de aquellas que se encuentren en situación de riesgo de exclusión social, en función de las condiciones especialmente gravosas que pudieran concurrir”.

La exposición muestra las propuestas por la igualdad recogidas en ambas leyes. Sin embargo, el recorrido detallado que hemos realizado por los decretos y órdenes directamente aplicables, que son la escala más próxima de aplicación cotidiana, muestran una realidad muy alejada de los propósitos mencionados en las leyes.

Concluimos pues que la teoría y la práctica conviven, pero no se corresponden, ya que las ideas para promover la igualdad que las leyes específicas plantean, no han tenido traducción suficiente en las normas aplicables y, por consiguiente, no han estado acompañadas de la voluntad política imprescindible, no han penetrado en la práctica administrativa ni han modificado satisfactoriamente, el acceso desigual a los derechos por mujeres y hombres.

Como lo expresan los informes del Comité de Derechos Humanos y las declaraciones de las organizaciones de mujeres y feministas que participan en las instancias de seguimiento de dichos compromisos, las brechas entre enunciados y práctica aún son relevantes. Particularmente, son débiles aún los mecanismos para hacer realidad los compromisos recogidos en las leyes, la asignación de recursos económicos para llevarlos adelante, la definición de responsabilidades exigibles, y la transparencia y participación de la sociedad en la formulación y diseño de programas y políticas eficaces y en los dispositivos de control de su cumplimiento.

III CONCLUSIONES

Finalizado este recorrido por los textos jurídicos con la intención de explorar la situación del derecho a la vivienda desde un enfoque de género, exponemos para finalizar las principales conclusiones.

En relación con los textos jurídicos internacionales, el concepto de derecho a una vivienda adecuada de acuerdo con las declaraciones contenidas en los instrumentos de derecho internacional, se ha construido como un derecho humano fundamental con exigencias inequívocas sobre la igualdad y no discriminación por razón de género. Estos instrumentos inciden abundantemente sobre la relación de reciprocidad existente entre la violencia contra la mujer y la inadecuación de su vivienda. Indican que la falta de una vivienda adecuada hace a la mujer más vulnerable a distintas

formas de violencia y, a la inversa, la violencia contra la mujer puede dar lugar a la violación de su derecho a una vivienda adecuada. Las observaciones y comentarios de las Instancias Internacionales, de los grupos feministas y de las organizaciones de la sociedad civil en defensa de Derechos Humanos, instan a desarrollar un enfoque integrado de género desde la óptica de los Derechos Humanos, para de este modo, mejorar el ejercicio del derecho a una vivienda adecuada por parte de la mujer.

Así pues, en el diseño de políticas y programas habitacionales, es necesario tomar en consideración las múltiples discriminaciones que soporta la mujer, es decir, sumar a la consideración de la violencia, otras diferentes formas de discriminación, para actuar eficazmente sobre el hecho de que el género, tiene consecuencia profundas en el riesgo de exclusión.

Finalmente, insisten en la obligación para los Estados Partes de lograr que la mujer pueda gozar de derechos reales, y no ilusorios.

En este marco, el análisis de las normas jurídicas de ámbito nacional y autonómico analizadas, unido a las observaciones recogidas principalmente en los informes de misiones en España de los Relatores especial vivienda de Naciones Unidas, muestran un déficit importante de la política habitacional de España, tanto desde el punto de vista del derecho a la vivienda, como desde el enfoque de género y los derechos humanos.

En este sentido, es inequívoca la opinión del Relator de Naciones Unidas para una vivienda adecuada, Miloon Kothari, que en su reciente misión oficial a España calificó la situación habitacional de "auténtico escándalo". El derecho a la vivienda, la función social de la propiedad y el deber de impedir la especulación, están reconocidos en la Constitución y en diversos tratados internacionales de derechos humanos. Sin embargo, del conjunto de Estados que integran la Unión Europea, el español es el que más construye, el que más inmuebles abandonados tiene y el que menos vivienda asequible pone al servicio de sus habitantes.

La protección eficaz que el Estado está obligado a ofrecer a los grupos de persona más necesitadas para garantizarles el ejercicio de su derecho, es frágil e insuficiente. En este escenario cobra especial relevancia, el hecho de que las normas jurídicas asuman un enfoque mercantilista de la vivienda como bien de consumo, porque ello impide desarrollar las condiciones adecuadas para satisfacer la necesidad de vivienda de amplios grupos de la población, negando al mismo tiempo, el enfoque de género imprescindible para incidir en las desigualdades. En consecuencia, como ha quedado probado, las mujeres son las más perjudicadas por estos factores. En conclusión, el

derecho habitacional de las mujeres, en mayor medida que los hombres, carece por parte del Estado de las garantías imprescindibles para su ejercicio, ya que las normas y las políticas relativas al ejercicio del derecho a una vivienda adecuada, no incluyen el indispensable enfoque de género, necesario para equilibrar la situación de desigualdad social donde la vida de las mujeres se desenvuelve.

Tal como ha tenido ocasión de escribir Emilio José Gómez Ciriano, “España se examina y... suspende en Derechos Sociales”.

Así pues, a pesar de que las normas de jerarquía superior de nuestro ordenamiento jurídico, la Constitución y el Estatuto de Autonomía de Andalucía, consagran la función social de la propiedad privada y el principio de igualdad y no discriminación en razón de sexo, estas declaraciones de principios, a medida que nos aproximamos a las normas de inferior jerarquía pierden fuerza, para admitir en la práctica la supremacía de las leyes del mercado y la propiedad privada, así como los efectos discriminatorios para la mujer.

En concreto, refiriéndonos al género, observamos que los principios recogidos en las leyes de promoción de la igualdad de mujeres y hombres, establecen pautas y recomendaciones acertadas para aplicar el enfoque de género en las normas sobre vivienda y, sin embargo, los textos de las normas, decretos y órdenes, responsables inmediatas del ejercicio del derecho, ignoran estas recomendaciones y desarrollan, en paralelo, procedimientos para el diseño e impulso de políticas habitacionales, ajenos a los criterios y obligaciones básicos a tener en cuenta en las políticas de igualdad. Del mismo modo sobre el enfoque de género, las principales informaciones extraídas del trabajo, se refieren a la identificación de discriminaciones incluidas en las normas y la indicación de los ámbitos que carecen de la obligada perspectiva de género. En síntesis, señalamos los siguientes:

Los Preámbulos y exposición de motivos de las normas sobre vivienda de ámbito estatal, no asumen el enfoque de Derechos Humanos construido por la doctrina internacional, ni el enfoque de género que este enfoque conlleva, la referencia a los valores de igualdad de hecho y de derecho, como objetivos fundamentales de la norma, quedan excluidos.

La definición de requisitos para acceder a subvenciones y ayudas regladas, se exigen condiciones idénticas para mujeres y hombres, ocurriendo además que, a menudo, se trata de exigencias, valores y habilidades masculinas consideradas como universales, conservando así la ficción del universal idealmente igual y homólogo que continúa imperando en las normas jurídicas. No obstante, estas exigencias, de hecho, provocan la exclusión de las mujeres.

El léxico utilizado en las normas de ámbito estatal, continúa siendo el masculino como genérico universal. En las normas autonómicas ha sido sustituido por el vocablo “persona” que también conduce en ocasiones, a la invisibilidad de las mujeres.

En la planificación y la información para el diseño de políticas y programas está prevista la consulta y participación cualificada en el ámbito técnico del territorio y la edificación. Por el contrario, no se han institucionalizado los procedimientos de consultas cualificadas en materia de igualdad ni la participación de las mujeres destinatarias de las medidas, a pesar de las insistentes recomendaciones transmitidas a los gobiernos en este sentido por el Comité PIDESC.

Los datos segregados por género, no se consideran imprescindibles, lo cual impide documentar la discriminación en el acceso a la vivienda, lo que conlleva a su vez, a la exclusión de instrumentos estadísticos, a identificar las discriminaciones indirectas y a desarrollar políticas eficaces para erradicarlas.

En términos generales, se observa la falta de soluciones con potencial transformador que exigiría reconocer la naturaleza sistémica, y no individual, del problema de la falta de vivienda para la mujer como efecto de la discriminación por motivo de género y la consiguiente necesidad de implantar medidas concretas, que aborden el problema como una violación de los derechos humanos por razón de género.

La proclamación de normas jurídicas igualitarias de jerarquía superior, es sin duda, efectivo, pero no suficiente para conseguir integrar el enfoque de género en el derecho. En definitiva, para que las normas y la política tengan un impacto positivo en la vida de las mujeres y colaboren al progreso de la sociedad, hay, entre otras cuestiones, que asumir una relectura femenina y feminista de las normas y del método jurídico en la línea que apunta el iusfeminismo.

IV BIBLIOGRAFIA

-
- ¹ Marta Mendiola La exigibilidad de los derechos económicos, sociales y culturales en Naciones Unidas. Amnistía Internacional. Sección Española. 2009
- ² Aniza García, La justiciabilidad como garantía de los derechos sociales, en «Los derechos sociales como derechos justiciables», Ed. Bomarzo, Albacete, 2010
- ³ La justiciabilidad de los derechos económicos, sociales y culturales ONU E/CN.4/2004/WG.23/CRP.5 Febrero 2004
- ⁴ Folleto informativo No.16 (Rev. 1) - Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. 1996
- ⁵ Idem nota 2
- ⁶ Marta Mendiola: La exigibilidad de los derechos económicos, sociales y culturales en Naciones Unidas. Defender y repensar los derechos sociales en tiempos de crisis. 2009
- ⁷ Jaume Saura Estapà La exigibilidad jurídica de los derechos humanos: especial referencia a los derechos económicos, sociales y culturales. Papeles el tiempo de los derechos. Número: 2 Año: 2011
- ⁸ Observación general n. 9 del Comité DESC, “La aplicación interna del Pacto”, párr. 10. 1998
- ⁹ Catarina Albuquerque Entrevista en Revue de Droits Fondamentaux, n. 7 2009
- ¹⁰ Observación General n. 14 (2000): “El derecho a disfrutar del más alto nivel posible de salud (art. 12)”, párrafo 33. Casi idénticos son los párrafos 45 de la Observación General n. 13 (1999), relativa al derecho a la educación; y 19, de la Observación General n. 15 (2002) relativa al derecho al agua.
- ¹¹ Raquel Rolnik Informe de la Relatora Especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado y sobre el derecho de no discriminación a este respecto, Consejo de Derechos Humanos 26 diciembre 2011
- ¹² PISARELLO, Gerardo. “El derecho a una vivienda adecuada: notas para su exigibilidad”. 2006
- ¹³ Leilani Farha ,Informe de la Relatora Especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado y sobre el derecho de no discriminación a este respecto. Asamblea General. Naciones Unidas, 2016
- ¹⁴ Para las citas de los textos de las Naciones Unidas de este sub capítulo, se ha utilizado la información recogida en la recopilación realizada por Mireya Castañeda: Compilación de Tratados y Observaciones Generales del Sistema de Protección de Derechos Humanos de Naciones Unidas, editada en México por Comisión Nacional de los Derechos Humanos. , 2015
- ¹⁵ A/HRC/4/18 Principios básicos y directrices sobre los desalojos y el desplazamiento generados por el desarrollo. Anexo I del Informe del Relator Especial sobre una vivienda adecuada, como parte del derecho a un nivel de vida adecuada 2007
- ¹⁶ Miloon Kothari A/HRC/7/16 Informe del Relator Especial sobre la vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado y sobre el derecho de no discriminación a este respecto, 13 de febrero de 2008
- ¹⁷ University of Minnesota Human Rights Library. Aplicación Del Pacto Internacional Derechos Económicos, Sociales Y Culturales, Introducción: finalidad de las observaciones generales, U.N. Doc. E/1989/22 1989.
- ¹⁸ Pisarello, *Vivienda para todos: Un derecho en (de)construcción....* cit. Cfr. también Padraic Kenna, *Los derechos a la vivienda y los derechos humanos*, Prohabitatge, Barcelona, 2006
- ¹⁹ Folleto informativo nº 25 Naciones Unidas Derechos Humanos. Oficina del Alto Comisionado, 2014
- ²⁰ Idem nota 14
- ²¹ Miloon Kothari Informe del Relator Especial sobre una vivienda adecuada, como parte del derecho a un nivel de vida adecuado, A/HRC/4/18 5 de febrero de 2007
- ²² A/HRC/7/16/Add.2, 7 de febrero de 2008
- ²³ E/C.12/ESP/5 2011
- ²⁴ Sra. Rashida Manjoo Informe de la Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer, sus causas y consecuencias, , párr. 32 Nota del Secretario General 1 de septiembre de 2014
- ²⁵ La gran mentira de la dación en pago legal María del Pilar Pérez Álvarez. El País. Opinión 17 oct. 2015

-
- ²⁶ Pilar Folguera Maquieira, Virginia (ed.) La equidad de género y los derechos humanos en el marco internacional y europeo Mujeres, globalización y derechos humanos. Serie Feminismos, Madrid, Cátedra 2006
- ²⁷ Alda Facio Feminismo, género y patriarcado 1999
- ²⁸ Artículo 16 PIDESC 1966
- ²⁹ *Relator Especial sobre la vivienda adecuada* Cuestionario sobre la vivienda adecuada y la mujer (resolución 2002/49 de la Comisión de Derechos Humanos) (<http://www.unhchr.ch/housing>) 2002
- ³⁰ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales E/C.12/2008/2 24 de marzo de 2009
- ³⁰ Observación general N° 19, párr. 19.
- ³⁰ Idem.
- ³⁰ Observación general N° 16, párr. 26; véase también el proyecto de Observación general N° 20, párr. 10 b) vii) y 16.2005
- ³¹ Observación general N° 7 El derecho a una vivienda adecuada (párrafo 1 del artículo 11 del Pacto): los desalojos forzosos 1997
- ³² Miloon Kothari Informe del Relator Especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado y sobre el derecho de no discriminación a este respecto, Consejo Económico y Social E/CN.4/2006/118 27 de febrero de 2006
- ³³ Observatori DESC Derecho a la vivienda y políticas habitacionales: informe de un desencuentro, enero 2008
- ³⁴ Diario Oficial de las Comunidades Europeas C/364/1
- ³⁵ Derecho a la vivienda y políticas habitacionales: informe de un desencuentro 2008
- ³⁶ Resolución del Parlamento Europeo, , sobre la vivienda y la política regional <http://www.europarl.eu/sides/getDoc.do?type=TA&reference=P6-TA-2007-0183&language=ES&ring=A6-2007-0090> de 10 de mayo de 2007
- ³⁷ Resolución del Parlamento Europeo, , sobre la vivienda social en la unión Europea <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2013-0246+0+DOC+XML+V0//ES> de 11 de junio de 2013
- ³⁸ TUR AUSINA, R., 2009
- ³⁹ Informe sobre el futuro de los servicios sociales de interés general Opinión de la Comisión de Derechos de la Mujer e Igualdad de Género Parlamento Europeo. A7-0239/2011
- ⁴⁰ Gerardo Pisarello El derecho a la vivienda como derecho social: implicaciones constitucionales. 2009
- ⁴¹ Beltrán de Felipe, M., pág. 174 2009,
- ⁴² Parlamento de Andalucía Comentarios Estatuto de Autonomía para Andalucía. 2012
- ⁴³ Andrés Boix Palop Sentido y orientación de la Ley 27/2013 de racionalización y sostenibilidad de la Administración local: autonomía local, recentralización y provisión de servicios públicos locales1 2014
- ⁴⁴ Tribunal de Cuentas N° 59 Fiscalización del Sector Público Local ejercicio 2010
- ⁴⁵ Elena Roldán García Begoña Leyra Fatou Reforma local, servicios sociales y perspectiva de género 2015
- ⁴⁶ Ídem nota 7
- ⁴⁷ María José Añón Roig Derechos Sociales en perspectiva de género. qué son los desc. indivisibilidad. respeto a las mujeres y garantías jurídicas 2007
- ⁴⁸ Carta Europea, ratificada por Instrumento de 20 enero 1988. Aprueba y ratifica la Carta Europea de Autonomía de 15 octubre 1985
- ⁴⁹ Ídem nota 10
- ⁵⁰ Sr. Miloon Kothari Comisión de Derechos Humanos. La mujer y la vivienda adecuada. Estudio realizado por el Relator Especial sobre una vivienda adecuada.2008
- ⁵¹ “Carta Europea de Salvaguarda de los Derechos Humanos de la Ciudad” Saint-Denis 2000. http://www.sindicadegreugesbcn.cat/pdf/normativa/salvaguarda_es.pdf
- ⁵² Leilani Farha Consejo de Derechos Humanos. Informe de la Relatora Especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado y sobre el derecho de no discriminación a este respecto A/HRC/28/62 2015
- ⁵³ Rodríguez Alonso, Raquel «La política de vivienda en España en el contexto europeo. Deudas y Retos», *Boletín CF+S*, 47/48, pp. 125-172. 2011
- ⁵⁴ Real Decreto 233/2013, de 5 de abril, por el que se regula el Plan Estatal de fomento del alquiler de viviendas, la rehabilitación edificatoria, y la regeneración y renovación urbanas, 2013-2016

-
- ⁵⁵ Vidas hipotecadas. Ada Colau y Adrià Alemany, por el texto de la obra Gerard Pisarello y José Coy, por los prólogos, junio 2012
- ⁵⁶ Mazey, 2001
- ⁵⁷ Raquel Rolnik Informe de la Relatora Especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado y sobre el derecho de no discriminación a este respecto 30 diciembre 2015
- ⁵⁸ Paola Damonti Una mirada de género a la exclusión social. Universidad Pública de Navarra. Fundación Foessa 2014
- ⁵⁹ Lina Gálvez Una lectura feminista del austericidio. Revista de Economía Crítica, nº15, primer semestre, 2013
- ⁶⁰ Intermon Oxfam informe Bajan los salarios, crece la desigualdad. El impacto de las diferencias salariales en los hogares de octubre 2016
- ⁶¹ Idem nota 3
- ⁶² Idem nota 8
- ⁶³ Carta por el Derecho de las Mujeres a la Ciudad. Revista Paz y Conflicto, número 5 año 2012
- ⁶⁴ Los Derechos Económicos, Sociales y Culturales. La mujer y la vivienda adecuada Estudio del Relator Especial, Miloon Kothari. E/CN.4/2005/43 25 de febrero de 2005, Consejo de Derechos Humanos. Informe de la Relatora Especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado y sobre el derecho de no discriminación a este respecto, Raquel Rolni. A/HRC/19/53, 26 diciembre 2011. La Mujer y el Derecho a una Vivienda Adecuada. Naciones Unidas Derechos Humanos Oficina del Alto Comisionado, 2012. Promoción y Protección de todos los Derechos Humanos, Civiles, Políticos, Económicos, Sociales y Culturales, incluido el Derecho al Desarrollo. Informe del Relator Especial sobre la vivienda adecuada Sr. Miloon Kothari A/HRC/7/16 13 de febrero de 2008. Comisión de Derechos Humanos. La Mujer y la vivienda adecuada. 26 de marzo 2003. E/CN.4/2003/55
- ⁶⁵ Bofill, Anna. 2005
- ⁶⁶ Miloon Kothari Estudio Relator Espacial La mujer y la vivienda adecuada E/CN.4/2005/43, COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS de 25 febrero 2005
- ⁶⁷ Rashida Manjoo Informe de la relatora especial sobre la violencia contra la mujer sus causas y sus consecuencias Asamblea General Naciones Unidas 1 de septiembre de 2014
- ⁶⁸ CICS/IED/UNESCO). *Informe Mundial sobre Ciencias Sociales – Afrontar el reto de las desigualdades y trazar vías hacia un mundo justo*. Ediciones UNESCO, París (Francia). 2016
- ⁶⁹ Ídem nota 4
- ⁷⁰ Ídem nota 4
- ⁷¹ Ídem nota 1
- ⁷² María Elia Gutiérrez Mozo (Coord.) La arquitectura y el urbanismo con perspectiva de género feminismo/s, pp. 105-12917, junio 2011