



HUMAN  
RIGHTS  
WATCH

## SUEÑOS ROTOS

El impacto de la crisis de la vivienda española en los grupos vulnerables



## **Sueños rotos**

**El impacto de la crisis española de la vivienda  
en grupos vulnerables**

Copyright © 2014 Human Rights Watch

Todos los derechos reservados.

ISBN: 978-1-62313-1395

Impreso en Estados Unidos de América

Diseño de cubierta: Rafael Jiménez

Human Rights Watch defiende los derechos de las personas del mundo entero. Investigamos escrupulosamente los abusos, exponemos los hechos de manera amplia y ejercemos presión sobre los que tienen el poder para que se respeten estos derechos y se garantice la justicia. Human Rights Watch es una organización independiente e internacional que trabaja dentro de un movimiento dinámico para fomentar la dignidad humana y hacer progresar la causa de los derechos humanos para todos.

Human Rights Watch es una organización internacional que tiene personal en más de 40 países, y oficinas en Ámsterdam, Beirut, Berlín, Bruselas, Chicago, Ginebra, Goma, Johannesburgo, Londres, Los Ángeles, Moscú, Nairobi, Nueva York, París, San Francisco, Sídney, Tokio, Toronto, Túnez, Washington DC y Zúrich.

Si desean más información, pueden visitar nuestra página web: <http://www.hrw.org>



## Sueños rotos

### El impacto de la crisis española de la vivienda en grupos vulnerables

<b>Glosario .....</b>	<b>1</b>
<b>Resumen .....</b>	<b>3</b>
<b>Recomendaciones .....</b>	<b>10</b>
Al Gobierno de España .....	10
A la Comisión Europea de la Unión Europea .....	12
Al Consejo de Europa.....	12
A las Naciones Unidas .....	12
<b>Metodología.....</b>	<b>13</b>
<b>I. Antecedentes: una crisis anunciada.....</b>	<b>15</b>
La falta de vivienda asequible .....	20
Insuficientes inversiones en vivienda social .....	23
El papel de la sociedad civil.....	26
Servicios de mediación.....	27
El papel de la Unión Europea .....	28
<b>II. Grupos especialmente vulnerables .....</b>	<b>32</b>
Inmigrantes.....	32
Cabezas de familias monoparentales .....	35
Mujeres con ex parejas maltratadoras u hostiles.....	38
Vivienda insegura.....	43
Niños .....	45
<b>III. Respuestas del Estado y de los bancos .....</b>	<b>48</b>
Protección limitada contra el desahucio.....	48
Impugnación de las ejecuciones hipotecarias ante los tribunales .....	52
Vivienda asequible.....	54
Rendición de cuentas .....	59
<b>IV. Deuda hipotecaria y alivio de la deuda.....</b>	<b>63</b>

Impacto de la deuda .....	65
Hacia el alivio de la deuda .....	67
Dación en pago .....	71
Ley española de insolvencia.....	73
<b>V. Normas y estándares de los derechos humanos.....</b>	<b>76</b>
El derecho a la vivienda en el derecho internacional .....	76
Normas internacionales sobre desalojos .....	78
Vivienda asequible .....	80
La obligación internacional de garantizar la reparación .....	81
Obligaciones de derechos humanos, sobreendeudamiento y procedimientos de insolvencia personal .....	82
<b>Agradecimientos .....</b>	<b>88</b>

# Glosario

## **Procedimiento de insolvencia**

Procedimiento mediante el cual un actor económico que no puede reembolsar las deudas a sus acreedores inicia una acción para saldar la deuda, que generalmente implica el reembolso parcial, incluyendo mediante la liquidación de bienes y, en algunos casos, la liberación de la deuda tras un cierto período de tiempo.

## **Hipotecas en cadena**

Práctica en la que una serie de personas, a menudo desconocidas entre sí, están relacionadas como avalistas de las respectivas hipotecas.

## **Avales cruzados**

Práctica en la que dos personas o grupos de personas sirven de avalistas para las respectivas hipotecas.

## **Dación en pago**

Procedimiento en el que los prestatarios que no pueden devolver sus créditos hipotecarios son liberados totalmente de la deuda subyacente entregando su propiedad hipotecada al prestamista.

## **Liberación de la deuda**

Cancelación o perdón de la deuda.

## **Quita**

Reorganización de la deuda para proporcionar a la parte deudora una medida de alivio, total o parcial, de la carga de la deuda. El alivio de la deuda puede adoptar distintas formas como reducir la cantidad de principal pendiente (parcial o totalmente) y disminuir el tipo de interés en el crédito debido.

## **Reestructuración de la deuda**

Una práctica que consiste en reestructurar los términos de un préstamo para alargar el período de amortización. La reprogramación de la deuda puede significar un retraso en la

fecha (las fechas) de los pagos o reducir los importes de pago alargando el período y aumentando el número de cuotas.

### **Tipos de interés de demora**

El tipo de interés que se cobra a un prestatario cuando debe pagos de una hipoteca. Este tipo más alto se aplica a los saldos pendientes atrasados además de los intereses regulares que se cobran por la deuda.

### **Alquiler social**

Alquiler asequible fijado como porcentaje especial de la renta de una persona o de una familia (generalmente, un 30% o menos).

### **Embargo de sueldo**

Retención de una cuantía fijada de los ingresos de una persona para pagar la deuda. En España se hace mediante la adquisición de una orden judicial a favor del acreedor.

## Resumen

Las compras esperanzadas de viviendas durante el boom económico español se han convertido en una pesadilla de ejecuciones hipotecarias, desahucios y sobreendeudamiento en plena crisis económica.

Muchos, tanto españoles como inmigrantes, compraron viviendas sobrevaloradas durante la burbuja inmobiliaria española, cuando la economía era próspera, había empleo abundante y las hipotecas eran demasiado fáciles. Los alquileres en el pequeño parque de alquiler español eran altos, y la compra que parecía una opción racional era todavía más atractiva porque las agencias inmobiliarias y los bancos comercializaban agresivamente hipotecas al 100% o más del coste de una propiedad y “facilitaban” requisitos crediticios y avalistas.

La situación actual es bastante distinta. En 2007 estalló la burbuja inmobiliaria, la economía se vino abajo y casi cinco millones de personas (aproximadamente el 26% de la población activa) están registrados oficialmente como desempleados. Muchas decenas de miles de personas han sido desahuciadas o se enfrentan a una ejecución hipotecaria y a un desahucio por el impago de su hipoteca. Muchos se quedan con grandes deudas incluso después de que su vivienda haya sido embargada.

Este informe se centra en el impacto diverso de la crisis hipotecaria en los grupos particularmente vulnerables, incluyendo a inmigrantes, mujeres cabeza de familia, mujeres víctimas de violencia doméstica (incluido el maltrato económico por sus parejas sentimentales), y niños. Analiza también la situación de los que se han sobreendeudado por la compra de la vivienda y que no tienen una vía realista para la liberación de su deuda.

Los inmigrantes fueron uno de los primeros grupos afectados por la crisis hipotecaria y parecen estar representados de forma desproporcionada entre los que se han enfrentado a la ejecución hipotecaria y al desahucio. Muchos de los entrevistados durante la investigación para el informe dijeron que se vieron atrapados en las hipotecas llamadas cruzadas, en la que dos compradores se avalaban respectivamente los créditos, y las hipotecas en cadena, en que los bancos vinculaban a una serie de personas, a menudo desconocidos, avalando sus hipotecas respectivas. En estos escenarios, una persona que

no paga su hipoteca puede provocar una reacción en cadena, afectando a todos los demás por su responsabilidad de avalistas.

Las agencias inmobiliarias y los intermediarios crediticios parecen haber desempeñado un papel crítico en la captación de clientes para los bancos. Eduardo Cachago, ecuatoriano de 44 años, explicó que representantes de una agencia inmobiliaria acudían regularmente a la obra donde él trabajaba para promocionar “tratos” con bancos para comprar una vivienda. “Sabían que a las 10 hacíamos una pausa de 15 minutos, llegaban y nos acosaban”, dijo. Hilda M., también ecuatoriana, que ha vivido en España durante 15 años, dijo que su agente inmobiliario “lo había hecho todo”, incluso encontró a un extranjero para que la avalase por una cuota de 1.200€ (1.650 USD).

Las mujeres cabeza de familia también han sido muy afectadas por la crisis hipotecaria a causa de su mayor inestabilidad de ingresos, ingresos medios más bajos y mayores responsabilidades en el cuidado de los hijos. Las mujeres ligadas por su hipoteca a antiguas parejas maltratadoras u hostiles se enfrentan a desafíos particulares. Mientras que las medidas gubernamentales protegen temporalmente contra el desahucio a las supervivientes de la violencia doméstica, no existen disposiciones para resolver los problemas que tienen las mujeres en sus negociaciones con los bancos para reestructurar, aliviar o cancelar la deuda cuando su ex pareja o marido, que es cotitular de la hipoteca, se niega a cooperar. En algunos casos, esta falta de cooperación puede traducirse en violencia económica, una forma de violencia doméstica en la que una pareja íntima o una ex pareja ejerce el control en la toma de decisiones, el uso y el acceso a los recursos económicos, creando una situación de impotencia y dependencia.

Mientras que todavía se desconoce el impacto a largo plazo de la crisis hipotecaria en los niños en España, los casos documentados en el presente informe proporcionan una imagen preocupante del precio emocional que deben pagar los niños de los hogares que se enfrentan a ejecución hipotecaria, desahucio y sobreendeudamiento. Puede afectar su bienestar general y su desarrollo, provocando problemas en la escuela y en los entornos sociales.

La ausencia de procedimientos auténticos de insolvencia personal, a la luz de la carga de la deuda impuesta por la crisis hipotecaria española en numerosas personas y familias, es otra preocupación clave. El Banco Mundial y otras instituciones han identificado

problemas en las leyes españolas sobre la insolvencia personal. En efecto, las personas pueden encerrarse en un ciclo de deudas sin perspectivas reales de liberarla. Lo más problemático son los que han visto sus casas ejecutadas y han sido desahuciados, pero arrastran una deuda por vivienda que no pueden liberar y carecen de expectativas razonables de poder pagar. Todas las personas que entrevistamos habían visto su vivienda embargada por los bancos bajo un procedimiento judicial que asigna las propiedades por un porcentaje establecido por la ley del valor estimado de la propiedad en el momento en que se contrató la hipoteca. El deudor de la hipoteca sigue siendo responsable de la diferencia entre dicho importe y la deuda hipotecaria restante. A no ser que las personas hayan podido beneficiarse de asistencia legal gratuita, incurren también en importantes costas procesales. El resultado es que muchas personas que no han pagado su hipoteca arrastran deudas importantes incluso después de haber perdido su vivienda.

La mayor parte de las personas con quienes hablamos que arrastran la deuda de la hipoteca han dejado de intentar pagarla, diciendo que no pueden hacerlo por culpa de sus escasos ingresos. Sin embargo, la deuda tiene consecuencias directas en su vida diaria, en sus decisiones y sus familias. Como en otros muchos países, en España los deudores están registrados en los ficheros de morosos, lo cual hace difícil, cuando no imposible, firmar un contrato de alquiler, comprar algo a crédito o incluso contratar un teléfono móvil. Tienen mayor probabilidad de trabajar en la economía sumergida, y no pueden generar ingresos para ellos o sus familias haciendo un plan empresarial porque no tienen acceso al crédito. Su salud física y mental puede deteriorarse. Pueden alejarse de sus amigos y familia, ya sea porque les deben dinero, ya sea porque no pueden permitirse tener interacciones sociales.

\* \* \*

Hoy en día, la crisis hipotecaria y social española en torno a los desahucios y la deuda se plantea en el contexto de una historia de décadas de políticas gubernamentales que promocionaban la propiedad de la vivienda en detrimento de otras formas de vivienda accesible. España tiene uno de los índices más altos (85%) de vivienda de propiedad de la Unión Europea y, con el 11%, uno de los parques de vivienda de alquiler privado más pequeños. Al mismo tiempo, tan sólo un 2% del parque total de viviendas corresponde a vivienda social o subvencionada de alquiler. La carencia de vivienda de alquiler asequible, especialmente en las grandes ciudades como Madrid y Barcelona, empujó a muchas

personas a comprar. “Era muy fácil comprar, los alquileres eran caros y era difícil encontrar [piso]”, así lo explica Norma del Pilar Llano Oyos, que se compró su piso en 2005.

Era “fácil comprar” en gran parte a causa de prácticas irresponsables de concesión y de solicitud de créditos. Sin embargo, el Defensor del Pueblo, la institución española de derechos humanos, ha analizado exhaustivamente la crisis hipotecaria y sus consecuencias, concluyendo que “la responsabilidad del impago de la deuda hipotecaria no puede ser transferida únicamente al deudor... Si el deudor firmó un contrato hipotecario, no fue tan sólo en el ejercicio de su voluntad de endeudarse, sino también porque el mercado inmobiliario y las condiciones de acceso al crédito eran los más laxos de la historia”.

El Gobierno de Mariano Rajoy ha tomado medidas para abordar la crisis hipotecaria. Dos Reales Decretos-Leyes, de marzo y noviembre 2012, y una ley adoptada por el parlamento en mayo de 2013 han implementado medidas para proteger temporalmente a algunos grupos contra los desahucios; enmendar los procedimientos judiciales para garantizar el derecho a apelar cláusulas contractuales injustas; y proporcionar recomendaciones para aliviar la deuda y, en algunas circunstancias, cancelarla. El decreto de noviembre de 2012 creó un Fondo de Vivienda Social, constituido por algo menos de 6.000 propiedades que los bancos cedieron voluntariamente para ofrecer a las familias desalojadas lugares donde vivir con alquileres asequibles.

Sin embargo, los criterios para beneficiarse de estas medidas son restrictivos, y excluyen a muchas familias y personas necesitadas. Algunos de los criterios son arbitrarios y no guardan conformidad con la ley internacional. Por ejemplo, un hogar con padre, madre y un niño de 3 años o menos puede beneficiarse de la moratoria de desahucio, mientras que una familia con un niño de 4 años o más que vive al lado de la primera, no puede hacerlo. Human Rights Watch cree que el Gobierno podría y debería haber tomado medidas más sólidas e inclusivas. En cuanto a los desahucios, por ejemplo, observamos que dos bancos españoles dijeron a Human Rights Watch que ellos habían adoptado criterios más amplios, lo cual indica que hay margen de maniobra para una mejor respuesta por parte del Gobierno.

La reforma de la ley de mayo de 2013 para permitir a los jueces determinar si un contrato hipotecario contenía cláusulas injustas que “constituya el fundamento para la ejecución

hipotecaria” o que “hubiese determinado la cantidad exigible”, salió únicamente después de que el Tribunal de Justicia de la Unión Europea dictase, en marzo del mismo año, que la incapacidad de alegar términos contractuales injustos violaba las regulaciones de protección de los consumidores de la UE. La reforma fijó un breve período de tiempo (30 días) para que los propietarios con procedimientos de ejecución hipotecaria abiertos apelasen para que los tribunales dictasen si sus contratos hipotecarios contenían términos injustos.

El Gobierno debe todavía reformar las leyes españolas de insolvencia para crear un mecanismo accesible, justo y eficaz para que personas sobreendeudadas puedan liberarse de su deuda.

Aproximadamente unos cien bancos han firmado el Código de Buenas Prácticas voluntario del Gobierno, adoptado en marzo de 2012, “para una reestructuración viable de la deuda hipotecaria sobre la residencia habitual”. El código obliga a todos los bancos participantes a proponer la reestructuración financiera o incluso la cancelación de la deuda en algunos casos estrictamente definidos. Los bancos pueden renegociar y renegocian los créditos hipotecarios fuera de los parámetros estrictos establecidos en el código, pero dichos criterios parecen haber creado obstáculos innecesarios para los que intentan la renegociación.

\* \* \*

El derecho internacional garantiza el derecho a la vivienda como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado. El derecho a una vivienda adecuada no incluye el derecho a la propiedad, o a mantener la propiedad bajo cualquier circunstancia. Sin embargo, impone a los Estados obligaciones de garantizar la existencia de políticas y leyes para ir realizando progresivamente el derecho a una vivienda adecuada -para todos los segmentos de la sociedad- lo más rápidamente posible. Los derechos civiles y políticos, entre ellos el derecho a la no discriminación y el derecho a un recurso efectivo, son garantes importantes para el pleno disfrute del derecho a la vivienda.

El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas (CESCR por sus siglas en inglés) ha definido el derecho a la vivienda adecuada como “el derecho a vivir en seguridad, paz y dignidad en alguna parte”. El Comité ha identificado la

asequibilidad como un componente importante de la vivienda adecuada, lo cual significa que los Estados deben adoptar todas las medidas posibles para proporcionar el acceso a una vivienda adecuada al alcance de distintos segmentos de la sociedad. Existe también un consenso creciente entre los expertos de los derechos humanos de que los desahucios, tanto los “desalojos forzosos” según los términos de la ley internacional como aquellos llevados a cabo conforme a la ley, deberían ser un último recurso porque tienen un impacto profundamente negativo no sólo en el derecho a la vivienda, sino en toda una serie de derechos humanos básicos.

En España, el endeudamiento es particularmente problemático en el contexto de la crisis de la vivienda por un cierto número de motivos. Por ejemplo, el Gobierno tenía la obligación de garantizar a las personas que viviesen en España el acceso a la vivienda, para ellas y su familia, pero fueron las políticas estatales sobre la vivienda las que contribuyeron en parte a que muchas personas llegasen a niveles insostenibles de deuda hipotecaria. Las políticas gubernamentales priorizaban la propiedad de la vivienda frente al acceso a otras formas de vivienda asequible, y la supervisión mínima y la ausencia de acción contra, en el mejor de los casos, prácticas comerciales dudosas por parte de los que ofrecían garantizar los créditos hipotecarios. En segundo lugar, España tiene leyes inadecuadas de insolvencia personal, dejando así a las personas en situaciones de deuda crónica ya que no pueden pagarlas ni liberarse de ellas.

La ley internacional de derechos humanos no se pronuncia sobre temas de deuda privada. Sin embargo, el Consejo de Europa, una institución de derechos humanos de la que España es miembro, ha expresado su preocupación por el impacto del sobreendeudamiento para las personas y sus familias, incluyendo a los niños, por el disfrute de los derechos básicos como los derechos a la educación, a la sanidad y a la alimentación. Un estudio reciente del Banco Mundial subrayó la necesidad de tener procedimientos justos y eficaces de insolvencia personal para aliviar el sufrimiento de los deudores y de sus familias, así como el impacto social y económico del sobreendeudamiento.

España no es el único país europeo que ha sufrido una crisis de la vivienda ni siquiera una recesión. Pero la envergadura de la crisis hipotecaria, la alarma social en torno a las ejecuciones hipotecarias y a los desahucios, así como la falta de remedios efectivos, la

rendición de cuentas y vías justas para el alivio de la deuda, crean una situación particularmente grave.

El Defensor del Pueblo ha hecho repetidos llamamientos al Gobierno de España para que tome medidas excepcionales para solventar las necesidades inmediatas e implementar reformas a largo plazo. En un informe de 2012, el Defensor observó:

Existen momentos en los que coyunturalmente deben adoptarse medidas, bien porque lo exija la gravedad de la situación, bien porque, habiendo aprendido el modo de evitar un resultado indeseado o potencialmente peligroso, se impone la necesidad de regular un sistema que prevea la aparición de problemas similares y que contribuya a paliar sus consecuencias.

La sociedad civil española ha dirigido la lucha en estos temas. En particular, la Plataforma de Afectados por la Hipoteca (PAH), un movimiento ciudadano único de alcance nacional, que enmarca su activismo en términos de derechos humanos, ha movilizado a miles de personas y ha hecho variar radicalmente el debate público sobre la deuda hipotecaria.

Human Rights Watch hace un llamamiento al Gobierno de España para que adopte medidas para ayudar a un mayor número de personas y familias a evitar el desahucio y acceder a una vivienda asequible, y garantice el acceso a la reestructuración, al alivio y a la cancelación justa de la deuda. Instamos también al Gobierno de España a desarrollar políticas y mecanismos más claros para ayudar a las mujeres cabeza de familia y mujeres que están atadas por sus hipotecas a una ex pareja maltratadora u hostil.

# Recomendaciones

## Al Gobierno de España

- Ratificar la Carta Social Europea revisada de 1996 para seguir avanzando en el reconocimiento y el respeto del derecho a una vivienda adecuada.
- Ratificar el Protocolo Adicional de 1995 a la Carta Social Europea que proporciona un sistema de reclamaciones colectivas.

*Sobre el tratamiento de la deuda personal de una manera que tenga un impacto menos negativo en los derechos humanos:*

- Crear un procedimiento simple y asequible para la liberación de la deuda personal en un período razonable de tiempo si se cumplen ciertos requisitos, teniendo en cuenta las buenas prácticas de otros países.
- Considerar la introducción de una fórmula formal de dación en pago para las hipotecas sobre viviendas, para que si el prestatario no puede pagar y tiene que ceder su propiedad al banco, constituya el pago total de la deuda pendiente.

*Sobre el remedio efectivo:*

- Volver a abrir el período de tiempo para que las personas con procedimientos de ejecución hipotecaria en curso puedan presentar reclamaciones sobre cláusulas injustas en sus contratos hipotecarios para una revisión judicial.
- Promover instrucciones estandarizadas con el poder judicial para proporcionar recomendaciones a los jueces para la evaluación de cláusulas contractuales injustas.

*Sobre la mediación:*

- Crear obligaciones vinculantes para todas las entidades crediticias para que inicien mediación de buena fe con los deudores antes de recurrir a un procedimiento judicial hacia la ejecución hipotecaria.
- Promover el establecimiento, incluido con la asignación de financiación del Estado central, de servicios de mediación independientes en todas las comunidades autónomas y en las principales ciudades españolas.

*Sobre los desahucios:*

- Adoptar inmediatamente un Real Decreto-Ley para ampliar los criterios de elegibilidad para poder beneficiarse de la moratoria de desahucios, incluyendo, por lo menos:
  - Asegurar que todas las familias con niños (interpretado conforme a la ley internacional como todos los individuos menores de 18 años) sean elegibles para la moratoria.
  - Eliminación de la cláusula que establece la máxima cantidad hipotecaria en relación al tamaño de la ciudad o municipio.
- Extender la moratoria existente sobre desahucios para los que se enfrentan al desahucio, cuya expiración está prevista para 2015, durante un período de tiempo razonable, teniendo en cuenta las perspectivas económicas generales y la situación de los deudores principales.

*Sobre la vivienda asequible:*

- Hacer más flexibles los criterios para poder beneficiarse del Fondo de Vivienda Social para garantizar una máxima cobertura y para aumentar el número de propiedades del fondo.
- Garantizar que la Comisión intergubernamental creada para coordinar y supervisar el Fondo haga un seguimiento minucioso de la manera como todos los bancos participantes evalúan las solicitudes, designan las propiedades y conceden vivienda. La comisión debería publicar sus resultados y sus recomendaciones a los bancos de forma periódica.
- Alentar los bancos a permitir a las familias, sobre todo las que tienen hijos u otros miembros con necesidades especiales, y las familias monoparentales encabezadas por mujeres, permanecer en sus casas cuando se produce el embargo por el banco pagando un alquiler proporcional a su renta durante un período de tiempo razonable.

*Sobre las mujeres:*

- Enmendar las leyes nacionales de violencia doméstica para garantizar incluir el abuso económico en la definición de violencia doméstica.
- Elaborar recomendaciones específicas para los bancos y los servicios de mediación para resolver situaciones en las que las mujeres corren peligro económico dentro del concepto de la violencia doméstica.

## A la Comisión Europea de la Unión Europea

- Elaborar recomendaciones específicas nacionales para España en relación con ejecuciones hipotecarias, desahucios, alivio de la deuda y cancelación de la deuda.
- Hacer el seguimiento de la correcta transposición en la ley nacional de la directiva de la UE sobre acuerdos crediticios en relación a la propiedad residencial.

## Al Consejo de Europa

- El Comisario de Derechos Humanos debe seguir evaluando la situación en España, con referencia específica al impacto de las ejecuciones hipotecarias, desahucios y deuda en los grupos particularmente vulnerables, incluidos los inmigrantes, las mujeres cabeza de familia, las mujeres víctimas del maltrato económico y los niños.
- El Consejo de Ministros debe llevar a cabo una evaluación de la implementación de España (y de otros Estados miembros) de su recomendación sobre las soluciones legales a los problemas de deuda (CM/Rec(2007)8).

## A las Naciones Unidas

- El relator especial sobre el derecho a una vivienda adecuada debería proporcionar análisis y orientación al Gobierno de España, en una visita oficial, sobre medidas apropiadas para resolver la crisis hipotecaria, entre las cuales aspectos específicos al género.
- El relator especial sobre los derechos de los inmigrantes debería visitar España para examinar cómo la crisis económica ha afectado en particular las comunidades inmigrantes, incluyendo el respeto del derecho a una vivienda adecuada.
- El experto independiente sobre los efectos de la deuda exterior y el relator especial sobre la pobreza extrema y los derechos humanos deberían considerar examinar la interrelación del sobreendeudamiento y del disfrute de los derechos humanos, como, por ejemplo, el derecho a un nivel de vida adecuado, incluyendo el derecho a una vivienda adecuada, e identificando áreas para la acción y las prioridades del Gobierno.

## Metodología

El presente informe se basa en una investigación realizada en España durante 4 viajes entre febrero y octubre de 2013. Entrevistamos a 44 personas - 32 mujeres y 12 hombres - que se enfrentaban, o se habían enfrentado, a ejecución hipotecaria y embargo de su vivienda por impago de su hipoteca. Entrevistamos a 20 españoles, 12 ecuatorianos, 3 colombianos, 3 peruanos y 3 dominicanos, y 1 chileno, 1 maliense y 1 senegalés.

Todas las entrevistas se desarrollaron en Madrid y Barcelona y sus alrededores, las dos principales ciudades españolas, donde los datos demuestran que entre las áreas que presentan el mayor número de ejecuciones hipotecarias.

La investigación se centró en la crisis hipotecaria, los desahucios y la deuda consiguientes. Sin embargo, Human Rights Watch observa que los desahucios por impago de alquiler son un fenómeno cada vez más importante en España.

Cuando lo indicamos, hemos utilizado un pseudónimo seguido de una inicial para proteger la identidad de las personas entrevistadas que lo han solicitado. Todos los entrevistados fueron informados del objetivo de la entrevista y se les dijo que su testimonio podía ser utilizado públicamente. No se ofrecieron ni dieron incentivos a las personas entrevistadas. Todas las entrevistas fueron llevadas a cabo individualmente y en privado, excepto en un caso en que tres personas fueron entrevistas individualmente pero en presencia de las demás, con su consentimiento.

También entrevistamos a actores de la sociedad civil, como la Plataforma de Afectados por la Hipoteca, Cáritas, la Coordinadora Nacional de Ecuatorianos en España, la European Anti Poverty Network-España y Provivienda, a economistas, así como a abogados que representaban a personas que se enfrentaban a ejecución hipotecaria y desahucio. En Barcelona, hablamos con Jaume Fornt, director de l'Agència de l'Habitatge del Gobierno de la Generalitat de Catalunya; Silvia Grau, directora de Ofideute, servicio de mediación del Gobierno catalán; y Toni Algaba, coordinador de Ofideute. En Madrid, hablamos con Borja Carabante, viceconsejero de transporte, infraestructuras y vivienda del Instituto de la Vivienda de Madrid (IVIMA); y Estrella Sánchez González, directora de patrimonio de la Empresa Municipal de la Vivienda y Suelo (EMVS). También entrevistamos a Mauricio

Valiente, diputado del parlamento madrileño, y a Anselmo Menéndez, subdirector general de Arquitectura, Vivienda y Territorio del Ministerio de Fomento. Por último, en el Defensor del Pueblo, nos entrevistamos con Francisco Fernández Marugán, adjunto primero al defensor del pueblo; Francisco Vírseda Barca, jefe de gabinete del adjunto primero; y Loreto Feltrer Rambaud, jefa del área de Economía y Hacienda.

A principios de febrero de 2014, Human Rights Watch envió cartas por correo electrónico y correo ordinario solicitando información a 11 bancos españoles. Hasta el 20 de marzo de 2014, Bankia, BBVA, CaixaBank, Citibank España, NCG Banco S.A. (Novagalicia), Sabadell y Santander habían contestado. En la misma fecha, no habían contestado Bankinter, CatalunyaCaixa, IberCaja y Kutxabank.

## I. Antecedentes: una crisis anunciada

Tras una visita a España a finales de 2006, Miloon Kothari, el entonces relator especial de Naciones Unidas sobre el derecho a una vivienda adecuada, dijo proféticamente que, mientras que el índice de impago hipotecario era bajo en aquel momento, “un mayor porcentaje de la población experimentará problemas de pago en el futuro, lo cual podría afectar su derecho a una vivienda adecuada”.<sup>1</sup> El relator Kothari expresó su preocupación por la especulación en el mercado inmobiliario y por los precios desorbitados de la vivienda, observando que los precios en Madrid y Barcelona habían aumentado más de un 100% entre 1997 y 2007.<sup>2</sup>

La OCDE ya había constatado a finales de 2005 que los precios de la vivienda estaban sobredimensionados en España, y la Comisión Europea advirtió a principios de 2006 de la sobrevaluación del mercado inmobiliario y del elevado nivel de deuda hipotecaria en España, apremiando los bancos a ejercer “mayor cautela” en la concesión de créditos hipotecarios.<sup>3</sup>

Fue el principio del final de un período de diez años de crecimiento económico en España, ampliamente impulsado por el auge de la construcción. Según la mayor parte de los análisis, España sufrió una burbuja inmobiliaria entre 1997 y 2007. Durante una década, España construyó más viviendas que Francia, Alemania y el Reino Unido juntos, y el sector inmobiliario y la construcción constituían el 43% del PIB nacional.<sup>4</sup>

Según datos publicados en mayo de 2013 por el Instituto Nacional de Estadística (INE), en 2011 casi 3,5 millones de viviendas -o el 13,7% del parque total de viviendas- estaban

---

<sup>1</sup> Informe del Relator Especial sobre la vivienda adecuada como un componente del derecho a un nivel de vida adecuado, Miloon Kothari: España, UN Doc. A/HRC/7/16/Add.2, 7 de febrero de 2008, <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/Go8/105/31/PDF/Go810531.pdf?OpenElement> (consultado 3 de febrero de 2013), párrafo 15.

<sup>2</sup> *Ibid.*, párrafo 14.

<sup>3</sup> OCDE, Economics Newsletter, Economics Department, diciembre de 2005, Tema 4, <http://www.oecd.org/eco/35914714.pdf> (consultado el 22 de julio de 2013); “Bruselas pide ‘cautela’ a la hora de conceder hipotecas por la sobrevaloración de la vivienda”, *EFE*, 27 de marzo de 2006, <http://www.elmundo.es/mundodinero/2006/03/27/economia/1143470709.html> (consultado el 22 de julio de 2013).

<sup>4</sup> Nick Paumgarten, “The Hangover: The euro zone’s fourth-largest economy has become its biggest liability”, *The New Yorker*, 25 de febrero de 2013. En los archivos de Human Rights Watch.

vacíos, sobre todo a causa del exceso de construcción.<sup>5</sup>

Durante los años del boom, el mercado hipotecario español conoció un crecimiento exponencial. El bienestar económico, un mercado de alquiler pequeño y caro, décadas de políticas gubernamentales que fomentaban la propiedad de la vivienda a expensas de otras formas de arrendamiento, y la acción crediticia agresiva de los bancos alentaron a muchos, inmigrantes incluidos, a comprar en lugar de alquilar. La mayor parte de las hipotecas estaban sujetas a tipos de interés variables y se ofrecían a menudo al 100%, o incluso más, del precio de venta de la propiedad.

La recesión económica y el desempleo masivo -26% en febrero de 2014- significan que un número creciente de personas no ha podido cumplir con sus pagos hipotecarios.<sup>6</sup> Tradicionalmente, España ha tenido un bajo índice de delincuencia hipotecaria, que sigue siendo bajo comparado con otros países en crisis como Irlanda y Grecia.<sup>7</sup> En 2006, el índice global de impago hipotecario era del 0,3%. En el tercer trimestre de 2013 se estimaba que era de más del 5%.<sup>8</sup> Muchas decenas de miles de personas se han enfrentado o se están enfrentando a ejecuciones hipotecarias sobre su vivienda. El Banco

---

<sup>5</sup> Jorge Murcia, “El 13,7% de las viviendas españolas estaban vacías en 2011”, *Abc.es*, 10 de mayo de 2013, <http://www.abc.es/economia/20130418/rc-viviendas-espanolas-estaban-vacias-201304181248.html> (consultado el 1 de agosto de 2013).

<sup>6</sup> Instituto Nacional de Estadística, INE, Encuesta de Población Activa, tercer trimestre de 2013, <http://www.ine.es/daco/daco42/daco4211/epao313.pdf> (consultado el 14 de noviembre de 2013). Esta estadística cifra el desempleo en 5.904.700 personas. El Ministerio de Empleo informó de un número más bajo de personas desempleadas: 4.811.383 en octubre de 2013, <http://es.feelmadrid.com/evolucion-paro-espana.html> (consultado el 14 de noviembre de 2013).

<sup>7</sup> Según el Central Bank of Ireland, más del 12,6% de las hipotecas estaban en mora en el cuarto trimestre de 2013. Eoin Burke-Kennedy, “Sharp increase in debt write-down deals”, *The Irish Times*, 20 de marzo de 2014, <http://www.irishtimes.com/business/personal-finance/sharp-increase-in-debt-write-down-deals-1.1730844> (consultado el 20 de marzo de 2014). El índice de impagos de hipoteca en Grecia fue del 19,1% en 2012, un 4,9% más que en 2006. Marcus Bensasson, “Greece Plans Foreclosures to Meet Bailout Demands”, 23 de septiembre de 2013, *Bloomberg News*, <http://www.businessweek.com/news/2013-09-22/greece-needing-to-meet-bailout-plans-foreclosures-mortgages> (consultado el 20 de marzo de 2014). El índice total de impago de hipotecas en los Estados Unidos fue del 6,39% en el cuarto trimestre de 2013. Conor Dougherty, “US Mortgage Delinquency Rate Approaches Prerecession Level”, *The Wall Street Journal*, 20 de febrero de 2014, <http://online.wsj.com/articulo/BT-CO-20140220-711403.html> (consultado el 22 de marzo de 2014).

<sup>8</sup> Informe sobre la vivienda adecuada como parte integrante del derecho a un nivel de vida adecuado, Miloon Kothari: España, UN Doc. A/HRC/7/16/Add.2, 7 de febrero de 2008, <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/Go8/105/31/PDF/Go810531.pdf?OpenElement> (consultado el 3 de febrero de 2013), párrafo 15; Sharon Smyth and Charles Penty, “Spanish Defaults Surge as Banks Forced to Come Clean”, *Bloomberg*, 18 de diciembre de 2013, <http://www.bloomberg.com/news/2013-12-17/spanish-defaults-surge-as-banks-forced-to-come-clean-mortgages.html> (consultado el 24 de marzo de 2014). Un documento del Gobierno con fecha de noviembre de 2012 fijó el índice de impago en el 0,72% y en el 3,38% en la actualidad. Ministerio de Economía, “Informe de la Comisión de control sobre el cumplimiento del Código de buenas prácticas para la reestructuración viable de las deudas con garantía hipotecaria sobre la vivienda habitual”, noviembre de 2012, [http://www.mineco.gob.es/stfls/mineco/prensa/ficheros/noticias/2012/121123\\_Informe\\_Comision\\_Seguimiento\\_Codigo\\_buenas\\_practicas.pdf](http://www.mineco.gob.es/stfls/mineco/prensa/ficheros/noticias/2012/121123_Informe_Comision_Seguimiento_Codigo_buenas_practicas.pdf) (consultado el 6 de septiembre de 2013).

de España ha empezado sólo recientemente a publicar estadísticas disgregadas sobre ejecuciones hipotecarias y desahucios.

Expertos como Toni Algaba, coordinador de Ofideute, servicio de mediación del Gobierno catalán para personas que tienen dificultades para pagar su hipoteca o que se enfrentan a una ejecución hipotecaria, dice que los inmigrantes fueron uno de los primeros grupos afectados por la crisis hipotecaria y por las ejecuciones hipotecarias. Mientras que el presente informe está basado en grupos particularmente vulnerables, inmigrantes incluidos, es importante destacar que, con el agravamiento de la crisis económica, franjas cada vez más amplias de la población están afectadas, entre las cuales figuran profesionales que pidieron hipotecas que parecían perfectamente razonables y que ahora no pueden pagar después de años de desempleo.

Hasta hace muy poco, los únicos datos disponibles sobre ejecuciones hipotecarias y desahucios procedían del Consejo General del Poder Judicial (CGPJ) sobre el número total de casos judiciales abiertos por los bancos contra los morosos hipotecarios, que incluía todo tipo de propiedades y no sólo viviendas. Estas cifras no reflejan las ejecuciones hipotecarias llamadas extrajudiciales, validadas por notarios, en las que las personas ceden la propiedad al banco sin la intervención de los tribunales sobre la base de un acuerdo entre el banco y el titular de la hipoteca.

A partir de los datos del CGPJ, la organización ciudadana por el derecho a la vivienda Plataforma de Afectados por la Hipoteca (que se discute más adelante) dice que los bancos iniciaron 349.438 procedimientos de ejecución hipotecaria entre 2007 y 2011, y los tribunales ordenaron el embargo y el desahucio en 166.716 procedimientos entre 2008 y 2011.<sup>9</sup>

En abril de 2013, el Colegio de Registradores de la Propiedad publicó estadísticas que apuntaban que, en todo el país, en 2012, los bancos habían iniciado 49.175 procedimientos de ejecución hipotecaria sobre residencias principales (el inicio del procedimiento) y que en 30.034 casos el tribunal había adjudicado la propiedad al banco (el final del procedimiento, por lo tanto refiriéndose a casos cursados en el tribunal antes de 2012).<sup>10</sup>

---

<sup>9</sup> Ada Colau y Adrià Alemany, *Vidas hipotecadas* (Barcelona: Angle Editorial, 2012), p. 228 y p. 231.

<sup>10</sup> Colegio de Registradores de España, “Panorama registral. Impagos hipotecarios de vivienda 2012”, abril de 2013. En los archivos de Human Rights Watch. El número total de procedimientos de ejecución hipotecaria iniciados en 2012 fue 65.778,

En mayo de 2013, el Banco de España publicó sus cifras por primera vez. Estos datos fueron actualizados en enero de 2014, cuando el Banco de España proporcionó también datos sobre la primera mitad de 2013, apuntando un aumento de entregas de viviendas a los bancos. Para el año 2012, el Banco de España informó de 39.051 entregas de primeras residencias. En la primera mitad de 2013, fueron entregadas 28.170 primeras residencias<sup>11</sup>.

Numerosos observadores aducen que la concesión irresponsable de crédito contribuyó a la crisis actual de España (así como de otros países de la Unión Europea). En efecto, una directiva recientemente adoptada por la Unión Europea para regular mejor el mercado hipotecario se basa en el análisis de que “la crisis financiera ha demostrado que el comportamiento irresponsable de los participantes en el mercado puede socavar los cimientos del sistema financiero, y puede tener... graves consecuencias sociales y económicas”.<sup>12</sup>

La institución española de los derechos humanos, el Defensor del Pueblo, ha analizado exhaustivamente la crisis hipotecaria y sus consecuencias. Ha concluido que:

La responsabilidad por el impago de las cuotas hipotecarias no puede trasladarse con carácter exclusivo al deudor... Si el deudor firmó un contrato de préstamo hipotecario fue no solamente por el ejercicio de una voluntad de endeudarse, sino porque el mercado inmobiliario y las condiciones de acceso a los préstamos eran los más laxos de la historia.<sup>13</sup>

El Defensor rechazó los argumentos de que la responsabilidad primaria recae en el prestatario por asumir créditos más allá de su capacidad de reembolso.

---

lo cual incluye también segundas residencias; el número total de sentencias judiciales que adjudicaban la propiedad al banco fue de 38.976 (incluidas segundas residencias).

<sup>11</sup> Nota informativa sobre los procedimientos de ejecución hipotecaria sobre viviendas. Datos revisados de 2012 y del primer semestre de 2013, 28 de enero de 2014, [http://www.bde.es/f/webbde/GAP/Secciones/SalaPrensa/NotasInformativas/Briefing\\_notes/es/notabe%2028-01-2014.pdf](http://www.bde.es/f/webbde/GAP/Secciones/SalaPrensa/NotasInformativas/Briefing_notes/es/notabe%2028-01-2014.pdf) (consultado el 26 de marzo de 2014).

<sup>12</sup> Directiva 2014/17/UE del Parlamento Europeo y del Consejo del 4 de febrero de 2014 sobre los contratos de crédito celebrados con los consumidores para bienes inmuebles de uso residencial y por la que se modifican las Directivas 2008/48/CE y 2013/36/UE y el Reglamento (UE) nº 1093/2010, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2014:060:0034:0085:ES:PDF> (consultado el 20 de abril de 2013), tercer considerando.

<sup>13</sup> Defensor del Pueblo, “Crisis económica y deudores hipotecarios: actuaciones y propuestas del Defensor del Pueblo”, enero de 2012, [http://www.defensordelpueblo.es/es/Documentacion/Publicaciones/monografico/Documentacion/Crisis\\_Hipotecas\\_2012.pdf](http://www.defensordelpueblo.es/es/Documentacion/Publicaciones/monografico/Documentacion/Crisis_Hipotecas_2012.pdf) (consultado el 5 de julio de 2013), p. 82.

Es un planteamiento que pone en un mismo plano al consumidor... y al profesional del mercado hipotecario. Pero quien conoce el mercado y sus riesgos es el profesional. El crédito hipotecario constituye la principal fuente de ganancias para la banca española... es también la banca quien predispone el contenido de las escrituras hipotecarias. Es la banca quien debe evaluar la capacidad de endeudamiento del cliente y abstenerse de ofrecer préstamos por encima de la capacidad de reembolso.<sup>14</sup>

La directiva de la UE intenta solventar algunos de los problemas que el Defensor del Pueblo, entre otros, ha identificado con respecto a las prácticas de crédito hipotecario en España durante los años del boom económico, incluyendo la falta de evaluaciones crediticias rigurosas. Ésas incluyen, sin limitación, el hecho de que las entidades crediticias no proporcionasen información completa y clara, la falta de regulación y de transparencia de los intermediarios crediticios, vinculando hipotecas a otros productos financieros (prácticas de venta vinculada), falta de independencia de los servicios de tasación de las propiedades, y el uso de créditos en divisa extranjera.<sup>15</sup>

Algunas características específicas de las hipotecas españolas han sido el tema de recursos jurídicos legales y de reforma gubernamental. Una de estas características es la cláusula suelo incluida en numerosas hipotecas que garantizaba que los tipos de interés no podían caer por debajo de un cierto nivel aunque el Euribor sí lo hiciese.<sup>16</sup>

En mayo de 2013, el Tribunal Supremo español declaró la nulidad de las cláusulas suelo en las hipotecas que concedían tres bancos (BBVA, Cajas Rurales Unidas y NCG). El tribunal dijo que, para ser legítima, la estipulación debía ser “comprensible” y “transparente”, y ordenó a los tres bancos que las suprimiesen de las hipotecas concretas implicadas en el caso. El Tribunal Supremo desestimó la aplicación retroactiva de su sentencia sobre pagos ya efectuados bajo dichas cláusulas argumentando que ello podría causar “una grave perturbación con importantes consecuencias para el orden público económico”.<sup>17</sup>

---

<sup>14</sup> Ibid., p. 98.

<sup>15</sup> Ibid.; Directiva 2014/17/UE del Parlamento Europeo y del Consejo del 4 de febrero de 2014 sobre los contratos de crédito celebrados con los consumidores para bienes inmuebles de uso residencial.

<sup>16</sup> El índice Euribor es el tipo de interés de referencia para los créditos en euros.

<sup>17</sup> Tribunal Supremo Español, Sección civil, Sentencia Nº 241/2013, 9 de mayo de 2013, párrafo 293 (k).

Eran también frecuentes los tipos de interés de demora exorbitantes. Toni Algaba, coordinador de Ofideute, servicio de mediación del Gobierno catalán en Barcelona, dijo que eran frecuentes tipos de interés del 20-24%. “He visto hasta un 35%”, nos dijo.<sup>18</sup> Olga Flórez Muñoz nos enseñó la hipoteca del piso que su hermana y su cuñado compraron en 2006 a un tipo de interés de demora del 22,5%.<sup>19</sup> Tribunales de diferentes lugares del país han anulado contratos hipotecarios con tipos de interés de demora del 19%, 20,5%, 21,7% y 25%.<sup>20</sup> La ley 1/2013, promulgada en mayo de 2013, limitó los tipos de interés de demora a tres veces el interés legal del dinero.<sup>21</sup>

## La falta de vivienda asequible

Los Estados tienen obligaciones, conforme a la ley internacional de derechos humanos, de garantizar la asequibilidad de la vivienda, especialmente en períodos de desaceleración económica. Las medidas estatales destinadas a garantizar la asequibilidad incluyen la asignación de subvenciones a la vivienda, una financiación adecuada asequible para la vivienda y protección contra alquileres no razonables.<sup>22</sup> Sin embargo, la crisis hipotecaria y social española en torno a los desahucios y la deuda se plantea en el contexto de una historia de décadas de políticas gubernamentales que promocionaban la propiedad de la vivienda en detrimento de garantizar un parque adecuado y asequible de vivienda de alquiler e inversiones suficientes en la vivienda social de alquiler.

Los organismos internacionales de derechos han expresado en repetidas ocasiones su preocupación por la escasez de vivienda social en España. En su revisión de 2004 de la conformidad de España con el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y

---

<sup>18</sup> Entrevista de Human Rights Watch a Toni Algaba, coordinador, Ofideute, Barcelona, 5 de julio de 2013.

<sup>19</sup> Entrevista de Human Rights Watch a Olga Flórez Muñoz, Madrid, 24 de mayo de 2013. Contrato hipotecario en los archivos de Human Rights Watch.

<sup>20</sup> “Anulan una nueva hipoteca porque el banco abusó en el cobro de los intereses de demora”, *EFE*, 8 de abril de 2013, <http://www.elmundo.es/elmundo/2013/04/08/suvienda/1365433784.html> (consultado el 31 de julio de 2013); “La Audiencia de Baleares anula los intereses de demora de hasta el 25% de varias hipotecas”, *EFE*, 2 de mayo de 2013, [http://cincodias.com/cincodias/2013/05/02/economia/1367513748\\_412246.html](http://cincodias.com/cincodias/2013/05/02/economia/1367513748_412246.html) (consultado el 31 de julio de 2013).

<sup>21</sup> El interés legal del dinero es el tipo de interés más alto que se puede cobrar por cualquier tipo de deuda. Ley 1/2013, de 14 de mayo, de medidas para reforzar la protección a los deudores hipotecarios, reestructuración de deuda y alquiler social, publicada en el Boletín Oficial del Estado, Número 116, 15 de mayo de 2013, Capítulo II, artículo 3 (2). El interés legal del dinero en 2014 es del 4%.

<sup>22</sup> Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU (CESCR), Observación general nº. 4, El derecho a una vivienda adecuada (Art. 11 (1)), UN Doc. E/1992/23, 12 de diciembre de 1991, <http://www1.umn.edu/humanrts/gencomm/epcomm4.htm> (consultado el 15 de julio de 2013), párrafos 8 y 11 y Principios Rectores sobre la Pobreza Extrema y los Derechos Humanos, UN Doc. A/HRC/21/39, <http://www.ohchr.org/EN/Issues/Poverty/Pages/DGPIIntroduction.aspx>, (consultado el 15 de julio de 2013) párrafo 80 (f).

Culturales (PIDESC), el Comité expresó su preocupación por la falta de vivienda social y recomendó medidas correctivas “para mejorar las condiciones de la vivienda y crear más viviendas, individuales o colectivas, así como créditos y subvenciones para las familias de bajos ingresos y los grupos desfavorecidos y marginados”.<sup>23</sup> El Comité reiteró dicha recomendación en 2012, instando al Gobierno central a trabajar “en coordinación con las comunidades autónomas para invertir más recursos en el aumento de la oferta de vivienda social que permita cubrir la demanda”.<sup>24</sup> En 2008, el relator especial de entonces para una vivienda adecuada observó que las propias autoridades españolas reconocían que “la oferta insuficiente de vivienda de alquiler y subvencionada es un grave problema en España”, e instó al Gobierno a que atendiese a la “necesidad urgente de aumentar la oferta de viviendas de alquiler”.<sup>25</sup>

España presenta uno de los índices más elevados de propiedad de viviendas de la Unión Europea: hasta el 85% de los hogares es de propiedad y únicamente el 11% es de alquiler en el mercado libre.<sup>26</sup> Entre los países del Europa Occidental, únicamente Irlanda (79% y 12,3%, respectivamente), Portugal (75% y 18%, respectivamente) y Grecia (74% y 20%, respectivamente) se aproximan a los niveles españoles. En la vecina Francia, la propiedad de la vivienda representa el 57%, y el 22% de la población alquila en el mercado libre; en Alemania, tan sólo el 42% de los habitantes son propietarios de sus casas y el 53% son inquilinos.<sup>27</sup> El antiguo relator especial de las Naciones Unidas para una vivienda adecuada advirtió a España tras su visita de 2006 de que la prioridad que el Gobierno

---

<sup>23</sup> Observaciones finales del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales: España, 7 de junio de 2004, UN Doc. E/C.12/1/Add.99, [http://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=E%2fC.12%2f1%2fAdd.99&Lang=en](http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=E%2fC.12%2f1%2fAdd.99&Lang=en) (consultado el 15 de julio de 2013), párrafo 39.

<sup>24</sup> Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU, Observaciones finales: España, 6 de junio de 2012, UN Doc. E/C.12/ESP/CO/5, [http://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=E%2fC.12%2fESP%2fCO%2f5&Lang=en](http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=E%2fC.12%2fESP%2fCO%2f5&Lang=en) (consultado el 10 de enero de 2013), párrafo 21.

<sup>25</sup> Informe del Relator Especial sobre la vivienda adecuada como parte integrante del derecho a un nivel de vida adecuado, Miloon Kothari, Misión a España. 7 de febrero de 2008. UN Doc.: A/HRC/7/16/Add.2, párrafos 20 y 101. Sugirió que se podía incrementar la disponibilidad de la vivienda de alquiler “mediante la construcción de viviendas de alquiler más asequibles, la utilización más intensiva de los edificios vacíos, y la consolidación de un parque de viviendas de alquiler gestionado con fondos públicos para atender a la demanda de la población de bajos ingresos y garantizar a los inquilinos la seguridad de los contratos de arrendamiento”. (párrafo 101). Véase también cita de ‘Políticas de Vivienda como instrumentos para la Regeneración Urbana’, informe español para la 17ª cumbre de los Ministros de Vivienda de la Unión Europea, preparado para la reunión de los 16-17 de octubre de 2006 en Barcelona, p. 259.

<sup>26</sup> CECODHAS Housing Europe’s Observatory, “Housing Europe Review 2012 : The nuts and bolts of European social housing systems,” Spain perfil de país, p. 75. Las estimaciones de la vivienda de propiedad en España varían, pero nunca son inferiores al 82%. El régimen de Franco pretendía que cada español fuese el “propietario de una vivienda”.

<sup>27</sup> Ibid., perfiles de países, p. 37-78.

otorgaba en su política de la vivienda a la propiedad tenía impactos en la realización del derecho a la vivienda adecuada.<sup>28</sup> Observó que “el modelo de vivienda en propiedad es resultado de que en las últimas décadas se han aplicado políticas que lo han fomentado considerablemente, tanto en el sector inmobiliario público como el en privado, mediante deducciones impositivas y otras medidas” y que esto había “dado lugar a una situación en la que no se han promovido lo suficiente otros regímenes de ocupación, como el alquiler para los segmentos de la población con ingresos más bajos”.<sup>29</sup>

Varios analistas han apuntado a las intervenciones del Estado en el mercado de alquiler y los incentivos fiscales como los factores que han contribuido a esta situación. Las leyes del alquiler de 1946 y 1964 son conocidas por haber hecho el mercado del alquiler poco atractivo, mientras que los esfuerzos de las reformas de 1985 y 1994, con la liberalización de los alquileres y la eliminación de la prolongación de los contratos, no consiguieron el objetivo pretendido de estimular el crecimiento del mercado de la vivienda de alquiler. En efecto, los alquileres subieron y el parque de viviendas de alquiler siguió disminuyendo.<sup>30</sup>

En 2009, el Fondo Monetario Internacional calificó el Mercado de alquiler español de “subdesarrollado” y concluyó que “la ausencia de un mercado de alquiler exacerba las oscilaciones del precio de la vivienda porque elimina una reserva colchón para el uso doméstico.” El FMI observa que “las generosas desgravaciones fiscales a los pagos hipotecarios... rebajan el coste del usuario de la propiedad de la vivienda”.<sup>31</sup>

La Comisión Europea recomendó a España “garantizar “reduzca el sesgo inducido por la fiscalidad a favor del endeudamiento y la propiedad de la vivienda” en su Memorandum

---

<sup>28</sup> Informe del Relator Especial sobre la vivienda adecuada como componente de un nivel de vida adecuado, Miloon Kothari, Misión a España. 7 de febrero de 2008. UN Doc.: A/HRC/7/16/Add.2, párrafo 90.

<sup>29</sup> Ibid. párrafo 92.

<sup>30</sup> “Políticas e instrumentos en materia de vivienda”, in *La vivienda en España en el siglo XXI: Diagnóstico del modelo residencial y propuestas para otra política de vivienda* (Madrid: Cáritas y Fundación Foessa, 2013), p. 161.

<sup>31</sup> Spain: Selected Issues, IMF Country Report No. 09/129, abril de 2009, <http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2009/cro9129.pdf> (consultado el 31 de julio de 2013), p. 11. España destaca en Europa por su énfasis en el gasto público indirecto en la vivienda mediante desgravaciones fiscales, por ejemplo en la compra de primeras residencias, y otros incentivos fiscales. Mientras que en el resto de la UE el 75% del gasto público en vivienda se hace mediante inversiones directas y el 5% por medios indirectos, este ratio se invierte en España: únicamente el 30% es mediante inversiones directas y el 70% es por otros medios fiscales indirectos. “Políticas e instrumentos en materia de vivienda”, p. 166. Traducción de Human Rights Watch.

de Entendimiento sobre la Condicionalidad de la Política del Sector Financiero de julio de 2012.<sup>32</sup>

El Gobierno argumenta que ha adoptado medidas recientes para liberalizar el mercado de alquiler y priorizar el alquiler sobre la propiedad. Desde el 1 de enero de 2013, los compradores de nuevas viviendas ya no pueden desgravar sus hipotecas fiscalmente, para cumplir la recomendación de la Comisión Europea sobre la reducción de incentivos fiscales por la propiedad de la vivienda. En junio de 2013, el Gobierno aprobó una nueva ley sobre el alquiler: la Ley de Medidas de Flexibilización y Fomento del Mercado del Alquiler y Viviendas.<sup>33</sup> La ley acorta el período mínimo de alquiler de cinco a tres años; disminuye la renovación automática de un contrato de alquiler (en ausencia de estipulaciones específicas en el contrato) de tres años a uno; y libera las negociaciones sobre el alquiler mensual (anteriormente vinculadas al índice de los precios al consumo). Los propietarios pueden ahora iniciar un procedimiento civil de desahucio después de un mes del impago del alquiler. El European Anti Poverty Network España y la Federación de Entidades de apoyo a las Personas Sin Hogar, entre otros, han criticado la nueva ley de alquiler porque sacrifica los derechos de los inquilinos en aras a liberalizar el mercado del alquiler.<sup>34</sup>

### *Insuficientes inversiones en vivienda social*

España posee un sistema de gobierno altamente descentralizado, con 17 comunidades autónomas y las 2 ciudades autónomas de Ceuta y Melilla que gozan de importantes competencias en todos los ámbitos. El Gobierno central es responsable de implementar planes nacionales de la vivienda a varios años para garantizar plenamente el derecho a una vivienda adecuada, incluso mediante la provisión de vivienda pública subvencionada (vivienda social), y tiene la obligación, en el marco de la Constitución, de promover el ejercicio igual de derechos dentro del territorio. Las comunidades autónomas tienen competencias directas para implementar dichos planes a escala regional, utilizando una combinación de fondos del Gobierno central y del Gobierno autonómico. Los municipios también tienen sus programas de vivienda social. Ello significa que, en el ámbito de la vivienda, como en muchos otros, existen importantes disparidades entre las comunidades

---

<sup>32</sup> España: Memorandum de entendimiento sobre las Condiciones políticas del sector financiero, 20 de julio de 2012, <http://www.abc.es/gestordocumental/uploads/economia/bruselas-memorando.pdf> (consultado el 5 de octubre de 2013)

<sup>33</sup> Miriam Calavia, “Nueva ley del alquiler: las claves para inquilino y casero”, *CincoDías.com*, 5 de junio de 2013, [http://cincodias.com/cincodias/2013/06/05/economia/1370415645\\_920169.html](http://cincodias.com/cincodias/2013/06/05/economia/1370415645_920169.html) (consultado el 5 de julio de 2013).

<sup>34</sup> EAPN-ES, Informe de Posición de la Plataforma del Tercer Sector sobre Vivienda”, junio de 2013, p.13.

autónomas, o dentro de ellas, en términos de inversiones, dimensión y calidad del parque de vivienda social.

En total, la inversión total española en vivienda social (0,79% del PIB) está muy por debajo de la media (2% del PIB) de los 15 países que formaban parte de la UE antes de la ampliación de 2004.<sup>35</sup> Únicamente un 2% del parque de vivienda total (de alquiler y de propiedad) está destinado a la vivienda social, mucho menos que en otros países europeos (Francia: 17 %; Países Bajos: 35 %; Reino Unido: 21%).<sup>36</sup> El presupuesto del Estado central para la política de la vivienda ha ido reduciéndose progresivamente durante los últimos 5 años, de 1.300 millones en 2008 a 766 millones de euros en 2013.<sup>37</sup> En el momento de la redacción de este informe, el presupuesto propuesto para 2014 era de 799,6 millones de euros.<sup>38</sup>

El plan nacional de la Vivienda 2013-2016 se centra más en los subsidios para la vivienda de alquiler para familias con rentas bajas, y deja de incentivar la compra de viviendas. El plan pretende priorizar los subsidios al alquiler, en caso de igualdad de necesidad, a familias que han sufrido desahucios (entre otros grupos).<sup>39</sup> Según la definición utilizada en el Plan, únicamente los que cumplen los criterios estrictamente definidos en un decreto de marzo de 2012 sobre las medidas urgentes para proteger a los deudores hipotecarios sin recursos pueden optar a subvenciones (que se discuten más adelante).

---

<sup>35</sup> Los miembros de la UE de los 15 eran: Alemania, Austria, Bélgica, Dinamarca, España, Finlandia, Francia, Grecia, Irlanda, Italia, Luxemburgo, Países Bajos, Portugal, Reino Unido y Suecia.

<sup>36</sup> Dilek Tosun, Housing Needs in Europe, CECODHAS Housing Europe Research Briefing, Year 6/Number 1, Mayo de 2013, [http://issuu.com/cecodhas/docs/cecodhas\\_observatory\\_briefing\\_housi/1#](http://issuu.com/cecodhas/docs/cecodhas_observatory_briefing_housi/1#) (consultado el 1 de mayo de 2014), p. 8, 14, y 18.

<sup>37</sup> Esteban Chiqui, "Presupuestos 2013: ¿En qué gasta España?", *lainformacion.com*, 28 de septiembre de 2012, [http://graficos.lainformacion.com/politica/presupuesto-estatal/presupuestos-2013-en-que-gasta-espana\\_W4M1nXSkqtuMQkDRSSpBR6](http://graficos.lainformacion.com/politica/presupuesto-estatal/presupuestos-2013-en-que-gasta-espana_W4M1nXSkqtuMQkDRSSpBR6) (consultado el 3 de septiembre de 2013). En el momento de la redacción del presente informe, el euro equivalía a 1,39 USD.

<sup>38</sup> "Las pensiones subirán el próximo año el mínimo previsto en la reforma, un 0,25%", *20minutos.es*, 30 de septiembre de 2013, <http://www.20minutos.es/noticia/1933106/0/presupuestos-generales-2014/subida-pensiones/minimo-previsto-reforma/> (consultado el 5 de diciembre de 2013).

<sup>39</sup> Real Decreto-Ley 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, <http://www.boe.es/boe/dias/2013/04/10/pdfs/BOE-A-2013-3780.pdf> (consultado el 14 de febrero de 2014), artículos 10 y 12. Las familias con unos ingresos totales inferiores a tres veces el IPREM y un contrato de alquiler pueden solicitar subsidios equivalentes al 40% del alquiler mensual o hasta 2.400€ al año. El Anexo I del Plan enumera los grupos a los que debe darse prioridad.

Según un estudio del Defensor del Pueblo, en marzo 2013, había más de 250.000 viviendas sociales en España.<sup>40</sup> Esta cifra es inexacta porque distintas comunidades autónomas tienen distintas definiciones, y no todas han proporcionado información completa a la solicitud de datos enviada por el Defensor del Pueblo. Según la información que el Defensor del Pueblo pudo recoger, hasta dicha fecha 332.529 personas habían solicitado una vivienda social y estaban a la espera de que se les asignase una vivienda mientras que unas 13.500 unidades estaban vacías, de las que el Defensor del Pueblo estimaba que casi 9.800 hubiesen podido ser consideradas inmediatamente disponibles.<sup>41</sup>

Cada comunidad autónoma desarrolla e implementa su propia política de la vivienda, que es financiada en parte con fondos del Gobierno central y en parte con fondos locales; Madrid y Cataluña tienen los mayores parques de vivienda social de España. En total, los traspasos del Gobierno central de fondos a las comunidades autónomas han ido disminuyendo progresivamente en los últimos años. El presupuesto para estas transferencias fue recortado en 2013 en un 12%, y en un 13,6% en el presupuesto de 2014.<sup>42</sup>

Jaume Fornt, director de la Agència de l'Habitatge de la Generalitat de Catalunya, dijo que Cataluña estaba implementando su propio plan de vivienda, totalmente financiado por el Gobierno catalán.<sup>43</sup> Borja Carabante, viceconsejero de transporte, infraestructuras y vivienda del Instituto de la Vivienda de Madrid (IVIMA), declaró en junio de 2013 que existían 23.000 unidades de vivienda social en la Comunidad Autónoma de Madrid, muy por debajo de los 80.000 aproximados de los pasados años. Estimaba que unas 5.000 personas que cumplían los requisitos de elegibilidad estaban en aquel momento en lista de espera.<sup>44</sup>

---

<sup>40</sup> Defensor del Pueblo, "Estudio sobre Viviendas Protegidas Vacías", marzo de 2013, [http://www.defensordelpueblo.es/es/Documentacion/Publicaciones/monografico/Documentacion/Estudio\\_Viviendas\\_Prot egidas\\_Vacias.pdf](http://www.defensordelpueblo.es/es/Documentacion/Publicaciones/monografico/Documentacion/Estudio_Viviendas_Prot egidas_Vacias.pdf) (consultado el 28 de junio de 2013), p. 29.

<sup>41</sup> Ibid., p. 30

<sup>42</sup> "El ABC de los Presupuestos Generales de 2014, 30 de septiembre de 2013, <http://www.finanzas.com/noticias/20130930/presupuestos-generales-2014-2495297.html> (consultado el 10 de enero de 2013).

<sup>43</sup> Entrevista de Human Rights Watch a Jaume Fornt, director de la Agència de l'Habitatge, Barcelona, 2 de julio de 2013.

<sup>44</sup> Entrevista de Human Rights Watch a Borja Carabante, viceconsejero de transporte, infraestructuras y vivienda del Instituto de la Vivienda de Madrid, IVIMA, Madrid, 25 de junio de 2013.

## El papel de la sociedad civil

Los grupos de la sociedad civil detectaron muy pronto la crisis hipotecaria y reaccionaron a ella. El grupo más visible y activo es la Plataforma de Afectados por la Hipoteca (PAH). La PAH fue fundada en 2009 en Barcelona por miembros del Observatori DESC, una organización de derechos sociales y económicos, para movilizar a la gente para que se defendiese y defendiese a otras personas contra las ejecuciones hipotecarias y desahucios de viviendas cuando estalló la burbuja inmobiliaria.

La PAH, un movimiento ciudadano, proporciona asesoramiento jurídico y ayuda en las negociaciones con los bancos, pero también organiza protestas para impedir los desahucios, ocupaciones de bancos y acciones colectivas para ocupar pisos y edificios vacíos. Hasta marzo de 2014, la PAH dijo haber impedido 1.011 desahucios y “realojado” a 1.049 personas en locales vacíos.<sup>45</sup>

En 2012, la asociación recogió más de 1,4 millones de firmas (mucho más del millón necesario) para apoyar una Iniciativa Legislativa Popular (ILP). La ILP intentaba, entre otras medidas, estandarizar el uso de la dación en pago, mediante la cual la entrega de la vivienda al banco libera al titular de la hipoteca de todas las obligaciones relacionadas con el crédito hipotecario, y garantizar una vivienda asequible a los desahuciados.

Después de que el Parlamento -en el que el Partido Popular del primer ministro Mariano Rajoy tiene la mayoría absoluta- aceptó examinar la ILP de la Plataforma, el grupo empezó a organizar escraches: protestas frente o a proximidad de las casas y oficinas de los parlamentarios del Partido Popular para presionarles a apoyar el proyecto de ley. Los dirigentes y los cargos electos del Partido Popular respondieron calificando la campaña como “puro nazismo” y “totalitarismo fascista o comunista”. La representante del Gobierno central en Madrid, Cristina Cifuentes, sugirió que la cofundadora y portavoz de la PAH, Ada Colau, apoyaba a grupos relacionados con ETA, el grupo armado separatista vasco. Como analizaremos más adelante, el Partido Popular adoptó ulteriormente su ley sobre la quita.

La comunidad ecuatoriana, fuertemente golpeada por la crisis hipotecaria, también empezó a organizarse en 2008-2009. Aida Quinatoa, presidenta de la Coordinadora Nacional de Ecuatorianos en España (CONADEE), explicó que la asociación se implicó cuando se dio

---

<sup>45</sup> Plataforma de Afectados por la Hipoteca (PAH), consultado el 26 de marzo de 2014, <http://afectadosporlahipoteca.com>.

cuenta del número de ecuatorianos que se enfrentaban a ejecuciones hipotecarias y desahucios. La propia Aida, junto a unas 50 personas más, es demandante de un juicio de acción colectiva por fraude sistemático contra una agencia inmobiliaria a través de la cual firmó una hipoteca. “Pensé [entonces] que era la única, después vi que éramos muchos”, dijo. “Convocamos a 30 y vinieron 300. Convocamos a 300 y vinieron 3.000”.<sup>46</sup>

## Servicios de mediación

La mayor parte de las personas que tienen dificultades para pagar su hipoteca, y todavía más los que se enfrentan a un desahucio, intentan negociar con el banco. Grupos de la sociedad civil como la PAH y Cáritas y, cada vez más, los Gobiernos de las 17 comunidades autónomas españolas, han intervenido para ayudar a personas que se encuentran en estas situaciones. Oímos numerosos relatos de personas entrevistadas diciendo que el asesoramiento y el acompañamiento de los demás, así como la presión pública concertada en el caso de la PAH, les había ayudado a negociar con el acreedor.

Cáritas, la organización de beneficencia de la iglesia Católica, proporciona servicios de mediación en numerosas diócesis, incluyendo Madrid y Barcelona. En algunos casos, Cáritas asume el coste de las cuotas mensuales de la hipoteca sobre la base de créditos sin interés, en el entendimiento de que las personas pagarán en cuanto puedan. Desde 2012, los Colegios de Abogados de España han establecido Oficinas de Mediación Hipotecaria en 35 ciudades españolas, ofreciendo asesoramiento y asistencia jurídica para negociar con las entidades crediticias.

Varias comunidades autónomas, entre las que se encuentran Cataluña, Andalucía, el País Vasco y Navarra, ofrecen servicios de mediación gratuitos para ayudar a los morosos a negociar soluciones con los bancos. Mientras que la PAH preconiza que todo el mundo pida dación en pago, estos servicios de mediación son más propensos a intentar negociar una reestructuración de la deuda. Por lo menos, en el caso de la Generalitat, el Gobierno de Cataluña, los servicios de mediación que proporciona Ofideute están a disposición únicamente de aquellos que todavía no han sido desahuciados.<sup>47</sup> En mayo de 2012, CaixaBank firmó un acuerdo con Ofideute por el que se comprometía a aceptar una

---

<sup>46</sup> Entrevista de Human Rights Watch a Aida Quinatoa, Madrid, 18 de abril de 2013.

<sup>47</sup> Entrevista de Human Rights Watch a Silvia Grau, directora, Ofideute, Barcelona, 5 de julio de 2013.

mediación de la Oficina antes de recurrir a la acción legal contra personas con retrasos en el pago de su hipoteca.<sup>48</sup>

Estos servicios están totalmente financiados por los Gobiernos autonómicos; el Gobierno central no ha creado un servicio similar o proporcionado un apoyo presupuestario para estos servicios a nivel autonómico. Los servicios de asesoramiento sobre la deuda, ya sea directamente mediante oficinas del Estado, ya sea mediante asociaciones certificadas o financiadas por el Estado, son frecuentes en los países de Europa Occidental.<sup>49</sup>

## El papel de la Unión Europea

Las instituciones de la Unión Europea han desempeñado papeles sorprendentemente distintos en la crisis hipotecaria española. Como analizaremos posteriormente, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea dictó una sentencia fundamental en marzo de 2013 sobre la inequidad de los procedimientos de ejecución hipotecaria en España, obligando a hacer una reforma crucial, aunque tardía. El Parlamento Europeo instó a los Estados Miembros de la Unión Europea en junio de 2013 a encontrar soluciones alternativas a los desahucios y a impedir que las familias desahuciadas tuviesen que mantenerse al día en sus pagos a la entidad crediticia.

Sin embargo, la Comisión Europea y el Consejo de la Unión Europea no se han pronunciado sobre la crisis hipotecaria española. En respuesta a una pregunta parlamentaria de tres europarlamentarios en mayo de 2013, el Comisario de Asuntos económicos y monetarios y del Euro, Olli Rehn, explicó que la política de la vivienda y los procedimientos de liquidación de deudas son esencialmente competencia de las autoridades nacionales. Rehn dijo que la Comisión ha dado y seguirá dando una “prioridad especial” a los temas de vivienda en recomendaciones específicas a cada país sobre programas económicos nacionales.<sup>50</sup>

---

<sup>48</sup> “Mediación para evitar desahucios”, Comunicado de prensa de la Generalitat, 3 de mayo de 2012, <http://www10.gencat.cat/gencat/AppJava/es/actualitat2/2012/20503mediacioperevitardesonaments.jsp> (consultado el 25 de marzo de 2014).

<sup>49</sup> Véase London Economics, Study on means to protect consumers in financial difficulty, Capítulo 3.

<sup>50</sup> Pregunta con solicitud de respuesta escrita a la Comisión, Regla 117, Raül Romeva i Rueda (Verts/ALE), Marije Cornelissen (Verts/ALE), Karima Delli (Verts/ALE), 6 de marzo de 2013, y Respuesta del Sr. Rehn en nombre de la Comisión, 7 de mayo de 2013, <http://www.europarl.europa.eu/sides/getAllAnswers.do?reference=E-2013-002647&language=ES> (consultado el 6 de septiembre de 2013).

En realidad, las recomendaciones específicas a España en 2012 y 2013 han incluido únicamente referencias mínimas a los temas relacionados con la vivienda. En sus recomendaciones específicas al país de 2012, el Consejo de la Unión Europea instó a España a eliminar incentivos fiscales por la propiedad de una vivienda para fomentar el crecimiento del mercado de alquiler (lo cual España hizo más tarde), y en 2013 observó que “las medidas para crear un mercado del alquiler más amplio y más eficiente... siguen estando en su fase inicial”.<sup>51</sup> En lo que a las deudas personales se refiere, las recomendaciones de 2013 constataron tan sólo que “es preciso seguir esforzándose en el contexto del elevado endeudamiento privado”.<sup>52</sup>

En junio de 2013, la Comisión expresó su preocupación por un decreto de Andalucía que autorizaba al Gobierno autonómico a expropiar temporalmente propiedades, bajo ciertas condiciones, de las instituciones crediticias para permitir a familias especialmente vulnerables que corrían peligro de desahucio que se quedasen en su vivienda.<sup>53</sup> El portavoz de la Comisión, Simon O'Connor, dijo que el decreto “aumentaba los riesgos en el cumplimiento de los objetivos” del paquete de ayudas de la UE a España.<sup>54</sup> En una carta que fue cubierta en los medios de comunicación, la Comisión dijo que la medida creaba incertidumbre en el mercado inmobiliario y que podría tener un impacto negativo en las inversiones, “va más allá del enfoque equilibrado que debe reconciliar la necesaria protección de las familias más vulnerables y los requerimientos para preservar la estabilidad financiera”.<sup>55</sup>

Hasta ahora España ha evitado un programa de reajuste total del tipo aplicado a Grecia, Irlanda y Portugal. Sin embargo, en junio de 2012 garantizó un préstamo de salvamento de 100 billones de euros de la Unión Europea para el frágil sector financiero español. El

---

<sup>51</sup> Recomendación del Consejo relativa al Programa Nacional de Reformas de 2013 y por la que se emite un dictamen del Consejo sobre el Programa de Estabilidad de España para 2012-2016, [http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/nd/csr2013\\_spain\\_es.pdf](http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/nd/csr2013_spain_es.pdf) (consultado el 14 de noviembre de 2013), párrafo 15.

<sup>52</sup> *Ibid.*, párrafo 10.

<sup>53</sup> El decreto estipula que la medida únicamente puede ser aplicada en los casos en que la familia cumple un cierto número de requisitos, incluyendo la prueba de un descenso del nivel de vida desde la firma de la hipoteca y unos ingresos mensuales netos de menos de 1.597€, y el Gobierno autónomo pagará al banco anualmente un 2% del valor de la propiedad, durante un período máximo de tres años. La medida puede ser aplicada en todos los casos.

<sup>54</sup> Dillon Clancy, “Commission cautions Spain about anti-eviction decrees”, *New Europe*, 25 de junio de 2013, <http://www.neurope.eu/articulo/commission-cautions-spain-about-anti-eviction-decrees> (consultado el 2 de julio de 2013).

<sup>55</sup> Lourdes Lucio, Claudi Pérez Sevilla, “Bruselas pide explicaciones a España por la ley andaluza antidesahucios”, *El País*, 24 de junio de 2013, [http://ccaa.elpais.com/ccaa/2013/06/24/andalucia/1372082975\\_621680.html](http://ccaa.elpais.com/ccaa/2013/06/24/andalucia/1372082975_621680.html) (consultado el 2 de julio de 2013).

préstamo, sujeto a las condiciones relacionadas con la reforma del sector bancario, fue diseñado para inyectar capital a los bancos más débiles. El Gobierno ya ha nacionalizado cuatro bancos: Bankia, Catalunya Banc, Banco de Valencia y Novagalicia Banco, que corrían el peligro de hundirse con las pérdidas crediticias.

Para cumplir una de las condiciones del rescate de la Unión Europea, España creó la Sociedad de Gestión de Activos procedentes de la Reestructuración Bancaria (SAREB) para que funcionase como “banco malo”: se lleva los activos tóxicos, incluidas las propiedades inmobiliarias, de los bancos para venderlas para obtener beneficios a 15 años. En marzo de 2013, la PAH organizó la ocupación de un edificio de pisos perteneciente a SAREB en Girona, cerca de Barcelona. SAREB logró que un tribunal dictase el desahucio para mediados de octubre de 2013, que fue detenido provisionalmente en el último momento cuando el Tribunal Europeo de los Derechos Humanos solicitó a las autoridades que no ejecutasen el desahucio por lo menos durante dos semanas, teniendo pendiente la evaluación de una denuncia presentada por tres de las dieciséis familias (incluidos 21 niños) que vivían en el edificio.<sup>56</sup> El Tribunal Europeo levantó la suspensión el 5 de noviembre de 2013, y las fuerzas policiales llevaron a cabo el desahucio el 13 de diciembre de 2013. La Agència de l’Habitatge dijo entonces que cinco familias habían sido realojadas en viviendas sociales, que estaba buscando una vivienda adecuada para otras dos familias con necesidades especiales, y que una familia había rechazado la oferta.<sup>57</sup> Al final el Tribunal Europeo de Derechos humanos desestimó el recurso por infundado.

Al mismo tiempo, la Comisión propuso en 2011 una nueva directiva de la UE sobre “contratos de crédito para bienes inmuebles para uso residencial” para garantizar unos estándares mínimos en toda la Unión Europea respecto a unas prácticas crediticias justas. La directiva, finalmente adoptada en febrero de 2014, pretende garantizar mercados hipotecarios más responsables, transparentes y eficientes.<sup>58</sup>

---

<sup>56</sup> *Ceesay Ceesay and Others v. Spain*, 62688/13. El caso fue declarado inadmisibile el 6 de febrero de 2014. Comunicado por email del Tribunal Europeo de los Derechos Humanos. En los archivos de Human Rights; “Estrasburgo paraliza parcialmente el desalojo de un edificio del banco malo del Gobierno”, *EFE*, 16 de octubre de 2013, <http://www.elmundo.es/elmundo/2013/10/16/barcelona/1381908110.html> (consultado el 3 de diciembre 2013).

<sup>57</sup> La Agència de l’Habitatge dijo que las otras siete familias no cumplían los requisitos mínimos de elegibilidad para una vivienda social porque no habían sido desahuciados previamente o se consideró que tenían ingresos suficientes. Marta Rodríguez, “Los Mossos desalojan el bloque ocupado de Salt”, *El País*, 13 de diciembre de 2013, [http://ccaa.elpais.com/ccaa/2013/12/13/catalunya/1386926056\\_229117.html](http://ccaa.elpais.com/ccaa/2013/12/13/catalunya/1386926056_229117.html) (consultado el 24 de marzo de 2014).

<sup>58</sup> <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/;jsessionid=G1CoTwnGHDxQLGN9gM8yRDGMXrv7YrQjps1PGHwbGjH42JWnZcpl!1843280618?uri=CELEX:32014L0017> (consultado el 24 de marzo de 2014), .

En un documento de 2011 que examinaba las medidas nacionales y las buenas prácticas potenciales para evitar los desahucios en caso de impago de hipotecas, la Comisión pidió “sentido común y humanidad” por parte de los prestamistas, las autoridades y los tribunales durante los procedimientos de desahucio. El documento recomienda que:

La situación económica y social total del prestatario moroso... sea tenida en cuenta, y las implicaciones de un embargo determinado... sean evaluadas detenidamente... Por ejemplo, perder la vivienda familiar después de haber perdido el empleo tiene implicaciones sociales y humanas intolerables para los prestatarios y sus familias. En estos tiempos críticos, nuestra sociedad debe priorizar la dimensión humana.<sup>59</sup>

---

<sup>59</sup> Documento de trabajo de los servicios de la Comisión Europea, “National measures and practices to avoid foreclosure procedures for residential mortgage loans”. Documento adjunto a la Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo sobre acuerdos crediticios relacionados con la propiedad residencial, 31 de marzo de 2011, [http://ec.europa.eu/internal\\_market/finservices-retail/docs/credit/mortgage/sec\\_2011\\_357\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/internal_market/finservices-retail/docs/credit/mortgage/sec_2011_357_en.pdf) (consultado el 14 de noviembre de 2013), p.11. Traducción de Human Rights Watch.

## II. Grupos especialmente vulnerables

Este capítulo se centra en el impacto de la crisis hipotecaria en grupos particularmente vulnerables: inmigrantes, familias monoparentales, la gran mayoría de las cuales en España tiene a una mujer como cabeza de familia, mujeres víctimas de maltrato económico, y niños. Nuestra investigación analizó la exposición de estos grupos a un impacto desproporcionado de los préstamos irresponsables que caracterizaron los años del boom económico, y la ola subsiguiente -y continua- de desahucios y ejecuciones hipotecarias. Reconocemos que muchas personas en España, en distintos segmentos socioeconómicos de la población, han sido afectadas, y que no abordamos la situación de otros grupos con sus vulnerabilidades específicas, como las personas mayores o los discapacitados.

### Inmigrantes

En aproximadamente los mismos diez años de rápido crecimiento económico en España (1997-2007), la población inmigrante del país aumentó más de seis veces, pasando de menos de un millón en 2000 a 5,6 millones -en una población total de 46,7 millones- en 2009.<sup>60</sup> Muchos hombres inmigrantes encontraron empleo en el floreciente sector de la construcción y fueron de los primeros que perdieron sus empleos cuando estalló la crisis. Numerosas mujeres inmigrantes ocuparon empleos de trabajadoras domésticas y cuidadoras a domicilio, cuando más mujeres españolas entraron en el mercado laboral; también perdieron sus empleos en la recesión.

Los inmigrantes fueron uno de los primeros grupos afectados por la crisis hipotecaria. También parecen afectados de forma desproporcionada. La PAH estima que representan un tercio de los que se han enfrentado a la ejecución hipotecaria y al desahucio, porcentaje muy superior al 12% de la población total.<sup>61</sup>

Las agencias inmobiliarias parecen haber desempeñado un papel crítico en la captación de clientes para los bancos. Eduardo Cachago, ecuatoriano de 44 años, explicó que los

---

<sup>60</sup> Tom Worden, "Spain sees sixfold increase in immigrants over decade", *The Guardian*, 8 de febrero de 2010, <http://www.theguardian.com/world/2010/feb/08/spain-sixfold-increase-immigrants> (consultado el 30 de abril de 2014).

<sup>61</sup> Ada Colau y Adrià Alemany, *Vidas Hipotecadas* (Barcelona: Angle Editorial, 2012), p. 237.

representantes de un intermediario inmobiliario acudían regularmente a las obras donde él trabajaba para promocionar “negocios” con bancos para la compra de una vivienda. “Sabían que a las 10 hacíamos una pausa de 15 minutos, y venían a acosarnos”, dijo.<sup>62</sup>

Ese día les di los nombres de algunos amigos, y fueron ellos a llamarles para pedirles que me avalasen. Era para quitarme la presión en ese momento, venía gente del Ayuntamiento a hacer una inspección de la obra y no quería tener problemas. Ni tenía en mente comprar casa. Ellos [los de la agencia inmobiliaria] lo hicieron todo.<sup>63</sup>

María F., ecuatoriana de 39 años, dijo que agencias inmobiliarias fueron al aeropuerto de Barajas, donde ella trabajaba en la seguridad, para “ofrecerles todo tipo de cosas” y dejar sus tarjetas.<sup>64</sup>

Lamine Numké, maliense de 34 años, dijo que había ido a una agencia inmobiliaria para encontrar un piso de alquiler.

Pero me dijeron que los únicos alquileres que tenían costaban 900€ ó 1.000€ mensuales y que tendría que pagar 3 meses de fianza y que sería mejor que me comprase una vivienda... No tendría que pagar nada, me ayudarían con el banco... No había ido para comprar. No hablé con el banco hasta el día de la firma de la hipoteca. La agencia inmobiliaria lo hizo todo.<sup>65</sup>

Efectivamente, la mayor parte de los inmigrantes a los que entrevistamos mencionó el alto precio de los alquileres en ciudades como Madrid y Barcelona como una de las principales razones para contratar una hipoteca. Norma del Pilar Llano Oyos compró su piso en 2005, cuando “era tan fácil comprar una vivienda, y los alquileres eran muy altos y era difícil encontrar [pisos]”.<sup>66</sup>

---

<sup>62</sup> Entrevista de Human Rights Watch a Eduardo Cachago, Madrid, 18 de abril de 2013.

<sup>63</sup> Ibid.

<sup>64</sup> Entrevista de Human Rights Watch a María F., Collado Villalba (ciudad próxima a Madrid), 22 de mayo de 2013.

<sup>65</sup> Entrevista de Human Rights Watch a Lamine Numké, Madrid, 23 de mayo 2013.

<sup>66</sup> Entrevista de Human Rights Watch a Norma del Pilar Llano Oyos, Madrid, 21 de mayo de 2013.

Otros mencionaron la necesidad de garantizar un hogar adecuado para sus hijos. Cuando Blanca Sangucho Chicaiza compró su piso en 2003, compartían ella, su ex marido y su hija pequeña un piso con otras 15 personas. Habían inmigrado a España desde Ecuador en parte para buscar un tratamiento para los problemas renales de su hija.<sup>67</sup> Luzmila M. era empleada del hogar interna, pero quería tener su casa y trabajar sólo unos días para poder traerse a su hija de Ecuador. “Los alquileres eran muy altos. Pensé que era mejor comprar y no tirar el dinero por un pozo sin fondo”.<sup>68</sup>

Tanto si las agencias perseguían agresivamente a los clientes o si les fueron a ver personas que querían comprar una vivienda, algunas de las personas a las que entrevistamos describieron las prácticas de los intermediarios como falsificación de los ingresos, encontrar a terceros para que los avalasen por dinero, y tejer cadenas de hipotecas en las que los compradores de casas se avalaban mutuamente, todo ello para facilitar que los bancos concediesen hipotecas a personas que de otro modo no hubiesen sido elegibles.<sup>69</sup>

Dionisio Moreno, abogado que representó a un deudor hipotecario en un caso que indujo una sentencia del Tribunal Europeo de la Unión Europea (véase más abajo), explicó que esos *avales cruzados* e hipotecas en cadena se solían firmar el mismo día para evitar que la deuda de cada firmante fuese detectada en la base de datos del Banco de España para la evaluación de riesgos (Central de Información de Riesgos del Banco de España, CIRBE).<sup>70</sup> Todos los acreedores deben registrar las deudas de más de 6.000€ en la CIRBE, de modo que una persona que tuviese una deuda hipotecaria importante y avalase la hipoteca de otra persona debía hacer sonar la alarma en el sistema. En su libro de 2012, *Vidas Hipotecadas*, los miembros fundadores de la PAH, Ada Colau y Adrià Alemany, apuntan a las hipotecas en cadena como una de las malas prácticas bancarias que “proliferaron durante la fase álgida de la burbuja [inmobiliaria]”.<sup>71</sup>

---

<sup>67</sup> Entrevista de Human Rights Watch a Blanca Sangucho Chicaiza, Barcelona, 3 de julio de 2013.

<sup>68</sup> Entrevista de Human Rights Watch a Luzmila M., Madrid, 23 de mayo de 2013.

<sup>69</sup> Las agencias inmobiliarias también utilizaban estas prácticas con sus clientes españoles. Alicia Haro Pérez, catalana de 40 años, dijo que una amiga suya que trabaja en una agencia inmobiliaria lo arregló “todo” para que ella y su pareja de la época, que no tenía empleo entonces, pudiesen conseguir una hipoteca del 120% en 2005. “Le falsificaron una nómina. El banco dijo que no nos preocupásemos. Lo sabían todo”. Entrevista de Human Rights Watch a Alicia Haro Pérez, Tàrraga, 9 de octubre de 2013.

<sup>70</sup> Entrevista de Human Rights Watch a Dionisio Moreno, Barcelona, 2 de julio de 2013.

<sup>71</sup> Ada Colau and Adrià Alemany, *Vidas Hipotecadas* (Barcelona: Angle Editorial, 2012), p. 67.

Hilda M., ecuatoriana que ha vivido en España durante 15 años, dijo que su agente inmobiliario “lo hizo todo”, hasta incluso encontró a un extranjero para que avalase una cuota de 1.200€.<sup>72</sup>

Luzmila M., ecuatoriana de 41 años, quería comprar un piso para poder traerse a su niña desde Ecuador. Cuando el banco le dijo que necesitaba avales, se dirigió a la hoy desaparecida Central Hipotecaria del Inmigrante, un intermediario especializado en facilitar hipotecas a inmigrantes:

Dijeron muchas cosas bonitas, que no me preocupase, que me encontrarían avalistas. Dijeron que yo avalaría a una pareja y que otra pareja me avalaría a mí. Sólo después me di cuenta de que pusieron al hombre como copropietario de mi piso y yo figuraba como propietaria al 30% del otro piso... No me leyeron todo el contrato antes de que lo firmase. El otro señor también estaba allí, yo no le conocía de nada. Firmó y desapareció.<sup>73</sup>

Norma del Pilar Llano Oyos, ecuatoriana de 37 años, compró su piso con su pareja en 2005 utilizando la misma agencia que Luzmila M.: “Entonces no tenía papeles, pero mi pareja sí. El agente inmobiliario me dijo: “No te preocupes, encontraremos a alguien”. Pusieron a un hombre como copropietario, y a dos avalistas a los que tampoco conocíamos”.<sup>74</sup>

## Cabezas de familias monoparentales

Las mujeres también parecen haber sido afectadas de forma diferente por la crisis hipotecaria a causa de su mayor inestabilidad de ingresos, salarios medios más bajos y mayores responsabilidades en el cuidado de los hijos.<sup>75</sup>

---

<sup>72</sup> Entrevista de Human Rights Watch a Hilda M., Madrid, 24 de mayo de 2013.

<sup>73</sup> Entrevista de Human Rights Watch a Luzmila M., Madrid, 23 de mayo de 2013.

<sup>74</sup> Entrevista de Human Rights Watch a Norma del Pilar Llano Oyos, Madrid, 21 de mayo de 2013.

<sup>75</sup> Las mujeres en España tienen más probabilidades de tener contratos temporales y de trabajar a tiempo parcial (26% de las mujeres frente al 7% de hombres en 2013). Véase “Gender Gaps in Spain: Policies and Outcomes over the Last Three Decades”, Nezih Guner, Ezgi Kaya, and Virginia Sánchez-Marcos, Working Paper Series GSE de Barcelona, Working Paper nº 751, enero de 2014, [http://research.barcelonagse.eu/tmp/working\\_papers/751.pdf](http://research.barcelonagse.eu/tmp/working_papers/751.pdf) (consultado el 28 de abril de 2014). Según una publicación de la Comisión Europea de 2013, las mujeres en España ganaban en promedio un 16,2% menos que los hombres por hora. Es la diferencia salarial no ajustada entre hombres y mujeres. El estudio de GSE Barcelona calculó una diferencia salarial del 20% entre hombres y mujeres (después de controlar el tipo de trabajador, el perfil del empleo y la selección).

En España, casi el 90% de las familias monoparentales tienen a una mujer como cabeza de familia.<sup>76</sup> Human Rights Watch habló con 14 mujeres solteras con hijos menores de 18 años. De los 12 hombres que entrevistamos, sólo uno estaba divorciado y tenía la custodia de sus hijos. El resto estaban casados o eran solteros sin hijos o con hijos adultos. Todas las mujeres cabeza de familia hicieron hincapié en sus responsabilidades de cuidadoras en términos inequívocos. Luzmila M. dijo que la prueba de su hipoteca la había afectado tanto que su única razón de vivir era su hija. “Me da igual morir, pero no tengo a quien dejarla”.<sup>77</sup>

Muchas, como Luisa P., Daniela Melo y María F., están ansiosas de encontrar un empleo pero tienen limitaciones por sus responsabilidades como madres. Luisa P. tiene un hijo con diabetes de seis años; aunque consiguió la cancelación de su deuda del banco y una oferta para trasladarse a otro piso de alquiler bajo, cuando hablamos estaba intentando convencer al banco de que necesita quedarse en el barrio para que su hijo no cambiase de escuela. Necesita inyecciones de insulina regularmente y su escuela tiene una enfermera que se puede ocupar de él. “Si no hay enfermera, tengo que ir yo a pincharle y así no podría trabajar”, explicó.<sup>78</sup> Muy pocas escuelas madrileñas tienen una enfermera en plantilla, lo cual hace improbable que pueda encontrar una escuela así si se traslada.

Daniela Melo, dominicana de 32 años que vive en España desde 1999, está en una situación semejante, deseosa de encontrar un empleo pero haciendo malabarismos para cuidar de sus tres hijos pequeños. Hasta ahora sólo ha encontrado empleos nocturnos, cuando tiene que estar con sus hijos. Está intentando que el banco la ayude a quedarse en su barrio, donde tiene una red de apoyo, y a evitar más gastos de transporte manteniendo a sus hijos en la escuela donde están.<sup>79</sup> María F., madre soltera de tres hijos, 39 años, dice que acude regularmente al servicio de empleo de Cáritas para buscar un empleo de limpieza, pero “la mayoría quiere empleadas internas, ¿qué haría con mis hijos?”<sup>80</sup>

Expertos sucesivos de la ONU sobre el derecho a la vivienda han hecho hincapié en el derecho de las mujeres a una vivienda adecuada como algo primordial para garantizar su

---

<sup>76</sup> Fundación Adecco, II Informe Fundación Adecco, “Mujer con Responsabilidades Familiares no compartidas y empleo”, 2012, [http://www.fundacionadecco.es/\\_data/SalaPrensa/Estudios/pdf/299.pdf](http://www.fundacionadecco.es/_data/SalaPrensa/Estudios/pdf/299.pdf) (consultado el 24 de abril de 2014).

<sup>77</sup> Entrevista de Human Rights Watch a Luzmila M., Madrid, 23 de mayo de 2013.

<sup>78</sup> Entrevista de Human Rights Watch a Luisa P. (seudónimo), Madrid, 24 de mayo de 2013.

<sup>79</sup> Entrevista de Human Rights Watch a Daniela Melo, Madrid, 27 de junio de 2013.

<sup>80</sup> Entrevista de Human Rights Watch a María F., Collado Villalba (ciudad próxima a Madrid), 22 de mayo de 2013.

seguridad, su salud, sus medios de subsistencia y su autonomía. El ex relator especial de la ONU para la vivienda adecuada, Miloon Kothari, subrayó que algunos grupos de mujeres, entre las cuales figuran las víctimas de violencia doméstica, las mujeres viudas, mayores, divorciadas o separadas, se enfrentan a obstáculos para poder disfrutar de su derecho a la vivienda, a causa de múltiples niveles de discriminación, empobrecimiento relativo y falta de acceso a los recursos sociales y económicos.<sup>81</sup> Kothari apuntó también que los desahucios pueden causar a las mujeres la pérdida “no sólo de sus viviendas, sino también de sus medios de vida, de sus relaciones y de los sistemas de apoyo, así como la ruptura de los contactos con su entorno social más inmediato, traumatismos psicológicos y físicos e incluso una mayor morbilidad y mortalidad”.<sup>82</sup>

Raquel Rolnik, también ex relatora de la ONU sobre la vivienda adecuada, ha observado que los roles de género ayudan a determinar las distintas formas como hombres y mujeres experimentan la vivienda, e insistió en que la focalización en el derecho de la mujer a una vivienda adecuada no debería reforzar las visiones tradicionales que identifican a las mujeres predominantemente como amas de casa, sino que debería pretender entender sus necesidades para garantizar que las mujeres “gocen de una vivienda adecuada sobre una base de igualdad” así como “más autonomía, y no menos, de la mujer en todas las esferas de su vida”.<sup>83</sup>

La adopción de una perspectiva de género en la ley y en la política requiere tener en cuenta cómo los roles de género determinan las responsabilidades y las elecciones. Para responder al llamamiento de la ex relatora especial Rolnik para trabajar para alcanzar una mayor autonomía de las mujeres en todos los ámbitos de sus vidas, en lo que se refiere a la vivienda en España ello significa que la política del Gobierno y de los bancos deberían considerar los desafíos particulares a los que se enfrentan las mujeres, incluyendo sus responsabilidades de cuidado de los hijos.

---

<sup>81</sup> Las mujeres y la vivienda adecuada, Informe del Relator especial sobre la vivienda adecuada como un componente del derecho a un nivel de vida adecuada, y sobre el derecho a la no discriminación, Miloon Kothari, UN Doc. E/CN.4/2006/118, 27 de febrero de 2006, [http://observatoridesc.org/files/2006\\_ONU\\_relatoresp\\_mujervivienda\\_esp.pdf](http://observatoridesc.org/files/2006_ONU_relatoresp_mujervivienda_esp.pdf) (consultado el 20 de julio de 2013), párrafos 30-31.

<sup>82</sup> *Ibid.*, párrafo 66.

<sup>83</sup> Informe de la Relatora Especial sobre la vivienda adecuada como parte integrante de un nivel de vida adecuado en este contexto, Raquel Rolnik, UN Doc. A/HR/C/19/53, 26 de diciembre de 2011 [http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Housing/A-HRC-19-53\\_sp.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Housing/A-HRC-19-53_sp.pdf) (consultado el 20 de julio de 2013), párrafo 4.

## Mujeres con ex parejas maltratadoras u hostiles

Las mujeres supervivientes de la violencia doméstica y las que tienen antiguas parejas hostiles están particularmente desfavorecidas. Las medidas gubernamentales (que se discuten más adelante) protegen temporalmente contra el desahucio a las supervivientes de la violencia doméstica. Sin embargo, no existen disposiciones para resolver los problemas de las mujeres cuando negocian con los bancos para reestructurar la deuda o cancelarla cuando su antigua pareja o marido, que comparte la hipoteca, pone impedimentos o no colabora. Si la hipoteca está a nombre de ambos, las dos partes tienen que estar de acuerdo sobre una reestructuración de la deuda o sobre la dación en pago. La deuda que queda después de la entrega de la vivienda al banco es individual, por lo que las mujeres en estos casos pueden negociar independientemente la quita con el banco. En el mejor de los casos, ello puede aliviar o cancelar la deuda, pero la preocupación inmediata para las mujeres con quienes hablamos es garantizar una vivienda apropiada y segura para ellas y sus hijos.

En algunos casos, el comportamiento de las antiguas parejas y maridos puede ser equivalente al maltrato económico, un aspecto de la violencia contra las mujeres. Mientras que no existe una definición estándar del abuso económico, se suele entender que se incluyen situaciones en las que una pareja ejerce el control sobre la toma de decisiones financieras, el uso y el acceso a las necesidades económicas.<sup>84</sup>

Toni Algaba, coordinador de Ofideute, servicio catalán de mediación, explicó: “Vemos muchos casos de divorcio... intentamos negociar con los dos, pero si no hay acuerdo, podemos alertar a los servicios sociales para que hagan mediación familiar, pero tiene que ser voluntario”. Si no se puede alcanzar un acuerdo, la única opción, explicó Toni, es la ejecución hipotecaria “y entonces intentamos resolver la cuestión de la vivienda de la mujer y de sus hijos”.<sup>85</sup>

---

<sup>84</sup> Adams, A. E.; Sullivan, C. M.; Bybee, D.; Greeson, M. R. (2008). "Development of the Scale of Economic Abuse". *Violence Against Women* 14 (5): 563–588. Unicef ha descrito la violencia económica que comprende “actos tales como negar el negar el dinero, rechazar la obligación de contribuir económicamente, la privación de alimentos y de las necesidades básicas, y el control del acceso a la atención sanitaria, al empleo, etc.”, Centro de Investigación Innocenti UNICEF, La violencia doméstica contra mujeres y niñas, Digest nº 6 2, disponible en <http://www.unicef-irc.org/publications/pdf/digest6e.pdf> (consultado el 30 de abril de 2014).

<sup>85</sup> Entrevista de Human Rights Watch a Toni Algaba, coordinador, Ofideute, Barcelona, 5 de julio de 2013.

El Gobierno incluyó a las víctimas de la violencia doméstica como beneficiarias de ambos Reales Decretos-Leyes sobre la reestructuración de la deuda (que se discute más adelante) y sobre la suspensión de los desahucios. Human Rights Watch habló con varias mujeres que se habían beneficiado de dichas cláusulas. Sin embargo, también conocimos a varias mujeres que habían sufrido lo que podríamos llamar “maltrato económico” por parte de sus ex parejas y maridos, que les impedían realmente solventar sus problemas de vivienda y de deuda.

Mónica Guerrero Expósito tiene 32 años y es madre de una niña de 11 años y un niño de 4, de padres diferentes. Sufrió una relación de maltrato con ambos y su primer marido fue condenado según la legislación española sobre la violencia doméstica. Empezó a tener problemas para pagar su hipoteca después de separarse de su segundo marido. Explicó que le dijo al banco que su marido se había negado a ayudarlo con los pagos, pero, en lugar de reducir la cuota mensual, el banco revisó el tipo de interés y éste aumentó. “Me dijeron que me relajara”, dijo.<sup>86</sup> Posteriormente, el banco aceptó reestructurar la deuda, y luego comprarle la casa, pero sólo con la aprobación de su ex marido, que se niega. Mónica nos dijo que temía que su antigua pareja, el padre de su segundo hijo, estaba obstaculizando las negociaciones con el banco porque quería que la desahuciaran para que le diesen a él la custodia de su hijo pequeño. Explicó: “Dejé de pagar la hipoteca, eso sí, pero no he dejado nunca de pagar el agua y el gas. Mi hijo coge bronquitis como nada. Tengo la obligación de cuidar de mis hijos... y luego amenazan con quitarme a los niños. He mantenido a mi hija [mayor] sola durante diez años. ¿Ahora soy una mala madre porque me quitan la casa?”<sup>87</sup>

Mónica no cumple los requisitos del decreto gubernamental que exige que los bancos reestructuren la deuda y suspendan los desahucios a causa del tamaño de la ciudad donde compró su piso y por los ingresos de su ex marido (de quien no recibe nada). No puede acogerse como víctima de la violencia doméstica porque el que fue condenado fue su primer marido y no el hombre que firmó con ella la hipoteca. Aunque ha denunciado a la policía los mensajes de amenazas e insultos de su segundo marido, no quiere hacer una denuncia oficial “por lo que pasé la última vez, y porque, francamente, tengo miedo”.<sup>88</sup>

---

<sup>86</sup> Entrevista de Human Rights Watch a Mónica Guerrero Expósito, Barcelona, 4 de julio de 2013.

<sup>87</sup> Ibid.

<sup>88</sup> Ibid.

Irena González, 46 años, dijo a Human Rights Watch que no podía imaginar que la situación de la hipoteca fuese tan grave hasta que vio la notificación de ejecución hipotecaria colgada en la puerta de entrada de su vivienda. Está separada de su marido, que tiene una orden de alejamiento por una condena por violencia doméstica. Dijo que nunca le había explicado que no estaba al día de los pagos de la hipoteca; no tienen contacto directo y sólo se comunican a través de los servicios sociales que supervisan la entrega de los dos hijos más jóvenes de sus tres hijos (de 13 y 9 años).<sup>89</sup> Irena consiguió evitar el desahucio, previsto para noviembre de 2012, gracias al Real Decreto-Ley que imponía una moratoria sobre los desahucios para las víctimas de la violencia doméstica. Sin embargo, sigue luchando para negociar con el banco y conseguir la quita.

Montse F., peluquera de 33 años que vive en Barcelona, dijo que no supo que tenía una hipoteca hasta que se divorció de su marido maltratador en 2010. Había hipotecado el piso de ambos, que habían comprado en 2002 con sus ahorros, sin su consentimiento informado. “Firmé los papeles sin saber lo que eran... se aprovechó de que estaba anulada como persona, pero mi firma está ahí y no puedo hacer nada”, nos dijo.<sup>90</sup> Montse tiene la custodia de sus dos hijas, de 16 y 11 años, y lucha cada mes para pagar su parte de la cuota de la hipoteca (300 €).

De todos los pagos que tengo, el piso es la prioridad porque es el techo de mis hijas. Me preocupo cada día por lo de la casa pero no va a verme hundida... Soy una superviviente. No voy a pensar todo el día en lo que he pasado. Estoy rehaciendo mi vida.<sup>91</sup>

Su ex marido ha tenido varias órdenes de alejamiento por su historial de maltrato, pero vive a 30 metros de Montse; ella ha recurrido a los tribunales en repetidas ocasiones porque él no paga la pensión de alimentos. Paga su parte de la hipoteca, y se niega a negociar con Montse o con el banco, insistiendo en que el piso es de él.

En 2005, Alicia Haro Pérez, 40 años, contrajo una hipoteca de 200.000€ con su pareja de entonces, siendo avalada por sus padres. El año siguiente tuvo gemelos, pero, cuando se

---

<sup>89</sup> Entrevista de Human Rights Watch a Irena González, Madrid, 23 de mayo de 2013.

<sup>90</sup> Entrevista de Human Rights Watch a Montse F., Barcelona, 7 de octubre de 2013.

<sup>91</sup> Ibid.

separaron en 2008, Alicia obtuvo la custodia de los niños. Alicia ha estado en el paro desde 2010 y no ha recibido la pensión alimenticia para sus hijos. Desde 2009, la ex pareja ha pagado tres meses de pensión, y los tribunales cobraron la pensión de su subsidio de desempleo durante tres meses más. Ha iniciado un proceso contra él por el impago de los 15.000€ de pensión por sus hijos. Alicia dejó de pagar la hipoteca en enero de 2011. Su banco quiere ejecutar la hipoteca y cancelar la deuda (dación en pago), permitiéndole vivir en el piso pagando un alquiler social. Pero su antigua pareja tiene que estar de acuerdo, y él se niega. “Quiere que los bancos me echen de la casa para poder quedarse con los niños. Me quiere ver en la calle. Me dijo que firmaría la dación si le daba a los niños”.<sup>92</sup>

El maltrato económico es un elemento reconocido de la violencia doméstica. El Convenio sobre prevención y lucha contra la violencia contra las mujeres y la violencia doméstica del Consejo de Europa -comúnmente llamada el Convenio de Estambul, ciudad donde se firmó- define la violencia doméstica como “todos los actos de violencia física, sexual, psicológica o *económica* que se producen en la familia o en el hogar o entre cónyuges o parejas de hecho antiguos o actuales”.<sup>93</sup> Se entiende que la violencia económica, que el Convenio de Estambul relaciona con la violencia psicológica, implica el control en la toma de decisiones, el uso de los recursos económicos y el acceso a ellos, creando una situación de impotencia y de dependencia.<sup>94</sup>

En lo que se refiere a la prevención, el Convenio requiere que los Estados partes promuevan el empoderamiento económico de las mujeres respecto a los objetivos generales de aumentar la autonomía de las mujeres y de reducir su vulnerabilidad a la violencia.<sup>95</sup> El apoyo a las víctimas de la violencia doméstica debería incluir servicios para ayudarles a trabajar para alcanzar la independencia económica y la seguridad financiera.<sup>96</sup>

---

<sup>92</sup> Entrevista de Human Rights Watch a Alicia Haro Pérez, Tàrrega, 9 de octubre de 2013.

<sup>93</sup> Convenio del Consejo de Europa sobre la prevención y la lucha contra la violencia contra las mujeres y la violencia doméstica, abierta para la firma el 11 de mayo de 2011, <http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/convention-violence/convention/Convention%20210%20Spanish.pdf> (consultado el 17 de julio de 2013), artículo 3(b). Se ha agregado la cursiva.

<sup>94</sup> Adams, A. E.; Sullivan, C. M.; Bybee, D.; Greeson, M. R. (2008). "Development of the Scale of Economic Abuse". *Violence Against Women* 14 (5): 563–588.

<sup>95</sup> *Ibid.*, artículo 12 (6) leído conjuntamente con el párrafo 90 del Informe explicativo, <http://www.conventions.coe.int/Treaty/EN/Reports/Html/210.htm> (consultado el 12 de diciembre de 2013).

<sup>96</sup> *Ibid.*, artículo 18 (3) leído conjuntamente con el párrafo 118 del Informe explicativo.

El Tribunal Europeo de los Derechos Humanos ha reconocido también explícitamente que la violencia doméstica incluye el maltrato económico y, por ello, las obligaciones de los Gobiernos en el marco del Convenio Europea de los Derechos Humanos (CEDH) para impedir y responder a la violencia doméstica deberían incluir medidas contra dicho maltrato.<sup>97</sup> El Tribunal criticó el sistema judicial moldavo por no “realizar, o explicar a las autoridades de aplicación de la ley la naturaleza específica de la violencia doméstica que no siempre deriva en daños físicos”.<sup>98</sup>

España ratificó el Convenio de Estambul en abril de 2014. La Ley de violencia doméstica española de 2004 no incluye la violencia económica, y toda acción legal posible para resolver los litigios económicos como los que hemos descrito más arriba es gestionada en los tribunales ordinarios y no en tribunales especializados creados para gestionar casos de violencia doméstica si no se asocian a una denuncia formal de violencia doméstica. Mientras que la moratoria impuesta por el Gobierno sobre los desahucios beneficia a las víctimas de la violencia doméstica -conforme al sentido de la ley de 2004, excluyendo pues la violencia económica-, no existen medidas comparables ni directrices autoimpuestas por el sector bancario para garantizar políticas apropiadas para ayudar a las mujeres víctimas de maltrato económico mientras intentan negociar sus hipotecas.<sup>99</sup>

---

<sup>97</sup> *TM and CM v Moldova*, Application no. 26608/11, Sentencia del 28 de enero de 2014, párrafo.47: “La posición del fiscal según la cual no se puede abrir una investigación criminal a no ser que los daños causados a la víctima sean de un cierto grado de gravedad... plantea también cuestiones relacionadas con la eficacia de las medidas de protección, teniendo en cuenta los numerosos tipos de violencia doméstica, que no todos se traducen en daño físico, como el maltrato psicológico o económico”.

<sup>98</sup> *Ibid.* párrafo 59.

<sup>99</sup> Para un análisis del maltrato económico, véase Fiona Macdonald, *Spotlight on Economic Abuse: A literature and policy review*, Good Shepherd Youth & Family Service and Kildonan UnitingCare, septiembre de 2012, [http://www.goodshepvic.org.au/Assets/Files/Spotlight\\_on\\_Economic\\_Abuse\\_LitPolicyReview.pdf](http://www.goodshepvic.org.au/Assets/Files/Spotlight_on_Economic_Abuse_LitPolicyReview.pdf) (consultado el 12 de diciembre de 2013). El informe subraya que, “La protección de los consumidores es un ámbito esencial de regulación para mujeres que sufren maltrato económico porque afecta las formas que adopta el maltrato económico, la capacidad de la mujer para detener el maltrato, su capacidad de gestión financiera cuando se separa de su pareja y sus opciones para recuperar la seguridad financiera y su bienestar”. p. 48. Traducción de Human Rights Watch.

## Vivienda insegura

Los desahucios han provocado que la gente viva en “viviendas inseguras”, como las define la European Typology of Homelessness and Housing Exclusion (ETHOS), desarrollada por la Federación Europea de Organizaciones Nacionales que trabajan con Personas Sin Hogar. La vivienda insegura incluye situaciones en las que las personas se enfrentan a un desahucio, pero también en que tienen que vivir con parientes o amigos, subarrendar habitaciones en pisos y ocupar edificios vacíos.<sup>100</sup>

Human Rights Watch entrevistó a personas que vivían, o habían vivido, en viviendas inseguras a raíz de un desahucio. Olga, colombiana de 45 años, y dos de sus tres hijas (24 y 6 años) han vivido en una habitación que alquilaron en un piso desde que fueron desahuciadas en 2009. Paga 300€, aproximadamente un 70% de su subsidio mínimo de subsistencia de 426€ mensuales. Diaó Mamadou, senegalés de 40 años, se vio obligado a enviar a sus gemelos a vivir en Senegal cuando perdió su casa; él y su mujer alquilaban una habitación en un piso.<sup>101</sup> Daniela Melo vivió durante un año en una habitación en un piso con sus tres hijos.<sup>102</sup>

Tres personas que entrevistamos están ocupando edificios vacíos, mientras que otras tres personas habían “recuperado” los pisos de los que habían sido desahuciadas (entre ellas, Diaó Mamadou). Otras habían atravesado un período de inestabilidad antes de resolver sus necesidades de vivienda. Human Rights Watch oyó ejemplos de maltrato infantil por coinquilinos en una vivienda de alquiler compartida, pero no pudo documentar dichos casos de forma independiente.

Ninguna de las personas entrevistadas por Human Rights Watch había vivido una experiencia de personas sin hogar. Las estadísticas gubernamentales existentes no indican un aumento demostrable de las personas sin hogar en España. El Instituto Nacional de Estadística estimó que en 2005 había 21.900 personas sin hogar en España; la encuesta de 2012 arrojó una cifra de 22.938.<sup>103</sup> Esta cifra refleja sólo el número de personas que acudió a centro de acogida y a comedores populares para los sin techo. El 12% de las personas encuestadas dijo que habían

---

<sup>100</sup> ETHOS está disponible en <http://www.feantsa.org/spip.php?articulo120> (consultado el 1 de agosto de 2013). Véase también “La vivienda en España en el siglo XXI. Diagnóstico del modelo residencial y propuestas para otra política de vivienda”, Colección Estudios, FOESSA, 2013, citado en EAPN-ES, “Informe de posición”, junio de 2013, p.23. En los archivos de Human Rights Watch.

<sup>101</sup> Entrevista de Human Rights Watch a Diaó Mamadou, Granollers (cerca de Barcelona), 4 de julio de 2013.

<sup>102</sup> Entrevista de Human Rights Watch a Daniela Melo, Madrid, 27 de junio de 2013.

<sup>103</sup> INE, “Encuesta a las personas sin hogar 2012”, comunicado de prensa, 21 de diciembre de 2012, <http://www.ine.es/prensa/np761.pdf> (consultado el 30 de abril de 2014).

terminado viviendo en la calle después de un desahucio; los datos no precisan si fue un desahucio de un piso alquilado o en propiedad. Fuentes no gubernamentales critican cómo el Gobierno de España recoge datos sobre las personas sin hogar y hablan de números más elevados. Los analistas dicen que el proceso que termina con vivir en la calle es complejo y que los desahucios tras entregas a los bancos no conducen directamente a que la gente viva en la calle.<sup>104</sup>

Sin embargo, Tusti Gutiérrez, directora de programas sociales de vivienda de Cáritas Madrid, observa que muchas de las familias que acaban viviendo en viviendas sociales gestionadas por Cáritas iniciaron la espiral descendente cuando perdieron sus casas por no poder pagar las cuotas de su hipoteca y luego fueron desahuciadas de su vivienda de alquiler por no pagar la cuota mensual.<sup>105</sup>

Una de las razones citadas por las cuales los desahuciados no acaban viviendo en la calle o en centros de acogida es el llamado colchón mediterráneo: los fuertes vínculos sociales a través de redes de familiares y amigos que se activan para proporcionar soluciones temporales o incluso a largo plazo en las situaciones de crisis.<sup>106</sup>

Mientras que los inmigrantes pueden también beneficiarse de fuertes vínculos comunitarios, están en desventaja en estas situaciones, especialmente si no han estado en su país durante mucho tiempo o si toda la familia está afectada por la crisis. Amanda, peruana de 60 años con nacionalidad española, explicó, “Si vienen y me desahucian, acabaré en la calle porque no tengo adónde ir. La casa de mi hija está llena, mi sobrino alquila una habitación”.<sup>107</sup> La hija de Amanda tiene tres hijos, uno de los cuales tiene una discapacidad importante, y se enfrenta a un desahucio. El hijo de Amanda ya fue desahuciado y regresó a Perú.<sup>108</sup>

---

<sup>104</sup> Entrevista de Human Rights Watch a Tusti Gutiérrez, directora de programas sociales de vivienda, Cáritas Madrid, Madrid, 25 de junio de 2013; mesa redonda de Human Rights Watch con representantes del European Anti Poverty Network, Cáritas España, la Federación de Entidades que ayudan a las personas sin hogar (fePS), Rais Fundación y Provivienda, Madrid, 26 de junio de 2013; mesa redonda de Human Rights Watch con representantes del grupo de trabajo del Tercer Sector, plataforma de 32 federaciones y grandes organizaciones en Barcelona, Barcelona, 1 de julio de 2013.

<sup>105</sup> Entrevista de Human Rights Watch a Tusti Gutiérrez, directora de programas sociales de vivienda, Cáritas Madrid, Madrid, 25 de junio de 2013.

<sup>106</sup> Sin embargo, no todo el mundo puede o quiere apoyarse en estas redes. Alfonso Díez Pequeño, 49 años, es un contratista autónomo que no había tenido ningún trabajo en un año cuando hablamos en mayo de 2013. Estaba intentando negociar con el banco para evitar la ejecución hipotecaria de su piso; no había pagado la hipoteca desde octubre de 2012. Desesperado por no perder su vivienda, sentía que no tenía adonde ir: “No tengo padres [ya], mis tres hermanos tienen familia. No tengo adónde ir. No quiero ser una carga”. Entrevista de Human Rights Watch a Alfonso Díez Pequeño, Collado Villalba (cerca de Madrid), 22 de mayo de 2013.

<sup>107</sup> Entrevista de Human Rights Watch a Amanda Reyes Gamboa, Madrid, 23 de mayo de 2013.

<sup>108</sup> Ibid.

## Niños

Save the Children España estima que un 82% de las familias afectadas por los desahucios tiene niños en el hogar. Esta experiencia, según ha dicho la organización, “puede tener un impacto devastador en la vida de los niños y las niñas y afectar de manera grave a sus derechos fundamentales de educación, salud y protección”.<sup>109</sup>

En octubre de 2013, el comisario de derechos humanos del Consejo de Europa, Nils Muižnieks, expresó su preocupación por el “considerable impacto de los desahucios en el goce, por los niños, de sus derechos humanos”. Tras una visita a España en junio de 2013, Muižnieks observó que los desahucios generan “altos niveles de estrés y repercuten seriamente en las vidas de los niños, en particular en su educación y su salud... Por lo general, se traducen en unas condiciones de vivienda más desfavorables... [y] han conducido con frecuencia a la exclusión social de las personas concernidas, incluidos los niños”.<sup>110</sup>

Muchas de las personas entrevistadas por Human Rights Watch expresaron su preocupación por el impacto psicológico en sus hijos. Daniela Melo, madre soltera de tres hijos, que fue desahuciada en mayo de 2011 por no pagar las cuotas de su hipoteca, dijo que su hijo mayor (ahora 14 años) empezó a tener problemas en la escuela cuando se enfrentaron a la ejecución hipotecaria y al desahucio. “Lo sabía todo... la escuela le recomendó que fuese a ver a un psicólogo”.<sup>111</sup> Ella también siguió una terapia y tomó la medicación que le recetaron:

Me sentía como en un pozo negro. Pero tengo que seguir adelante. Tengo tres hijos, no puedo permitirme el lujo de la depresión. Tomé medicación durante seis meses para poder dormir y para el dolor de cabeza. Ahora no quiero tomar nada, quiero estar concentrada por mis hijos.<sup>112</sup>

---

<sup>109</sup> Save the Children España, “Muchos anuncios, pocos avances. Informe de evaluación del cumplimiento de la AGENDA DE LA INFANCIA 2012-2015: un año después de las elecciones generales,”

[http://www.savethechildren.es/docs/Ficheros/623/Muchos\\_anuncios\\_pocos\\_avances\\_vOK.pdf](http://www.savethechildren.es/docs/Ficheros/623/Muchos_anuncios_pocos_avances_vOK.pdf) (consultado el 7 de abril de 2014), p. 6.

<sup>110</sup> Informe del Comisario de Derechos Humanos del Consejo de Europa después de su visita a España del 3 al 7 de junio de 2013, 9 de octubre de 2013, CommDH(2013)18,

<https://wcd.coe.int/com.instranet.InstraServlet?command=com.instranet.CmdBlobGet&InstranetImage=2356738&SecMod e=1&DocId=2056532&Usage=2> (consultado el 10 de octubre de 2013), párrafo 28.

<sup>111</sup> Entrevista de Human Rights Watch a Daniela Melo, Madrid, 27 de junio de 2013.

<sup>112</sup> Ibid.

Ana M., 54 años, vivió durante diez meses con unos parientes en Andalucía cuando ella y su hija fueron desahuciadas. Empezó a tomar antidepresivos y fue a ver a un psicólogo. El día del cumpleaños de su hija, “me dijo que el mejor regalo que podía hacerle era que volviese a su escuela en Barcelona. Me di cuenta de que no había pensado suficientemente en ella”.<sup>113</sup>

Eva María Perancho, 31 años, dijo que su meta principal era garantizar que sus dos hijos, de 6 y 4 años, no tuviesen que pasar por una experiencia de desahucio:

Mi hija soñaba que la policía venía y nos quitaba la casa. Parece mentira, pero los niños lo hablan en la escuela. Por pequeños que sean, ven las noticias en la tele. Incluso su maestra nos lo preguntó.<sup>114</sup>

Como analizamos detalladamente más abajo, muchas familias arrastran deudas considerables después del desahucio por los bancos. El impacto inmediato y a largo plazo en los niños que viven en familias endeudadas es muy preocupante. Los padres a los que entrevistamos, incluyendo a madres solteras en situación precaria, subrayaron que hacían todo lo posible para dar a sus hijos las necesidades básicas. Muchos también reciben asistencia social del Estado. Sin embargo, los testimonios evidencian que los niños pagan el precio emocional de vivir en hogares que sufren un estrés financiero extremo. Esto puede afectar su bienestar general y su desarrollo, provocando problemas en la escuela y en entornos sociales.

En casos extremos, existe un impacto inmediato en los niños. María F., madre soltera de tres hijos, vivía todavía en su piso cuando la visitamos en mayo de 2013. Había sido subastado y adjudicado al banco el mes anterior. “Mi hijo mayor [11 años] no está bien, no puede concentrarse, está preocupado por no saber qué va a pasar”, dijo. El marido de María F. se marchó de casa poco después de que firmasen la hipoteca en 2006; ella perdió su empleo en 2009 y desde entonces ha tenido graves dificultades económicas. No habían tenido gas ni electricidad en el piso durante meses cuando hablamos porque no

---

<sup>113</sup> Entrevista de Human Rights Watch a Ana M., Granollers (cerca de Barcelona), 4 de julio de 2013.

<sup>114</sup> Entrevista de Human Rights Watch a Eva María Perancho y Alfonso Ugal, Barcelona, 8 de octubre de 2013.

podía pagar lo que debía a las compañías. “Utilizamos velas, los niños hacen los deberes y nos vamos pronto a la cama”, explicó.<sup>115</sup>

La Convención sobre los Derechos del Niño requiere que los Estados adopten medidas apropiadas para ayudar a los padres y a los responsables de los niños para garantizar un nivel de vida adecuado para su pleno desarrollo y, en caso de necesidad, “proporcionarán asistencia material y programas de apoyo, particularmente con respecto a la nutrición, el vestuario y la vivienda”.<sup>116</sup> El Comité de los Derechos del Niño ha expresado con anterioridad preocupación cuando un país ha dado asistencia insuficiente a las familias “para impedir las circunstancias relacionadas con los desahucios de familias con niños de su lugar de residencia por orden judicial, lo cual deteriora todavía más las condiciones de vida de los niños y de sus familias”.<sup>117</sup>

En un estudio detallado sobre las respuestas al sobreendeudamiento, el Banco Mundial observó que “los hijos de deudores desesperados... merecen especial compasión y alivio”, subrayando que los impactos en esos niños pueden manifestarse “más tarde bajo la forma de una mala socialización debida a la exclusión social, así como de actitudes poco constructivas hacia la responsabilidad financiera, el pago de impuestos y la implicación productiva”.<sup>118</sup>

---

<sup>115</sup> Entrevista de Human Rights Watch a María F., Collado Villalba (ciudad cercana a Madrid), 22 de mayo de 2015.

<sup>116</sup> Convención sobre los Derechos del Niño, artículo 27(3).

<sup>117</sup> Comité de los Derechos del Niño de la ONU, Observaciones finales: Letonia, UN Doc. CRC/C/LVA/CO/2 (2006), párrafo 48. Traducción de Human Rights Watch.

<sup>118</sup> Banco Mundial, Insolvency and Creditor/Debtor Regimes Task Force, Working Group on the Treatment of Insolvency of Natural Persons, Report on the Treatment of The Insolvency of Natural Persons, 2013, [http://siteresources.worldbank.org/INTGILD/Resources/WBInsolvencyOfNaturalPersonsReport\\_01\\_11\\_13.pdf](http://siteresources.worldbank.org/INTGILD/Resources/WBInsolvencyOfNaturalPersonsReport_01_11_13.pdf), (consultado el 21 de marzo de 2014), párrafo 75. Traducción de Human Rights Watch.

### III. Respuestas del Estado y de los bancos

El Gobierno de Mariano Rajoy ha adoptado medidas para abordar la crisis hipotecaria. Dos Reales Decretos-Leyes, de marzo y noviembre de 2012 respectivamente, y una ley parlamentaria de mayo de 2013 han implantado medidas para proteger temporalmente a algunos grupos contra los desahucios y alentar a los bancos a ayudar a proporcionar vivienda asequible; enmendar procedimientos jurídicos para garantizar el derecho a recurrir contra cláusulas contractuales injustas; y proporcionar directrices para la quita y, en algunas circunstancias, cancelación de la deuda.

Sin embargo, los criterios para acogerse a estas distintas medidas están estrictamente definidos. Algunos de los criterios son arbitrarios y no se ajustan al derecho internacional. En este capítulo analizamos las medidas tomadas por el Gobierno respecto a los desahucios, los procesos judiciales para presentar recurso contra las ejecuciones hipotecarias, garantizar la rendición de cuentas, y garantizar el acceso a la vivienda asequible. En el capítulo siguiente, abordamos la situación de personas y familias sobreendeudadas a consecuencia de la crisis hipotecaria así como la respuesta del Estado. En ambos capítulos reflexionamos sobre las respuestas de siete de los once principales bancos españoles a los que enviamos cartas de solicitud de información.

#### Protección limitada contra el desahucio

En noviembre de 2012, y en respuesta a la importante presión pública y después de dos suicidios en un mes relacionados con los desahucios, el Gobierno adoptó un Real Decreto-Ley que imponía una moratoria de dos años para los desahucios de ciertas categorías de familias consideradas especialmente vulnerables. Únicamente aquellos que cumplen uno de los perfiles siguientes acogerse a la moratoria:

- “Familia numerosa”, de conformidad con la legislación vigente (tres hijos);
- Unidad familiar monoparental con dos hijos a cargo;
- Unidad familiar de la que forme parte un niño menor de 3 años;
- Unidad familiar en la que alguno de sus miembros tenga discapacidad declarada superior al 33%, situación de dependencia, o enfermedad que le impide trabajar;

- Unidad familiar en la que el deudor hipotecario se encuentre en situación de desempleo y haya agotado las prestaciones por desempleo;
- Unidad familiar en la que convivan una o más personas que estén unidas con el titular de la hipoteca o con su cónyuge discapacitado, está en una situación de dependencia, enfermedad grave o incapacitado, de forma temporal o permanente, o que no puede trabajar; o
- Unidad familiar en que existe una víctima de la violencia de género que reside en el hogar.<sup>119</sup>

Una unidad familiar de una de estas categorías puede acogerse a la moratoria únicamente si cumple también todos los requisitos siguientes:

- Que el conjunto de ingresos de los miembros de la unidad familiar no supere los 1.597€ mensuales;
- Que la unidad familiar haya experimentado, en los cuatro años anteriores a la solicitud, una alteración importante en sus circunstancias económicas;
- Que la cuota hipotecaria supere el 50% de los ingresos netos que perciba el conjunto de los miembros de la unidad familiar; y
- Que la hipoteca en cuestión haya sido contratada con el fin de comprar una vivienda en la que la unidad familiar resida y el deudor (los deudores) no tenga(n) otras propiedades.<sup>120</sup>

El último criterio excluye a las personas y a las familias que hipotecaron su residencia habitual para financiar obras en el hogar o la empresa familiar.

La ley de mayo 2013 amplió ligeramente estos criterios para proporcionar protección contra los desahucios a las familias de las que formaban parte personas con discapacidades o enfermedades graves, y crearon la posibilidad para las que ya se

---

<sup>119</sup> Real Decreto-Ley 27/2012, de 15 noviembre, de medidas urgentes para reforzar la protección a los deudores hipotecarios, Boletín Oficial del Estado, Nº 276, 16 de noviembre de 2012, artículo 1 (2).

<sup>120</sup> Ibid., artículo 1 (3).

beneficiaban de la moratoria de prolongarla seis meses más.<sup>121</sup> Los intereses de demora siguen aplicándose durante el período de la moratoria.

Numerosos analistas, incluyendo el Defensor del Pueblo, han criticado estos criterios por ser arbitrarios y demasiado estrictos para poder proporcionar una protección eficaz contra el desahucio.<sup>122</sup> El European Anti Poverty Network (EAPN España) y la Federación de entidades de apoyo a las personas sin hogar (FePsh) dijeron, en un documento de posición de junio de 2013 sobre el derecho a la vivienda, que la ley de mayo de 2013 persistía en cometer “errores innecesarios” como la definición exigua de las personas elegibles para la moratoria.<sup>123</sup>

Human Rights Watch entrevistó a un cierto número de personas que se enfrentaban a un desahucio y que no pueden acogerse a la moratoria. Luzmila M., por ejemplo, madre soltera de una hija de 13 años, no es elegible porque sólo tiene una hija de más de tres años.<sup>124</sup>

Teniendo en cuenta la duración de la crisis económica, el período de dos años puede ser insuficiente. El Banco Mundial, en un estudio detallado sobre los procedimientos de insolvencia, constató el uso de moratorias para ayudar a los propietarios a mantener la propiedad de su casa en la crisis económica después de 2007. El estudio argumenta que las moratorias tienen más probabilidades de éxito “cuando se implementan durante todo el período de tiempo en que los deudores pertinentes están afectados por la crisis”.<sup>125</sup>

Las medidas del Gobierno para suspender temporalmente los desahucios para algunas categorías de personas plantean temas serios de equidad. Las medidas consiguen identificar a algunas categorías de personas particularmente vulnerables, entre las que

---

<sup>121</sup> Mientras que el decreto de noviembre de 2012 establecía el máximo de los ingresos de los miembros de la unidad familiar en tres veces el IPREM (actualmente, 532,41€ mensuales, la ley 1/2013 aumentó este importe hasta cuatro veces el IPREM para unidades familiares con personas discapacitadas, y cinco veces el IPREM cuando el deudor hipotecario sufre parálisis cerebral, enfermedad mental o discapacidad mental con una discapacidad acreditada superior al 33%, en casos en que el deudor tiene una discapacidad física acreditada superior al 65%, y en casos en que el deudor o su cuidador sufre una enfermedad grave que le incapacite para realizar una actividad laboral.

<sup>122</sup> Defensor del Pueblo, “Estudio sobre Crisis Económica e Insolvencia Personal: actuaciones y propuestas del Defensor del Pueblo. Actualización a octubre de 2013”, octubre de 2013, [http://www.defensordelpueblo.es/es/Documentacion/Publicaciones/monografico/Documentacion/Crisis\\_economica\\_e\\_insolencia\\_personal.pdf](http://www.defensordelpueblo.es/es/Documentacion/Publicaciones/monografico/Documentacion/Crisis_economica_e_insolencia_personal.pdf) (consultado el 15 de noviembre de 2013), p.16.

<sup>123</sup> EAPN-ES, “Informe de Posición,” junio de 2013, p.11. En los archivos de Human Rights Watch.

<sup>124</sup> Entrevista de Human Rights Watch a Luzmila M., Madrid, 23 de mayo de 2013.

<sup>125</sup> Banco Mundial, Informe sobre el tratamiento de la insolvencia de las personas naturales, párrafo 337. Traducción de Human Rights Watch.

figuran personas discapacitadas y víctimas de la violencia de género. Sin embargo, otros criterios no concuerdan con el derecho internacional de derechos humanos. Los criterios relacionados con la protección contra el desahucio en función del número de hijos y de su edad en el hogar distinguen de forma injustificada entre los niños sobre la base de la edad, el número de niños, y si la familia es monoparental o no. Una familia con los dos padres con un niño de hasta 3 años, por ejemplo, puede acogerse a la moratoria, mientras que una familia de dos padres con un niño de 4 años y más que vive en la casa de enfrente no puede hacerlo. El Gobierno no ha explicado esta distinción de forma adecuada. Según la ley internacional, todas las personas menores de 18 años son consideradas niños, con derecho a los derechos y a las protecciones enumeradas en el Convención sobre los Derechos del Niño, incluido el derecho a la vivienda. Human Rights Watch cree que el Gobierno podría y debería haber adoptar criterios más inclusivos que reflejasen mejor sus responsabilidades en el ámbito de los derechos humanos.

Por lo menos dos grandes bancos españoles afirman que han adoptado criterios más generosos que los fijados por el Gobierno. En su respuesta a nuestra carta de solicitud de información, BBVA dijo que había creado en enero de 2013 un Comité de Protección del Deudor Hipotecario para analizar casos en los que exista **“cualquier circunstancia de riesgo de exclusión social no protegida por la ley”**.<sup>126</sup> Entre los criterios que BBVA cita como distintos o complementarios a los que establece la moratoria del Gobierno figuran la presencia de un niño de menos de 16 años y la presencia de una persona mayor de 65. BBVA dijo también que no aplica ninguno de los criterios económicos fijados en la moratoria del Gobierno.<sup>127</sup>

Santander declara en su carta que “decidió suspender los desahucios de todo deudor hipotecario de su residencia principal, independientemente de si el deudor cumplía o no las circunstancias requeridas de vulnerabilidad especial”.<sup>128</sup>

Algunos Gobiernos autonómicos han adoptado medidas. La Junta de Andalucía adoptó en abril de 2013 un decreto que le permitía expropiar viviendas propiedad de los bancos

---

<sup>126</sup> Nota de Antoni Ballabriga, director global de Responsabilidad y Reputación Corporativas, BBVA, 29 de febrero de 2014, p. 7. Emphasis in original.

<sup>127</sup> Ibid., p. 7 y Anexo II, p. 17.

<sup>128</sup> Email de Federico Gómez, director global de Sostenibilidad, Santander, 25 de febrero de 2014. Traducción de Human Rights Watch.

durante un período máximo de tres años para garantizar que las familias que vivían en esas viviendas no serían desahuciadas.<sup>129</sup> Esta medida puede sólo ser aplicada en casos en que la familia cumple un cierto número de requisitos, incluyendo la prueba de un descenso del nivel de vida desde que firmó la hipoteca y unos ingresos mensuales netos inferiores a 1.597€, y el Gobierno autonómico pagará anualmente al banco un 2% del valor de la propiedad.<sup>130</sup> El decreto también otorga el derecho al Gobierno autonómico a poner multas de hasta 9.000€ a los bancos y a sus agencias si no ponen en el mercado propiedades embargadas. En junio de 2013, el Gobierno autonómico de Navarra adoptó una ley similar.

Posteriormente, el Gobierno central interpuso demandas contra ambas medidas ante el Tribunal Constitucional, que ha suspendido su aplicación mientras está examinando los casos.<sup>131</sup> En octubre de 2013, la Junta de Andalucía adoptó una ley idéntica para sustituir el decreto; el Gobierno central recurrió la ley al Tribunal Constitucional, que suspendió su aplicación en enero de 2014. En el momento de la redacción del presente informe, el Tribunal Constitucional no se había pronunciado definitivamente sobre ninguno de los recursos.

## Impugnación de las ejecuciones hipotecarias ante los tribunales

Hasta hace muy poco, los propietarios de viviendas que habían firmado contratos hipotecarios con estipulaciones injustas no tenían virtualmente recurso contra la ejecución hipotecaria. La Ley de Enjuiciamiento Civil (LEC) estableció que la única defensa contra la ejecución hipotecaria era haber pagado el importe total de la deuda, un error en el cálculo de la deuda, o “la sujeción... a otra prenda [o] hipoteca [inscritas] con

---

<sup>129</sup> Lourdes Lucio, “Andalucía expropiará viviendas a los bancos para impedir los desahucios”, *El País*, 9 de abril de 2013, [http://ccaa.elpais.com/ccaa/2013/04/09/andalucia/1365505930\\_353114.html](http://ccaa.elpais.com/ccaa/2013/04/09/andalucia/1365505930_353114.html) (consultado el 9 de abril de 2013).

<sup>130</sup> La ley cifra la renta mensual máxima en tres veces el Indicador Público de Renta de Efectos Múltiples (IPREM), que ha sido fijado en 532,51 desde 2010. El IPREM se utiliza como índice de referencia para determinar la necesidad de medidas de asistencia pública. El salario mínimo interprofesional para 2014 fue fijado en 645,30€, igual que en 2013. *Real Decreto 1046/2013, de 27 de diciembre, por el que se fija el salario mínimo interprofesional para 2014*. <http://www.boe.es/boe/dias/2013/12/30/pdfs/BOE-A-2013-13764.pdf> (consultado el 30 de abril de 2014). Según el Instituto Nacional de Estadística (INE), el sueldo mensual medio en 2011 era de 1.607,27€ (el salario mensual más frecuente era de 1.291,66 €). “El sueldo anual más frecuente en España apenas supera los 15.500 euros”, *EFE*, 28 de junio de 2013, <http://www.elconfidencial.com/economia/2013/06/28/el-sueldo-anual-mas-frecuente-en-espana-apesna-supera-los-15000-euros-123935> (consultado el 14 de febrero de 2014).

<sup>131</sup> María Fabra, “El Constitucional admite el recurso del Gobierno contra el decreto antidesahucios”, *El País*, 11 de julio de 2013, [http://politica.elpais.com/politica/2013/07/11/actualidad/1373544067\\_870065.html](http://politica.elpais.com/politica/2013/07/11/actualidad/1373544067_870065.html) (consultado el 16 de julio de 2013); “El Constitucional suspende la ley andaluza que permitía expropiar viviendas”, *diariojuridico.com*, 17 de enero de 2014, <http://www.diariojuridico.com/actualidad/noticias/el-constitucional-suspende-la-ley-andaluza-que-permitia-expropiar-viviendas.html> (consultado el 17 de febrero de 2014); “El Tribunal constitucional tumba el plan antidesahucios de Navarra”, *abc.es*, 12 de noviembre de 2013, <http://www.abc.es/economia/20131112/abci-constitucional-navarra-desahucios-201311121830.html> (consultado el 18 de abril de 2014).

anterioridad al gravamen que motive el procedimiento, lo que habrá de acreditarse mediante la correspondiente certificación registral”.<sup>132</sup> No había manera de alegar cláusulas injustas.

En marzo de 2013, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) dictó que esas limitaciones vulneraban las regulaciones de protección del consumidor de la Unión Europea.<sup>133</sup> El caso se refería a Mohamed Aziz, ciudadano marroquí que en 2007 contrajo una hipoteca a 33 años por 138.000€ con CatalunyaCaixa. La hipoteca incluía el derecho estándar del banco a recuperar la deuda total por impago de cualquier parte del capital principal o de los intereses, fijando un tipo de interés moratorio del 18,75%. En marzo de 2009, CatalunyaCaixa inició un procedimiento de ejecución hipotecaria casi un año después de que Aziz dejara de pagar, intentando recuperar 139.764,76€ en capital e intereses devengados, más 41.902,21€ de intereses y costes. La Audiencia de Martorell (Cataluña) ejecutó la vivienda, que fue subastada y asignada al banco a un 50% de su valor en julio de 2010. Aziz y su familia fueron desahuciados en enero de 2011.

El TJUE encontró que la incapacidad del tribunal competente para evaluar si el contrato contenía cláusulas injustas hacía “imposible o excesivamente difícil” a los clientes disfrutar de las protecciones garantizadas por la Directiva de 1993 de la UE sobre términos injustos en los contratos de consumo.<sup>134</sup> El juez español que refirió el caso al TJUE anuló, en mayo de 2013, tres cláusulas de la hipoteca, entre las cuales el tipo de interés moratorio del 18,75% y el derecho del banco a ejecutar la totalidad del crédito (un contrato a 33 años) en el caso de impago en un período limitado de tiempo (vencimiento anticipado).<sup>135</sup>

En respuesta a la sentencia del TJUE, el Gobierno de España reformó el procedimiento en mayo de 2013 para permitir a los jueces examinar si el contrato hipotecario contenía

---

<sup>132</sup> Ley de Enjuiciamiento Civil, *LEC*, artículo 695 (1).

<sup>133</sup> Sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Primera), *Mohamed Aziz y Caixa d'Estalvis de Catalunya, Tarragona i Manresa (Catalunyacaixa)*, Asunto C-415-11, 14 de marzo de 2013, <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=135024&pageIndex=0&doclang=en&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=3571718> (consultado el 20 de abril de 2013).

<sup>134</sup> Sentencia del Tribunal de Justicia, *Mohamed Aziz y Caixa d'Estalvis de Catalunya, Tarragona i Manresa*, párrafo 63; Directiva del Consejo 93/13/CEE de 5 de abril de 1993 sobre los términos injustos en los contratos de consumo, [http://eur-lex.europa.eu/smartapi/cgi/sga\\_doc?smartapi!celexapi!prod!CELEXnumdoc&lg=EN&numdoc=31993L0013&model=guichett](http://eur-lex.europa.eu/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexapi!prod!CELEXnumdoc&lg=EN&numdoc=31993L0013&model=guichett) (consultado el 20 de abril de 2013).

<sup>135</sup> Jesús García, “El juez declara abusiva la hipoteca del ‘caso Aziz’”, *El País*, 3 de mayo de 2012, [http://ccaa.elpais.com/ccaa/2013/05/02/catalunya/1367520137\\_907887.html](http://ccaa.elpais.com/ccaa/2013/05/02/catalunya/1367520137_907887.html) (consultado el 3 de mayo de 2013).

alguna cláusula injusta que “constituya el fundamento de la ejecución” o que “hubiese determinado la cantidad exigible”.<sup>136</sup> Las notas explicativas aclaran que el tribunal puede hacerlo de oficio (por iniciativa propia) o a petición de una de las partes. Si el tribunal determina que el contrato contenía una o más cláusulas injustas, puede dictar que la ejecución hipotecaria no procede, o que la ejecución hipotecaria puede proceder sin la aplicación de las estipulaciones fraudulentas.<sup>137</sup>

La ley de mayo de 2013 creó un plazo de 30 días para los propietarios de vivienda con procedimientos abiertos de ejecución hipotecaria para apelar a los tribunales para evaluar si su contrato hipotecario contenía cláusulas injustas.<sup>138</sup> En respuesta a ello, la PAH creó un “kit de emergencia” de recomendaciones y documentos para ayudar a la gente a cumplimentar los papeles necesarios, y celebró unas sesiones de formación especiales para informar sobre los términos de la reforma y proporcionar orientación jurídica.<sup>139</sup> Abogados de Madrid y Barcelona dijeron a Human Rights Watch que relativamente pocas personas aprovecharon la oportunidad, culpando de ello al Gobierno por no haber publicitado suficientemente la reforma.<sup>140</sup>

En agosto de 2013, el Partido Socialista presentó un recurso contra éste y otros artículos de la ley de mayo de 2013 al Tribunal Constitucional: el Tribunal admitió a trámite el recurso a finales de septiembre de 2013, pero en el momento de la redacción de este informe no había dictado sentencia.<sup>141</sup>

## Vivienda asequible

Actores de la sociedad civil como la PAH han sostenido durante mucho tiempo que los bancos deberían poner a disposición las viviendas embargadas vacías a un precio asequible para las personas que han sido desahuciadas. Los miembros y los militantes de la PAH

---

<sup>136</sup> Ley 1/2013 de 14 de mayo sobre las medidas para reforzar la protección de los deudores hipotecarios, la reestructuración de la deuda y el alquiler social, Capítulo III, artículo 7(14)(1)(4) que modifica el artículo 695 de la LEC.

<sup>137</sup> Ibid., Capítulo III, artículo 7(3).

<sup>138</sup> Ibid., Primera cláusula transitoria.

<sup>139</sup> El “kit de emergencia” está disponible en línea en <http://afectadosporlahipoteca.com/documentos-utiles/#kit-emergencia> (consultado el 1 de agosto de 2013).

<sup>140</sup> Entrevistas de Human Rights Watch a Rafael Mayoral, Madrid, 26 de junio de 2013; Javier Rubio, Madrid, 25 de junio de 2013; Eva Correidora, Barcelona, 28 de junio de 2013; y Dionisio Moreno, Barcelona, 2 de julio de 2013.

<sup>141</sup> “El TC admite a trámite el recurso del PSOE contra la Ley Antidesahucios del Gobierno”, 30 de septiembre de 2013, *legaltoday.com*, <http://www.legaltoday.com/actualidad/noticias/el-tc-admite-a-tramite-el-recurso-del-psoe-contra-la-ley-antidesahucios-del-gobierno> (consultado el 14 de mayo de 2014).

intentan negociar regularmente la solución denominada *alquiler social*, que permite que las personas se queden en su vivienda tras la ejecución hipotecaria y el embargo.

Efectivamente, hay llamamientos generales desde muchas instancias para que se obligue a los bancos a poner a disposición propiedades vacías para vivienda de alquiler para la población con ingresos bajos.<sup>142</sup> Ésta es una de las propuestas del Tercer Sector, una plataforma de organizaciones sin ánimo de lucro y beneficencia de Cataluña.<sup>143</sup> Jaume Fornt, director de la Agència de l’Habitatge de Catalunya, observó que la solución a la falta de vivienda social no es la construcción de nuevas unidades, sino “aprovechar las viviendas vacías en manos del banco”.<sup>144</sup>

En noviembre de 2012, el Gobierno creó un Fondo Social de Vivienda (FSV) de propiedades de los bancos para personas que habían sido desahuciadas de su residencia principal por impago de su hipoteca. Únicamente podían acogerse quienes cumplen los estrictos requisitos de la moratoria de desahucios establecidos por dicho decreto.<sup>145</sup> La ley 1/2013, de mayo de 2013, consolidó este mandato y estipuló que los criterios para acceder al Fondo podrían ser revisados y ampliados seis meses después de la entrada en vigor de la ley. Mientras el presente informe entraba en imprenta, la Comisión de Seguimiento del Fondo anunció nuevos criterios de elegibilidad. En primer lugar, y sobre todo, todas las familias con niños podrán acogerse a la moratoria. Las personas y las familias que no cumplen con los criterios estipulados podrán ahora solicitar una vivienda a través del Fondo previo informe de los servicios sociales.<sup>146</sup>

---

<sup>142</sup> Sin limitarse a las propiedades en manos de los bancos, pero en noviembre 2013 los relatores especiales de la ONU sobre la vivienda adecuada, la extrema pobreza y los derechos humanos, y el experto independiente sobre los efectos de la deuda externa en el disfrute pleno de todos los derechos humanos escribieron conjuntamente al Gobierno de España observando cómo en un tiempo de crisis económica los que viven en la pobreza estaban sufriendo impactos en el derecho a la vivienda adecuada, “a pesar de que existen muchas viviendas vacías y disponibles en España”. Véase AL Housing (2000-9) Poverty (1998-11) Debt (2000-9) ESP 5/2013, disponible en [https://spdb.ohchr.org/hrdb/24th/public\\_-\\_AL\\_Spain\\_15.11.13\\_%285.2013%29.pdf](https://spdb.ohchr.org/hrdb/24th/public_-_AL_Spain_15.11.13_%285.2013%29.pdf) (consultado el 30 de abril de 2014). El comunicado conjunto pretendía contestar a la información recibida sobre “el impacto actual y potencial de la crisis económica y las medidas de austeridad desplegadas para solventarla, en particular los efectos en el disfrute de los derechos humanos a una vivienda adecuada y a un nivel de vida adecuado, especialmente para personas que viven en la pobreza en España”. Traducción de Human Rights Watch.

<sup>143</sup> Tercer Sector, “Un parque de vivienda de alquiler social. Una asignatura pendiente en Cataluña”, Dossiers del Tercer Sector, nº 24, marzo de 2013.

<sup>144</sup> Entrevista de Human Rights Watch a Jaume Fornt, director de l’Agència de l’Habitatge, Barcelona, 2 de julio de 2013.

<sup>145</sup> Real Decreto-Ley 27/2012, de 15 noviembre, de medidas urgentes para reforzar la protección a los deudores hipotecarios, Boletín Oficial del Estado, nº 276, 16 de noviembre de 2012, disposición adicional única.

<sup>146</sup> “El Fondo Social de Vivienda se amplía a jubilados que hubieran asumido la deuda de sus hijos”, *20minutos.es*, 12 de mayo de 2014, <http://www.20minutos.es/noticia/2136133/0/fondo-social-viviendas/requisitos/ampliados/> (consultado el 13 de mayo de 2014).

El FSV fue creado en enero de 2013 con aproximadamente 6.000 unidades que proporcionaron 33 bancos distintos; el Fondo es gestionado por los propios bancos. El alquiler mínimo es de 150€ mensuales, mientras que el máximo es de 400€. Las personas pueden sólo beneficiarse a través del Fondo de propiedades del mismo banco que les ha desahuciado. En 2013, el primer año de su existencia, el Fondo recibió 1.537 solicitudes y concedió 780 viviendas.<sup>147</sup> Explicando estas cifras tan bajas, Carme Trilla, de Cáritas Barcelona, dijo: “No es que el Fondo no sea necesario, es que ha sido mal diseñado, [y] muy mal creado”.<sup>148</sup> Observadores como Trilla, la PAH y otros señalan los criterios restrictivos, la mala calidad de las viviendas que los bancos han cedido al Fondo, y el hecho de que, en muchos casos, acogerse a la oferta significa tenerse que trasladar lejos del barrio habitual y de las redes sociales familiares.

Human Rights Watch habló con un cierto número de personas que vivían en pisos que pertenecían a los bancos o habían llegado a un acuerdo de *alquiler social*, pero todavía no habían recibido un piso. Nadie lo había logrado a través del Fondo; habían negociado directamente con el banco. Algunos de los que estaban esperando un piso de alquiler social dijeron que el banco se había negado a enseñarles el piso antes de que firmasen el contrato.

En nuestra carta de solicitud de información a once bancos españoles, preguntamos sobre los criterios que aplicaban para determinar si iban a concederlo o no. Ninguno de los siete bancos que contestaron dieron una respuesta detallada a esta pregunta, pero dijeron todos que sí ofrecen estos tratos, y la mayoría de ellos aportó cifras. BBVA, que ha cedido al FSV 894 propiedades, dijo que también tiene acuerdos de alquiler social con 300 familias y que tenía previsto ceder 500 propiedades más a organizaciones sin ánimo de lucro para que las gestionasen como propiedades de renta baja. BBVA subrayó en su respuesta que es uno de los bancos que, desde la creación del Fondo que ha “impulsado la necesidad de dotar de mayor flexibilidad a los criterios de acceso a las viviendas, con el objetivo de poder acoger al mayor número de beneficiarios”.<sup>149</sup>

Bankia ha puesto a disposición 1.000 propiedades al FSV, de las cuales 90 fueron adjudicadas en 2013. Además, en 210 casos Bankia ha concedido el alquiler social en la

---

<sup>147</sup> Ibid.

<sup>148</sup> Entrevista de Human Rights Watch a Carme Trilla, Barcelona, 1 de julio de 2013.

<sup>149</sup> Nota de Antoni Ballabriga, director global de Responsabilidad y Reputación Corporativas, BBVA, 29 de febrero de 2014.

vivienda embargada de la familia.<sup>150</sup> Sabadell, que ha puesto 260 propiedades a disposición del FSV, dijo que 3.637 familias están viviendo actualmente en propiedades del Sabadell pagando alquiler social, aunque no quedaba claro cuántas de ellas habían podido quedarse en sus hogares y cuántas habían sido realojadas.<sup>151</sup> Santander dijo que, además de las 590 propiedades cedidas al FSV, el banco ofrece “contratos de alquiler social en residencias principales propiedad del banco a algunos grupos que se encuentran en circunstancias de especial vulnerabilidad” en el marco del Código de Buenas Prácticas, sin especificar el número.<sup>152</sup>

NCG Banco S.A., conocido comúnmente como Novagalicia, dijo haber ofrecido 23 contratos de alquiler social en 2013.<sup>153</sup>

En su respuesta, CaixaBank describió su programa de *Alquiler Solidario Descentralizado* que facilita contratos de alquiler social a personas que “en caso de ejecución hipotecaria o de dación en pago de su vivienda habitual, y dada su situación de exclusión social, no pueden atender la cuota de un alquiler estándar”. El programa ha facilitado este tipo de contratos para 1.787 viviendas desde su inicio en 2012.<sup>154</sup> Por último, Citi afirmó en su respuesta que “en casos extremos en los que Citi ha podido comprobar la situación delicada de un cliente, hemos permitido a la familia quedarse en la propiedad pagando un alquiler social”.<sup>155</sup>

Los bancos han proporcionado poca información sobre los criterios y el proceso seguidos para determinar a quién había que conceder el alquiler social. Sin embargo, la experiencia de personas entrevistadas por Human Rights Watch hace temer que el proceso no consiga dar a los que buscan alquiler social una oportunidad razonable de someter su caso al banco. Además, no está claro hasta qué punto, si es así, el proceso obliga al banco a considerar el impacto de la decisión sobre los derechos humanos del cliente y de sus familias, incluidos a los niños, en lo que se refiere a la seguridad personal y el bienestar. Las salvaguardas procesales para determinar las solicitudes de alquiler social deberían

---

<sup>150</sup> Carta de José Sevilla, director general de Presidencia, Bankia, 19 de febrero de 2014.

<sup>151</sup> Carta de Xavier Aspachs Alegre, director de Resolución hipotecaria, Sabadell, 28 de febrero de 2014.

<sup>152</sup> Email de Federico Gómez, director global de Sostenibilidad, Santander, 25 de febrero de 2014.

<sup>153</sup> Carta de Fernando Filgueiras, Relaciones institucionales, NCG Banco S.A., 19 de marzo de 2014

<sup>154</sup> Carta de Àngel Pes Guixa, Subdirector general de Responsabilidad y Reputación empresarial, CaixaBank, 27 de febrero de 2014.

<sup>155</sup> Carta de Julio Carlavilla, Director de Relaciones Públicas, Citi en España, 19 de febrero de 2014.

como mínimo ayudar a garantizar un equilibrio justo entre el respeto de los derechos de la persona que busca una vivienda y los intereses propietarios y financieros del banco como titulares de las viviendas.

Hilda M., madre soltera de 38 años con cinco hijos, obtuvo por fin de su banco el alquiler social en noviembre de 2012, después de que su caso saliese en los medios y doce personas avalasen su alquiler. El contrato con el banco es de sólo un año, aunque prorrogable.

Luisa P., madre soltera de 32 años, ha pedido a su banco la quita y alquiler social. Está ansiosa por quedarse en su barrio para que su hijo de 6 años con diabetes pueda seguir en la misma escuela que cuenta con una enfermera de plantilla y le puede poner las inyecciones de insulina en horario escolar. “Si está en una escuela que no tiene enfermera, tengo que ir yo a pincharle y no así no podría trabajar... [o] tendría que pagar transporte si viviésemos lejos”.<sup>156</sup> El padre de su hijo la abandonó en 2007, un año después de que firmaran la hipoteca. En 2013, sólo aproximadamente un 3,5% de las escuelas de Madrid tenían una enfermera.<sup>157</sup>

Daniela, madre soltera de 32 años con tres hijos y en paro, dejó su piso embargado justo cuando iba a ser desahuciada en la primavera de 2012 para evitar más sufrimiento a sus hijos. Más tarde, su banco le ofreció un piso con un alquiler social de 250€ mensuales, pero en otro barrio de Madrid. Daniela cree que es mejor que sus hijos se queden en la escuela donde están ahora a causa del impacto psicológico del desahucio. Por recomendación de la escuela, su hijo mayor fue al psicólogo. Por lo tanto, si se cambian de barrio, dijo que tendría que gastar más dinero todos los meses en transporte para que sus hijos mayores pudiesen seguir en la misma escuela. Daniela observó también que en su situación actual puede apoyarse -como tantas mujeres cabezas de familias monoparentales con pocos ingresos- en los vecinos que le ayudan a cuidar de los niños cuando ella trabaja, algo que no está segura de tener si se traslada. Teme que acabaría pagando más dinero en cuidados y transporte que los 400€ que gasta actualmente en alquiler en el barrio.<sup>158</sup>

---

<sup>156</sup> Entrevista de Human Rights Watch a Luisa P. (seudónimo), Madrid, 24 de mayo de 2013.

<sup>157</sup> “Cuando la elección de un colegio que nos guste para nuestros hijos es imposible,” *20 minutos.es*, 26 de abril de 2013, <http://blogs.20minutos.es/madrereciente/2013/04/26/cuando-la-eleccion-de-un-colegio-que-nos-guste-para-nuestros-hijos-es-practicamente-imposible/> (consultado el 24 de marzo de 2014).

<sup>158</sup> *Ibid.*

Adoptar una perspectiva de género en la ley y en la política obliga a tener en cuenta cómo los roles de género determinan las responsabilidades y las elecciones. Las mujeres como Luisa P. y Daniela se enfrentan a desafíos especiales, como mayores responsabilidades en el cuidado de los hijos, que afectan el ejercicio de su derecho a una vivienda adecuada así como su capacidad de garantizar sus medios de subsistencia y su autonomía. Para responder a los llamamientos de los relatores especiales de las Naciones Unidas sobre el derecho a la vivienda adecuada, la política del Gobierno y de los bancos debería tener en cuenta explícitamente estos desafíos particulares. Ninguna de las respuestas de los bancos a nuestra carta proporcionó suficiente información para deducir si dichas instituciones tienen políticas específicas en este sentido.

## Rendición de cuentas

En 2010, los abogados de la PAH ayudaron a más de 50 demandantes -la mayor parte ecuatorianos- a anteponer una demanda judicial por fraude contra Enrique Caño, propietario de la Central Hipotecaria del Inmigrante. Este caso está todavía en fase de instrucción aunque el fiscal asignado al caso pidió al juez instructor el 6 de febrero de 2014, que archivara el caso. En el momento de la redacción de este informe, el juez instructor no había decidido todavía sobre la moción del fiscal o el recurso del demandante.<sup>159</sup> Cuando declaró en enero de 2012, Caño reconoció que un cierto número de bancos le pagaba una comisión por llevarles a clientes hipotecarios y dijo que los bancos eran conscientes de las “hipotecas en cadena” que organizaba entre estos clientes.<sup>160</sup>

Por lo que sabemos, el poder judicial no ha emprendido ninguna acción de oficio para investigar y perseguir las prácticas fraudulentas alegadas de las instituciones financieras y las agencias inmobiliarias. El 31 de octubre de 2013, la PAH inició un proceso ante la sección antifraude de la Audiencia Nacional contra Unión de Créditos Inmobiliarios (UCI).<sup>161</sup> UCI es un intermediario financiero especializado en hipotecas, creado por Santander y PNB Paribas.<sup>162</sup>

---

<sup>159</sup> Entrevista telefónica de Human Rights Watch a Rafael Mayoral, abogado de la PAH, Madrid, 25 de marzo de 2014.

<sup>160</sup> Human Rights Watch a Rafael Mayoral, abogado de la PAH, Madrid, 16 de abril de 2013; Roxana Cazco, “España: Ex propietario de una inmobiliaria reconoció que recibía comisiones de los bancos”, *El Comercio*, 18 de enero de 2012, [http://www.elcomercio.com/mundo/ecuatorianos-en-el-mundo/Imputado-reconocio-recibia-comisiones-bancos\\_o\\_629937123.html](http://www.elcomercio.com/mundo/ecuatorianos-en-el-mundo/Imputado-reconocio-recibia-comisiones-bancos_o_629937123.html) (consultado el 20 de abril de 2013).

<sup>161</sup> Pedro Águeda, “Anticorrupción estudia una denuncia contra Botín por sus hipotecas de alto riesgo”, *eldiario.es*, 20 de noviembre de 2013, [http://www.eldiario.es/politica/Anticorrupcion-estudia-denuncia-Botin-hipotecas\\_o\\_198781107.html](http://www.eldiario.es/politica/Anticorrupcion-estudia-denuncia-Botin-hipotecas_o_198781107.html) (consultado el 14 de febrero de 2014).

<sup>162</sup> Unión de Créditos Inmobiliarios (UCI), página web de UCI, consultado el 14 de mayo de 2014, <http://www.uci.pt/produtos/infonr.asp?pc=nada&>.

El proceso iniciado en nombre de 21 deudores hipotecarios, cita a 19 directores y empleados de UCI, Santander y PNB Paribas; alega que UCI cometió fraude al colaborar con agencias inmobiliarias para encontrar a inmigrantes, entre otras personas con pocos recursos, sin llevar a cabo la evaluación de riesgos pertinente y sin dar una información clara sobre los términos hipotecarios.<sup>163</sup> En marzo de 2014, la PAH añadió 40 demandantes a la denuncia, e interpuso una denuncia separada contra Credifimo, perteneciente a CaixaBank, con 40 demandantes más. En el momento de la redacción de este informe, no había habido evolución en el caso.<sup>164</sup>

Ni el Gobierno central ni el Parlamento han llevado a cabo un estudio en profundidad de las prácticas bancarias en relación a las hipotecas, o sobre el papel de intermediarios como las agencias inmobiliarias. Una subcomisión creada en 2011 dentro de la Comisión de la Vivienda en el Congreso de los Diputados fue disuelta (y la comisión de la vivienda eliminada) con las elecciones de noviembre de 2011 y la nueva legislatura. En abril de 2012, la Comisión sobre Economía y Competitividad del Congreso creó una subcomisión formada por 11 miembros sobre la “transparencia de información sobre los productos financieros e hipotecarios”. La subcomisión adoptó un informe de nueve páginas en noviembre de 2013 con recomendaciones que se limitaban sobre todo a sugerencias a las entidades crediticias sobre cómo informar mejor a los clientes sobre los términos de los créditos. El informe subraya que toda futura reforma legislativa debe tener en cuenta los “principios fundamentales” de la ley española: la responsabilidad individual, la presunción de la validez del consentimiento y la “piedra angular” del sistema legal español, el principio de *pacta sunt servanda*, que significa la absoluta obligación de cumplir los contratos.<sup>165</sup>

Algunos Parlamentos autonómicos (entre los cuales el catalán, el extremeño y el gallego) han creado comisiones para investigar los bancos regionales; en el momento de la redacción del presente informe estaban en curso o no habían publicado conclusiones finales. En una audiencia de julio de 2013 de la Comisión de Investigación del Parlamento

---

<sup>163</sup> “Denuncia por la Comercialización de Hipotecas Basura (*subprime*) en España Ante la Audiencia Nacional, contra Unión de Créditos Inmobiliarios (UCI), y las entidades matrices y colaboradoras (Banco Santander, BNP Paribas, Valtecnic)”, Resumen ejecutivo, 31 de octubre de 2013. En los archivos de Human Rights Watch.

<sup>164</sup> Entrevista telefónica de Human Rights Watch a Rafael Mayoral, abogado de la PAH, Madrid, 25 de marzo de 2014.

<sup>165</sup> Informe de la subcomisión sobre la transparencia en la información de los productos financieros e hipotecarios de las entidades de crédito, noviembre de 2013, <http://www.legaltoday.com/files/File/pdfs/INFORME.pdf> (consultado el 9 de diciembre de 2013), párrafo 4.

Catalán, el antiguo director de CatalunyaCaixa reconoció “errores” en la concesión de hipotecas. Añadió que si el Gobierno hubiese adoptado medidas para limitar la concesión de hipotecas en los años anteriores al estallido de la crisis, “habría sido como entrar en una fiesta” y pedir a la gente “a punto de coger una borrachera” que dejaran de beber.<sup>166</sup>

En enero de 2013, Luis Solórzano Verdugo, ecuatoriano con residencia legal en España, interpuso una demanda contra España ante el Tribunal Europeo de los Derechos Humanos. Alega que los procedimientos de ejecuciones hipotecarias y desahucios de aquel momento vulneraron sus derechos a un juicio justo, a la privacidad y a la vida familiar, a un remedio efectivo y a la libertad de discriminación. En el momento de la redacción de este informe, el Tribunal todavía no había zanjado la admisibilidad de la denuncia.<sup>167</sup>

Las críticas de que el Banco de España, el banco central nacional y supervisor del sistema bancario, no había regido las prácticas crediticias irresponsables durante los años del boom arreciaron en enero de 2013 cuando un informe interno crítico por los propios inspectores del Banco fue filtrado a la prensa. El informe denunciaba que la influencia del poderoso sector bancario había debilitado el papel de supervisión y de sanción del Banco Central, llegando a afirmar que “la forma habitual de reaccionar ante los indicios de delito es mirar hacia otro lado”.<sup>168</sup> La institución española nacional de los derechos humanos, el Defensor del Pueblo, ha culpado a la Oficina de Denuncias del Banco de España por no haber desempeñado su papel de protección de los consumidores contra el mal comportamiento bancario, “rara vez se pronuncia sobre el fondo de las denuncias que los ciudadanos plantean, ya que, con carácter general, considera ajenas a sus competencias las cuestiones que no estén relacionadas con la solvencia de las entidades crediticias”.<sup>169</sup>

---

<sup>166</sup> “El ex director de CatalunyaCaixa admite que concedió hipotecas que ningún otro banco quería”, *EFE*, 8 de julio de 2013, <http://www.20minutos.es/noticia/1865971/o/catalunya/caixa/hipotecas-parlament/> (consultado el 10 de diciembre de 2013).

<sup>167</sup> Demanda 6421/13, registrada ante el Tribunal Europeo de los Derechos Humanos el 24 de enero de 2013. Comunicado por email del Tribunal, 24 de marzo de 2014. En los archivos de Human Rights Watch.

<sup>168</sup> Iñigo de Barrón, “Los inspectores acusan al Banco de España de alterar sus conclusiones”, *El País*, 7 de enero de 2013, [http://economia.elpais.com/economia/2013/01/06/actualidad/1357509251\\_871941.html](http://economia.elpais.com/economia/2013/01/06/actualidad/1357509251_871941.html) (consultado el 6 de febrero de 2014); Tobias Buck, “Bank of Spain rejects audit allegations”, *Financial Times*, 10 de enero de 2013, <http://www.ft.com/intl/cms/s/o/1c89626a-5b4e-11e2-8ccc-00144feab49a.html#axzzzsFhGcuxU> (consultado el 6 de febrero de 2014).

<sup>169</sup> Defensor del Pueblo, “Crisis económica y deudores hipotecarios: actuaciones y propuestas del Defensor del Pueblo”, enero de 2012, [http://www.defensordelpueblo.es/es/Documentacion/Publicaciones/monografico/Documentacion/Crisis\\_Hipotecas\\_2012.pdf](http://www.defensordelpueblo.es/es/Documentacion/Publicaciones/monografico/Documentacion/Crisis_Hipotecas_2012.pdf) (consultado 5 de julio de 2013), p.34.

En una carta de solicitud de información a once bancos españoles, Human Rights Watch solicitó información sobre cualquier investigación interna de las prácticas crediticias. De los siete bancos que contestaron, sólo cuatro contestaron esta pregunta. BBVA declare en su nota detallada:

BBVA es consciente de que durante **2005 y 2006** existieron puntualmente políticas crediticias en la admisión de hipotecas que no respondía en todos los casos a nuestro objetivo de cuidar los intereses de nuestros clientes. Por este motivo, la Entidad, **desde 2007**, implantó una serie de **medidas correctoras** en sus políticas de concesión de créditos hipotecarios para adquisición de vivienda.<sup>170</sup>

Estas medidas comprendieron, entre otras, la revisión y el cese de negocios con agencias inmobiliarias de “peor calidad” y una auditoría interna permanente de la actividad crediticia.

CaixaBank dijo que “las conclusiones generales” de su proceso de auditoría interna “no han puesto de manifiesto la concesión de hipotecas con criterios inadecuados”.<sup>171</sup> Bankia dijo sólo que ha hecho su política crediticia hipotecaria más estricta respecto a, por ejemplo, la evaluación de la capacidad real de pago de una persona.<sup>172</sup> Santander afirmó en su respuesta que “ha aplicado en el pasado y sigue aplicando un estricto marco de gestión de riesgos y de control”.<sup>173</sup> Ni Bankia ni Santander contestaron a la pregunta específica de si habían llevado a cabo investigaciones internas.

---

<sup>170</sup> Nota de Antoni Ballabriga, director global de Responsabilidad y Reputación Corporativas, BBVA, 29 de febrero de 2014, p.15. Énfasis en el original.

<sup>171</sup> Carta de Àngel Pes Guixa, subdirector general de Responsabilidad Social Corporativa y Reputación, CaixaBank, 27 de febrero de 2014.

<sup>172</sup> Carta de José Sevilla, director general de Presidencia, Bankia, 19 de febrero de 2014.

<sup>173</sup> Email de Federico Gómez, director mundial de Sostenibilidad, Santander, 25 de febrero de 2014. Traducción de Human Rights Watch.

## IV. Deuda hipotecaria y alivio de la deuda

Las medidas legislativas adoptadas en 2012 y 2013 proporcionan también recomendaciones para el alivio y, en algunas circunstancias, la cancelación de la deuda. Sin embargo, en España esta reforma no ha llevado a adoptar una ley de insolvencia que cree un mecanismo accesible, justo y eficaz para que las personas sobreendeudadas se puedan liberar de su deuda. Este capítulo se centra en el impacto de la deuda hipotecaria en las personas, la carencia de su sistema efectivo de ajuste de la deuda y los vínculos entre ambos problemas y las obligaciones de España en el ámbito de los derechos humanos.

Una mayoría importante de las personas que han perdido sus hogares, incluidas muchas de las personas entrevistadas en el transcurso de esta investigación, arrastran una deuda sustancial que contrajeron para garantizar una vivienda adecuada en un contexto en que escaseaba la vivienda de alquiler asequible o la vivienda social, se promovía la propiedad activamente y las instituciones financieras concedieron créditos de forma irresponsable. Sin embargo, la crisis de la deuda hipotecaria en España se exacerbó por una falta de vías para la liberación de la deuda hipotecaria, por ejemplo a través de un procedimiento de insolvencia personal accesible. La deuda hipotecaria agobiante afecta a las personas y a las familias que habían conseguido hipotecas y cuya situación financiera se deterioró durante la crisis económica, así como aquellos que contrajeron hipotecas con cláusulas injustas o por la concesión irresponsable de crédito por parte de los bancos.

Este grave sobreendeudamiento hipotecario se produce porque, en parte, la garantía para una hipoteca en España no es la propiedad en sí, sino los bienes actuales y futuros del deudor y sus bienes.

Aunque algunas personas pueden ser capaces de saldar su deuda con la ejecución hipotecaria, otras que han sido embargadas pueden seguir teniendo graves deudas que no pueden pagar y no tienen la opción de declararse insolventes.

Una vez que los tribunales han dictado la ejecución hipotecaria, la propiedad es subastada. En una gran mayoría de casos, ningún comprador privado hace una oferta y los tribunales adjudican la propiedad al banco por un cierto porcentaje del valor tasado de la propiedad en el momento de la compra. Si el valor de la propiedad adjudicada al banco, o

el precio de venta si es vendida a un tercero, es inferior a la deuda total a la institución financiera, el titular de la hipoteca sigue siendo responsable de la diferencia.

El valor de la deuda para el titular de la hipoteca después de la ejecución hipotecaria y la subasta es calculado sobre la base del valor de la deuda hipotecaria pendiente menos la cantidad adjudicada al banco. De este modo, si el titular de una hipoteca le debe al banco 180.000€, y el tribunal adjudica la propiedad al banco por un valor de 70.000€, el titular de la hipoteca seguirá debiendo 110.000€. En los casos en que la persona no ha tenido asesoramiento jurídico gratuito, que elimina la carga de las costas judiciales, el importe de la deuda puede aumentar de modo considerable ya que dichas costas judiciales pueden ascender a varias decenas de miles de euros.

Los tribunales adjudican propiedades a los bancos sobre la base de un porcentaje fijado por la ley del valor tasado de la propiedad en el momento de la concesión de la hipoteca. En estos casos, el valor actual de mercado de la propiedad no se tiene en cuenta; no es un tema de patrimonio negativo.

Hasta julio de 2011, el valor porcentual adjudicado al banco era del 50%, de modo que una propiedad valorada en 100.000€ en el momento del contrato hipotecario sería adjudicado al banco por un valor de 50.000€. Dicho porcentaje fue incrementado en julio de 2011 hasta el 60%, y en mayo de 2013 hasta el 70%. Por lo tanto, una propiedad valorada en 100.000€ en el momento de la compra y subastada hoy será adjudicada al banco por 70.000€.

Mercedes Nube, ecuatoriana de 53 años con dos hijos de 18 y 13 años, empezó a tener problemas para pagar la hipoteca cuando su marido la abandonó en 2006. Consiguió seguir pagando las cuotas hasta octubre de 2007. “El banco me iba enviando cartas y yo les decía que no podía pagar. Entonces me dijeron que iban a pasar a lo judicial”, explicó. Eventualmente, el piso fue embargado; un documento judicial fechado el 8 de enero de 2012 cifraba su deuda en 234.146€ en capital e intereses devengados, más 32.475€ de costas judiciales. El piso fue adjudicado al banco por un valor de 162.420€ dejando a Mercedes con una deuda de 104.000€.<sup>174</sup>

---

<sup>174</sup> Entrevista de Human Rights Watch a Mercedes Nube (seudónimo), Collado Villalba, 22 de mayo de 2013.

La mayor parte de las personas con quienes hablamos y que tienen una deuda hipotecaria han dejado de intentar pagarla, diciendo que no pueden hacerlo por sus escasos ingresos. No pueden declararse insolventes y están intentando negociar con los bancos la cancelación de la deuda a cambio de la propiedad (dación en pago) -que es sólo posible antes de que la propiedad se ponga en subasta- o la quita cuando han perdido definitivamente su propiedad.

## Impacto de la deuda

Una deuda hipotecaria importante tiene consecuencias directas en la vida cotidiana y en las decisiones de todo deudor. En España, como en los demás países, los deudores están registrados en los ficheros de morosos que son accesibles a comerciantes, agencias inmobiliarias y propietarios. Estar en la lista hace difícil, si no imposible, firmar un contrato de alquiler, comprar algo a crédito o incluso contratar un teléfono móvil. “Te ves obligado a vivir en la semiclandestinidad”, dijo un activista.<sup>175</sup> El sobreendeudamiento puede contribuir o aumentar un estado de pobreza, que ha sido descritos en términos de derechos humanos como que implica “privación continua o crónica de los recursos, capacidades, opciones, seguridad y poder necesarios para el disfrute de un nivel de vida adecuado y de otros derechos civiles, culturales, económicos, políticos y sociales”.<sup>176</sup>

Efectivamente, los Gobiernos que fueron llamados a defender en términos de derechos humanos la existencia de sistemas de insolvencia personal que permitían la cancelación de la deuda total o parcial, lo hicieron argumentando que contribuyen a un objetivo rehabilitativo tanto financiero como social, impidiendo que las personas se vuelvan de forma innecesaria y permanente dependientes del sistema de bienestar social, impidiendo el sufrimiento innecesario para las personas implicadas, como también “una pérdida de producción, una necesidad mayor de cuidados y tratamiento, y un aumento de la economía sumergida”.<sup>177</sup>

---

<sup>175</sup> Entrevista de Human Rights Watch a Óscar Chaves Hernández, Federación Regional de Asociaciones Vecinales de Madrid (FRAVM), Madrid, 20 de mayo de 2013.

<sup>176</sup> Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Pobreza y Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, UN Doc. E/C.12/2001/10, 10 de mayo de 2001, párrafo 8, <http://docstore.ohchr.org/SelfServices/FilesHandler.ashx?enc=4sIQ6QSmIBEDzFEovLCuW1AVC1NkPsgUedPIF1vfPMJt%2fYsEtrcMxsdSJSennOy721MaDtijox2Lks3cVYVkf%2beLCUcro1zNyl4YUIZ41iT3pAsT4jbcVnsrcAwGW3> (consultado 24 de abril de 2014).

<sup>177</sup> Tribunal Europeo de Derechos Humanos, *Bäck v. Finland*, sentencia del 20 de octubre de 2004, [http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-61929#{"itemid":\["001-61929"\]}](http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-61929#{) (consultado el 30 de abril de 2014), párrafos 25-36. Traducción de Human Rights Watch.

La exclusión de los que tienen deudas hipotecarias de los foros financieros y sociales y actividades regulares se trasluce en las experiencias de las personas entrevistadas por Human Rights Watch. Xavier R., 49 años, explicó que buscó por todas partes una vivienda de alquiler cuando él, su mujer y sus tres hijos iban a ser desahuciados, pero: “Como estábamos en la lista de morosos, las agencias se negaban. Al final encontramos algo a través de Cáritas”.<sup>178</sup> Desiré tuvo que trasladarse con su marido y con sus dos hijos pequeños al pequeño piso de su hermana hasta que consiguió la ayuda -y los tres meses de fianza- de Cáritas que le permitió alquilar un piso.<sup>179</sup>

Varias personas con deudas importantes dijeron también a Human Rights Watch que temían que el dinero que ganasen con un empleo pudiese estar sujeto al embargo de sueldo para pagar la deuda y que entonces no podrían utilizar el dinero para cubrir otras necesidades básicas. En realidad, en España, a raíz de una reforma de 2011, únicamente los ingresos que superan los 962€ mensuales, ó 1.347€ mensuales si el deudor tiene personas a su cargo, puede estar sujeto al embargo de sueldo si la deuda impagada se refiere a una hipoteca sobre una residencia principal.<sup>180</sup> La mayor parte de las personas entrevistadas durante nuestra investigación vivían con el subsidio de desempleo o con asistencia del Estado, ganando demasiado poco para que se les pudiese embargar el sueldo. Sin embargo, los temores expresados a Human Rights Watch evidenciaron que las personas que luchan con la deuda pueden no ser totalmente conscientes de la existencia de las salvaguardas contra el embargo de sueldo injusto, y que la amenaza de embargo, aunque no se manifestaba, no incentivaba a buscar un empleo legal y regular.

Por ejemplo, Hilda M., madre soltera de 38 años con cinco hijos, dijo que quería trabajar en negro para evitar que le tocasen el sueldo.<sup>181</sup> Anna Olives Lloret, de 34 años, dijo, “No me importa si tengo que trabajar en negro el resto de mi vida... Valoro más mi salud que cualquier cosa que [el banco] me pueda hacer”.<sup>182</sup>

---

<sup>178</sup> Entrevista de Human Rights Watch a Xavier R., Granollers (ciudad próxima a Barcelona), 4 de julio de 2013

<sup>179</sup> Entrevista de Human Rights Watch a Desiré Ortiz, Barcelona, 4 de julio de 2013.

<sup>180</sup> Real Decreto-ley 8/2011, de 1 de Julio, de medidas de apoyo a los deudores hipotecarios, de control del gasto público y cancelación de deudas de empresas y autónomos contraídas por las entidades locales, de fomento de la actividad empresarial e impulso de la rehabilitación y de simplificación administrativa, Capítulo I, artículo 1, <http://www.boe.es/boe/dias/2011/07/07/pdfs/BOE-A-2011-11641.pdf> (consultado el 5 de julio de 2013). El Real Decreto estipula que únicamente los ingresos que superan el 150% del salario mínimo pueden estar sujetos al embargo de sueldo, mientras que dicho importe aumenta con cada persona dependiente.

<sup>181</sup> Entrevista de Human Rights Watch a Hilda M. (seudónimo), Madrid, 24 de mayo de 2013.

<sup>182</sup> Entrevista de Human Rights Watch a Anna Olives Lloret, Tàrraga, 9 de octubre de 2013.

El sobreendeudamiento puede tener un efecto perjudicial para la salud física y mental, y las personas que viven con una deuda importante pueden alejarse de sus amigos y de su familia, ya sea porque les deben dinero, o simplemente porque no pueden permitirse tener relaciones sociales.

Santiago R., profesional de 51 años que se ganaba bien la vida antes de perder su empleo, describió de forma elocuente el impacto que había tenido en su vida la deuda que calculaba en más de 155.000€ teniendo en cuenta 113.000€ de deuda hipotecaria, impuestos sobre la propiedad impagados, las cuotas a la comunidad de propietarios y los créditos de sus amigos:

No puedo ir al dentista a arreglarme la boca, las gafas no me van bien pero no me puedo permitir ir a que me hagan una nueva graduación, no me he comprado ropa desde hace cinco años. No puedo hacer reparar las cosas si se estropean, como el lavavajillas o el coche. Y no te cuento los inventos que hago con la comida. Hago cálculos precisos con la luz y raciono el agua. Me he distanciado de mis amigos. No acepto invitaciones a cenar en casa de mis amigos, porque no tengo dinero para llevarles algo, y no me puedo permitir salir. No puedo ir a mi pueblo porque tendría que salir con los amigos, invitarles a tomar un trago. Sólo salgo a caminar por aquí, si no me quedo encerrado en casa.<sup>183</sup>

## Hacia el alivio de la deuda

El Gobierno ha adoptado algunas medidas para reducir la carga de la deuda en los titulares de la hipoteca, tanto para los que luchan por pagar como para los que han visto sus casas embargadas por impago y que todavía deben importantes sumas de dinero. Sin embargo, estas medidas siguen estando a la discreción de las entidades crediticias. Y el Gobierno todavía no ha reformado los procedimientos de insolvencia para crear una vía justa y accesible para salir del sobreendeudamiento y empezar de nuevo.

Un Real Decreto-Ley de marzo de 2012 creó un “Código de Buenas prácticas voluntario para la reestructuración viable de las deudas con garantía hipotecaria sobre la vivienda habitual”.

---

<sup>183</sup> Entrevista de Human Rights Watch a Santiago R., Barcelona, 8 de octubre de 2013.

El código exige que todos los bancos que se adhieran formalmente propongan una reestructuración financiera e incluso la cancelación de la deuda en algunos casos estrictamente definidos. La ley de mayo de 2013 amplió un poco los criterios de elegibilidad.

Según el Código tal como fue revisado en mayo de 2013, los bancos que han adherido deben adoptar estas medidas únicamente cuando los deudores cumplen *todos* los requisitos siguientes:

- Los ingresos mensuales combinados de la familia son inferiores a 1.597€ (tres veces el IPREM, índice de referencia para la determinación de la necesidad con respecto a las medidas de asistencia pública);
- La unidad familiar no posee otros bienes que puedan satisfacer la deuda;
- La deuda relacionada a la hipoteca está vinculada a la única propiedad de la unidad familiar y fue concedida para su compra; y
- La unidad familiar no tiene otros bienes o avales, o si hay avalistas, la cuota mensual de la hipoteca asciende a más del 50% de sus ganancias netas y no poseen otros bienes que puedan satisfacer la deuda.

El Código de Buenas Prácticas vincula también la elegibilidad para acogerse a estas medidas al importe del precio de compra en relación con el tamaño de la ciudad o municipio en el que se encuentra la propiedad.<sup>184</sup>

Hasta enero de 2014, 97 instituciones financieras habían adherido al Código.<sup>185</sup> Según el Ministro de Economía, Luis de Guindos, a finales de septiembre de 2013, las instituciones financieras recibieron 9.861 solicitudes para acogerse a las disposiciones del código. De las 7.631 solicitudes que fueron resueltas, 4.749 fueron desestimadas (62%); 1.684 fueron resueltas con algún tipo de reestructuración de la deuda, 611 fueron resueltas mediante

---

<sup>184</sup> Código de Buenas Prácticas para la reestructuración viable de las deudas con garantía hipotecaria sobre la vivienda habitual, Anexo, Real Decreto-Ley 6/2012, de 9 de marzo, de medidas urgentes de protección de deudores hipotecarios sin recursos, <http://www.boe.es/boe/dias/2012/03/10/pdfs/BOE-A-2012-3394.pdf> (consultado el 3 de febrero de 2013), revisado por la Ley 1/2013, de 14 de mayo, de medidas para reforzar la protección a los deudores hipotecarios, reestructuración de deuda y alquiler social, publicada en el Boletín Oficial del Estado, Número 116, 15 de mayo de 2013. Por ejemplo en ciudades de un millón o más de habitantes, el precio máximo de compra se fija en 200.000€.

<sup>185</sup> Resolución de 10 de enero de 2014, de la Secretaría de Estado de Economía y Apoyo a la Empresa, por la que se publica la lista de entidades que han comunicado su adhesión al Código de Buenas Prácticas para la reestructuración viable de las deudas con garantía hipotecaria sobre la vivienda habitual, Boletín Oficial del Estado, Número 20, Sec. III, página 4318, 23 de enero de 2014, <http://www.boe.es/boe/dias/2014/01/23/pdfs/BOE-A-2014-686.pdf> (consultado el 18 de febrero de 2014).

dación en pago, y la quita fue otorgada en seis casos.<sup>186</sup> Según los datos publicados por el Ministerio de Economía en marzo de 2014, 3.849 casos fueron resueltos en el último trimestre de 2013. De éstos, 1.529 fueron desestimados. Se acordó alguna forma de reestructuración de la deuda en 1.227 casos, mientras que la dación en pago fue concedida en 397 casos. No se acordó quita.<sup>187</sup>

El que se diese algún tipo de quita en únicamente seis casos refleja la dificultad de lograrlo. Carme Trilla de Cáritas Barcelona dijo que su servicio de mediación sólo había podido garantizar algún tipo de quita en dos de los aproximadamente 450 casos gestionados.<sup>188</sup>

Los bancos pueden renegociar y renegocian los créditos hipotecarios fuera de los parámetros estrictos establecidos en el código. Por ejemplo, BBVA indicó en su respuesta a nuestra carta que había concedido la quita parcial en 1.661 casos hasta el 1 de enero de 2014, desde el principio de la crisis económica. Ello sugiere que la política gubernamental no debería haber establecido criterios tan estrictos, porque, al hacerlo, puede haber perjudicado a los que están endeudados creando obstáculos innecesarios a los que intentan negociar con su entidad crediticia.

Desde el principio, la PAH, la ADICAE (Asociación de Usuarios de Bancos, Cajas y Seguros) y los partidos de la oposición criticaron el limitado alcance del Código de Buenas Prácticas.<sup>189</sup> La PAH constató que los bancos, con quienes ya estaban negociando, empezaron a argumentar que no podían continuar porque las personas afectadas no cumplían los criterios establecidos en el Código.<sup>190</sup> Mónica Guerrero Expósito, por ejemplo, nos dijo que

---

<sup>186</sup> “El Gobierno posibilita 600 daciones en pago y evita más de 1.500 desahucios, según de Guindos”, *idealista.com*, 27 de noviembre de 2013, <http://www.idealista.com/news/archivo/2013/11/27/0693525-el-gobierno-posibilita-600-daciones-en-pago-y-evita-mas-de-1-500-desahucios-segun-de-guindos> (consultado el 12 de diciembre de 2013). En aquella fecha, se habían retirado 581 solicitudes.

<sup>187</sup> Álvaro Romero, “La banca rechaza al 40% de familias que piden acogerse al código antidesahucios”, *El País*, 15 de abril de 2014, [http://economia.elpais.com/economia/2014/04/15/actualidad/1397561940\\_591117.html](http://economia.elpais.com/economia/2014/04/15/actualidad/1397561940_591117.html) (consultado el 28 de abril de 2014).

<sup>188</sup> Entrevista de Human Rights Watch a Carme Trilla, Cáritas Barcelona, 1 de julio de 2013.

<sup>189</sup> “PAH sobre el Código del Gobierno: No están haciendo nada nuevo”, *público.es*, 10 de marzo de 2012, <http://www.publico.es/dinero/425484/pah-sobre-el-codigo-del-gobierno-no-estan-haciendo-nada-nuevo> (consultado el 10 de abril de 2013); ADICAE, “Inseguridad jurídica y desigualdad ante la ley en el Código de buenas prácticas hipotecarias: cómo mantener los privilegios de la banca y aparentar derechos”, 10 de marzo de 2012, <http://usuariosdebancaseguros.adicae.net/?articulo=744> (consultado el 10 de abril de 2013); “El PSOE propone obligar a los bancos ofrecer hipotecas con el piso como única garantía”, *Europapress*, 13 de marzo de 2012, <http://www.elmundo.es/elmundo/2012/03/13/suivienda/1331664071.html> (consultado el 12 de abril de 2013).

<sup>190</sup> Diego Sanz Paratcha, “El Código de buenas prácticas del Gobierno queda en papel mojado”, *Diagonalperiodico.net*, 11 de junio de 2012, <https://www.diagonalperiodico.net/global/codigo-buenas-practicas-del-gobierno-queda-papel-mojado.html> (consultado el 14 de mayo de 2013).

su banco se negaba incluso a discutir la dación en pago porque no cumplía el requisito sobre el importe de hipoteca en relación con el tamaño de la ciudad.<sup>191</sup> Explicó que era víctima de la violencia doméstica (por parte de un ex marido que no estaba implicado en la hipoteca en cuestión), y dijo que le habían dicho “esto no es problema nuestro”.<sup>192</sup>

Silvia Grau, directora de Ofideute, servicio de mediación catalán, dijo “los criterios del Real Decreto-Ley [que estableció el Código voluntario de Buenas Prácticas] no corresponde al perfil de la persona media afectada por la crisis hipotecaria... las comunidades autónomas deben utilizar la norma estatal que viene de Madrid; si pudiéramos, ampliaríamos los criterios para incluir a más personas”.<sup>193</sup>

Una reforma de mayo 2013 incrementó hasta el 70% el valor de la propiedad adjudicada al banco tras embargo, disminuyendo de este modo la deuda total. La reforma estipula también que el deudor queda liberado de la deuda pendiente si devuelve el 80% del crédito en cinco años, o el 65% del crédito en diez años, limitando el interés moratorio durante dicho período.<sup>194</sup> Si bien se trata de un paso adelante, esta medida tiene pocas probabilidades de ayudar a las personas con grandes deudas y que virtualmente no tienen posibilidad de cumplir con este calendario de reembolso. La ley especifica que si no se cumplen estas condiciones, “podrá el acreedor reclamar la totalidad de lo que se le deba”.<sup>195</sup>

En su comentario a la ley, el Banco Central Europeo (BCE) dijo que España necesitaba “un conjunto de medidas más amplias que aborde las causas subyacentes” de la crisis hipotecaria, incluido un marco regulatorio que proporcione incentivos a todas las partes para alcanzar un acuerdo sobre una reestructuración apropiada y razonable de la deuda. El BCE subrayó que “la ejecución hipotecaria debe considerarse el último recurso. Los prestamistas garantizantes deberían estar interesados en evitar la ejecución hipotecaria, que resulta costosa y generalmente produce menos ingresos que las ventas voluntarias, si el hipotecante continúa cumpliendo todas o una parte acordada de sus obligaciones de pago”.<sup>196</sup>

---

<sup>191</sup> Entrevista de Human Rights Watch a Mónica Guerrero Expósito, Barcelona, 4 de julio de 2013.

<sup>192</sup> Ibid.

<sup>193</sup> Entrevista de Human Rights Watch a Silvia Grau, directora, Ofideute, Barcelona, 5 de julio de 2013.

<sup>194</sup> Ley 1/2013, capítulo III, artículo 7 (5) (2). La reforma estipula también que la deuda pendiente puede incrementar exclusivamente en el interés legal del dinero.

<sup>195</sup> Ibid.

<sup>196</sup> Dictamen del Banco Central Europeo de 22 mayo de 2013 sobre protección de los deudores hipotecarios (CON/2013/33), [https://www.ecb.int/ecb/legal/pdf/es\\_con\\_2013\\_33\\_f\\_sign.pdf](https://www.ecb.int/ecb/legal/pdf/es_con_2013_33_f_sign.pdf) (consultado el 16 de octubre de 2013).

### *Dación en pago*

Durante mucho tiempo las hipotecas podían incluir una cláusula de dación en pago. La dación en pago es el término legal para designar el procedimiento mediante el cual el banco de la propiedad hipotecada cancela toda la deuda. Esencialmente, ello significa que la propiedad es la garantía del crédito (hipoteca), de modo que la deuda total es cancelada si el banco toma posesión de la propiedad por la que se ha contraído la hipoteca.

La ley de 2013 hace obligatorio que los bancos que se adhieren al Código de Buenas Prácticas proporcionen la dación en pago a los deudores que, cumpliendo con los estrictos criterios de elegibilidad, no pueden pagar después de doce meses de intentar cumplir las condiciones de reestructuración de la deuda. En estos casos, los deudores pueden pedir quedarse en la propiedad durante un período máximo de dos años, pagando un alquiler anual equivalente al 3% de la deuda total en el momento de concesión de la dación en pago.

La PAH aboga por que la dación en pago sea incorporado a la ley española aplicable a todas las hipotecas. Esto era una disposición clave de la Iniciativa Legislativa Popular que la PAH propuso a finales de 2012 en el Congreso de Diputados, que también proponía la aplicación retroactiva para aliviar las deudas de personas cuyos hogares ya habían sido embargados. Sorprendentemente, el Partido Popular, que tiene la mayoría absoluta parlamentaria, aceptó examinar la iniciativa en febrero de 2013, pero luego adoptó la reforma más limitada que hemos descrito más arriba.

Gracias también a la presión de la PAH, algunos titulares de hipotecas con grandes deudas negociaron con éxito la dación en pago directamente con los bancos incluso antes de la reforma de mayo. Según datos publicados por el Banco de España en enero de 2014, los bancos concedieron la dación en pago en 15.174 casos en 2012, y en 8.856 casos en los primeros meses de 2013.<sup>197</sup> La tabla que figura más abajo presenta la información proporcionada a Human Rights Watch por seis de los siete bancos que respondieron a nuestra carta de solicitud de información. Las cifras no son comparables

---

<sup>197</sup> Nota informativa sobre los procesos de ejecución hipotecaria sobre viviendas. Datos revisados de 2012 y del primer semestre de 2013, 28 de enero de 2014, [http://www.bde.es/f/webbde/GAP/Secciones/SalaPrensa/NotasInformativas/Briefing\\_notes/es/notabe%2028-01-2014.pdf](http://www.bde.es/f/webbde/GAP/Secciones/SalaPrensa/NotasInformativas/Briefing_notes/es/notabe%2028-01-2014.pdf) (consultado el 26 de marzo de 2014). Forman parte de un total de 39.051 embargos en 2012, y de 28.170 embargos en los primeros seis meses de 2013. Todos los datos se refieren a residencias principales.

porque los períodos de tiempo son distintos y porque la dimensión de las carteras hipotecarias de los bancos varían.

Banco	Nº de daciones en pago	Año o período de tiempo
Bankia	4.946	2012-2013
BBVA	9.782	Desde 2009
CaixaBank	6.546	2013
Citi	Más de 660	Desde 2009
NCG Banco S.A.	262	2013
Sabadell	2.335	2013

Santander explicó en su carta: “A nuestro parecer, la dación en pago no puede ser considerada la mejor solución para el deudor porque implica que el acreedor se convierte en el propietario de la vivienda y que el deudor tiene que encontrar otro sitio donde vivir”.<sup>198</sup>

El sobreendeudamiento causado por el impago de las hipotecas en España ha atraído la atención internacional. En junio de 2012, el Comité sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas declaró que estaba “profundamente preocupado” por la situación y porque los bancos no tenían la obligación de aceptar la dación en pago. La Comisión recomendó que España impulse una reforma legislativa “que faculte la dación de la vivienda en pago de la deuda hipotecaria, de modo que esta opción no dependa únicamente de la discrecionalidad de las entidades bancarias”.<sup>199</sup>

En lo que se vio ampliamente como un apoyo a la dación en pago, el Parlamento Europeo adoptó una resolución no vinculante en junio de 2013 instando a los Estados Miembros de la UE a que “impidan que las familias desahuciadas sigan teniendo que devolver sus créditos hipotecarios” y a que “aborden la solución del drama social que plantean los desahucios y la pérdida de la vivienda”.<sup>200</sup> El comisario del Consejo de Europa, Muižnieks,

---

<sup>198</sup> Email de Federico Gómez, Director mundial de Sostenibilidad, Santander, 25 de febrero de 2014.

<sup>199</sup> Comité de la ONU de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Conclusiones finales: España, UN Doc. E/C.12/ESP/CO/5,

[http://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=E%2fC.12%2fESP%2fCO%2f5&Lang=en](http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=E%2fC.12%2fESP%2fCO%2f5&Lang=en) (consultado el 10 de enero de 2013), párrafo 21.

<sup>200</sup> Resolución del Parlamento Europeo de 11 de junio de 2013 sobre la vivienda social en la Unión Europea (2012/2293(INI)), <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2013-0246+o+DOC+XML+Vo//ES> (consultado el 30 de abril de 2014), artículo 11.

observó con preocupación en octubre de 2013 que el marco legislativo español “impone una carga desproporcionada en los hogares endeudados”.<sup>201</sup>

Según un estudio encargado por la Comisión Europea y publicado en diciembre de 2012, ningún país de la UE tiene una aplicación fuerte de la dación en pago que prescribe la ley.<sup>202</sup> Sin embargo, el estudio identificó lo que definía como buenas prácticas en un cierto número de países con respecto a la cancelación de la deuda hipotecaria, incluyendo Francia donde una “comisión por sobreendeudamiento” puede obligar al banco a tomar el valor de venta o de subasta de una propiedad como liquidación total de la deuda y los Países Bajos donde la quita inmediata es posible cuando el deudor no puede pagar una “contribución importante”.<sup>203</sup>

Garantizar que la dación en pago fuese una auténtica opción podría ayudar a miles de decenas de personas en el punto álgido de una ejecución hipotecaria evitar una deuda hipotecaria abrumadora cuando pierden su vivienda. Sin embargo, es necesario un procedimiento justo de insolvencia personal para contribuir a resolver la situación de personas y familias que viven con sobreendeudamiento como resultado de ejecuciones hipotecarias pasadas que les hacen arrastrar deudas hipotecarias que no pueden pagar.

### *Ley española de insolvencia*

La ley española sobre insolvencia está mal diseñada para ayudar a las personas que tienen deuda hipotecaria o cualquier tipo de deuda. La Ley Concursal fue esencialmente diseñada para las actividades empresariales y únicamente sirve para bloquear la ejecución hipotecaria si la deuda hipotecaria está vinculada a una actividad profesional.

En realidad, muy pocas personas se declaran insolventes en España. Según el Instituto Nacional de Estadística, sólo 953 personas sin empresas se declararon insolventes en

---

<sup>201</sup> Informe del Comisario de los Derechos Humanos del Consejo de Europa después de su visita a España del 3 al 7 de junio de 2013, 9 de octubre de 2013, CommDH(2013)18, <https://wcd.coe.int/com.instranet.InstraServlet?command=com.instranet.CmdBlobGet&InstranetImage=2356738&SecMod e=1&DocId=2056532&Usage=2> (consultado el 10 de octubre de 2013), párrafo 27.

<sup>202</sup> London Economics, “Study on means to protect consumers in financial difficulty: Personal bankruptcy, datio in solutum of mortgages, and restrictions on debt collection abusive practices”, diciembre de 2012, [http://ec.europa.eu/internal\\_market/finservices-retail/docs/fsug/papers/debt\\_solutions\\_report\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/internal_market/finservices-retail/docs/fsug/papers/debt_solutions_report_en.pdf) (consultado el 10 de septiembre de 2013), p. 106.

<sup>203</sup> Ibid, pp. 118-120; y p. 200.

2011, frente a 77.854 procedimientos iniciados por los que tienen empresas.<sup>204</sup> Existen pocos incentivos para declararse insolvente ya que las deudas impagadas al final del procedimiento siguen pendientes.<sup>205</sup>

España no es un caso único en Europa. Un documento de trabajo del Fondo Monetario Internacional (FMI) de 2013 concluyó que “el marco de insolvencia en un cierto número de países europeos es débil e ineficaz”.<sup>206</sup> Para dar una respuesta a la crisis hipotecaria, muchos países, como, por ejemplo, Irlanda, han introducido o reformado leyes de insolvencia personal en los últimos años. España reformó su Ley Concursal varias veces, la más reciente en marzo de 2014, pero está diseñada para las empresas y los autónomos cuya deuda está vinculada al negocio, en lugar de para las personas sobreendeudadas.

El Defensor del Pueblo ha criticado la ausencia en España de un marco de insolvencia “de segunda oportunidad”, diciendo que las reformas recientes crean un procedimiento costoso con beneficios limitados para las personas sobreendeudadas.<sup>207</sup> Sin más reformas, ha dicho el Defensor, la mayoría de personas que han ido a la quiebra “tendrán que vivir en su mayoría el resto de su vida pagando a sus acreedores; esta falta de perspectivas socioeconómicas... y la ausencia de posibilidades de mejora pueden llevar a situaciones no deseadas como la economía sumergida”.<sup>208</sup>

Las leyes de insolvencia personal eficientes y justas son particularmente importantes si, como en España, la propiedad no es el único aval del crédito. Los partidarios de un enfoque “de segunda oportunidad” suelen señalar como modelo los Estados Unidos. Un pequeño número de estados de los Estados Unidos tienen lo que se llama “hipotecas sin

---

<sup>204</sup> Citado en London Economics, “Study on means to protect consumers in financial difficulty: Personal bankruptcy, datio in solutum of mortgages, and restrictions on debt collection abusive practices”, diciembre de 2012, [http://ec.europa.eu/internal\\_market/finservices-retail/docs/fsug/papers/debt\\_solutions\\_report\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/internal_market/finservices-retail/docs/fsug/papers/debt_solutions_report_en.pdf) (consultado el 10 de septiembre de 2013), p. 93.

<sup>205</sup> Ibid.

<sup>206</sup> Yan Liu and Christoph B. Rosenberg, “Dealing with Private Debt Distress in the Wake of the European Financial Crisis: A Review of the Economics and Legal Toolbox”, Documento de trabajo del Fondo Monetario Internacional, febrero de 2013, <http://www.imf.org/external/pubs/cat/longres.aspx?sk=40326.0> (consultado el 7 de septiembre de 2013), p. 7. Traducción de Human Rights Watch.

<sup>207</sup> Defensor del Pueblo, “Estudio sobre Crisis Económica e Insolvencia Personal: actuaciones y propuestas del Defensor del Pueblo. Actualización a octubre de 2013”, octubre de 2013, [http://www.defensordelpueblo.es/es/Documentacion/Publicaciones/monografico/Documentacion/Crisis\\_economica\\_e\\_insolvenca\\_personal.pdf](http://www.defensordelpueblo.es/es/Documentacion/Publicaciones/monografico/Documentacion/Crisis_economica_e_insolvenca_personal.pdf) (consultado el 15 de noviembre de 2013), p. 17.

<sup>208</sup> Ibid., p. 29.

recurso” (*nonrecourse mortgages*), en las que el banco sólo puede embargar la propiedad en caso de impago. La mayoría de los Estados tienen variaciones de lo que se llama hipotecas de pleno recurso, como en España, en las que el banco puede perseguir los ingresos y otros bienes para pagar la hipoteca impagada. Sin embargo, las leyes federales de bancarrota se aplican a todo el mundo. De manera amplia, las leyes de bancarrota de los Estados Unidos garantizan la cancelación de la deuda tras unos años de esfuerzo de buena fe para pagar como mínimo una parte de la deuda.

Merece la pena señalar que la Corte Suprema de Estados Unidos en 1934 declaró que el enfoque de segunda oportunidad beneficiaba “al deudor honesto pero desgraciado que cede... la propiedad que le pertenece en el momento de la bancarrota, [dándole] una nueva oportunidad en la vida y un claro espacio para el esfuerzo futuro no obstaculizado por la presión y el desaliento de una deuda preexistente”.<sup>209</sup> Mientras que algunas deudas, como la pensión alimenticia, no pueden ser canceladas según las leyes de bancarrota personal de los Estados Unidos, las deudas de la tarjeta de crédito, las deudas hipotecarias e incluso las deudas de juego pueden ser canceladas según el procedimiento. Los deudores deben demostrar buena fe durante todo el procedimiento, pero no es necesario demostrar que hubo engaño, mal comportamiento o fraude por parte del acreedor.

---

<sup>209</sup> Tribunal Supremo de los Estados Unidos, *Local Loan Co. v. Hunt*, 292 U.S. 234, 244, 54 S. Ct. 695, 699, 78 L. Ed. 1230 (1934). Traducción de Human Rights Watch.

## V. Normas y estándares de los derechos humanos

### El derecho a la vivienda en el derecho internacional

Bajo el derecho internacional de los derechos humanos, el derecho a una vivienda adecuada es una parte integrante clave del derecho a un nivel de vida adecuado, esencial y estrechamente relacionado con el disfrute de la plétora de derechos fundamentales derivados de la dignidad inherente de toda persona.<sup>210</sup> El derecho a una vivienda adecuada es reconocido en la Pacto Internacional sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, la Convención sobre la Eliminación de Todas las formas de Discriminación contra la Mujer y la Convención sobre los Derechos del Niño. España ha ratificado todos estos tratados legales vinculantes.<sup>211</sup>

El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas (CESCR, por sus siglas en inglés), responsable de la aplicación de la conformidad con el PIDESC, interpreta el derecho a la vivienda adecuada como el derecho a vivir en seguridad, paz y dignidad en alguna parte.”<sup>212</sup>

El derecho a la vivienda adecuada no incluye el derecho a la propiedad, o a mantener la propiedad en cualquier circunstancia. Sin embargo, impone a los Estados obligaciones de garantizar la existencia de políticas y legislación para realizar progresivamente el derecho a la vivienda adecuada para todos los segmentos de la propiedad lo más rápidamente

---

<sup>210</sup> Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), adoptado el 16 de diciembre de 1966, G.A. Res. 2200A (XXI), 21 U.N. GAOR Supp. (No. 16) at 49, U.N. Doc. A/6316 (1966),

993 U.N.T.S. 3, entró en vigor el 3 de enero de 1976, artículo 11(1) estableciendo “el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuada para sí y su familia, incluido la alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia.” España ratificó el ICESCR el 27 de abril de 1977.

<sup>211</sup> ICESCR, artículo 11(1); Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación Racial (ICERD), adoptada el 21 de diciembre de 1965, G.A. Res. 2106 (XX), anexo, 20 U.N. GAOR Supp. (No. 14) at 47, U.N. Doc. A/6014 (1966), 660 U.N.T.S. 195, entró en vigor el 4 de enero de 1969, artículo 5(e)(iii); Convención sobre la Eliminación de Todas las formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW), adoptada el 18 de diciembre de 1979, G.A. res. 34/180, 34 U.N. GAOR Supp. (No. 46) at 193, U.N. Doc. A/34/46, entró en vigor el 3 de septiembre de 1981, (artículo 13(2)(H)); Convención sobre los Derechos del Niño (CDN), adoptada el 20 de noviembre de 1989, G.A. Res. 44/25, anexo, 44 U.N. GAOR Supp. (No. 49) at 167, U.N. Doc. A/44/49 (1989), entró en vigor el 2 de septiembre de 1990, artículo 27(3). España entró en el ICERD el 13 de septiembre de 1968, y ratificó la CEDAW el 5 de enero de 1984, y el CRD el 6 de diciembre de 1990.

<sup>212</sup> CESCR, Observación general nº 4, El derecho a una vivienda adecuada (Art. 11 (1)), UN Doc. E/1992/23, 12 de diciembre de 1991, [http://conf-dts1.unog.ch/1%20SPA/Tradutek/Derechos\\_hum\\_Base/CESCR/oo\\_1\\_obs\\_grales\\_Cte%20Dchos%20Ec%20Soc%20Cult.html#GEN4](http://conf-dts1.unog.ch/1%20SPA/Tradutek/Derechos_hum_Base/CESCR/oo_1_obs_grales_Cte%20Dchos%20Ec%20Soc%20Cult.html#GEN4) (consultado el 15 de julio de 2013), párrafo 7.

posible. Los derechos civiles y políticos, incluidos el derecho a la no discriminación y el derecho a remedio efectivo, son importantes garantes del derecho a la vivienda.

Las normas antidiscriminatorias internacionales exigen a los Estados que adopten medidas para eliminar todas las formas de discriminación basada en raza, etnicidad, nacionalidad y sexo, entre otros motivos. Esta obligación incluye el deber de recoger datos adecuados sobre el impacto dispar de las políticas y las legislaciones nacionales o locales y de adoptar medidas adecuadas para garantizar que la situación de grupos específicos, incluidas las mujeres y las minorías, sean tenidos en cuenta de forma adecuada y sean solventados.

La Carta Social Europea revisada contiene una disposición independiente sobre el derecho a la vivienda. El artículo 31 obliga a los Estados a adoptar medidas para promover el acceso a una vivienda de nivel suficiente; prevenir y paliar la situación de carencia de hogar con el fin de eliminarla progresivamente; y hacer el precio de la vivienda asequible a los que carecen de recursos suficientes.<sup>213</sup> Aunque España ratificó la Carta Social Europea de 1961, no ha ratificado la Carta revisada de 1996, ni el protocolo de 1995 que permite las reclamaciones colectivas.

Los derechos económicos y sociales están sometidos a una realización progresiva, reconociéndose así que los Estados requieren recursos suficientes y tiempo para respetar, proteger y cumplir dichos derechos. Sin embargo, el CESCR ha subrayado que el Pacto impone la obligación de “actuar de la forma más expeditiva y eficaz posible para alcanzar ese objetivo”.<sup>214</sup> El Comité también ha subrayado que los períodos de crisis económica no pueden servir de excusa para la inacción:

Las obligaciones dimanantes del Pacto continúan aplicándose y son quizás más pertinentes durante tiempos de contracción económica. Por consiguiente, parece al Comité que un deterioro general en las condiciones de vida y vivienda, que sería directamente atribuible a las decisiones de política general y a las medidas legislativas de los Estados Partes, y a falta

---

<sup>213</sup> Carta Social Europea (revisada), 3 de mayo de 1996, <http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/socialcharter/presentation/escrbooklet/Spanish.pdf> (consultado el 5 de julio de 2013), artículo 31.

<sup>214</sup> CESCR, Observación general nº 3, La índole de las obligaciones de los Estados Partes, UN Doc. E/1991/23, anexo III en 86 (1991), reeditado en la Compilación de Observaciones generales y Recomendaciones generales Adoptadas por los Órganos de los Tratados de Derechos Humanos, UN Doc. HRI/GEN/1/Rev.6 al 14 (2003), <http://www1.umn.edu/humanrts/gencomm/epcomm3.htm> (consultado el 15 de julio de 2013), párrafo 9.

de medidas compensatorias concomitantes, contradiría las obligaciones dimanantes del Pacto.<sup>215</sup>

Independientemente del reparto de competencias nacionales, según la ley internacional, la responsabilidad principal en la implantación de las obligaciones de los derechos recae en los gobiernos nacionales.

## **Normas internacionales sobre desalojos**

El derecho internacional de derechos humanos establece una distinción entre los desalojos forzosos -considerados una infracción grave del derecho internacional- y los desahucios llevados a cabo por la fuerza de acuerdo con la ley y las estipulaciones de los tratados internacionales sobre derechos humanos.<sup>216</sup> Las definiciones de los desalojos forzosos varían, pero los principales componentes son la retirada física forzosa de viviendas o tierra, la ilegalidad del desalojo, la falta de protección legal o de remedios efectivos a las personas afectadas y el no proporcionar una vivienda alternativa adecuada o compensación.

Los desahucios tras un impago de la hipoteca y el embargo bancario no deberían constituir violaciones de los derechos humanos si se llevan a cabo conforme a ley, y mientras las personas afectadas hayan podido recurrir efectivamente el desahucio y han recibido la información apropiada. En la práctica, decenas de miles de desahucios en España, incluidos desahucios a grupos vulnerables que hemos documentado en el presente informe, han sido llevados a cabo bajo un procedimiento legal que no garantizaba a los propietarios un derecho auténtico de recurrir las cláusulas del préstamo impagado, que es la causa del desahucio. Esto, junto a prácticas crediticias irresponsables, sugiere que España no ha garantizado la protección suficiente, en la ley y en la práctica, contra los desahucios.

En este contexto, merece la pena observar que los Principios Básicos y Directrices sobre los Desalojos de las Naciones Unidas instan a los Estados a:

---

<sup>215</sup> CESCR, Observación general nº 4, párrafo 11.

<sup>216</sup> Véase CESCR Observación general Nº7, Desalojos forzosos y el derecho a una vivienda adecuada, <http://www1.umn.edu/humanrts/gencomm/escgencom7.htm> (consultado el 5 de julio de 2013), párrafo 3; Principios básicos y Directrices sobre los Desalojos y el Desplazamiento generados por el Desarrollo, párrafo 4.

Adoptar medidas preventivas especiales para evitar y/o eliminar las causas subyacentes de los desalojos forzosos, tales como la especulación del suelo e inmobiliaria. Los Estados deberían examinar el funcionamiento y la reglamentación de los mercados de la vivienda y la tenencia y, cuando resulte necesario, intervenir para garantizar que las fuerzas del mercado no aumenten la vulnerabilidad ante los desalojos forzosos de los grupos de bajos ingresos y otros grupos marginados.<sup>217</sup>

Independientemente de si algunos desahucios pueden ser categorizados como desalojos forzosos debidos a impago de la hipoteca según los términos del derecho internacional, el Consejo de Europa y el Parlamento Europeo han recomendado que los Estados persigan políticas para evitar los desahucios de las vivienda respetando sus obligaciones de garantizar el derecho a una vivienda adecuada.

El Comité Europeo de Derechos Sociales, el organismo del Consejo de Europa que supervisa la conformidad con la Carta Social Europea, ha definido los desahucios forzosos como “la privación de la vivienda que una persona ocupaba a causa de insolvencia o de una ocupación indebida” y argumentaron que las protecciones jurídicas necesarias en estos casos incluyen una obligación de consultar con las partes afectadas “con el fin de encontrar soluciones alternativas al desahucio”.<sup>218</sup> El Parlamento Europeo adoptó en junio de 2013 una resolución sobre vivienda social urgiendo medidas para dar una respuesta al aumento de desahucios y embargos de propiedades por bancos en varios países de la Unión Europea, e instando a los Estados Miembros a que “se esfuercen por ofrecer soluciones alternativas a los desahucios”.<sup>219</sup>

---

<sup>217</sup> 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 adecuado, UN Doc. A/HRC/4/18, 5 de febrero de 2007, [http://www2.ohchr.org/english/issues/housing/docs/guidelines\\_sp.pdf](http://www2.ohchr.org/english/issues/housing/docs/guidelines_sp.pdf) (consultado el 12 de julio de 2013), párrafo 30.

<sup>218</sup> Comité Europeo de los Derechos Sociales, Conclusiones 2003 (Suecia), [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/socialcharter/conclusions/State/Sweden2003\\_en.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/socialcharter/conclusions/State/Sweden2003_en.pdf) (consultado el 31 de octubre de 2013), p.89. Traducción de Human Rights Watch.

<sup>219</sup> Resolución del Parlamento Europeo del 11 de junio de 2013 sobre la vivienda social en la Unión Europea (2012/2293(INI)), <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2013-0246+0+DOC+XML+Vo//ES> (consultado el 4 de julio de 2013), artículos 1 y 12.

## Vivienda asequible

El CESCR identifica la asequibilidad como un aspecto clave del derecho a una vivienda adecuada.<sup>220</sup> El Comité ha alentado a los Estados a utilizar diversas políticas de la vivienda de modo que “las medidas que se están tomando sean suficientes para realizar el derecho de cada individuo en el tiempo más breve posible de conformidad con el máximo de recursos disponibles”.<sup>221</sup>

Las obligaciones de los Estados a garantizar el derecho a la vivienda adecuada imponen el deber de adoptar todas medidas posibles para garantizar el acceso a una vivienda adecuada al alcance económico de los distintos segmentos de la sociedad. Ello significa, según palabras de la ex relatora especial de la UN para la vivienda adecuada, Raquel Rolnik, promover “una combinación de sistemas de tenencia... para proteger al sector de la vivienda de las perturbaciones económicas y financieras”.<sup>222</sup>

Siguiendo esta lógica, Rolnik alentó recientemente los Estados a adoptar “medidas urgentes a aumentar la disponibilidad de opciones de vivienda adecuada, en particular para las personas más afectadas por los préstamos hipotecarios de alto riesgo o leoninos. Los Estados deben dar prioridad a la financiación y construcción de vivienda pública y a la promoción de la asistencia para la vivienda a fin de abordar los efectos de las crisis económicas y financieras en los más vulnerables”.<sup>223</sup> Para ello, recomendó aumentar el gasto en vivienda social en lugar de recortar los presupuestos.<sup>224</sup>

En una opinión de diciembre de 2012, el Comité Económico y Social Europeo, órgano consultivo de la Unión Europea, argumentó que la vivienda social puede tener la función

---

<sup>220</sup> CESCR, Observación general nº 4, El derecho a la vivienda adecuada (Art. 11(1)), UN Doc. E/1992/23, 12 de diciembre de 1991, [http://conf-dts1.unog.ch/1%20SPA/Tradutek/Derechos\\_hum\\_Base/CESCR/oo\\_1\\_obs\\_grales\\_Cte%20Dchos%20Ec%20Soc%20Cult.html#GEN4](http://conf-dts1.unog.ch/1%20SPA/Tradutek/Derechos_hum_Base/CESCR/oo_1_obs_grales_Cte%20Dchos%20Ec%20Soc%20Cult.html#GEN4) (consultado el 15 de julio de 2013), párrafo 8. El Comité identificó otros seis componentes clave: seguridad jurídica de tenencia; disponibilidad de los servicios, materiales, instalaciones e infraestructura; habitabilidad; accesibilidad; ubicación y adecuación cultural.

<sup>221</sup> *Ibid.*, párrafo 14.

<sup>222</sup> Relatora Especial sobre el derecho a la vivienda adecuada como parte integrante del derecho a una vivienda adecuada y sobre el derecho a la no discriminación en este contexto, Raquel Rolnik, El derecho a la vivienda adecuada, nota del Secretario General, 10 de agosto de 2012, UN Doc. A/67/286, párrafo 71(h), [http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Housing/A-67-286\\_sp.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Housing/A-67-286_sp.pdf) (consultado el 15 de julio de 2013).

<sup>223</sup> *Ibid.*, párrafo 71(m).

<sup>224</sup> *Ibid.*, párrafos 71(n) y (o).

preventiva y correctiva respecto a los fallos del mercado de dar una respuesta a todas las necesidades de vivienda.<sup>225</sup> El Comité advirtió:

En caso de que, por motivos presupuestarios o por una interpretación demasiado restrictiva de la definición de persona desfavorecida o de grupo menos favorecido socialmente, un Estado Miembro ya no puede adaptar la oferta de viviendas sociales a las necesidades reales de sus ciudadanos, de conformidad con sus compromisos internacionales en materia de derecho a la vivienda, el acceso universal a una vivienda digna y asequible sólo sería posible por medio de una fuerte injerencia de los poderes públicos en el mercado privado.<sup>226</sup>

## La obligación internacional de garantizar la reparación

El CESCR ha subrayado que las normas del Pacto “han de ser reconocidas de forma adecuada en el orden jurídico nacional, las personas o los grupos agraviados han de disponer de medios adecuados de reparación, o remedios, y se han de establecer mecanismos adecuados para garantizar la responsabilidad del Gobierno.”<sup>227</sup>

En 2011, la relatora especial de las Naciones Unidas sobre pobreza extrema, Magdalena Sepúlveda, recordó a los Estados su obligación, conforme a la ley internacional sobre derechos humanos, de proteger a las personas contra las vulneraciones de los derechos por terceros, incluyendo a bancos y a entidades del sector financiero.<sup>228</sup> Los Estados deberían garantizar “medios adecuados de reparación para las personas perjudicadas por los actos cometidos por las instituciones del sector financiero, y aprobar reglamentos que desalienten las prácticas nocivas, implantando mecanismos de rendición de cuentas que penalicen las conductas de riesgo y procesen a los autores de las infracciones”.<sup>229</sup>

---

<sup>225</sup> Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre “El reto de definir las viviendas sociales como servicios de interés económico general” (Dictamen de iniciativa), <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52012IE0597&from=EN> (consultado el 1 de agosto de 2013).

<sup>226</sup> *Ibid.*, artículo 5.5.

<sup>227</sup> CESCR, Observación general nº 9 sobre la aplicación doméstica del Pacto, UN Doc. E/C.12/1998/24, 3 de diciembre de 1998, <http://www.esccr-net.org/docs/i/425230> (consultado el 4 de julio de 2013), artículo 1.

<sup>228</sup> Informe de la experta independiente encargada de la cuestión de los derechos humanos y la extrema pobreza, María Magdalena Sepúlveda Carmona, sobre el enfoque basado en los derechos humanos de la recuperación de la crisis económica y financiera global, centrándose en las personas que viven en la pobreza, UN Doc. A/HRC/17/34, 17 de marzo de 2011, <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G11/118/75/PDF/G1111875.pdf?OpenElement> (consultado el 3 de mayo de 2013), párrafo 83.

<sup>229</sup> *Ibid.*, párrafo 84

Las empresas privadas, incluidos los bancos, tienen también responsabilidades en el ámbito de los derechos humanos. En 2008, después de que se produjeron muchas de las prácticas crediticias descritas en el presente informe, el Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas apoyó el marco “Proteger, Respetar y Reparar” que reconocía explícitamente una responsabilidad empresarial respecto a los derechos humanos, y, en 2011, aprobó los “Principios Rectores sobre las Empresas y los Derechos humanos”, que ofrecía recomendaciones especificando algunos pasos que las empresas deberían seguir para implementar sus responsabilidades.<sup>230</sup> Como se expone en dichos documentos, las empresas deberían tener políticas y procedimientos para asegurar el respeto y la no vulneración de los derechos humanos, para evitar la complicidad en las infracciones, para adoptar la diligencia debida adecuada para identificar y mitigar efectivamente los problemas de derechos humanos, y para dar una respuesta adecuada en los casos en que se plantean problemas.

## Obligaciones de derechos humanos, sobreendeudamiento y procedimientos de insolvencia personal

El derecho internacional de derechos humanos no se pronuncia demasiado sobre la deuda personal. La única regla clara, en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP), formula: “Nadie será encarcelado por el solo hecho de no poder cumplir una obligación contractual”.<sup>231</sup>

Sin embargo, cuando el crédito al consumo se ha convertido en un rasgo cada vez más importante de las economías modernas, se está prestando mayor atención a la interacción entre el sobreendeudamiento y la capacidad de disfrutar de los derechos humanos fundamentales como el derecho a un nivel de vida adecuado (incluyendo la alimentación y la vivienda adecuadas) y el derecho a la salud (por el impacto tanto en la salud como en la capacidad de pagar asistencia sanitaria) así como otros derechos.<sup>232</sup> La situación de las

---

<sup>230</sup> Consejo de Derechos Humanos de la ONU, Resolución 8/7, “Mandato del Representante Especial del Secretario General sobre los derechos humanos y las empresas transnacionales y otras empresas”, 18 de junio de 2008; y Resolución del Consejo de Derechos Humanos A/HRC/17/L.17/Rev.1, “Los derechos humanos y las empresas transnacionales y otras empresas”, 16 de junio de 2011.

<sup>231</sup> Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP), adoptado el 16 de diciembre de 1966, G.A.Res. 2200A (XXI), 21 U.N. GAOR Supp. (No. 16) at 52, U.N. Doc. A/6316 (1966), 999 U.N.T.S. 171, entró en vigor el 23 de marzo de 1976, artículo 11. España ratificó el PIDCP el 27 de abril de 1977.

<sup>232</sup> Para una discusión detallada, véase Chrystin Ondersma, “Human Rights Framework for Debt Relief, febrero de 2014, [http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=2390788](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2390788) (consultado el 21 de marzo de 2014).

personas que incurren en deudas que no pueden pagar tras la adquisición de una vivienda, o, dicho de otro modo, deuda hipotecaria, merece especial atención. Por ejemplo, los gobiernos, conscientes de sus obligaciones para asegurar el derecho a un nivel de vida adecuado incluyendo la vivienda asequible, así como otras obligaciones en el ámbito de los derechos humanos, deberían evaluar si sus políticas, o las lagunas en sus políticas, contribuyen a la adquisición de dicha deuda.<sup>233</sup>

Las leyes y las políticas que abordan los derechos y los deberes de acreedores y deudores, incluyendo mediante las opciones de alivio de la deuda, como procedimientos de insolvencia personal, también deben ser evaluadas en referencia a las obligaciones de los derechos humanos. Mientras que los gobiernos tienen un amplio margen para perseguir una amplia gama de políticas sociales, fiscales y económicas, también tienen obligaciones para garantizar que las políticas públicas tengan en cuenta los obstáculos sociales, económicos y estructurales al disfrute y al ejercicio de los derechos humanos a los que se enfrentan los grupos vulnerables de la población. Del mismo modo, deben asegurar que, en el equilibrio de los intereses y los derechos de los distintos actores, incluyendo el interés público, no se imponga una dificultad excesiva en partes específicas sobre el disfrute de los derechos específicos que podría constituir una interferencia ilegal.

Mientras que ni apoya ni crea una obligación a los Estados respecto a la adopción de leyes sobre el ajuste de la deuda, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos ya reconoció positivamente en 2004 que “un marco legislativo para permitir el ajuste de las deudas de personas privadas bajo ciertas condiciones ha sido implantado” en un cierto número de Estados Partes del Tribunal Europeo de Derechos Humanos y que “la legislación de ajuste de la deuda sirve claramente las políticas sociales y económicas legítimas”. También reconoció que los Estados estaban respondiendo a un “interés público urgente en dar a los deudores la posibilidad de buscar un ajuste de deuda en algunas situaciones circunscritas”.<sup>234</sup>

La evaluación de 2004 del Tribunal Europeo sobre el ámbito de las obligaciones gubernamentales en equilibrar los derechos de los acreedores contra el interés público en

---

<sup>233</sup> Lo mismo ocurriría, por ejemplo, con los que se enfrentan a una deuda extrema por créditos concedidos para garantizar asistencia sanitaria necesaria.

<sup>234</sup> Tribunal Europeo de Derechos Humanos, *Bäck v. Finland*, sentencia del 20 de octubre de 2004, [http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-61929#{"itemid":\["001-61929"\]}](http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-61929#{) (consultado el 30 de abril de 2014), párrafos 59-60. Traducción de Human Rights Watch.

crear mecanismos para permitir a las personas ajustar su deuda es también ilustrativa. El Tribunal tuvo que examinar la ley finlandesa (nueva en aquel momento) sobre la insolvencia frente a la denuncia de un acreedor que había alegado que la ley creaba una vulneración injusta y desproporcionada a sus derechos de propiedad como acreedor.<sup>235</sup>

El Gobierno finlandés, al que se unieron los Gobiernos holandés, noruego, sueco y británico, que intervinieron como terceros, defendió las leyes de insolvencia aduciendo que servían un interés público necesario y legítimo, y se refirió a una legislación similar en sus jurisdicciones. El Gobierno finlandés dijo al Tribunal:

El número importante de casos de sobreendeudamiento en el período de tiempo referido fue el resultado del clima económico poco favorable de los 90 y del aumento de crédito por parte de los hogares y las empresas en años anteriores. La comercialización extensiva de créditos, los desarrollos económicos favorables y las expectativas generales de crecimiento económico alentaban a las familias a pedir créditos sin la garantía suficiente de poder pagarlos, y las instituciones de crédito no se habían preocupado suficientemente por verificar la solvencia de los deudores. Un aumento súbito y fuerte del desempleo, la reducción de los ingresos netos de las familias, un aumento considerable de los niveles de interés y un fuerte descenso de los precios de la vivienda habían creado una fuerte presión social y política para establecer un sistema en el que las cargas de deuda irracional en las personas privadas podían resolverse.<sup>236</sup>

El Gobierno explicó que el objetivo del marco de la insolvencia era impedir “los efectos negativos de la insolvencia en la sociedad en su totalidad, como la exclusión social, los problemas sanitarios y sociales y una expansión de la economía sumergida”.<sup>237</sup> El Gobierno argumentó además que el marco de la insolvencia había conducido a “menos

---

<sup>235</sup> El Protocolo 1 del Convenio Europeo de Derechos Humanos estipula que “Toda persona física o moral tiene derecho al respeto de sus bienes. Nadie será privado de su propiedad sino por causa de utilidad pública y en las condiciones previstas por la ley y por los principios generales del Derecho Internacional. Las disposiciones se entienden sin perjuicio del derecho que tienen los Estados de dictar las leyes que estimen necesarias para la reglamentación del uso de los bienes de acuerdo con el interés general...” El Protocolo adicional del Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, 213 U.N.T.S 262, entró en vigor el 18 de mayo de 1954, artículo 1.

<sup>236</sup> Tribunal Europeo de los Derechos Humanos, *Bäck vs. Finland*, párrafo 46. Traducción de Human Rights Watch.

<sup>237</sup> *Ibid.*, párrafo 45.

necesidad de recurrir inútilmente al sistema judicial y a las autoridades encargadas de hacer cumplir la ley. También disminuyó la necesidad de asistencia social”.<sup>238</sup>

El Tribunal confirmó la legislación del Gobierno apuntando no sólo que la legislación de ajuste de la deuda “es claramente favorable a las políticas sociales y económicas legítimas”, sino también que la aplicación de la legislación en el caso específico había respetado las garantías procesales y no había significado una carga excesiva para el demandante.<sup>239</sup> El Tribunal también observó que el acreedor había aceptado el riesgo de la pérdida financiera, y que la aplicación retroactiva de la legislación de insolvencia a un contrato firmado antes de que estuviese en vigor estaba justificada.<sup>240</sup>

El Comité de Ministros del Consejo de Europa adoptó en 2007 una recomendación a sus 47 Estados miembros, incluida España, sobre las soluciones legales a los problemas de deuda. La recomendación afirmaba que el sobreendeudamiento se había convertido en un grave problema, “que frecuentemente lleva a problemas sociales y sanitarios y a la exclusión social de las familias y puede poner en peligro las necesidades básicas de los niños”.<sup>241</sup> La recomendación dibujaba una serie de medidas que los Estados Miembros deberían adoptar para impedir el sobreendeudamiento, aliviar las consecuencias de la deuda para evitar la exclusión social y proporcionar mecanismos para la rehabilitación de personas y familias sobreendeudadas “teniendo debidamente en cuenta su dignidad humana”.<sup>242</sup>

En las notas explicativas adjuntas a la recomendación, el Consejo de Europa subrayó las consecuencias a largo plazo del sobreendeudamiento para las personas, las familias y la sociedad en su totalidad.

---

<sup>238</sup> Ibid., párrafo 46.

<sup>239</sup> Ibid., párrafos 53, 60, y 62-70.

<sup>240</sup> Ibid., párrafos 62 y 68. Sobre la retroactividad, el Tribunal dijo “en la legislación social correctiva y, en particular, en el ámbito del ajuste de la deuda... debe estar abierto para que el poder legislativo tome medidas que afectan la ejecución de contratos concluidos con anterioridad con el fin de alcanzar el objetivo de la política adoptada. Además, otros Estados Miembros del Consejo de Europa como Noruega y Suecia han introducido legislación que permite el ajuste de las deudas contraídas antes de su entrada en vigor.” Traducción de Human Rights Watch. Ibid., párrafo 68.

<sup>241</sup> Recomendación del Comité de Ministros del Consejo de Europa a los Estados Miembros sobre las soluciones legales a los problemas de deuda, Consejo de Europa CM/Rec (2007)8, <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1155927> (consultado el 28 de octubre de 2013), párrafo 5. Traducción de Human Rights Watch

<sup>242</sup> Memorándum explicativo de la Recomendación del Consejo de Ministros a los Estados Miembros sobre las soluciones legales a la deuda personal, [https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CM\(2007\)78&Language=lanEnglish&Ver=add1&Site=CM&BackColorInternet=DBDCF2&BackColorIntranet=FDC864&BackColorLogged=FDC864](https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CM(2007)78&Language=lanEnglish&Ver=add1&Site=CM&BackColorInternet=DBDCF2&BackColorIntranet=FDC864&BackColorLogged=FDC864) (consultado el 8 de octubre de 2013), párrafo 19. Traducción de Human Rights Watch.

El sobreendeudamiento puede tener un impacto fuertemente adverso en el desarrollo de los niños... Puede no sólo reducir la capacidad de los miembros adultos de la familia de volver a iniciar una actividad que genere ingresos, sino, entre otras cosas, también puede impedir o limitar considerablemente la misma capacidad en sus hijos... Ello no es sólo perjudicial para las personas y las familias afectadas, sino también para la sociedad en general porque sufre una pérdida financiera obvia. Por ello, uno de los motivos esenciales de la rehabilitación debería ser la inclusión social y financiera de las personas y familias sobreendeudadas.<sup>243</sup>

Con este fin, la recomendación insta a los Estados a permitir “la descarga parcial o total de las deudas... cuando otras medidas han demostrado ser ineficaces, para dar [a las personas y a las familias] una nueva oportunidad para iniciar actividades económicas y sociales”.<sup>244</sup> El Consejo de Europa también recomendó una definición amplia del sobreendeudamiento, el uso de procedimientos extrajudiciales, y evitar “las pruebas de buena fe” a los deudores porque es imposible definir la buena fe. Las recomendaciones del Consejo de Europa no son vinculantes.

La actitud de ambos órganos del Consejo de Europa está también en consonancia con los argumentos del Banco Mundial a favor de los procedimientos de insolvencia personal en beneficio de las personas y de las sociedades en general. En un estudio detallado sobre los procedimientos de insolvencia publicado en 2013, el Banco Mundial observa el impacto negativo del sobreendeudamiento en las personas, incluyendo “problemas psíquicos graves e incluso problemas físicos” debidos al alto nivel de estrés y ansiedad, y afirmó que “los políticos en todo el mundo han concluido que aliviar el dolor a largo plazo y el sufrimiento de estos deudores es un objetivo útil en sí”.<sup>245</sup> El estudio también observa los costes del sobreendeudamiento para la sociedad, incluido el consumo de prestaciones sociales y problemas de salud crónicos que imponen una carga en los sistemas sanitarios.<sup>246</sup>

---

<sup>243</sup> Ibid, párrafos 28 y 36.

<sup>244</sup> Recomendación del Consejo de Ministros a los Estados Miembros sobre las soluciones legales a los problemas de deuda, Consejo de Europa CM/Rec (2007)8, párrafo 4(h).

<sup>245</sup> Banco Mundial, Informe sobre el Tratamiento de la Insolvencia de las Personas físicas, párrafos 71-73. Traducción de Human Rights Watch.

<sup>246</sup> Ibid., párrafo 100.

Al reconocer sus preocupaciones sobre los mercados del crédito hipotecario desestabilizadores, el Banco Mundial observa que se han desarrollado sistemas para lograr un equilibrio entre estas preocupaciones y los intereses de los deudores hipotecarios “especialmente a la luz de los efectos negativos de la actividad de ejecución hipotecaria masiva en los valores descendentes de la vivienda en un momento de crisis sistémica”. Ello implica que los acreedores aceptan “la realidad del estado desesperado de los deudores... y... la capacidad de pago que los deudores pueden ofrecer de forma realista”.<sup>247</sup> El Banco Mundial define un procedimiento de insolvencia que funciona bien como aquel que, a partir de ciertos requisitos de entrada, proporciona un alivio relativamente rápido a aquellos “cuyos medios previsiblemente serán agotados por sus obligaciones de pago de la deuda durante un período de tiempo prolongado” -dicho de otro modo, el sobreendeudamiento- permitiendo a estas personas que constituirían un “porcentaje limitado de todos los deudores” recuperar su capacidad de autonomía.<sup>248</sup>

---

<sup>247</sup> Ibid., párrafo 448.

<sup>248</sup> Ibid., párrafo 39.

## Agradecimientos

Judith Sunderland, investigadora sénior de la división Europa y Asia Central de Human Rights Watch, es la autora de este informe que se basa en la investigación que condujo en España en 2013. El informe fue editado por Hugh Williamson, director de la división Europa y Asia Central. Fue revisado por Arvind Ganesan, director del programa de Negocios y Derechos Humanos, Liesl Gertholtz, directora de la División de Derechos de la Mujer, y Alice Farmer, investigadora de la División Derechos del Niño. Veronika Szente Goldston, directora de Incidencia de la división Europa y Asia Central, revisó el informe y contribuyó a la formulación de las recomendaciones. Aisling Reidy, asesora jurídica sénior, hizo la revisión jurídica, y Tom Porteous, subdirector de programas, hizo la revisión de programas. El informe fue traducido al español por Margarita Estapé.

Adrian Klocke, consultor en la División Europa y Asia Central, contribuyó con su investigación de soporte y su análisis. Annkatrin Tritschoks, asistente de la División Europa y Asia Central, ofreció asistencia a la producción. El informe fue preparado para su publicación por Grace Choi, directora de publicaciones, y Fitzroy Hepkins, director administrativo.

Human Rights Watch querría dar las gracias a los activistas comprometidos de la Plataforma de Afectados por la Hipoteca por compartir sus conocimientos, su análisis y su pasión. En particular, damos las gracias a Rafael Mayoral, Remedios Galbert, Eva Correidora y Ada Colau. Óscar Vicente Pérez de la Federación Regional de Asociaciones Vecinales de Madrid, Aida Quinatoa de CONADEE, Sonia Olea de Cáritas y María Naredo merecen nuestro total agradecimiento por su ayuda. También damos las gracias a Toni Algaba que aceptó revisar una primera versión del informe.

Por último, querríamos dar las gracias a los hombres y mujeres que aceptaron hablar con nosotros abiertamente, a veces en los hogares que estaban a punto de perder, sobre su experiencia y sobre el impacto en sus vidas y en las de sus seres queridos.



Desde que se desató la crisis económica en 2007, los bancos han ejecutado las hipotecas de más de 500.000 propiedades en España, cargando a las familias con una importante deuda hipotecaria incluso después del embargo de la propiedad. La crisis social española en torno a los desahucios y la deuda se produce con un telón de fondo de políticas gubernamentales que durante décadas promovieron la vivienda propia en detrimento de la provisión de un parque suficiente de viviendas de alquiler y suficiente inversión en las viviendas sociales en alquiler. Todo ello, junto a una escasa supervisión que toleró prácticas de préstamo dudosas por parte de entidades financieras e intermediarios, dio lugar a una deuda hipotecaria insostenible, especialmente entre los grupos vulnerables. El Gobierno ha tomado algunas medidas para abordar la crisis, incluida una moratoria de dos años sobre los desahucios para algunas familias y medidas para la reducción de la deuda, pero los limitados criterios para determinar las ayudas excluyen a muchos necesitados.

El informe *Sueños rotos*, basado en entrevistas a hombres y mujeres que han sido o están a punto de ser desahuciados, organizaciones de la sociedad civil y funcionarios del Gobierno, documenta los fallos de las políticas españolas que carecían de medidas efectivas para prevenir la crisis hipotecaria o medidas para contener suficientemente y aliviar su impacto sobre los grupos vulnerables, incluyendo inmigrantes, mujeres cabeza de familia, víctimas de abuso económico (una variante de la violencia doméstica) y niños. La ausencia de un régimen de insolvencia personal accesible en España deja a las personas con problemas de sobreendeudamiento sin ninguna posibilidad de liberarse de su deuda hipotecaria.

El informe hace un llamamiento a las autoridades españolas para que adopten medidas para ayudar a que un mayor número de personas y familias pueda evitar los desahucios, asegurar una vivienda asequible y garantizar su acceso a un proceso equitativo para la reestructuración, al alivio y la cancelación de las deudas. También instamos al Gobierno de España a que desarrolle políticas y mecanismos más claros para ayudar a las mujeres cabeza de familias y aquellas atadas por sus hipotecas a ex parejas maltratadoras u hostiles.

*(arriba) Una mujer sentada al lado de su equipaje durante su desahucio en Madrid, España, 5 de noviembre de 2013. Su desahucio fue posteriormente aplazado dos meses gracias a la ayuda de la Plataforma de Afectados por la Hipoteca.*

© 2013 Andres Kudacki/AP Photo

*(portada) Una mujer recoge su ropa de su habitación tras recibir el aviso de desahucio en Terrassa, España, 19 de octubre de 2012.*

© 2012 Samuel Arranda/  
The New York Times.