

---

**SER INMIGRANTE Y VIVIR EN ESPAÑA EN UN CONTEXTO DE  
CRISIS INTERNACIONAL: ANÁLISIS CRÍTICO DE LA EVOLUCIÓN  
DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE INMIGRACIÓN Y VIVIENDA<sup>1</sup>**

***BEING IMMIGRANT AND LIVING IN SPAIN IN A CONTEXT OF  
INTERNATIONAL CRISIS: CRITICAL ANALYSIS OF THE EVOLUTION  
OF IMMIGRATION AND HOUSING PUBLIC POLICIES***

**Diego Pascual López Carmona<sup>2</sup>**

**Manuel Hernández Pedreño<sup>3</sup>**

**TRABAJO SOCIAL GLOBAL 2015, 5 (8), 68-89**

---

**Resumen**

El acceso y la permanencia en una vivienda digna constituyen elementos fundamentales en los procesos de inclusión social. Los inmigrantes son un colectivo tradicionalmente vulnerable ante los procesos de exclusión residencial y, desde el origen de la crisis, esta vulnerabilidad se ha visto incrementada, en gran medida por su expulsión del mercado de trabajo. Desde el enfoque de las trayectorias residenciales de los inmigrantes, se ha analizado la situación actual de la exclusión residencial de este colectivo en España. Para ello se han combinado técnicas cuantitativas con revisión de estudios previos y legislaciones. Mediante el análisis cuantitativo realizado con datos procedentes de las principales fuentes estadísticas oficiales, se han analizado las principales problemáticas que afectan a los inmigrantes en relación con la exclusión residencial. Posteriormente, se ha realizado un análisis de la evolución y el impacto de las políticas públicas destinadas a combatir la exclusión residencial de los inmigrantes en España. Finalmente, se presenta un diagnóstico de la situación actual.

---

<sup>1</sup> Este trabajo fue presentado, en su primera versión, como ponencia del *I Congreso Internacional de Facultades y Escuelas de Trabajo Social*, celebrado en abril de 2014 en Murcia (España). Se publica ahora como artículo, una vez transformado/adaptado por sus autores, aceptado por TSG, y superado el proceso de revisión por pares, y previa autorización de los editores de las Actas del referido Congreso. [N. de Ed.]

<sup>2</sup> Universidad de Murcia. España. (Correspondencia: diegolopez@cepaim.org)

<sup>3</sup> Universidad de Murcia. España.

---

Recibido: **15-11-2014**    Revisado: **22-12-2014**    Aceptado: **14-01-2015**    Publicado: **25-06-2015**

---

Identificador permanente de este artículo: <http://hdl.handle.net/10481/36791>

## Abstract

*The access to and the stay in a decent housing are key elements in social inclusion processes. Immigrants are a traditionally vulnerable group to residential exclusion processes and since the beginning of this economic crisis, this vulnerability has greatly increased due to immigrants have been excluded from the labour market. From the approach of the immigrants' residential trajectories, the current residential situation of immigrants in Spain has been analysed. For that purpose, quantitative techniques and the review of previous studies and legislations have been combined. By the quantitative analysis carried out with data from the official statistical sources, the main problems affecting immigrants in terms of residential exclusion have been analysed. Subsequently, an analysis of the evolution and impact of the public policies aimed at combating the immigrants' social exclusion in Spain has been carried out. Finally, a diagnosis of the current situation is submitted.*

---

PC.- trayectorias residenciales; inmigración; exclusión residencial; políticas públicas.

KW.- residential trajectories, decent housing; immigration; residential exclusion; public policies.

---

## Introducción

Numerosos estudios han puesto de manifiesto cómo, desde el comienzo de la crisis, la población inmigrante en Europa y, en particular en España, ha sufrido un deterioro importante en su ya de por sí vulnerable situación social (Solanes, 2008; Hernández Pedreño, 2008; Colectivo IOE, 2012). Su expulsión del mercado de trabajo y la prolongación de la situación de desempleados, en el caso de los inmigrantes, conlleva el incremento de las dificultades para permanecer en el país de acogida debido a la progresiva pérdida de derechos de ciudadanía (exclusión del sistema sanitario, agotamiento de prestaciones sociales, dificultades para renovar permisos de trabajo y de residencia, etc.). Esta situación viene a empeorar una cuestión no resuelta en los periodos de bonanza económica, y que es clave para la integración social efectiva, el acceso y la permanencia en una vivienda digna (Colectivo IOE, 2005; Sánchez Morales, 2009; Hernández Pedreño y López Carmona, 2013). A día de hoy la mayoría de inmigrantes en España sigue teniendo serias dificultades para acceder al mercado libre, debido a las condiciones que este les impone (justificación de ingresos, avales bancarios, etc.), al tiempo que numerosos propietarios e inmobiliarias no alquilan a extranjeros, les exigen más requisitos que a la población autóctona o les ofrecen viviendas ubicadas en determinados barrios (EAPN, 2013).

En contraste con la realidad descrita, en este trabajo se analiza cómo, progresivamente en España, se han ido retirando los apoyos institucionales, principalmente de las Administraciones Públicas, que en su día se pusieron en marcha para promover la inclusión residencial de los inmigrantes; al tiempo que seguimos sin suscribir los acuerdos internacionales que nos comprometerían para llevar a cabo políticas públicas verdaderamente eficaces que promuevan la inserción residencial de los colectivos más desfavorecidos.

## **1. Metodología**

En el desarrollo de esta investigación se han combinado técnicas cuantitativas, revisión bibliográfica de estudios previos, además de los principales textos jurídicos que regulan la materia estudiada. Se ha empleado el análisis cuantitativo para el estudio de los datos de la Encuesta de Condiciones de Vida de Eurostat, el Censo de Población y Vivienda y la Encuesta de Personas sin Hogar que realiza el Instituto Nacional de Estadística. Mediante este análisis y la revisión bibliográfica se ha podido realizar una sintética caracterización de la situación residencial actual de los inmigrantes en España. Por otro lado, mediante la revisión de los principales textos jurídicos, se ha analizado la evolución reciente de las principales políticas públicas en materia de vivienda e inmigración.

## **2. Resultados**

A continuación se presenta una caracterización de la situación residencial de los inmigrantes en España, a partir de la introducción de un breve análisis de las tendencias españolas y europeas del mercado de la vivienda en sus diferentes modalidades. Posteriormente, se describe una perspectiva dinámica de análisis de la inserción residencial de los inmigrantes, avalada por las aportaciones de autores de relativo prestigio, para los que la inserción residencial debe ser estudiada como un proceso (Colectivo IOE, 2005; Bayona, 2008; Hernández Pedreño y López Carmona, 2013). Dicha perspectiva, al introducir la variable temporal, permite analizar en términos de trayectorias residenciales, de forma dinámica, la cuestión de la inserción residencial de los inmigrantes en dos contextos socioeconómicos sustancialmente distintos: el periodo de bonanza económica y la posterior crisis. Más

adelante, se analizan los principales indicadores que permiten medir la exclusión residencial y cómo ésta afecta a los inmigrantes; finalizando con una revisión de las principales Políticas Públicas que han contribuido a construir la situación socio-residencial de los inmigrantes en España.

## 2.1. Tendencias y desequilibrios en los regímenes de tenencia del mercado de la vivienda

Mediante el análisis de los regímenes de tenencia de la vivienda, se pueden inducir cuáles han sido las principales estrategias que han seguido los países en sus políticas de vivienda. En esta línea, algunos autores han concluido que en Europa, desde mediados de los 60, se ha producido una tendencia a la baja en el parque de alquiler en su conjunto (incluyendo alquiler libre y social), al tiempo que la propiedad se ha ido consolidando como la principal opción (Trilla, 2001).

Si bien esto es así, como se puede constatar en la tabla 1, los desequilibrios entre la propiedad y el alquiler son diferentes según el país. Así, se puede observar que en países como Luxemburgo, Suecia, Países Bajos o Dinamarca estos desequilibrios son inferiores al resto. Además, a pesar de que la modalidad de vivienda de alquiler social también ha descendido en su globalidad desde mediados de los 60, existen grandes diferencias según países, y se puede observar que, mientras en España se cuenta con tan sólo un 8,3% de viviendas de este tipo, en países como Francia, Reino Unido, Eslovenia o Austria, tienen más de un 15%.

**Tabla 1. Distribución de la población según régimen de tenencia de la vivienda, Unión Europea, 2012.**

País	Régimen de tenencia		
	Propiedad	Alquiler libre	Alquiler Subvencionado (incluidas viviendas cedidas)
Rumania	96,6	0,8	2,6
Lituania	91,9	1,4	6,7
Hungría	90,5	2,8	6,7
Eslovaquia	90,4	7,8	1,8
Croacia	89,5	1,6	8,9
Bulgaria	87,4	1,3	11,3
Noruega	84,8	9,1	6,1

País	Régimen de tenencia		
	Propiedad	Alquiler libre	Alquiler Subvencionado (incluidas viviendas cedidas)
Polonia	82,4	4,0	13,6
Estonia	82,2	3,0	14,7
Malta	81,8	2,4	15,8
Latvia	81,5	7,8	10,7
República Checa	80,4	13,2	6,4
<b>España</b>	<b>78,9</b>	<b>12,7</b>	<b>8,3</b>
Islandia	77,3	13,0	9,7
Eslovenia	76,2	5,5	18,3
Grecia	75,9	18,2	5,9
Portugal	74,5	10,9	14,5
Italia	74,1	13,3	12,6
Finlandia	73,9	10,5	15,6
Chipre	73,2	11,5	15,3
Bélgica	72,3	18,5	9,2
Luxemburgo	70,8	24,6	4,6
Suecia	70,1	29,7	0,2
Países Bajos	67,5	32,1	0,4
Reino Unido	66,7	15,9	17,5
Dinamarca	64,3	35,4	0,3
Francia	63,7	19,5	16,8
Austria	57,5	26,1	16,4
Alemania	53,3	38,6	8,1
Suiza	43,9	51,6	4,5

Fuente: Elaboración propia a partir de Encuesta de Condiciones de Vida, Eurostat, 2012.

En España, los desequilibrios entre la propiedad y el alquiler responden en gran medida a dos elementos clave. Uno de ellos es la legislación en materia de arrendamientos urbanos del franquismo, el Decreto 4104/ 1964 de 24 de diciembre por el que se aprobó el Texto Refundido de la Ley de Arrendamientos Urbanos. Un texto que si bien pretendía asegurar el acceso y la permanencia en una vivienda de alquiler, para un ingente número de personas, en un contexto económico y social de postguerra devastador, consiguió, con sus medidas excesivamente proteccionistas hacia el inquilino (cesión intervivos, subrogación del inquilino, prolongación forzosa del contrato, mantenimiento de precios sin actualización de la renta, etc.), que el mercado libre optara por la construcción de vivienda en propiedad como la opción más rentable. Posteriormente, las políticas que han regulado o han tenido repercusión en los arrendamientos urbanos, como la comúnmente conocida como el Decreto Boyer (Real Decreto Ley 2/1.985), la Ley de Arrendamientos Urbanos (Ley

29/1.994), o las modificaciones introducidas en ésta por la Ley 4/2.013 de 4 de junio, de medidas de flexibilización y fomento del mercado del alquiler de viviendas que entró en vigor el 6 de junio de 2013; todas ellas han intentado corregir dichos desequilibrios.

Por otro lado, el mercado libre de vivienda en propiedad no sólo ha sido más rentable para promotores inmobiliarios, sino también para un gran número de ahorradores particulares, empresarios y entidades financieras; ya que, durante décadas, en España ha sido mucho más rentable invertir en activos inmobiliarios que en activos financieros, pues la vivienda en propiedad se ha considerado como un bien de inversión y especulación, más que como uno de primera necesidad.

## **2.2. Procesos de inserción residencial de los inmigrantes en España: el impacto de la crisis.**

Diversos estudios avalan que el enfoque más adecuado para analizar los procesos de inserción residencial de los inmigrantes es aquel que adopte un carácter dinámico. Por lo tanto, para conseguir dicho cometido en el análisis deberán contemplarse variables tales como el tiempo de residencia en la sociedad de acogida, la existencia o inexistencia de redes familiares y de apoyo social, o el sexo (Colectivo IOE, 2005; Bayona, 2008, Hernández Pedreño y López Carmona, 2013). Este enfoque queda explicado de forma sintética en la descripción de las trayectorias residenciales de los inmigrantes, que se presenta en la tabla 2. En ella se puede observar que los inmigrantes, dependiendo de la fase del proceso migratorio en la que se encuentren, pueden sufrir distintos riesgos asociados a la exclusión residencial.

Durante la primera fase, el inmigrante recién llegado tiene una urgencia mayor de alojamiento y dispone de menor información (Leralta Piñán, 2005: 162). La vivienda adquiere un carácter de refugio temporal, debido a la necesidad del recién llegado de instalarse en algún lugar, a menudo sin tiempo para valorar las condiciones materiales y de habitabilidad de este.

Es en la segunda fase, una vez que el inmigrante ya cuenta con información suficiente sobre el mercado de la vivienda y dispone de ciertos recursos económicos, cuando puede elegir un nuevo espacio de convivencia, aunque todavía de forma provisional. Además, durante este periodo, a menudo ponen en marcha estrategias de reunificación familiar y suelen alojarse con familiares o amigos.

La tercera etapa suele coincidir con la reunificación familiar y el objetivo es conseguir estabilidad relacional. Para ello, intentarán acceder a su vivienda habitual de forma estable, ya sea en régimen de alquiler o en propiedad, y mejorar sus condiciones residenciales.

**Tabla 2. Trayectorias residenciales de los inmigrantes.**

<b>Fase</b>	<b>Riesgo</b>
Llegada	Subarriendo, hacinamiento, alojamiento de acogida, ocupaciones ilegales, vivir en la calle.
Regularización	Infravivienda de alquiler, recelos y desconfianza, estafas, segregación espacial.
Estabilización Desestabilización Retorno	Alquiler / compra, conflictos vecinales, problemas con el pago del alquiler / hipoteca, desahucio.

Fuente: Colectivo IOE (2005); Hernández Pedreño y López Carmona (2013).

Sin embargo, la crisis económica actual ha truncado en gran medida los proyectos de estabilización de una buena parte de los extranjeros en España, pudiendo considerar tres escenarios posibles en una cuarta etapa de las trayectorias residenciales de los inmigrantes, muy vinculada con la situación laboral y familiar existente. Así, el escenario favorable sería de consolidación del proyecto migratorio en España y, por tanto, la mejora residencial (vivienda más amplia, cercana al trabajo, tendencia a la propiedad, etc.). El segundo escenario sería desfavorable, pues conlleva un retroceso en las condiciones residenciales vinculadas con el fracaso laboral; si bien persiste el proyecto migratorio en España, se ve abocado a una gran desestabilización y, por tanto, a necesitar apoyo social e institucional en el alojamiento. El tercer escenario, el retorno, también puede interpretarse como desfavorable -aunque para algunos la crisis fuese la fecha de caducidad de la experiencia migratoria, digamos por motivos “naturales”-; por tanto, la opción de retorno derivará en situaciones residenciales en el país de origen que dependerán del “éxito” o “fracaso” laboral tenido en España. Aunque el proyecto suponga un retorno, es frecuente también la dirección de los ahorros hacia la adquisición de la vivienda, aunque, en este caso, en el país de procedencia; siendo muchos los inmigrantes que envían remesas a sus países de origen

para el pago de la hipoteca de una vivienda que les permita encontrar mejores condiciones residenciales a su vuelta.

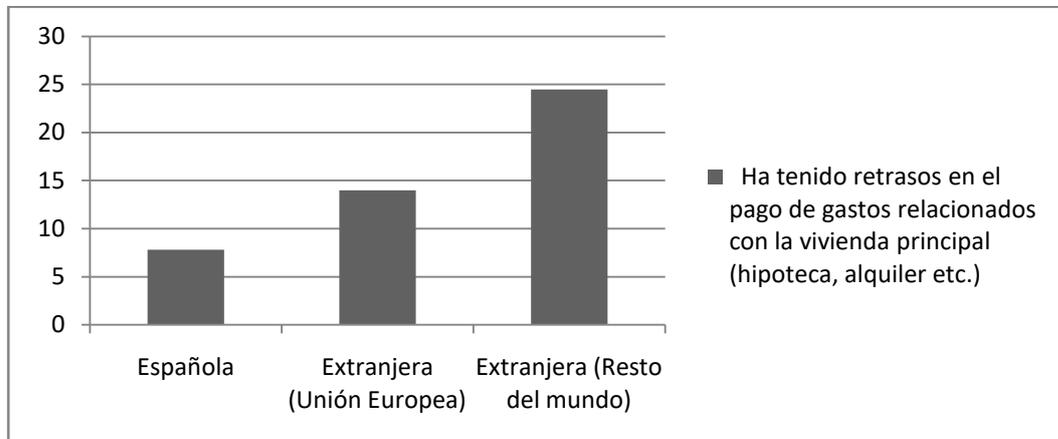
### **2.3. Indicadores de exclusión residencial e inmigración**

Para el análisis de la exclusión residencial es ya común utilizar los indicadores propuestos por FEANTSA, en el contexto de la Unión Europea, a través de las categorías ETHOS (Tipología Europea de Sinhogarismo y Exclusión Residencial), que clasifica a las personas sin hogar en función de su situación residencial (FEANTSA, 2008).

Así, “las personas sin techo” serán aquellas que no tienen un espacio físico donde vivir; “sin hogar”, aquellas que encuentran un espacio físico donde comer, dormir, o asearse, aunque éste sea temporal y sin relación jurídica con el mismo; “vivienda insegura”, cuando las personas y familias, aún teniendo espacios físicos dignos y adecuados para vivir, no podrían ostentar la estabilidad requerida para su desarrollo humano, dados los condicionantes de la inseguridad en la tenencia jurídica o inseguridad física y/o psicológica (maltrato, violencia de género, etc.); “vivienda inadecuada”, para las personas que malviven en espacios físicos inadecuados (infravivienda, chabolismo vertical y horizontal, asentamientos, etc.) (EAPN, 2013:22).

En el gráfico 1 se puede observar que la mayoría de las personas que podrían perder su vivienda habitual, debido a que no han podido afrontar con puntualidad los pagos relacionados con la vivienda, ya sea en propiedad o en alquiler, son las personas extranjeras, en particular, las extracomunitarias.

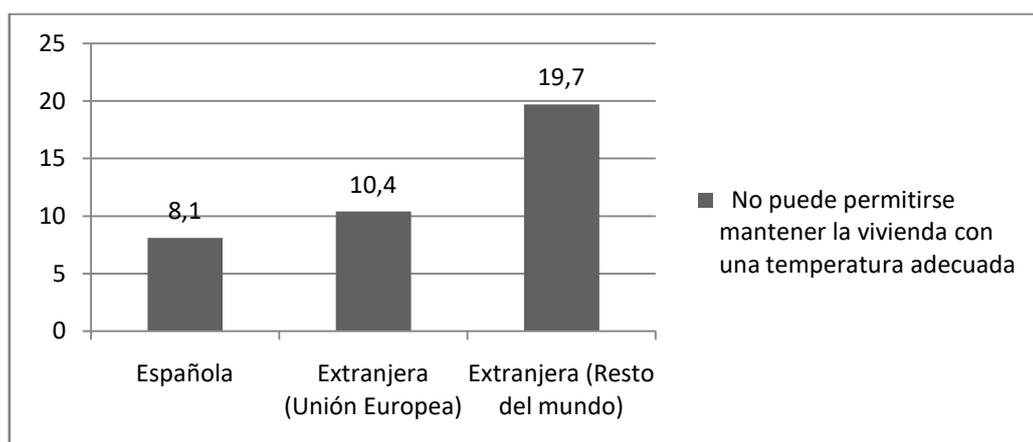
**Gráfico 1. Porcentaje de hogares con riesgo de perder su vivienda habitual, según nacionalidad, España, 2012.**



Fuente: Elaboración propia, Encuesta de Condiciones de Vida, 2012.

Además, los inmigrantes son quienes más dificultades tienen para mantener una vivienda en condiciones apropiadas como por ejemplo, mantener la vivienda a una temperatura adecuada (gráfico 2).

**Gráfico 2. Porcentaje de hogares que no pueden mantener la vivienda con una temperatura adecuada, según nacionalidad, España, 2012.**



Fuente: Elaboración propia, Encuesta de Condiciones de Vida, 2012.

Por otro lado, según los datos del último ejercicio censal (Censo de Población y Vivienda 2011), sigue manteniéndose un hecho que ya se identificó en el Censo de 2001, que los inmigrantes residen en viviendas más pequeñas que los españoles. Este hecho guarda una estrecha relación con el mayor riesgo que tiene este colectivo de sufrir situaciones de hacinamiento (tabla 3).

**Tabla 3. Viviendas principales según combinación de nacionalidades en el hogar por superficie útil, 2011.**

	<b>Todos los miembros del hogar tienen nacionalidad española</b>	<b>Alguno de los miembros del hogar no tiene nacionalidad española</b>
Total (Valor absoluto)	15.861.186	2.222.507
Hasta 45 m <sup>2</sup>	2,8	6,5
46-60 m <sup>2</sup>	10,2	16,0
61-90 m <sup>2</sup>	48,3	47,8
91-105 m <sup>2</sup>	14,0	11,2
106-120 m <sup>2</sup>	9,4	7,0
121-150 m <sup>2</sup>	7,5	5,1
Más de 150 m <sup>2</sup>	7,9	6,5
Total (%)	100	100

Fuente: Elaboración propia a partir de Censo de Población y Vivienda, INE, 2011.

Otro aspecto importante que a menudo genera situaciones de hacinamiento es la modalidad de ocupación en régimen de subarriendo. Como demuestra un estudio realizado en 2005 por el Colectivo IOE sobre la situación residencial de los inmigrantes en las ciudades de Madrid, Valencia y Barcelona, el 100% de los inmigrantes que residían en este régimen padecían algún tipo de situación de hacinamiento o hacinamiento crítico (Colectivo IOE, 2005).

En España, en 2012, la Encuesta de Personas sin Hogar del INE contabilizaba 22.938 personas sin hogar, de las cuales casi la mitad (45,83%) eran personas extranjeras (tabla 4). Por nacionalidades, la mayoría de los extranjeros proceden del continente africano; además, según sexo, estarían mayoritariamente representadas las mujeres de dicha procedencia.

Realizando una comparativa entre los resultados de la anterior encuesta realizada en 2005 y la de 2012, se advierte una tendencia a la feminización del sinhogarismo. Aunque,

tradicionalmente ha sido un colectivo muy masculinizado, cada vez se cuentan más mujeres, tanto españolas como extranjeras (Hernández Pedreño y López Carmona, 2013).

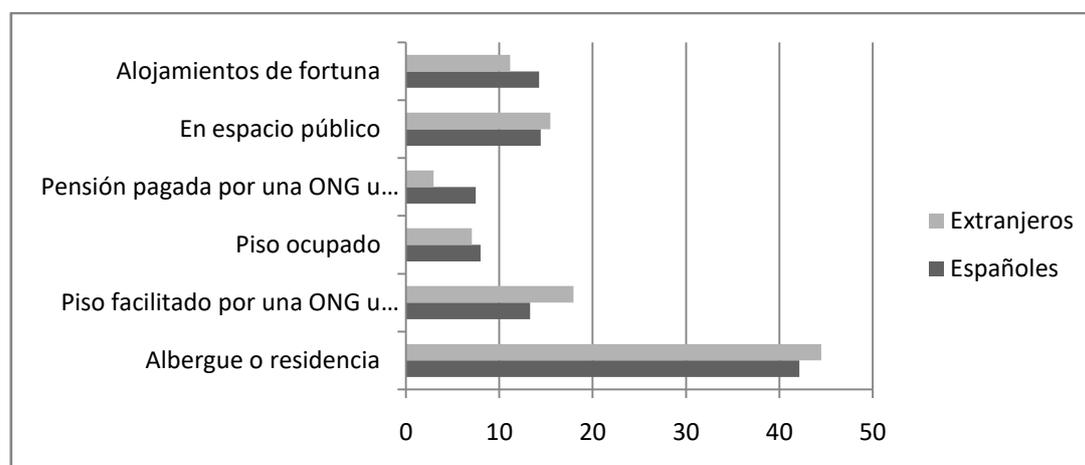
**Tabla 4. Personas sin hogar por sexo y nacionalidad, España, valor absoluto y porcentaje, 2012.**

	Ambos sexos		Varones		Mujeres	
	VA	%	VA	%	VA	%
Total nacionalidades	22.938	100,00	18.425	100	4.513	100,00
Española	12.425	54,17	9.855	42,96	2.570	11,20
Extranjera	10.513	45,83	8.570	37,36	1.943	8,47
Unión europea	2.347	10,23	1.861	8,11	486	2,12
Resto de Europa	245	1,07	175	0,76	70	0,31
África	5.951	25,94	5.030	21,93	921	4,02
América	1.594	6,95	1.173	5,11	421	1,84
Asia y otros territorios	376	1,64	331	1,44	45	0,20

Fuente: Elaboración propia a partir del INE, Encuesta de Personas sin Hogar, 2012

Respecto al lugar de pernoctación, se puede observar que los extranjeros están más representados que los españoles en el espacio público, en pisos facilitados por una ONG u otros organismos y en albergues o residencias (gráfico 3).

**Gráfico 3. Personas sin hogar por lugar de pernoctación y nacionalidad, porcentaje, España, 2012.**



Fuente: Elaboración propia a partir del INE, Encuesta de Personas sin Hogar, 2012

## **2.4. El derecho a la vivienda en los tratados internacionales**

El derecho a una vivienda adecuada fue reconocido por primera vez a nivel internacional en la Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948) (artículo 25). Progresivamente se ha ido incorporando en numerosos pactos y tratados internacionales, hecho que ha ido fortaleciendo la condición de la vivienda como un derecho humano básico: Convención sobre la eliminación de toda forma de discriminación racial (1965) (artículo 5 e iii); Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966) (artículo 11.1); Pacto Internacional sobre Derechos Civiles y Políticos (1966) (artículo 17); Programa de Naciones Unidas sobre el Derecho a la Vivienda (2002).

En lo que se refiere a los grupos en situación de vulnerabilidad social, donde cabría incluir a la mayoría de la población inmigrante, el derecho a la vivienda aparece reconocido en diversos textos: La Convención Relativa al Estatuto de los Refugiados (1951) (artículo 21); La Convención para la Eliminación de toda forma de Discriminación contra la Mujer (1979) (artículo 14.2 h); La Convención sobre los Derechos del Niño (1989) (artículos 16.1 y 27.3); La Convención para la protección de los Derechos de los Trabajadores Migrantes y Miembros de sus Familias (1990) (artículo 43.1); La Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (2006) (artículos 2, 5.3, 9.1 a, 19 a, 22.1, 28.1 y 2 a). Finalmente, en el marco de la Organización Internacional del Trabajo, este derecho ha sido reconocido en la Convención nº110 sobre las Condiciones de Empleo de los Trabajadores de las Plantaciones (1958) (art.88.1); en la Convención nº117 relativa a las Finalidades y Estándares básicos de la Política Social (1962) (artículos 2 y 5.2); en la Convención nº161 relativa a los Servicios Ocupacionales de Salud (1985) (artículo 5b); y en la Convención nº169 sobre los Pueblos Indígenas y Tribales (1989) (artículos 7.1, 14, 20.2 c).

## **2.5. Tratados y normativas de las Instituciones Europeas**

En el marco europeo, la protección del derecho a la vivienda recae sobre la Carta Social Europea (1961) y la Carta Social Revisada (1996). Cabe destacar que el Estado Español ratificó el texto de 1961, si bien todavía no lo ha hecho con la versión revisada de 1996.

La Carta Social Europea de 1961 no contemplaba el derecho a la vivienda de forma directa, aunque sí la obligación de los Estados de fomentar las condiciones de vida indispensables para un pleno desarrollo de la familia, a través del apoyo a la construcción de viviendas adaptadas a las necesidades de éstas (artículo 16), y garantizando a los trabajadores

migrantes legales y sus familias un trato no menos favorable que a sus nacionales en lo que al alojamiento se refiere (artículo 19.4 c) (Vicente, 2013:32).

En la versión revisada en 1996 se recoge ya el derecho de todas las personas a una vivienda (Parte I, párrafo 31), así como la necesaria protección del derecho a grupos vulnerables, como personas mayores, personas con discapacidad o personas en situación de riesgo o exclusión social (Parte II, artículo 30).

## 2.6. Normativa española

Como se ha podido constatar, tanto en el ámbito internacional como europeo, el derecho a la vivienda cuenta con los avales suficientes para ser un derecho humano básico; siendo competencia del Estado implementar las medidas oportunas para conseguir que todos los ciudadanos, especialmente quienes más dificultades tienen, puedan acceder a una vivienda. Este imperativo queda recogido también en la carta magna española, la Constitución de 1978, en su artículo 47:

*“Todos los españoles tienen derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada. Los poderes públicos promoverán las condiciones necesarias y establecerán las normas pertinentes para hacer efectivo este derecho, regulando la utilización del suelo de acuerdo con el interés general para impedir la especulación. La comunidad participará en las plusvalías que genere la acción urbanística de los entes públicos”.*

Aunque a través de este artículo no se reconoce el derecho a la vivienda de las personas inmigrantes, la Constitución apoya este derecho a través de otros artículos, en los que se expone lo siguiente:

- “Corresponde a los poderes públicos promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas; remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social” (artículo 9.2).
- “Las normas relativas a los derechos fundamentales y a las libertades que la Constitución reconoce se interpretarán de conformidad con la Declaración Universal

de Derechos Humanos y los tratados y acuerdos internacionales sobre las materias ratificados por España” (artículo 10.2).

- “Los extranjeros gozarán en España de las libertades públicas que garantiza el presente Título en los términos que establezcan los tratados y la ley”(artículo 13.1).

A continuación se describe el funcionamiento y los principales recursos de los que dispone el Estado Español, para promover el acceso a la vivienda de los ciudadanos que no pueden acceder a ella por sus propios medios y combatir las principales disfuncionalidades del mercado de la vivienda.

### *2.6.1. El Fondo Social de Vivienda del Ministerio*

Uno de los acontecimientos recientes más dramáticos, cuyos efectos se han agravado particularmente desde el origen de la crisis, es el problema social de los desahucios. Un problema que está afectando en especial a los colectivos más vulnerables y, en particular, a un gran número de familias inmigrantes que, como consecuencia de la pérdida de las rentas del trabajo, se enfrentan a la imposibilidad material de hacer frente a los pagos de hipotecas y alquileres. A pesar del trabajo desempeñado para prevenir los desahucios, tanto por entidades del tercer sector de la acción social, como por movimientos sociales ciudadanos organizados (tales como Stop Desahucios y la Plataforma de Afectados por la Hipoteca) y, a pesar de las medidas adoptadas por el Gobierno, durante 2012 se han producido en España 101.034 alzamientos (Consejo General del Poder Judicial, 2013).

Por mandato del Gobierno de la Nación, mediante el Real Decreto-ley 27/2012, de 15 de noviembre, se constituyó el Fondo Social de Vivienda. Este fondo se materializó con la firma de un convenio entre diversas instituciones: El Ministerio de Economía y Competitividad, Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, Fomento, Banco de España, la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP), la Plataforma del Tercer Sector (Organizaciones no Gubernamentales), las patronales bancarias y 33 entidades de crédito. Dicho fondo prevé la posibilidad de poner a disposición de familias desahuciadas por entidades bancarias pertenecientes al mismo, otra vivienda alternativa en régimen de alquiler social (un límite del 30% de los ingresos netos percibidos por la unidad familiar; aunque establece un margen entre 150 y 400€).

No obstante, esta medida no ha terminado de implementarse, ya que de las 5.891 viviendas iniciales que las entidades bancarias pusieron a disposición de las familias, tan sólo se han adjudicado 637, un 10,8% del total, después de un año y medio.

### *2.6.2. Plan Estatal de fomento del alquiler de viviendas, la rehabilitación edificatoria, y la regeneración y renovación urbana, 2013-2016*

En España existe un reparto de las competencias en materia de vivienda entre los diferentes niveles de la Administración Pública: Estado, Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales. El Estado no tiene las competencias exclusivas en materia de vivienda, sino que requiere de los otros dos niveles territoriales, así como de los promotores públicos y privados para llevar a cabo los distintos Planes de Vivienda (Sánchez-Mora Molina, Clavero Mira y Manzanera Román, 2013:56).

El 10 de abril de 2013 se publicó en el Boletín Oficial del Estado el Plan Estatal de Fomento del Alquiler de Viviendas, la Rehabilitación Edificatoria, y la Regeneración y Renovación Urbana 2013-2016. Este Plan recoge nueve programas con los siguientes objetivos:

1. Mantener ayudas para la subsidiación de préstamos convenidos regulados en planes anteriores.
2. Facilitar el acceso y la permanencia en una vivienda en régimen de alquiler a familias con escasos medios económicos.
3. Fomentar la creación de un parque público de vivienda protegida para alquiler sobre suelos o edificios de titularidad pública.
4. Financiar la ejecución de obras y trabajos de mantenimiento e intervención en las instalaciones fijas y equipamiento propio, así como en los elementos y espacios privativos comunes, de los edificios de tipología residencial colectiva que cumplan ciertos criterios.
5. Financiar la realización conjunta de obras de rehabilitación en edificios y viviendas, de urbanización o reurbanización de espacios públicos y, en su caso, de edificación en sustitución de edificios demolidos, dentro de ámbitos de actuación previamente delimitados.

6. Impulsar la implantación de un sistema de evaluación energética de los edificios.
7. Financiar la ejecución de proyectos de trascendencia para la mejora de barrios, centros, cascos históricos, etc.

Respecto al acceso de la población inmigrante a las ayudas que se establecen en los Planes de Vivienda, cabe añadir que gracias a la Ley Orgánica 4/2000 sobre los derechos y libertades de los inmigrantes en España y su integración, a este colectivo le estaba permitido acceder a dichas ayudas en igualdad de condiciones que los españoles. No obstante, desde 2009 y, más concretamente desde la publicación de la Ley Orgánica 2/2009, el acceso ha quedado restringido a los inmigrantes que lleven residiendo al menos cinco años en España de forma regular. Un hecho que, sumado a la retirada de la mayoría de recursos específicos directos de la Administración, destinados a promover la inserción residencial de los inmigrantes (como se verá más adelante), está contribuyendo sobremanera en el incremento de la precarización residencial del colectivo (Hernández Pedreño y López Carmona, 2013).

### *2.6.3. Planes de Ciudadanía e Integración, el papel de la vivienda como elemento de la inserción residencial*

El Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración 2007-2010 (PECI 2007-2010), fue el instrumento que oficialmente recogía las directrices para llevar a cabo, de forma coordinada entre los diferentes agentes institucionales (Administración Central, Autonómicas, Locales, etc.), una serie de actuaciones dirigidas a promover la integración social de los inmigrantes. En dicho documento las actuaciones en materia de vivienda adquirieron un carácter estratégico, gracias al reconocimiento de que los principales problemas estructurales del mercado inmobiliario español afectaban, sobre todo, a colectivos vulnerables (Hernández Pedreño y López Carmona, 2013). La vivienda por sí sola constituía un área de intervención específica destinada a conseguir unos ambiciosos objetivos:

*“Estimular el modelo de vivienda protegida para colectivos con bajos ingresos; prevenir la generación de situaciones residenciales de infravivienda y hacinamiento en las fases de asentamiento inicial de los inmigrantes; luchar contra la*

*discriminación de las personas inmigrantes en el mercado de la vivienda; mejorar la convivencia y prevenir la segregación residencial” (PECI, 2007-10).*

El balance de la consecución de estos objetivos se encuentra en el Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración 2011-2014 (PECI 2011-14). En dicho informe se puede constatar que en el Área de vivienda, finalmente sólo se había ejecutado el 42,4% de los fondos presupuestados. La partida de Vivienda recibió el menor desembolso, seguida muy de cerca, por Igualdad de trato (45,2%). Ambas manteniendo una gran distancia con el resto de Áreas.

Así, según la ponderación y el nivel de medida propuesto en el Plan, el Área de Vivienda conseguía un 44% del grado de cumplimiento total de objetivos, programas y medidas, el menor de todas las áreas (PECI, 2011-14: 17).

Por otro lado, observando la relevancia que se le ha otorgado a la vivienda en el nuevo documento, se puede afirmar que *“la vivienda ha salido perdiendo”*. En el Plan actual, la vivienda queda relegada a un segundo plano, integrada en el Área de Convivencia (carácter transversal), constituye dentro de uno de los objetivos de ésta (formular y desarrollar un plan de convivencia intercultural en espacios locales), tan sólo una línea de actuación (anteriormente programas) denominada *“Apoyo a Programas de Intermediación y Lucha contra la Discriminación en el Mercado de la Vivienda”* (PECI, 2011-14:176-177).

#### *2.6.4. La vivienda en los planes autonómicos y locales de inmigración*

Las actuaciones autonómicas y locales en materia de inmigración y vivienda quedarían reflejadas en los planes regionales de integración social, que se comienzan a implementar a mediados de los años 90 en los diferentes niveles de la Administración más cercanos al ciudadano: Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales.

Todas las regiones españolas implantaron dichos planes, encontrándose variaciones en la estructura y denominación de las áreas de actuación. Si bien coinciden en gran medida en incluir la áreas fundamentales del Estado del Bienestar (educación, empleo y formación, salud, vivienda y servicios sociales), incluyéndose en otros casos áreas específicas

(sensibilización, codesarrollo, etc.). Laparra y Lizarrondo (2008) realizan un análisis de las diferencias autonómicas en materia social para inmigrantes en estos planes regionales, destacando que la vivienda es el área donde se ha realizado un menor número de actuaciones autonómicas en torno a la integración de los inmigrantes. No obstante, entre 2008 y 2010 quedaron extinguidos casi la totalidad de los Planes Autonómicos y Locales de inmigración, con la práctica desaparición de las ayudas públicas directas en materia de vivienda para inmigrantes.

#### *2.6.5. Los Planes Autonómicos de Vivienda.*

Como se ha señalado anteriormente, el Estado es el encargado de diseñar un Plan Nacional que establezca las directrices para llevar a cabo en todo el territorio las medidas en materia de vivienda. No obstante, son las Comunidades Autónomas, en coordinación con las Corporaciones Locales, las encargadas de diseñar los Planes Autonómicos. El proceso de adaptación y edición de los planes autonómicos funciona en la mayoría de los casos demasiado lento. Un hecho que constituye un obstáculo para responder eficazmente a las necesidades de la población. Prueba de ello es que hasta el día de la realización de esta investigación, tan sólo cuentan con un Plan Autonómico de Vivienda las Comunidades Autónomas de Extremadura, País Vasco y Galicia.

### **3. Conclusiones**

Los datos analizados en este trabajo, procedentes de las principales fuentes estadísticas secundarias oficiales (Eurostat y el Instituto Nacional de Estadística), avalan la hipótesis de que los inmigrantes, como consecuencia del impacto de la crisis económica internacional, presentan situaciones de precariedad residencial, características de los periodos iniciales de su proyecto migratorio. Siguen residiendo en viviendas más pequeñas que los españoles y, por tanto, son más susceptibles de sufrir situaciones de hacinamiento; presentan mayores riesgos de perder su vivienda habitual, y acaban perdiéndola y enfrentándose a situaciones extremas de exclusión residencial.

Esta situación contrasta con el hecho de que la vivienda haya adquirido suficiente entidad para convertirse en un derecho humano básico, como demuestran los principales tratados internacionales y europeos. En lo que respecta a nuestro país, España sigue sin suscribir la Carta Social Revisada de 1996, lo que implicaría comprometerse definitivamente para conseguir que la vivienda sea un bien de primera necesidad para el conjunto de la población española.

Otro aspecto importante a destacar de esta investigación es que parece evidente que la descentralización, en la elaboración e implementación de los planes de vivienda autonómicos y locales en España, resulta inoperativa y disfuncional para atender las necesidades reales relacionadas con la vivienda de los ciudadanos en general y de los inmigrantes en particular.

Finalmente, también resulta contradictorio que precisamente cuando más necesarias resultan las políticas específicas de apoyo a la inserción residencial de los inmigrantes, paulatinamente estas han ido reduciéndose hasta la práctica desaparición.

Por lo tanto, con este tipo de trabajos se pretende interpelar a los poderes públicos para que corrijan estos déficits, tal y como lo vienen haciendo diferentes organismos como el Foro para la Integración Social de los Inmigrantes, la Red Europea de Lucha Contra la Pobreza y la Exclusión o la recién constituida Plataforma del Tercer Sector de la Acción Social.

## **Bibliografía**

Carta Social Europea (1961). Disponible en [http://www.idhc.org/cat/documents/Incidencia/CoE/TRATADOS/CARTA\\_SOCIAL.pdf](http://www.idhc.org/cat/documents/Incidencia/CoE/TRATADOS/CARTA_SOCIAL.pdf)

Carta Social Revisada (1996). Disponible en <https://www.coe.int/t/dghl/monitoring/socialcharter/presentation/escrbooklet/Spanish.pdf>

Convención Relativa al Estatuto de los Refugiados (1951). Disponible en <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=biblioteca/pdf/0005>

Convención para la Eliminación de toda forma de Discriminación contra la Mujer (1979). Disponible en <http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/text/sconvention.htm>

Convención sobre los Derechos del Niño (1989). Disponible en [http://www.unicef.org/honduras/CDN\\_06.pdf](http://www.unicef.org/honduras/CDN_06.pdf)

Convención para la protección de los Derechos de los Trabajadores Migrantes y Miembros de sus Familias (1990). Disponible en <http://unesdoc.unesco.org/images/0014/001435/143557s.pdf>

Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (2006). Disponible en <http://www.un.org/esa/socdev/enable/documents/tccconvs.pdf>

Convención nº110 sobre las Condiciones de Empleo de los Trabajadores de las Plantaciones (1958). Disponible en <http://www.parlamento.gub.uy/htmlstat/pl/convenios/convoit-c110.htm>

Convención nº117 relativa a las Finalidades y Estándares básicos de la Política Social (1962). Disponible en [http://www.foroinmigracion.es/es/MANDATO-FORO-2010-2013/DocumentosAprobados/Informes/Documento\\_N\\_4\\_Informe\\_2014.pdf](http://www.foroinmigracion.es/es/MANDATO-FORO-2010-2013/DocumentosAprobados/Informes/Documento_N_4_Informe_2014.pdf)

Convención nº161 relativa a los Servicios Ocupacionales de Salud (1985). Disponible en [http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100\\_ILO\\_CODE:C161](http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C161)

Convención nº169 sobre los Pueblos Indígenas y Tribales (1989). Disponible en <http://white.oit.org.pe/ipec/documentos/169.pdf>

Colectivo IOE (2005). *Inmigración y vivienda en España*. Madrid: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.

Colectivo IOE (2012). *Impactos de la crisis sobre la población inmigrante*. En [www.colectivoioe.org](http://www.colectivoioe.org)

Constitución Española (1978). Disponible en: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1978-31229>

Convención sobre la eliminación de toda forma de discriminación racial, (1964). Disponible en [http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/CERD/ICERDManual\\_sp.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/CERD/ICERDManual_sp.pdf)

Decreto 4104/ 1964 Texto Refundido de la Ley de Arrendamientos Urbanos. Disponible en [https://www.boe.es/diario\\_boe/txt.php?id=BOE-A-1964-21865](https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-1964-21865)

EAPN España, 2013. Documento de posición sobre vivienda. Disponible en [http://www.eapn.es/ARCHIVO/documentos/recursos/1/130925\\_documento\\_vivienda\\_V2.pdf](http://www.eapn.es/ARCHIVO/documentos/recursos/1/130925_documento_vivienda_V2.pdf)

- FEANTSA, 2008. "El papel de la vivienda en el sinhogarismo". Tema anual 2008. Disponible en: [file:///C:/Users/electrod%20diego%20lopez/Downloads/08\\_european\\_report\\_feantsa\\_housing\\_final\\_es.pdf](file:///C:/Users/electrod%20diego%20lopez/Downloads/08_european_report_feantsa_housing_final_es.pdf)
- Hernández Pedreño, M. (2008) (dir.). *Exclusión social en la Región de Murcia*. Murcia: Editum.
- Hernández Pedreño, M. y López Carmona, D. (2013). Condición inmigrante y exclusión residencial". En M. Hernández Pedreño (coord.). *Vivienda y exclusión residencial*. Murcia: Editum.
- Instituto Nacional de Estadística (2005 y 2012). Encuesta de Personas Sin Hogar.
- Instituto Nacional de Estadística (2011). Censo de Población y Vivienda.
- Instituto Nacional de Estadística (2012). Encuesta de Condiciones de Vida.
- Lasheras, R. y Zugasti, N. (2010). La crisis y el proceso migratorio. En M. Laparra y B. Pérez Eransus (coords). *El primer impacto de la crisis en la cohesión social en España*. Madrid: Cáritas-Fundación FOESSA.
- Ley de Arrendamientos Urbanos, 29/1994. Disponible en <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1994-26003>
- Ley 4/2.013 de medidas flexibilización y fomento del mercado del alquiler de viviendas. Disponible en [http://www.boe.es/diario\\_boe/txt.php?id=BOE-A-2013-5941](http://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2013-5941)
- Leralta Piñán, O. (2005). Ser inmigrante: factor de riesgo en el accesos a la vivienda. *Documentación Social*, 138, 157-190.
- Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966). Disponible en [https://www.boe.es/diario\\_boe/txt.php?id=BOE-A-1977-10734](https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-1977-10734)
- Pacto Internacional sobre Derechos Civiles y Políticos (1966). Disponible en [https://www.boe.es/diario\\_boe/txt.php?id=BOE-A-1977-10733](https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-1977-10733)
- Plan Estatal de fomento del alquiler de viviendas, la rehabilitación edificatoria, y la regeneración y renovación urbana 2013-2016. Disponible en <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2013-3780>
- Programa de Naciones Unidas sobre el Derecho a la Vivienda (2002). Disponible en [https://www.iom.int/jahia/webdav/shared/shared/mainsite/policy\\_and\\_research/un/58/A\\_58\\_36\\_supp\\_es.pdf](https://www.iom.int/jahia/webdav/shared/shared/mainsite/policy_and_research/un/58/A_58_36_supp_es.pdf)

Real Decreto Ley 2/1.985. Disponible en <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1985-8402>

Sánchez-Mora Molina, Clavero Mira y Manzanera Román (2013). Políticas de vivienda en España y la Región de Murcia. En M. Hernández Pedreño (coord.). *Vivienda y exclusión residencial*. Murcia: Editum.

Sánchez Morales, M. R. (2009). Inmigración y sinhogarismo. *Temas para el debate*, 174, 31-34.

Solanes Corella, A. (2008). Inmigración, derechos y exclusión. En A. Izquierdo Escribano (coord.) *El modelo de inmigración y los riesgos de exclusión*. Madrid: Cáritas-Fundación FOESSA.

Trilla, C. (2001). *La política de vivienda en una perspectiva europea comparada*. Barcelona: Fundación La Caixa..

Vicente, T. y Rubio, E. y Coy, J. (2013). El derecho a la vivienda. En M. Hernández Pedreño (coord.). *Vivienda y exclusión residencial*. Murcia: Editum.

---

**Diego Pascual López Carmona** es licenciado en Sociología y Máster en Sociología Aplicada por la Universidad de Murcia. Ha trabajado como sociólogo en el Servicio Murciano de Salud desde octubre de 2011 a diciembre de 2012. Desde abril de 2013 es responsable del programa de vivienda en la Fundación Cepaim. Es miembro del Equipo de Investigación del Observatorio de la Exclusión Social de la Universidad de Murcia y en la actualidad cursa el Doctorado en Sociología por la Universidad de Murcia.  
[diegolopez@cepaim.org](mailto:diegolopez@cepaim.org)

**Manuel Hernández Pedreño** es profesor titular de Universidad. En la actualidad desempeña su labor docente e investigadora en el Departamento de Sociología y Trabajo Social de la Universidad de Murcia.  
[manuel@um.es](mailto:manuel@um.es)