

LA CRISIS DE LOS DESAHUCIOS EN ESPAÑA: RESPUESTAS INSTITUCIONALES Y CIUDADANAS

Gala Cano¹

Universidad de Murcia

Aitziber Etxezarreta²

Universidad del País Vasco

Fecha de recepción: septiembre 2013

Fecha aceptación de la versión final: marzo 2014

RESUMEN

En este artículo se analizarán una de las consecuencias socioeconómicas de la burbuja inmobiliaria y crediticia que estuvo asociada al crecimiento económico en España: los desahucios. En primer lugar se estudiará cómo han evolucionado los datos sobre lanzamientos en los últimos años. En segundo lugar, las respuestas que desde los entes públicos se han ido sucediendo a este fenómeno de origen económico pero, ahora, de profundo calado social. Finalmente, ante la insuficiente respuesta pública, se identifican las iniciativas colectivas como germen de innovación social, y se perfila el marco teórico de la innovación social y la economía social como referencia innovadora y muy útil para analizar la situación actual y lanzar algunas propuestas de superación de dicha crisis.

Palabras clave: *desahucios, vivienda, crisis económica, innovación social.*

ABSTRACT

In this paper it will be analysed one of the social consequences of the real estate and credit bubble that was associated to this economic growth: evictions. First, it will be studied the evolution of evictions data in the last years. Secondly, it will analyse the responses that from public administrations has given to this phenomenon of economic origin, but now, of a deep social significance. Finally, due to the deficiency of the public responses, it will be pointed out the social initiatives as the germ of social innovation. It proposed the theoretical framework of social innovation and social economy as an innovative and useful reference in order to analyze the present situation and suggest some proposals to overcoming the crisis.

Key words: *evictions, housing, economic crisis, social innovation.*

¹ galacano@um.es

² aitziber.etxezarreta@ehu.es

La vivienda más allá de las cuatro paredes que la componen tiene dimensiones que trascienden de lo puramente físico y se convierte en un factor condicionante y/o determinante de la vida familiar, comunitaria y personal.

Así, el acceso a una vivienda digna es requisito indispensable y pasa a considerarse una necesidad básica de todas las personas, de vital importancia para el desarrollo de su vida personal, familiar y comunitaria, y como tal, se reconoce como derecho social de la ciudadanía en todas las constituciones europeas y demás legislaciones. En el caso español, se recoge de la siguiente manera el derecho a la vivienda (artículo 47 de la Constitución española):

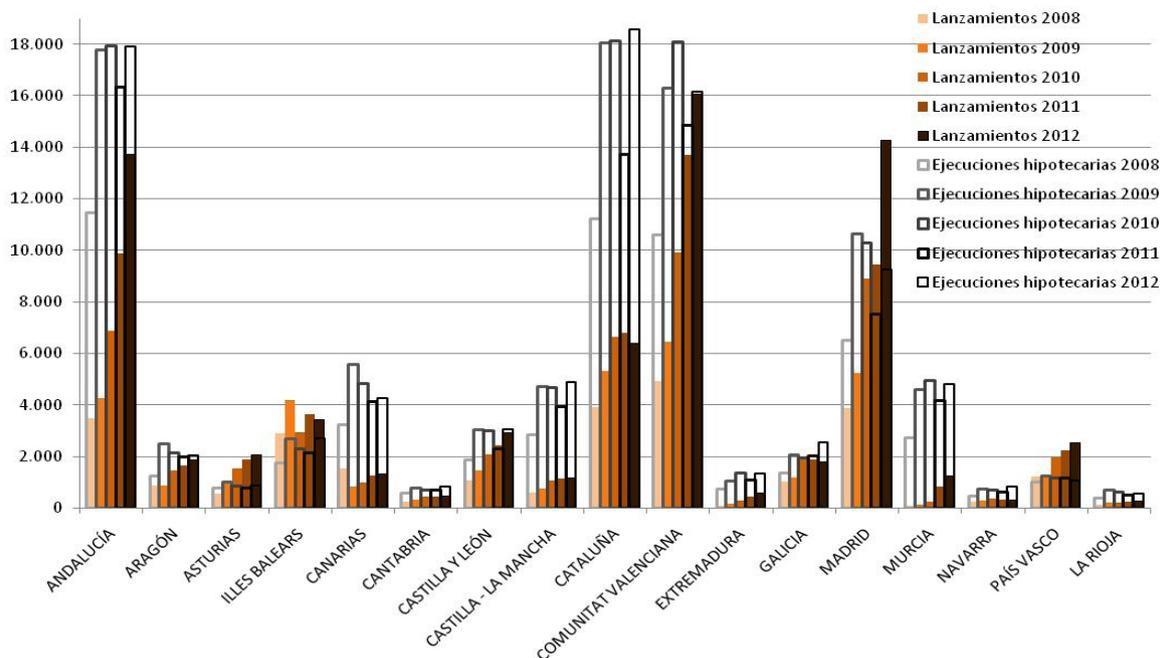
"Todos los españoles tienen derecho a una vivienda digna y adecuada. Los poderes públicos promoverán las condiciones necesarias y establecerán las normas pertinentes para hacer efectivo este derecho, regulando la utilización del suelo de acuerdo con el interés general para impedir la especulación. La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

El impacto de la situación de crisis económica española en el mercado inmobiliario ha traído este derecho a primer plano de la actualidad, debido al crecimiento de las ejecuciones hipotecarias por impago, la mayor parte de las cuales finalizan en desahucio. El periodo previo de la burbuja inmobiliaria y las ejecuciones ha sido ya analizado por algunos autores (ver Cano *et al.*, 2013; Etxezarreta *et al.*, 2012; García Montalvo, 2009; Rodríguez, 2009). En este trabajo se focalizará la atención en la última fase de este procedimiento analizando, a través de los datos disponibles, la evolución de los desahucios en España. Además se detallan como los entes públicos nacionales y de algunas comunidades autónomas han respondido ante la situación inmobiliaria y social generada, con especial atención en las perspectivas o nuevos enfoques con los que vislumbrar el presente y el futuro del acceso a la vivienda.

EL DIMENSIONAMIENTO DE LA CRISIS DE LOS DESAHUCIOS

El desahucio o lanzamiento es la parte final del proceso de ejecución, donde aparece la parte más social de un problema económico. Los datos que se han ido ofreciendo por parte del Consejo General del Poder Judicial han sido ampliados a partir de 2012, hasta entonces los datos en esta estadística provenían de los Servicios Comunes de Actos de Comunicación y Ejecución, y sólo contabilizaba los lanzamientos realizados por los servicios comunes de notificaciones y embargos y no los realizados directamente por los juzgados en las localidades en las que no existen dichos servicios. A partir de 2012 se facilitan los lanzamientos de 1ª instancia donde están incluidos dichos juzgados, ofreciendo, según el CGPJ una información más fiable que en los años anteriores, pero dificultando el seguimiento de una serie temporal. Además, desde 2012 se distingue entre los lanzamientos recibidos y los de cumplimiento positivo.

Los 27.251 lanzamientos recibidos en 2008 han ido incrementándose progresivamente hasta registrar 70.257 lanzamientos en 2012 según el Tribunal Superior de Justicia, según los juzgados de primera instancia esta cifra ascendería a 101.034. La variación de situaciones según la comunidad autónoma se hace evidente, aunque no deriva directamente de los datos de ejecuciones hipotecarias (gráfico 1). El dato que se repite en todas las administraciones regionales es el descenso de las ejecuciones hipotecarias en 2010 y el incremento, este mismo año, de los lanzamientos. La confluencia de ambos datos en el último año implica, en primer lugar y de manera obvia, una complicación aún mayor de la situación en España y sus consecuencias sociales. Y en segundo lugar, una amplia horquilla de situaciones en las que sería posible intervenir de manera que se puedan evitar los lanzamientos finales.

Gráfico 1. Lanzamientos y ejecuciones hipotecarias por CCAA (presentados por TSJ). 2008-2012

Fuente: CGPJ. Estadística Judicial.

Las comunidades autónomas que mayor número de lanzamientos registraron en 2012 fueron la Comunidad Valenciana (16.055), Madrid (14.250) y Andalucía (13.737). Si consideramos los datos de 2008 como referencia, los mayores crecimientos se registraron en Murcia, ya que partía de unas cifras comparativamente bajas en este año y pasó de 93 lanzamientos en 2008 a 1.221 en 2012, Extremadura (de 107 a 564 lanzamientos) y Andalucía (de 3.491 a 13.737 lanzamientos en 2012). Estos crecimientos relativos, si consideramos los datos de 2008 iguales a 100, de 1312,9 (Murcia), 527,1 (Extremadura) y 393,5 (Andalucía), se encuentran muy por encima de los valores medios nacionales de 262,66 puntos de crecimientos del número de lanzamientos registrados. En el otro lado, fueron las Islas Canarias (86,0) y Baleares (118,6) las que se han mantenido más estables desde 2008.

El Banco de España presentó en 2013 los resultados de una encuesta dirigida a un grupo de entidades bancarias (que gestionan el 85% del total del crédito hipotecario vivo concedido a hogares para la compra de viviendas), en esta encuesta se arrojan datos hasta entonces desconocidos sobre el tipo de vivienda. El 82,95% de las viviendas entregadas eran vivienda habitual (32.490), de estas viviendas habituales un 56,4% fueron entregadas voluntariamente y 43,6% fueron de entrega judicial. Del total de 14.165 entregas judiciales de vivienda habitual 2.405 estaban ocupadas y fue necesaria la intervención policial en 355 casos.

RESPUESTAS Y REACCIONES INSTITUCIONALES Y CIUDADANAS A LA CRISIS DE LOS DESAHUCIOS

1. Iniciativas institucionales relacionadas con los desahucios en España

1.1 Respuestas por parte de los diferentes niveles gubernamentales

A nivel nacional, aunque el grueso de las acciones que desde las distintas administraciones se ha llevado a cabo para intentar paliar los efectos de las ejecuciones y desahucios en las familias se concentra en

los últimos años, ya en 2009 se pusieron en marcha algunas actuaciones específicas. El gobierno central aprobó una moratoria, a través del Instituto de Crédito Oficial (ICO), para el pago de las hipotecas para las familias que, encontrándose en una situación de desempleo (o falta de actividad en el caso de los autónomos), tuviesen contraída una deuda menor de 170.000 euros.

No sólo a nivel nacional, también el gobierno vasco en enero de 2009, y hasta mayo del mismo año por cambio de legislatura, promovió una iniciativa de *Recompra de vivienda libre*. Esta iniciativa estaba dirigida a las personas que se encontrasen desempleadas más de tres meses, dándoles la opción de seguir residiendo como inquilino/a en la casa y con la posibilidad de poder recomprar la casa si recuperaban los ingresos pasado un año (renovable). Era el gobierno regional el que compraba la casa, teniendo que renunciar el prestatario a un 20% del principal de la deuda.

Pero no es hasta el año 2011 cuando se empiezan a hacer efectivas las principales medidas en respuesta al número creciente de desahucios a nivel nacional. La primera ley que se pone en marcha derivada de otra publicada en 2009 (leyes 19/2009 y 37/2011) es denominada como la ley de Desahucio Express. En dicha ley se establece la posibilidad de que, sin necesidad de realizar un juicio, a los diez días de la notificación de la demanda se pueda proceder al desahucio del inquilino. Además, la reducción de hasta en 15 días, frente a los 30 anteriores, del abandono de la vivienda por parte de los inquilinos, y a la mitad, en un mes, la posibilidad de enervación de la deuda pretendía agilizar el mercado de la vivienda de alquiler, facilitando las condiciones de la entrada en el mercado inmobiliario de las casas en vías de desahucio o impago. Con esta medida se pretendía fomentar el mercado del alquiler otorgando mayor seguridad jurídica a los propietarios, si bien generando a la vez una adicional bolsa de familias desahuciadas. Esta medida, por tanto, podría beneficiar a ciertas familias necesitadas de viviendas en alquiler, poniendo a otras (por contradictorio que parezca) en vías de ser desahuciadas (siendo entonces más eficaz en el terreno de la estimulación del alquiler, que en la ayuda a familias en situaciones de dificultad económica)³.

Sin embargo, el creciente agravamiento de las situaciones de desahucio y ejecución inmobiliaria planteaban la necesidad de nuevas respuestas por parte de la Administración Central a un, cada vez mayor, número de personas que se encontraban en situaciones de impago. Con la aprobación de *Medidas urgentes de protección de deudores hipotecarios sin recursos* (Real Decreto-ley 6/2012) de marzo de 2012 se iniciaba la posibilidad de acogerse voluntariamente a un Código de Buenas Prácticas (CBP)⁴ que contenía diversas medidas para gestionar los impagos.

Para acogerse a este Código era necesario cumplir unos requisitos, denominados como *umbral de exclusión*, y que contemplaban que todos los familiares carecieran de rentas, que la cuota hipotecaria resultase mayor que el 60% de los ingresos y que ningún miembro de la unidad familiar o codeudores pudiera hacerse cargo de la deuda contraída. Otra de las condiciones propuestas en su aplicación se refería al precio de la vivienda adquirida, que no podía exceder de entre los 200.000 euros y los 120.000 euros dependiendo del tamaño del municipio de la residencia. En este sentido, algunas medidas iban destinadas a evitar que se hiciera un uso fraudulento o abusivo de las facilidades propuestas.

Este código se planteaba en tres fases consecutivas. En la primera se intenta reestructurar la deuda contraída a través de medidas como la aplicación de carencia en la amortización, reducción de tipo de

³ El desahucio por impago de la hipoteca es diferente del impago de alquiler. En el primer caso el acreedor es una entidad financiera que seguramente ha participado en todo el ciclo hipotecario, que ha recibido ayudas públicas, que tiene fondos y que por tanto puede asumir una responsabilidad social. En el caso de alquiler es más complicado pues en muchos casos el propietario es un pequeño inversor. Hay evidencia de que en los últimos tiempos crecen los desahucios de alquiler más que los hipotecarios. Esto en gran parte es debido a la vulnerabilidad de la gente que primero perdió el piso de compra y ahora se queda sin recursos para el pago del alquiler. La mayoría de estas familias tampoco pueden acceder al modelo cooperativo por falta de recursos, aunque sí podrían a un modelo de cooperativa de uso con soporte público.

⁴ En una resolución del 10 de abril (BOE de 12 abril) se publican las entidades que han comunicado su adhesión a este código, llegando a ochenta y ocho entre cajas y bancos de todo el territorio nacional: Entre ellos están el Banco Santander, BBVA, Banco Popular, Barclays, Bankinter, ING Direct España, muchas cajas rurales, la fusión de las cajas vascas, Kutxabank, etc.

interés y ampliación de plazo. Si estas medidas no fueran viables se entraría en la segunda fase, donde se plantean medidas complementarias de negociación de quita de deuda (reducción de un 25% u otras soluciones). En último lugar, y siempre que las anteriores medidas no hayan sido suficientes, se podría negociar la dación en pago, quedando definitivamente saldada la deuda, y con la opción de alquilar la vivienda durante dos años.

Asimismo, esta ley recoge medidas fiscales y procesales y una comisión de control, comisión ésta encargada de realizar un seguimiento de la puesta en práctica de las medidas, así como su alcance. Hasta la fecha ha sido publicado un informe correspondiente al periodo marzo-junio de 2012 sobre el volumen, las características de las operaciones y el estado de las tramitaciones. Las entidades finalmente adheridas gestionan el 95% de las operaciones totales del mercado en este sector. Según el informe durante este periodo se gestionaron 568 solicitudes siendo Andalucía, Comunidad Valenciana, Cataluña y Madrid las comunidades que más solicitudes de acogimiento al CBP propuesto enviaron. La mayor parte de las solicitudes estudiadas (55,28%) correspondieron a una deuda pendiente de entre 100.000 y 200.000 euros.

De las 278 solicitudes resueltas un 15,82% terminaron con una reestructuración viable de la deuda, un 2,88% consiguieron medidas sustitutivas de la ejecución hipotecaria (dación en pago) y las restantes 226 solicitudes fueron rechazadas por no cumplir los requisitos. Los rechazos se debieron casi en la mitad de los casos en que el préstamo a crédito no se encontraba comprendido en el ámbito de aplicación que se especificaba en la normativa. Los otros casos rechazados fueron debido a que no era la casa habitual, el dinero de las casa estaba por encima de los límites contemplados o los solicitantes incumplían requisitos sobre ingresos.

Los partidos políticos no han podido mantenerse al margen del clamor popular en contra de las situaciones de desahucio que se han visto multiplicadas en los últimos años. El Gobierno y el principal partido de la oposición (PSOE) crearon una comisión para establecer medidas y reformas en este tema en noviembre de 2012. Esta comisión, si bien no ha alcanzado ningún acuerdo relevante, ha escuchado la voz de seis expertos como ayuda para la toma de decisiones. Se hicieron diecinueve proposiciones de expertos y sólo seis han sido escuchados, dejando al margen a representantes de la judicatura española, aunque incluyendo a portavoces de asociaciones ciudadanas (como la PAH)⁵.

El 15 de noviembre de 2012 el gobierno aprobó (Real Decreto-ley 27/2012) una serie de *Medidas urgentes para reforzar la protección a los deudores hipotecarios*, (publicado en BOE de 16 de noviembre de 2012). Estas medidas tendrían un carácter temporal y su objeto fundamental consiste en la suspensión inmediata, y por un plazo de dos años, de los desahucios de las familias que se encuentren en una situación de especial *riesgo de exclusión*⁶ y cumplan unos determinados requisitos económicos (límite de ingresos -19.200 € anuales- y que la cuota hipotecaria sobrepase el 50% de los ingresos familiares). Estas medidas no paralizan el proceso normal de ejecución hipotecaria, solo se impide el paso último que corresponde al lanzamiento que culminaría con el desalojo de las personas.

En estas mismas fechas el Gobierno crea el marco normativo general para la gestión de crisis bancarias (la Ley 9/2012) donde se especifican los instrumentos de reestructuración y resolución que puede adoptar el Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria (FROB) para restaurar la situación de debilidad de una

⁵ La lista final es la siguiente: Francisca Sahuquillo, presidenta del Consejo General de Consumidores, Fernando Pedro Méndez, experto en derecho registral de la Universidad de Barcelona, Santos González, presidente de la Asociación Hipotecaria Española, Julio Rodríguez, expresidente del Banco Hipotecario, Javier Rodríguez Pellitero, vicesecretario de la Asociación Española de Banca y Ada Colau, representante de la PAH.

⁶ Las situaciones recogidas de riesgo de exclusión son: familia numerosa, familia monoparental con dos hijos al cargo, familia con un hijo menor de tres años, familia con alguno de sus miembros discapacitado o dependiente, familias en las que el deudor hipotecario se encuentre en situación de desempleo y haya agotado las prestaciones o familia en la que exista una víctima de violencia de género.

entidad de crédito. La mayor novedad en esta ley es la utilización de las llamadas sociedades de gestión de activos. Su cometido es permitir la concentración en una sociedad de aquellos activos considerados como problemáticos, facilitando de este modo su gestión y logrando una traslación efectiva de los riesgos vinculados a estos activos. Esto se traduce en la creación del marco jurídico del SAREB, la Sociedad de Gestión de Activos Procedentes de la Reestructuración Bancaria, también conocido como "banco malo".

Ya en el Real Decreto 1559/2012 se especifican y concretan las condiciones del SAREB, que se centran en asegurar que la "toxicidad" del stock de viviendas acumuladas por los bancos se traspasa al SAREB, concretando también los criterios cualitativos y cuantitativos de los activos transferibles. Una comisión de seguimiento y un informe semestral remitido a la Comisión Nacional del Mercado de Valores, se especifican como los procedimientos para asegurar el cumplimiento de los objetivos fijados. Estas medidas, que intentan gestionar la acumulación de viviendas derivadas de la especulación de los años de apogeo, no vienen acompañadas de ninguna especificación sobre las posibilidades de carácter social que de la gestión conjunta del stock de viviendas en España se podrían derivar.

La medida más reciente adoptada desde el Gobierno Central tiene como origen la Iniciativa Legislativa Popular (ILP) que desde colectivos civiles como la PAH y el Observatori DESC, junto a otras entidades sociales y organizaciones sindicales, iniciaron en marzo de 2012 y cuyo periodo de recogida de firmas (al menos 500.000) culminó el 25 de enero de 2013. El Parlamento la aceptó a trámite aunque el texto final que culminó en la Ley 1/2013 de 14 mayo no incluyó las principales peticiones de los grupos organizadores.

Esta ley conformada por cuatro capítulos, como explica en el preámbulo, viene motivada por las circunstancias excepcionales que atraviesa España debido a la situación financiera y económica. Recoge la suspensión de los desahucios, durante dos años, de familias que estén en especial riesgo de exclusión⁷ de su vivienda habitual, sin alterar el procedimiento de ejecución hipotecaria. Así mismo, modifica la Ley Hipotecaria y la de Regulación del Mercado Hipotecario en materia de regulación de las hipotecas inversas y limitación de los intereses de demora que pueden exigir las entidades de crédito (que queda limitado a tres veces el interés legal del dinero). Además, se prohíbe expresamente la capitalización de estos intereses, haciendo mención explícita a la necesidad de independencia de las sociedades de tasación respecto de las entidades de crédito. Se hace eco de la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 14 de marzo de 2013, con la posibilidad de suspensión de la misma si se detectan cláusulas abusivas en el contrato de préstamo hipotecario.

Otro de los puntos principales está dedicado a modificaciones a la Ley de Enjuiciamiento Civil, con el fin de garantizar que la ejecución hipotecaria se realiza de manera que los derechos e intereses del deudor hipotecario sean protegidos de manera adecuada y se agilice y flexibilice el procedimiento de ejecución. Se establece la posibilidad de que, si tras la ejecución hipotecaria, de una vivienda habitual aún quedara deuda por pagar, durante el procedimiento de ejecución dineraria posterior se podrá condonar parte del pago de la deuda remanente, siempre que se cumpla con ciertas obligaciones de pago. El valor de tasación a efectos de la misma no podrá ser inferior al 75 por cien del valor de tasación que sirvió para conceder el préstamo, cuando antes no existía ningún límite para este tipo de subasta. Además, en caso de que la subasta concluyera sin postor alguno, se incrementan los porcentajes de adjudicación del bien. En concreto, se elevaría del 60 por cien hasta un máximo del 70 por cien, siempre para los supuestos de vivienda habitual.

⁷ Los colectivos que se pueden acogerse a este grupo son: las familias monoparentales con dos hijos a cargo, las que tienen un menor de tres años o algún miembro con discapacidad o dependiente, o en las que el deudor hipotecario se encuentre en situación de desempleo y haya agotado las prestaciones sociales o, finalmente, las víctimas de violencia de género y no podrán superar el límite de tres veces el Indicador Público de Renta de Efectos Múltiples así como otra variable de alteración significativa de la situación económica familiar.

La falta de seguimiento, a través de los anunciados informes de control, y de datos oficiales al respecto dificultan el control exhaustivo tanto del alcance como de la proposición de posibles mejoras, especialmente desde el mundo académico.

Dentro de las reestructuraciones que sobre las nuevas tasas en materia jurídica se están llevando a cabo, los procedimientos de desahucio han quedado parcialmente exentos, y aunque seguirán estando obligados a asumir las costas del proceso judicial, en estas costas no se incluirán las tasas de pago al banco para iniciar el proceso.

Entre algunas de las medidas futuras que se empiezan a hacer públicas a nivel de comunidad autónoma encontramos que la Agencia de Vivienda de la Generalitat Catalana pondrá en marcha, a partir del 5 de febrero de 2013, una nueva línea de ayudas para que familias que han sido desahuciadas puedan empezar de nuevo. Con un importe máximo anual de 3.000 € pretende cubrir los gastos de un nuevo contrato de alquiler (hasta 600€) y el resto para contribuir al pago del alquiler nuevo (máximo 200€/mes). Los requisitos serán haber sido víctima de un desahucio y no tener ninguna otra vivienda ni superar unos ingresos de 1.340 euros mensuales.

La Junta de Andalucía en abril de 2013 (Decreto-Ley 6/2013) estableció algunas medidas para *asegurar el cumplimiento de la Función Social de la Vivienda*. Con este Decreto-Ley pretendía, tal y como queda recogido en el preámbulo, adecuar sus prioridades al contexto social y económico con una serie de medidas para poner en el mercado las viviendas vacías y fomentar medidas de rehabilitación. Se recogen ayudas públicas para el pago del precio de la vivienda o del arrendamiento, ayudas a colectivos con especial dificultad y jóvenes, fomento de la promoción de viviendas protegidas, ayudas para la rehabilitación, aseguramiento de riesgos que garanticen el cobro de la renta y los desperfectos causados entre las principales medidas. Se crea, además, un Registro de Viviendas deshabitadas. El punto que ha generado más polémica incluye la expropiación temporal del uso de la vivienda previamente definida como deshabita en este registro⁸. Este decreto fue recurrido por el Gobierno central y admitido a trámite en el Tribunal Constitucional, en este tiempo la Ley 4/2013 de 1 de octubre, con casi idéntica redacción, vuelve a elevar a rango de ley las medidas anteriores para que puedan ser utilizadas mientras se resuelve el recurso del Constitucional.

En el contexto europeo cabe mencionar que en enero de 2013 el periódico *El País* se hacía eco de un informe elaborado por una comisión europea en Bruselas⁹ donde destacaban el escaso impacto que la medida aprobada por el Gobierno iba a tener en la situación de general española debido a cuatro razones: 1) los bancos no renuncian a sus derechos sobre las viviendas embargadas; 2) los criterios de las familias que se pueden acoger a dicha medida son muy restrictivos; 3) el porcentaje de morosidad para las hipotecas residenciales aumentó entre 2008 y 2009, pero ha permanecido relativamente estable desde entonces en torno al 3,2% de todos los préstamos y 4) las medidas tienen fecha de fin, el 15 de noviembre de 2014.

En los últimos meses de 2012 se interpusieron algunas demandas ante el Tribunal Europeo de Derechos Humanos de Estrasburgo por su legislación en materia de ejecuciones hipotecarias. El 12 de diciembre de 2012 este tribunal anulaba un desahucio inminente de una familia con menores por vulneración del artículo 3 y 8 del Convenio de Roma (Convenio Europeo de Derechos Humanos) que hacen referencia a que ningún ciudadano podrá ser sometido a tortura ni actos degradantes y a la protección de la familia respectivamente. En enero de 2013 el gobierno de Ecuador demandó a España ante este mismo tribunal

⁸ Vivienda que no se destine efectivamente al uso residencial previsto durante más de 6 meses consecutivos en el curso de un año desde el último día de efectiva habitación o cuando no cuente o sean nulos los contratos de electricidad y agua. Quedan recogidos así mismo algunas excepciones de viviendas como de uso turístico, viviendas de recreo, viviendas con titularidad de personas físicas...

⁹ http://economia.elpais.com/economia/2013/01/16/actualidad/1358370505_687777.html

considerando que vulnera el "derecho a la justicia" de sus nacionales afincados en España y pretende que se modifique la Ley de Enjuiciamiento Civil.

1.2. Respuestas ciudadanas e iniciativas colectivas de apoyo

1.2.1. Asociaciones del sector jurídico

Dentro de estas respuestas, pero abarcando otros ámbitos fuera de los puramente gubernamentales, colectivos como la asociación *jueces para la democracia* emitía un comunicado sobre la ineficacia del Código de Buenas Prácticas y su redundancia, ya que en la actualidad ya se prevé en la Ley Hipotecaria la posibilidad de que las partes, entidad bancaria y deudor hipotecario, pacten desde un inicio la posibilidad de liquidar definitivamente la deuda con la entrega de la vivienda. Reclaman que este Código no sea voluntario y que las consecuencias de una eventual crisis como la actual se repartan de manera más igualitaria entre las partes afectadas, no sólo en el deudor.

También desde el sector judicial ha habido respuestas a, los cada vez más numerosos, casos trágicos de desahucios y suicidios de personas en vías de ser desahuciadas. En octubre de 2012 se hizo público un informe judicial, encargado por el Consejo General del Poder Judicial aunque finalmente no aprobado, que un grupo de magistrados elaboró bajo el título "*Propuestas en materia de sobreendeudamiento familiar y medidas de protección del deudor frente a las consecuencias de la ejecución hipotecaria (deuda, aval y pérdida de la vivienda)*".

Se busca encontrar una *solución equilibrada*, que reparta de manera equitativa las consecuencias económicas y sociales de la crisis evitando situaciones de exclusión para las familias. Tal y como también se mencionaba desde otros colectivos ciudadanos, creen excesivamente restrictivo el CBP aprobado, y por tanto insuficiente para hacer frente a la situación actual, no sólo por el escaso margen de aplicación del umbral de exclusión que recoge, sino también por el escaso margen de precios de la vivienda, que no contempla la diferencia existente entre zonas o regiones españolas. Una de las pruebas de su ineficiencia, según el informe judicial, es la escasa aplicación que ha tenido en los meses que lleva puesto en práctica sin que parezca que suponga ningún cambio de tendencia.

Este informe también recoge una serie de propuestas excepcionales que consideran podrían ayudar en una situación de "drama social" como el actual. Proponen el concepto del *deudor de buena fe*, la ampliación de supuestos del umbral de exclusión propuesto por el CBP, la limitación de los intereses moratorios, el establecimiento de un régimen especial en el caso de ejecución de préstamos hipotecarios (cuando se refieran a la vivienda habitual o a los locales de negocio), la elevación del porcentaje de adjudicación al acreedor y la dación en pago, entre otras medidas de flexibilización de renegociación de las condiciones hipotecarias y de atribución de facultades al Juez en materia de moratorias. Así mismo la *Asociación Profesional de la Magistratura* (APM) advirtió del colapso de los juzgados debido a la escasez de medios para hacer frente a los numerosos casos de lanzamientos por ejecutar y al aprovechamiento que a este retraso le están sacando bancos y cajas¹⁰.

1.2.2. Plataforma de Afectados por la Hipoteca

Ante la insuficiencia o falta de efectividad de las medidas públicas propuestas para proteger a la ciudadanía en general de las consecuencias de esta crisis, han surgido importantes iniciativas colectivas de apoyo y otras respuestas que, como veremos en el siguiente apartado de este trabajo, bien podrían ser identificados como germen de innovación social en un contexto de necesidades no satisfechas por los entes públicos. A continuación, se enumeran los principales hitos de dicha movilización ciudadana.

¹⁰ <http://www.juecesdemocracia.es/txtComunicados/2012/30octu12.htm>

Resaltar como un grupo de apoyo colectivo como la *Plataforma de Afectados por la Hipoteca (PAH)* ha tenido y está teniendo un papel clave en la visibilidad de los casos y la consecución de las demandas principales de los afectados. Esta plataforma, de carácter nacional pero organizada por CCAA y ciudades, ha promovido mociones en los ayuntamientos para ser "Ciudades Activas en la prevención de desahucios", ha facilitado asesoramiento jurídico y burocrático a personas que se encontraban en vías de ser desahuciadas y, una de sus acciones principales, ha intentado evitar o paralizar el acometimiento de los desahucios efectivos¹¹.

La utilización de las redes sociales y el establecimiento de nodos de organización ciudadana con estrecha colaboración (como por ejemplo con el Movimiento 15M, en especial al inicio de las paralizaciones, u otros movimientos sociales comunitarios viejos y nuevos como asociaciones de vecinos etc.) ha ayudado a la difusión y efectividad de las acciones de paralización de desahucios. Pero también a la denuncia de las numerosas prácticas imprudentes y abusivas¹² llevadas a cabo por parte de las entidades financieras en un momento de bonanza económica y sin tener en cuenta futuras situaciones de pérdida de empleo e ingresos. El carácter nacional, pero esencialmente local de las sedes de estas asociaciones ha ayudado a una mayor cercanía y efectividad del apoyo a los afectados.

La principal reivindicación es el establecimiento con efecto retroactivo de la dación en pago. Esta medida, junto a la paralización de los desahucios, y la creación de un parque de vivienda social fueron recogidas en la Iniciativa Legislativa Popular que ha sido comentada en el apartado anterior. Consideran insuficiente el Código de Buenas Prácticas aprobado no sólo por el reducido número de familias que pueden acogerse a él debido a las restrictivas condiciones, sino porque no soluciona estructuralmente el problema. Critican también que con la aprobación del nuevo decreto ley que contenía este Código se han paralizado, por parte de los bancos, las negociaciones que ya estaban iniciándose con entidades bancarias por parte de familias que estarían fuera de este umbral de exclusión, pero que ya estaban llegando a acuerdos específicos.

Esta iniciativa consiguió presentar más de un millón de firmas ante el Parlamento logrando que fuera admitida a trámite, sin embargo el texto final (Ley 1/2013 de 14 mayo) no incluyó la mayoría de los puntos que las asociaciones que lo presentaron pretendían incluir. Ante esta situación la PAH promovió un recurso de inconstitucionalidad¹³ de esta ley, llamada ya la Ley de la vergüenza para los colectivos que promovieron la ILP, que finalmente fue interpuesto por el principal partido de la oposición (que no avaló la petición de la Plataforma, pero interpuso un recurso de inconstitucionalidad).

Esta Plataforma ha iniciado un proceso de recolocación de las familias desahuciadas en viviendas o bloques de viviendas vacías pertenecientes al SAREB. Uno de los casos de mayor repercusión ha sido el bloque de Salt (Barcelona) que ha sido acompañada de una resolución del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH) el 4 de octubre de 2013 que solicitaba paralizar por la vía de urgencia el desalojo de dicho bloque de viviendas al considerar que se estaban vulnerando los derechos fundamentales de las personas afectadas. Este apoyo jurídico de la Plataforma se ha convertido en clave para el cambio y creación de nuevas leyes que persigan un apoyo de los ciudadanos en estos procesos de desahucios. Esta resolución del TEDH da un plazo para que el Gobierno español exponga cuales son las medidas con las que se pretenden impedir la vulneración de los artículos 3 (prohibición de tratos inhumanos o degradantes) y 8 (derecho al respeto a la vida privada y familiar, incluida la inviolabilidad del domicilio) de la Convención Europea de Derechos Humanos, decidiendo con estas medidas si se mantiene o no la suspensión cautelar.

¹¹ Según fuentes propias, hasta noviembre de 2013 este procedimiento había evitado 825 desahucios en España (<http://afectadosporlahipoteca.com>), aunque cada vez en mayor medida hay presencia policial en el acto en el que las autoridades del juzgado proceden al desahucio.

¹² Como las "hipotecas crecientes", la inclusión de productos obligatorios como seguros, el establecimiento de avales cruzados, o las "cláusulas suelo" (Valiño, 2009)

¹³ <http://afectadosporlahipoteca.com/wp-content/uploads/2013/08/RI-L-1-13-complemento-695.4-lec.pdf>

MÁS ALLÁ DE LA CRISIS: UN ANÁLISIS BAJO EL MARCO DE LA INNOVACIÓN SOCIAL

1. Un nuevo campo de análisis

En los apartados precedentes se han intentado identificar las principales medidas institucionales y judiciales tomadas en el contexto de una crisis de desahucios de importantes magnitudes, y también los principales hitos de los movimientos sociales y las respuestas colectivas ante la evidente necesidad de defensa de apoyo de amplios colectivos de la ciudadanía.

Todo ello, a juicio de las autoras de este trabajo, puede empezar a ser analizado en un marco teórico más amplio que permita perfilar nuevos contextos analíticos y propositivos como el que ofrece el marco de la innovación social y la economía social. En este trabajo nos limitamos a apuntar algunas de las justificaciones y líneas de trabajo que de ello se derivan y unas primeras propuestas que nos sugiere dicho marco de análisis¹⁴.

La innovación social se ha convertido en un concepto muy de moda, pero un poco vago, debido a las múltiples interpretaciones y contextualizaciones a las que se somete. Es utilizada comúnmente en programas políticos, y es una referencia clave para los movimientos sociales y organizaciones que tratan de luchar contra la pobreza, empoderamiento de minorías, exclusión social, etcétera (Jessop *et al.* 2013).

La innovación social como foco de estudio resurgió en la primera década del 2000 al abrigo de un proyecto de análisis de la innovación social en la gobernanza de las comunidades locales (SINGOCOM¹⁵) (Moulaert *et al.*, 2005), financiado por la Comisión Europea. Este interés por el desarrollo comunitario como una nueva perspectiva de análisis de las comunidades renueva, con una visión multidisciplinar, el estudio del desarrollo local, añadiendo perspectivas no sólo económicas, sino también sociológicas, geográficas o políticas (Moulaert y Nussbaumer, 2005).

La corriente teórica de la innovación social aplicada al desarrollo urbano ha estado centrado en particular en los procesos dirigidos a contrarrestar la exclusión social con el desarrollo de nuevas estrategias de integración social, con tres dimensiones fundamentales: la satisfacción de las necesidades humanas (dimensión del contenido); cambios en las relaciones sociales, especialmente con respecto a la gobernanza (dimensión de proceso); y un aumento en la capacidad socio-político y acceso a recursos (dimensión empoderamiento) (Gerometta *et al.*, 2005).

2. Los movimientos de lucha contra los desahucios como germen de innovación social

El movimiento anti-desahucios en España ha sido un movimiento muy fuerte, de denuncia y defensa de la vulneración del derecho a la vivienda en España (cristalizado sobre todo en la paralización de los desahucios y el apoyo a los afectados), y por tanto, encaja en un marco de innovación social en un primer estadio, el de reclamo y el de los movimientos sociales con demandas y reivindicaciones políticas.

Sin embargo, el concepto de innovación social que suele usarse en los documentos políticos *mainstreaming* suele ser una interpretación más economicista o más de mercado, pero también hay otras interpretaciones que tratan de marcar el acento en la dimensión social de la innovación social, y de las interacciones de las prácticas, es decir, en la convergencia de las iniciativas con base comunitaria o iniciativas civiles orientadas a satisfacer las necesidades humanas, aglutinando empresas sociales, agencias públicas de protección social (dirigidas por el estado), movimientos sociales y organizaciones (Jessop *et al.* 2013).

¹⁴ Debido a la falta de un cuerpo teórico desarrollado anteriormente, se pretende sugerir un nuevo campo de estudio que requeriría un mayor desarrollo en futuros trabajos.

¹⁵ Para más información: <http://users.skynet.be/bk368453/singocom/index2.html>

En el seno del CRISES¹⁶ la Innovación Social se entiende como: "una intervención iniciada por actores sociales para responder a una aspiración o satisfacer una necesidad, para ofrecer una solución o crear una oportunidad de acción para modificar las relaciones sociales, transformar el marco de acción o proponer nuevas orientaciones culturales a fin de mejorar la calidad y las condiciones de vida de la colectividad".

En este contexto, lo que aporta la Economía Social es que nace como respuesta a aspiraciones y necesidades colectivas, muchas veces en sectores nuevos o poco desarrollados, para proponer una nueva forma de hacer las cosas, desde la equidad, la igualdad y la justicia social, para poner en marcha emprendizajes de carácter colectivo y social (Borzaga y Defourny, 2001). La economía social (también llamado tercer sector) se diferencia de otras formas de la economía por aglutinar a organizaciones y empresas que no son parte del sector privado lucrativo ni tampoco del sector público (Defourny y Monzon Campos, 1992).

Por tanto, se puede identificar una línea o ámbito de estudio que está cobrando fuerza en los últimos tiempos, que aglutina a académicos de diverso origen, los cuales han venido trazando las intersecciones o las sinergias que se crean entre estos dos conceptos clave: la innovación social y la economía social. Aquí se está generando un nuevo marco de construcción teórica, que se viene a aplicar a diversos ámbitos, todos ellos unidos íntimamente con la satisfacción de las necesidades humanas y colectivas (de servicios sociales, residenciales, etc.).

En este sentido, este marco general nos es útil a dos niveles: uno, para poder identificar el potencial de las movilizaciones y movimientos sociales que han sido el caldo de cultivo de los movimientos de la lucha contra los desahucios, y concretamente de la PAH; y dos, avanzar en las propuestas para superar la crisis, como puede ser el fomento de fórmulas como las cooperativas en el ámbito de vivienda, que funcionan en países como Alemania y Canadá, entre otros.

En el primer sentido, la literatura de la innovación social distingue varias fases dentro de los procesos innovadores, que vienen a establecer los pasos que desde el origen en los movimientos sociales darían lugar a la institucionalización de algunas prácticas innovadoras socialmente. Así, después de una primera fase de surgimiento de movimientos sociales y reclamo de derechos, fase que ya se habría alcanzado en España, vendría una segunda fase de experimentación, de proyectos piloto, etcétera. Como fase final se hablaría de la institucionalización y la maduración de un sistema de innovación social (Bouchard y Levesque, 2010).

En cualquier caso, es obvio que el movimiento anti-desahucios en España ha sido un movimiento muy fuerte, de denuncia y defensa de la vulneración del derecho a la vivienda en España (cristalizado sobre todo en la paralización de los desahucios y el apoyo a los afectados), y por tanto, encaja en este marco de innovación social en un primer estadio, el de reclamo y movimientos sociales con demandas y reivindicaciones políticas. Esta fase sería el prelude de las posteriores, ya mencionadas, como la fase de experimentación y de proyectos piloto, y de una tercera fase de institucionalización y maduración del sistema.

En el segundo sentido, asumiendo que la PAH y el movimiento aglutinado en torno a la lucha contra los desahucios son un germen de innovación social y por tanto de transformación social, ello podría ser el caldo de cultivo para explorar nuevas vías de cristalización (a una segunda y tercera fase) a través de experiencias, por ejemplo, de viviendas comunitarias en cooperativas.

De hecho, uno de los ámbitos en los que se ha acuñado este término ha sido el ámbito residencial, con las viviendas comunitarias como una de las materializaciones de la innovación social (Bouchard,

¹⁶ CRISES se enmarca dentro de lo que Levesque (2011) considera que es realmente un Sistema de Innovación para la Economía Social, en el sentido de que existe una amplia estructura público-privada de fomento y de análisis de la Economía Social en Québec

2005). Estas viviendas comunitarias, frente a la satisfacción de las necesidades de vivienda en el mercado, plantean la satisfacción de dicha necesidad mediante cooperativas u otras organizaciones no lucrativas. Esta vertiente tiene un peso tradicionalmente muy fuerte dentro de CRISES y la economía social en Quebec.

Alemania, por su parte, con el 10% de viviendas en cooperativas sobre el total del mercado, se sitúa entre los países europeos a la cabeza de esta tipología de propiedad. Los habitantes de las *Wohnungsgenossenschaften* alemanas han demostrado un papel más activo en la vida de la comunidad dentro del entorno de estas cooperativas (Brandesen y Helderma, 2012a). Para estos mismos autores las cooperativas de viviendas tienen una mayor capacidad de prosperar si la dinámica de cooperativas está institucionalizada y en el mercado de vivienda es estable, donde el objetivo económico de la vivienda se percibe principalmente en cuanto a su uso práctico. Estas cooperativas de viviendas suelen tener una estrategia de expansión limitada y a veces se limitan simplemente a la renovación y al mantenimiento. La mayor parte de estas cooperativas surgieron al abrigo de movimientos sociales durante la década de los 90 en ciudades como Dresde o Hamburgo (Brandesen y Helderma, 2012b).

Por tanto, sería una nueva fórmula para satisfacer la necesidad de vivienda que tenemos todas las personas y hogares, que más allá del sector privado lucrativo y el sector público, se haría desde un tercer sector (la economía social) y de una manera innovadora, tal y como hemos acuñado el concepto de innovación social.

En ese sentido, entendemos que no estamos inventando nada, sino trasladando a nuestro contexto fórmulas que han funcionado muy bien y funcionan en otros contextos occidentales y economías modernas (por ejemplo, con forma de cooperativas de cesión de uso, Etxezarreta y Merino, 2013) u otras formas de experiencias innovadoras que logren realmente pasar de una función de reivindicación política a otra que sienta las bases de la transformación social en la satisfacción de una de las necesidades más básicas de todo ser humano como es la vivienda.

CONCLUSIONES

Algunas de las consecuencias del periodo de expansión económico vivido tienen, hoy, un profundo calado económico y social. Los datos medios de crecimiento nacional de 262 puntos en 2012 sobre los 100 de 2008 en número de lanzamientos nos muestran una realidad que ha forzado a las distintas administraciones a dar respuestas ante una realidad apremiante. Dentro de las medidas institucionales recientes habría que destacar las siguientes:

1. La reforma para agilizar los desahucios en el mercado de la vivienda de alquiler.
2. El establecimiento por parte del gobierno de un Código de Buenas Prácticas (CBP) para las entidades financieras.
3. Las medidas urgentes aprobadas para proteger a deudores hipotecarios más vulnerables, aprobado en un real decreto en noviembre de 2012.

El conjunto de estas medidas bien pudiera parecer de escaso alcance ante la magnitud de los datos. Las reformas, si bien avanzando, han recibido numerosas críticas tanto dentro como fuera de nuestro país. El escaso seguimiento oficial de los resultados y consecuencias de las medidas formuladas no ayuda al esclarecimiento, tanto desde el ámbito público como académico, del alcance de las mismas.

La mayoría de las críticas que desde las principales asociaciones han realizado a las medidas propuestas vienen del carácter restrictivo de las mismas. Las limitadas condiciones para poder acceder a las ayudas han hecho que éstas tengan un escaso impacto en la corrección de las situaciones de exclusión social derivadas de la pérdida del hogar familiar por sobreendeudamiento.

La principal petición que desde la Plataforma de Afectados por la Hipoteca y desde otros colectivos implicados formulan es el establecimiento de la dación en pago con carácter retroactivo y la posibilidad de seguir residiendo en la casa en régimen de alquiler social con cuotas adecuadas a la nueva situación económica familiar. De esta manera, estos colectivos han jugado un papel clave para poner en la agenda política y mediática una realidad social que estaba, y está, alcanzando tintes dramáticos en los últimos años. La PAH ha logrado consolidar un movimiento de denuncia y protesta por las medidas de ejecución hipotecaria derivada de la crisis económica nacional y la anterior situación de burbuja, dando una ayuda completa a las familias que se encontraban en esta situación, ante el vacío de acción de las administraciones públicas.

Ante esta situación se hace necesario ir más allá, e intentar nuevas prácticas y vías de acceso a la vivienda que permitan una salida al actual mercado inmobiliario. El marco teórico de la innovación social pone de relevancia una lectura más inclusiva de los actuales procesos de transformación social, entre otros el analizado aquí de la vivienda, abriendo nuevas vías de análisis y nuevas propuestas para plantear el futuro con herramientas conceptuales eficaces. Este ha sido el marco utilizado para poner de manifiesto como, determinados procesos experimentados en España, pueden ser considerados germen de prácticas sociales futuras. Muchas de estas nuevas prácticas se encuentran ya insertas en nuestros sistemas jurídicos o económicos y no necesitan de nuevas legislaciones. El ejemplo de otros países donde se han desarrollado con éxito prácticas de acceso a la vivienda hasta ahora poco utilizadas en España como son las cooperativas de viviendas, pueden dar el punto de inicio a todo un abanico de nuevas posibilidades factibles y eficientes.

Intentar desarrollar este germen de transformación social en nuevas experiencias que cambien y renueven el acceso a la vivienda a nivel local, puede dar paso a una serie de medidas para garantizar que estos periodos relacionados con fenómenos de burbujas inmobiliarias no se vuelvan a reproducir.

BIBLIOGRAFIA

- Brandsen, T., y Helderman, J. K. (2012a) "The Trade-Off between Capital and Community: The Conditions for Successful Co-production in Housing", en Springerlink.com: http://download.springer.com/static/pdf/263/art%253A10.1007%252Fs11266-012-9310-0.pdf?auth66=1383825378_1c87b64a95b23161bfc6f217c8689ef0&ext=.pdf.
- Brandsen, T., y Helderman, J. K. (2012b) "The conditions for successful co-production in housing: A case study of German housing cooperatives". In V. Pestoff, T. Brandsen, & B. Verschuere (Eds.), *New public governance, the third sector and co-production*. London: Routledge.
- Borzaga, C. et J. Defourny (2001), *The emergence of social Enterprise*. London et New York: Routledge.
- Bouchard, M.J. (2005), *De l'expérimentation à l'institutionnalisation positive, l'innovation sociale dans le logement communautaire au Québec*, CRISES, Collection Etudes theoriques n° ET0511, Québec.
- Bouchard, M. J. et Lévesque, B. (2010): "Économie sociale et innovation. L'approche de la régulation, au coeur de la construction québécoise de l'économie sociale", *Cahiers du Centre de recherche sur les innovations sociales (CRISES)*, Collection Études théoriques - n° ET1103
- Cano, G., Etxezarreta, A., Dol, K. y Hoekstra. J. (2013), From housing bubble to repossessions: Spain compared to other west European countries, en *Housing Studies*, on-line [http://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/02673037.2013.818622#.UI%20Jgr1MIFoc]
- Defourny, J. et Monzon Campos, J.L. (dir.)(1992), *Economie sociale, entre économie capitaliste et économie publique*. Bruxelles: CIRIEC et de Boeck Université.

Etxezarreta, A., Hoekstra, J., Dol, K. y Cano, G. (2012), "De la burbuja inmobiliaria a las ejecuciones hipotecarias", en *Ciudad y Territorio: Estudios Territoriales*, nº 174.

Etxezarreta, A. y Merino, S., (2013), "Las cooperativas de vivienda como alternativa al problema de la vivienda en la actual crisis económica", en *REVESCO* (en prensa).

García Montalvo, José (2009), "Los orígenes inmobiliarios de la crisis económica actual", en Cabrales et al. (ed.), *La crisis de la economía española*, capítulo 8, pp.51-57.

Gerometta, J. H. Häussermann y G. Longo (2005), "Social Innovation and Civil Society in Urban Governance: Strategies for an Inclusive City", en *Urban Studies*, Vol. 42, No. 11, 2007–2021, October 2005.

Jessop, B., Moulaert, F., Hulgard, L. and Hamdouch, A. (2013), "Social innovation research: a new stage in innovation analysis?", en Moulaert, F., MacCallum, D, Mehmood, A. and Hamdouch, A., *The International Handbook on Social Innovation, Collective action, Social learning and transdisciplinary research*. UK: Edward Elgar Publishing.

Levesque, B. (2006), *Le potentiel d'innovation et de transformation de l'économie sociale: quelques éléments de problématique*, CRISES, Collection Études théoriques nº ET0604, Québec.

Moulaert, F., F. Martinelli, E. Swyngedouw y S. González (2005), "Towards Alternative Model(s) of Local Innovation", en *Urban Studies*, Vol. 42, No. 11, 1969–1990, October 2005.

Moulaert, F. y Nussbaumer, J. (2005) "La Región Social. Más allá de la dinámica territorial de la economía del aprendizaje", en *Ekonomiaz: Revista vasca de economía*, 58, págs. 96-127

Rodríguez López, Julio (2009), "La crisis de los mercados inmobiliario e hipotecario. Factores explicativos", *Papeles de Economía Española* 122, 236-253..

Tribunal Superior de Justicia (2011) *Estadística Judicial. Datos sobre el efecto de la crisis en los órganos judiciales: segundo trimestre de 2012*, www.poderjudicial.es

Valiño, V. (2009) "Ejecuciones hipotecarias y derecho a la vivienda: estrategias jurídicas frente a la insolvencia familiar", en Observatori DESC.