

BUSCANDO ARRAIGO. INMIGRANTES Y VIVIENDA: OTRO MODO DE EXCLUSIÓN *

Por Gilda Espinola Orrego **

RESUMEN

En este artículo se examina el derecho a la vivienda como un derecho social. Se indica en este sentido que sin un techo adecuado y seguro no se cuenta con calidad de vida y que esto atenta directamente contra la salud física y mental, circunstancias que a su vez no posibilitan una vida digna.

Con posterioridad se analiza un colectivo especialmente afectado por la crisis habitacional, los inmigrantes, y en ese sentido España enfrenta un particular problema de política migratoria porque ha pasado de ser un país de emigración a país de destino. Esto se suma a la carencia de medios adecuados para gestionar los aludidos cambios.

Por último se realizan propuestas de mejora en la situación de los recién llegados a fin de que se logre una integración real.

PALABRAS CLAVE

Inmigración, vivienda, exclusión.

SUMARIO

I. Introducción: el derecho a una vivienda digna. 1.1. Positivación. 1.2. Titulares del derecho a la vivienda y políticas del Estado. 1.3. Noción de vivienda digna y adecuada y la crisis habitacional. II. Vivienda y exclusión social. 2.1. Consideraciones preliminares. 2.2. Noción de exclusión social. 2.3. Categorías de inmigrantes. Dificultades según el caso y razones para la exclusión. 2.4. Inmigración, vivienda y exclusión. III. Conclusiones. IV. Bibliografía

I. INTRODUCCIÓN: EL DERECHO A UNA VIVIENDA DIGNA

Todo estudio sobre los derechos de los extranjeros, como el que se inicia, debe partir de la premisa de que existen derechos que la persona ostenta porque derivan de la naturaleza humana y la sujeción del Estado a lo convenido en el ámbito del Derecho Internacional. De ahí que, los valores constitucionales y los derechos de las personas deben ser interpretados como garantías universales, independientemente de la raza, la lengua, el sexo, las religiones o las convicciones ideológicas.

El derecho a la vivienda es un derecho social, lo que supone una expectativa o pretensión de bienes para satisfacer necesidades básicas de las personas. La reivindicación de los derechos sociales interesa a todos, si bien especialmente a los miembros más vulnerables de la sociedad, cuyo acceso a los recursos suele ser residual, cuando no inexistente¹. Es indudable que sin un techo adecuado y seguro no se cuenta con la necesaria calidad de vida, lo que atenta directamente contra la salud física y mental. Asimismo, la no disponibilidad de una vivienda, o bien la pérdida de ella, supone un deterioro tal de las condiciones de vida que no sólo dificulta

* Comunicación presentada en el Seminario "Los Derechos Humanos, la utopía de los excluidos" celebrado los días 21, 22 y 23 de mayo de 2007 en la Universidad Carlos III de Madrid. Fecha de recepción: 31 de mayo de 2007. Fecha de publicación: 12 de julio de 2007.

** Abogada y docente de la Universidad Católica de Paraguay. Candidata a doctora por la Universidad de Alcalá de Henares.

¹ VV. AA., *Derechos sociales y globalización: a modo de introducción*, Observatori DESC, Barcelona, junio, 2003, p. 3. Edición electrónica disponible en: <http://www.descweb.org/> - Última consulta: 15/04/2007.

factores tan diversos como la formación de nuevos hogares y estructuras familiares, la emancipación juvenil o la movilidad geográfica, sino que, en último término, puede conducir a situaciones de exclusión social².

A fin de mejorar la calidad de vida de la población, todos los documentos internacionales de protección de los Derechos Humanos han contemplado el derecho a la vivienda, y con ese mismo espíritu las constituciones modernas también garantizan esa protección³.

El estándar mínimo exigible ha sido acentuado por Ulla López, quien recuerda que *“los derechos fundamentales de la persona, en la medida en que han sido reconocidos por la Declaración Universal de los Derechos Humanos (DUDH) y en diversos Convenios y Pactos internacionales sobre la materia, configuran un estándar mínimo internacional que ha de ser observado por todos los Estados que sean partes en los mismos”*. Él mismo añade que el artículo 10 de la CE establece que el orden político y la paz social descansan sobre el principio del respeto a la dignidad de la persona y a los derechos inviolables que le son inherentes y que las normas relativas a los derechos fundamentales y a las libertades públicas que la Constitución reconoce deben ser interpretadas de conformidad con los convenios internacionales sobre esta materia que hayan sido suscritos por España⁴. De ahí que atendamos al sustrato normativo.

1.1. Positivación

En el ámbito internacional, la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948, en el párrafo 1 del artículo 25, abrió el nuevo camino al reconocer el derecho a una vivienda adecuada como uno de los componentes importantes del derecho a un nivel de vida adecuado⁵.

² Consejo Económico y social (CES), “La pobreza y la exclusión social en España: propuestas de actuación en el marco del plan nacional para la inclusión social”, N° 2, 2001, p. 49.

³ El texto constitucional español de 1978, en el capítulo tercero del título primero, artículo 47, determina el derecho a una vivienda digna y adecuada a todos los españoles, por primera vez en la historia constitucional del país.

⁴ LÓPEZ ULLA, J. M., “Instrumentos para la integración social en la Ley de Extranjería”, en *Anuario Nuevas Políticas Públicas*, N° 2, 2006, pp. 231 y 232.

⁵ También realizan menciones sobre el derecho a la vivienda la Declaración de Vancouver, aprobada por la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Asentamientos Humanos en 1976 (Hábitat I), celebrada en Canadá (párrafo 8 de la sección III), y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (artículo 11, párrafo 1). Asimismo, la Observación General 4 sobre el derecho a una vivienda adecuada, adoptada el 12 de diciembre de 1991 por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas, reconoció el derecho a la calidad de vida, que incluye la vivienda. Además, existen otros documentos, tales como: la Declaración de los Derechos del Niño (Principio 4), adoptada el 20 de noviembre de 1989 y entrada en vigor el 2 de septiembre de 1990; la Recomendación 115 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre la Vivienda de los Trabajadores, adoptada el 28 de junio de 1961; la

De la lectura de los instrumentos normativos internacionales posteriores se extrae la existencia de una preocupación por hacer constar por escrito una lista de buenas intenciones a fin de lograr el desarrollo de los pueblos, pero no se puede negar la concurrencia de una serie de situaciones de hecho que dificultan el cumplimiento de este objetivo, como sucede, a modo de ejemplo, con la inmigración, que trae aparejada nuevos problemas de cohesión social y seguridad personal, condiciones que deberían servir de base para la elaboración de nuevas estrategias.

No obstante, en la esfera comunitaria, con el objetivo de combatir la exclusión social y la pobreza, se ha reconocido una ayuda de vivienda mediante el artículo 34.3 de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea⁶, que pasó a formar parte del Tratado por el que se establece una Constitución para Europa, adoptado en Roma el 29 de octubre de 2004.

Al respecto nos interesa destacar los términos en que está redactada esta disposición, pues determina la existencia de una ayuda a la vivienda, pero no categóricamente una vivienda en sí. Esta circunstancia ha sido señalada por Muñoz Castillo, quien critica el refugio que supone el Principio de subsidiariedad en esta materia a las competencias de los países miembros⁷. En este sentido se ha expresado, asimismo, el presidente de CECODHAS⁸, Úbeda Rivas, en la presentación de la "Conferencia Europea de la Vivienda. La vivienda factor de cohesión en la construcción europea", señalando la necesidad de que la Unión participe activamente en materia de vivienda incorporando este derecho a los Tratados e impulsando los programas necesarios para su implantación real.

Convención Internacional sobre la eliminación de todas las formas de discriminación racial, (Artículo 5. iii. 3), adoptada el 21 de diciembre de 1965 y entrada en vigor el 4 de enero de 1969; la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, (Artículo 14, adoptada el 18 de diciembre de 1979 y entrada en vigor el 3 de septiembre de 1981; y la Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares (Artículo 43. d), adoptada el 18 de diciembre de 1990.

⁶ Aprobada en el Consejo Europeo de Niza en diciembre de 2000.

⁷ MUÑOZ CASTILLO, J., *El derecho a una vivienda digna y adecuada, eficacia y ordenación administrativa*, Editorial Colex, Madrid. 2000, p. 76.

⁸ CECODHAS (Comité Europeo de Coordinación del Hábitat Social), fue creado en Bruselas el 4 de marzo de 1988, y reúne a 45 federaciones u organizaciones nacionales de 21 países europeos y de los Estados Miembros de la Unión Europea. También en esta conferencia el Observatorio Europeo de la Vivienda Social presentó un documento, que resaltó una cierta paradoja en las acciones de la Unión. La misma carece jurídicamente de competencias sobre la vivienda pero este tema no es obviado en la lucha contra la exclusión social y el fortalecimiento de la cohesión económica y social.

Por otro lado, el Convenio Europeo de Derechos Humanos⁹ no establece disposición específica sobre el derecho a una vivienda digna, si bien puede mencionarse el artículo 8, que trata del derecho al respeto a la vida privada y familiar, e igualmente la Carta Social Europea¹⁰, que determina en la Parte II, Artículo 16, el derecho de la familia a una protección social, jurídica y económica.

En el Derecho español también se ha establecido, con los años, un sistema que busca la eficacia del hoy derecho constitucional a la vivienda; una legislación que nació con la Ley de Casas Baratas de 12 de junio de 1911, reglamentada en 11 de mayo de 1912, que se caracterizó por dirigirse a los sectores más modestos, y por la importancia que dio al acomodamiento de las viviendas a las condiciones de salubridad e higiene, estableciendo la intervención de los Ayuntamientos con facultades de expropiación y demolición¹¹. La Ley de 1911 significaba así, la primera intervención del Estado español en el sector de la vivienda pero no arrojó los resultados que de ella se esperaban. En general las Sociedades Cooperativas no respondieron a la confianza que el legislador había puesto en ellas, como tampoco las Cajas de Ahorros y el Banco Hipotecario prestaron la colaboración que la norma les pedía¹². Con esta ley aparecerían técnicas de gestión urbanística, "las ciudades satélites de casas baratas", que suponen un precedente de lo que en 1956 contemplará la Ley del Suelo y Ordenación Urbana¹³.

Tras esta normativa se sucedieron varias disposiciones que vinieron a conformar una legislación dispersa, incompleta y que, por cuestiones políticas, carecía del rango legal apropiado dentro del Ordenamiento Jurídico. Con la Constitución de 1978 desaparece finalmente la Legislación de Protección y se vino a reconocer el derecho a una vivienda digna y adecuada.

⁹ Adoptado en Roma el 4 de Noviembre de 1950 y en vigor desde 1953. Fue revisado en conformidad con el Protocolo nº 11, que entró en vigor 1 de noviembre 1998.

¹⁰ Adoptada por el Consejo de Europa en Turín el 18 de octubre de 1961.

¹¹ MUÑOZ CASTILLO, J., *El derecho a una vivienda digna y adecuada*, op. cit., p. 23.

¹² GARCIA MACHO, R., *Las aporías de los derechos fundamentales sociales y el derecho a la vivienda*, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1982, p. 176.

¹³ Para un conocimiento detallado de la evolución histórica de la legislación de protección a la vivienda, así como de la legislación de protección vigente se debe recurrir a una bibliografía bastante específica, teniendo en cuenta la dispersión y cuantía de las normas reglamentarias que caracterizan esta materia, y la necesidad de tener en cuenta la normativa estatal de financiación cualificada de actuaciones protegibles en materia de vivienda y suelo, y la normativa autonómica complementaria y de gestión. Por todos, véase MUÑOZ CASTILLO, J., *El derecho a una vivienda digna y adecuada*, op. cit., pp. 21-74.

1.2. Titulares del derecho a la vivienda y políticas del Estado

La realidad social demuestra que solamente es un determinado sector de españoles con relativamente suficientes o altos ingresos, el que efectivamente disfruta de la vivienda. Este grupo accede al bien a través del mercado, y así hace realidad el derecho garantizado por la Constitución española, sin requerir para ello de la intervención del Estado, responsable de las políticas de protección¹⁴.

No obstante, existe otro sector, mayoritario, que sí parece necesitar de políticas de protección para acceder y disfrutar de una vivienda, por lo que los poderes públicos elaboran proyectos de apoyo financiero e igualmente orientan la construcción de las mismas, intentando, de esta forma, crear una oferta suficiente a precios asequibles, al tiempo que capacitan la demanda con ayudas personalizadas. En último término, se debe considerar la confluencia de un tercer sector de españoles, afectados por graves problemas de infravivienda y de marginalidad social, escaso nivel de renta, o bien problemas específicos de integración social, que precisan de una política de prestaciones directas, de servicio público, o de operaciones especiales para hacer efectivo el derecho a una vivienda digna y adecuada, ya que no tienen capacidad para acceder a ella a través del mercado, o requieren de ofertas singulares¹⁵.

Constitucionalmente, el reconocimiento del derecho a la vivienda se reserva exclusivamente a los nacionales y, a criterio de Bassols Coma, es interesante subrayar este dato por cuanto, dentro del Capítulo III del Título I (artículos 39 al 52), el artículo 47 es el único precepto que subordina la efectividad de un Principio Rector de la Política social y económica a la condición de ostentar la nacionalidad española. Salvo las especialidades que al respecto puedan contener las leyes que desarrollen tal disposición, su alegación ante la jurisdicción ordinaria solo podrá pretenderse por los nacionales¹⁶.

Ante tal planteamiento y entrando en la cuestión objeto de nuestro estudio, cabe preguntarse si la política de protección a la vivienda se extiende o no a los extranjeros. Para ello puede resultar oportuno hacer una referencia a las líneas básicas de la doctrina constitucional. En este sentido el Tribunal Constitucional ha reconocido que *“los extranjeros pueden ser titulares de los derechos fundamentales a residir y a desplazarse libremente que recoge la Constitución en su artículo 19”*, aunque considera *“lícito que las leyes*

¹⁴ MUÑOZ CASTILLO, J., *El derecho a una vivienda digna y adecuada*, op. cit., p. 75.

¹⁵ MUÑOZ CASTILLO, J., *El derecho a una vivienda digna y adecuada*, op. cit., pp. 78 y 79.

¹⁶ BASSOLS COMA, M., “Urbanismo, vivienda y medio ambiente. Consideraciones sobre el derecho a la vivienda” en *La Constitución Española de 1978*, Libro homenaje a J. A. García Trevijano Fos, Colegio Universitario de Estudios Financieros, Madrid, 1982, p. 778.

y los tratados modulen el ejercicio de esos derechos en función de la nacionalidad de las personas”¹⁷.

En definitiva, el órgano jurisdiccional ha entendido que *“los extranjeros que por disposición de una ley o de un tratado, o por autorización concedida por una autoridad competente, tienen derecho a residir en España gozan de la protección que brinda el artículo 19 CE, aun cuando no sea necesariamente en idénticos términos que los españoles, sino en los que determinen las leyes y tratados a los que se remite el artículo 13.1. CE”*¹⁸.

No obstante, la igualdad de tratamiento a la ciudadanía, a la que hace referencia la Norma Fundamental en su artículo 10, no puede entenderse en sentido mecanicista o formalista, sino atendiendo a su valoración real y material, en el sentido de un tratamiento similar de las situaciones análogas y una diferenciación ante las situaciones diferentes: Tratar igual a los iguales y desigual a los desiguales.

Por tanto, los problemas de exclusión social que enfrentan las capas desfavorecidas de la población que no cuentan con un alojamiento digno podrían evitarse con la implementación de políticas específicas. Así resultaría más productiva una modificación sustancial de los planes y, especialmente en la materia que nos ocupa, una especial sensibilidad de los responsables gubernamentales, con el fin de crear un espacio para los excluidos socialmente.

1.3. Noción de vivienda digna y adecuada y la crisis habitacional

La vivienda es, junto con el alimento y el vestido, una necesidad vital, elemental, para el ser humano. Además, el grado de cumplimiento del derecho a la misma es un aspecto que se debe tener en cuenta para valorar la calidad de vida de los ciudadanos de una población¹⁹. Manfred Lurker ha afirmado al respecto: *“la casa es el lugar de referencia más importante del hombre civilizado. En su casa el hombre se siente en el centro del mundo; más aún, la casa misma se convierte en imagen del mundo entero”*²⁰. De acuerdo con esta concepción, el mismo puede ejercitar los derechos

¹⁷ STC 94/1993, de 22 de marzo.

¹⁸ MUÑOZ CASTILLO, J., *El derecho a una vivienda digna y adecuada*, op. cit., p. 84.

¹⁹ La población europea considera que la salud es un factor crucial para su calidad de vida y estudios sobre los determinantes de la salud muestran la correlación positiva que existe entre la salud, la educación, el nivel de vida, un empleo de calidad y una vivienda digna. Véase “Informe sobre la situación social de la Unión Europea 2002” en http://ec.europa.eu/employment_social/publications/2002/ke4302567_es.pdf - Última consulta: 14/04/2007.

²⁰ Citado por MUÑOZ CASTILLO, J., *Constitución y Vivienda*, Cuadernos y debates, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2003, p. 29.

fundamentales tradicionales, una vez que tenga la necesidad básica de la vivienda cubierta.

Así, el contenido del concepto de vivienda ha sido, entre otros, delineado por Bassols Coma y Muñoz Castillo, quienes señalan que la vivienda ha de ser un espacio para el desarrollo individual y familiar, imprescindible para la vida personal y social y mediante la cual podrán satisfacerse diversas necesidades, tales como defensa contra las inclemencias de la naturaleza y del clima, conservación de la salud física y mental, e igualmente contará con la posibilidad de establecer relaciones de convivencia y de vecindad, o de acceder a bienes y servicios culturales, administrativos, recreativos, etc.²¹.

Sin embargo, la subida de precios experimentado por el mercado residencial, ha alcanzado niveles muy superiores a los que sería deseable asumir en función de las rentas familiares disponibles. Por tanto, la crisis de la vivienda es el resultado que deviene de la imposibilidad que están teniendo algunos grupos sociales para resolver adecuadamente sus necesidades de alojamiento; es así, que la infravivienda habitada persiste y se reproduce, contribuyendo al recrudecimiento de los problemas sociales que forman la raíz de las situaciones de exclusión social²², como se verá *infra*.

Además, la aludida crisis trae aparejada otras consecuencias: por un lado, las reales posibilidades de progreso de los afectados se reducen considerablemente debido al esfuerzo que deben realizar para superar su situación de deterioro; y, por otro, la aparición de problemáticas urbanísticas, tales como el hacinamiento, que crece constantemente ejerciendo presión sobre los servicios públicos y comunitarios de los barrios afectados que, a su vez, se convierten en barrios homogéneos de ciertas nacionalidades, alterando los tejidos sociales tradicionales²³.

II. VIVIENDA Y EXCLUSIÓN SOCIAL

2.1. Consideraciones preliminares

Actualmente, cuando hablamos de exclusión social, no hacemos referencia

únicamente a las desigualdades económicas, sino a una serie de factores que han surgido ampliando el análisis de la pobreza. Así lo ha constatado un estudio de la Fundación La Caixa, afirmando que, además de las rentas familiares e individuales, la precariedad laboral, los déficit de formación, el difícil acceso a una vivienda digna, las frágiles condiciones de salud y la escasez de redes sociales y

²¹ BASSOLS COMA, M., "Urbanismo, vivienda y medio ambiente" op. cit., p. 775 y MUÑOZ CASTILLO, J., *El derecho a una vivienda digna y adecuada*, op. cit., pp. 116 y 117.

²² CORTÉS ALCALÁ, L., "La crisis de la vivienda" en *Documentación Social*, N° 138, julio-septiembre, 2005, pp. 89 y 95.

²³ CORTÉS ALCALÁ, L., "La crisis de la vivienda", op. cit., pp. 95 y 96.

familiares, constituyen causas de segregación. De igual forma, la irregularidad administrativa en que se encuentran un gran número de extranjeros en España, plantea una nueva problemática que debe ser estudiada desde esta nueva perspectiva de exclusión, pues, además de las carencias económicas, el aludido colectivo sufre la privación de la propia idea de ciudadanía²⁴.

2.2. Noción de exclusión social

La exclusión social define la realidad de colectivos, personas, territorios que están fuera de los circuitos del poder, del disfrute de los bienes y servicios de la sociedad, bajo la apariencia de población prescindible, tanto para el trabajo productivo como para el dinamismo social²⁵.

Además, el término exclusión permite designar a la vez los procesos y las situaciones de ellos derivados. Como señalamos *supra*, más ampliamente que la noción de pobreza, entendida como insuficiencia de recursos financieros, el concepto de exclusión social guarda relación con los motivos por los cuales ciertas personas, grupos y territorios no alcanzan la integración, es decir, ni participan en el mercado del empleo, ni tienen capacidad de acceder a otros bienes básicos como la vivienda, la educación o la salud.

Es así, que la noción de exclusión social abarca fenómenos que han ido aumentando en número y haciéndose más visibles durante los últimos quince años. La reaparición de las personas sin hogar, llamados *homeless*, particularmente en las grandes ciudades, las situaciones de crisis urbana, las tensiones interétnicas, el crecimiento del desempleo de larga duración, etc., son las modernas formas de exclusión social que con mayor frecuencia, han llamado la atención de los medios de comunicación y de la opinión pública²⁶.

2.3. Categoría de extranjeros. Dificultades según el caso y razones para la exclusión

Hablar de inmigrantes extranjeros y de sus dificultades para el disfrute o acceso a una vivienda requiere una concreción previa, dada la heterogeneidad entre los mismos residentes en todo el Estado. Por esta razón, se pueden diferenciar cuatro amplios grupos de inmigrantes:

²⁴ SUBIRATS, J. (Director), "Pobreza y exclusión social. Un análisis de la realidad española y europea", N° 16, Fundación La Caixa, Barcelona, 2004. Edición electrónica disponible en Internet: www.estudios.lacaixa.es, p. 11. Última consulta: 15/04/2007

²⁵ IBÁÑEZ MARTÍNEZ, H., "Estado benefactor y política social del trabajo" en *Políticas y Estado de Bienestar en España: Las migraciones* (Clavijo, Claudia y Aguirre, Mariano, Eds.), Informe 2002, Madrid, 2003, p. 230.

²⁶ PORRAS MUÑOZ, M. "El acceso a la vivienda como condicionante de la exclusión social", Documentación oficial del Comité Hábitat España, p. 1. Edición electrónica disponible en: http://habitat.aq.upm.es/ch/g014_7.html - Última consulta: 12/05/2007.

- Rentistas y jubilados del norte de Europa, que viven en zonas turísticas aprovechando la ventaja comparativa de las diferencias de renta entre su país y España.

- El segundo grupo ha venido acompañando a los flujos de capital, que ha aumentado constantemente desde los años sesenta. Europeos, norteamericanos y japoneses conforman esta agrupación y laboralmente ocupan altos cargos disfrutando un nivel de vida por encima de la media española.

- Un tercer contingente sería aquel que agrupa una mano de obra relativamente cualificada, cuya decisión de establecerse en España obedece más a un cálculo racional de las ventajas que supone la inmigración, en relación a trabajar en su país, que a una urgente necesidad de supervivencia.

- Y, por último, los inmigrantes que huyen de la falta de oportunidades económicas. Las condiciones de vida de este último segmento de población coinciden, en gran parte, con la fracción más precarizada de la población autóctona, abocada a la pobreza y marginación²⁷.

Tras la citada clasificación que se hace de los inmigrantes, queda claro que el aspecto económico, es decir, el nivel de ingresos con que se cuenta para satisfacer las necesidades, es el elemento determinante del trato, favorable o desfavorable, que reciben los extranjeros. Pertenecer al primer o cuarto grupo puede representar la diferencia entre contar con una vivienda digna por disponer de las rentas necesarias, o depender de las políticas de vivienda para mantener o acceder a un alojamiento en condiciones dignas, o quedarse al margen y, por tanto, entrar a formar parte de ese sector de población que se encuentra en la exclusión residencial o en cualquier modo de alojamiento precario. Por lo general, la población inmigrante en busca de trabajo²⁸ es la que sufre una mayor discriminación, razón por la que además habría de diferenciarse entre racismo y clasismo. Por tanto, queda claro que el aspecto laboral adquiere mayor preponderancia en el objeto que nos ocupa, pues la falta de estabilidad en este campo y los bajos salarios son circunstancias que contribuyen a desencadenar problemas de integración en el área de la vivienda, cuya manifestación más clara se advierte en la llamada *etnización de las infraviviendas*, o

²⁷ SÁNCHEZ HERNÁNDEZ, Á., "Estado de Bienestar, inmigración y vivienda" en VV.AA. *Políticas y Estado de Bienestar en España: Las migraciones* (Clavijo, Claudia y Aguirre, Mariano, Eds.), Informe 2002, Madrid, 2003, pp. 245 y 246.

²⁸ En relación con las causas migratorias véase el interesante trabajo de NAÏR, S. y BIDEAU, C., "Las migraciones" en *10 palabras clave sobre racismo y xenofobia*, BLÁZQUEZ-RUIZ, J.(ed), EVD, Navarra, 1996, p. 233 y ss.

concentración de la población inmigrante en viviendas precarias²⁹, esto es, en la creación de guetos.

Ahora bien, aparte de señalar los diversos problemas derivados de la inmigración, ha de tenerse en cuenta, que la mayoría de las personas que se trasladan se han visto obligadas a hacerlo, alejándose de sus orígenes, y además de asimilar el desapego o desarraigo a su tierra, su familia y sus amistades, deben construir o constituir nuevamente su entorno, superando las dificultades propias de la situación, a las que se suman el rechazo de los nacionales del país de acogida, que sin dudas lo hacen desde la ignorancia de la realidad ajena o la inseguridad ante lo que desconocen.

Decía el Prof. Javier de Lucas, ya en el año 1994, refiriéndose a los inmigrantes del este europeo, que *“quienes consiguen acceder de modo estable han de hacer frente a una ola de xenofobia y racismo, de discriminación y recorte en los derechos de los extranjeros que hace evocar, a muchos, escenas que parecían sólo propias de los libros de Historia. Esta situación se agrava particularmente en lo que se refiere a quienes llegan desde la gran frontera, la que separa el Sur del Norte”*³⁰. Han pasado más de 10 años desde que esta afirmación y hoy la situación sigue siendo la misma: la nueva ola de inmigrantes sigue soportando el racismo y la negación de sus derechos fundamentales.

2.4. Inmigración, vivienda y exclusión

Como hemos señalado, la adquisición de una vivienda es una de las cuestiones que más trascendencia tiene en la vida de la persona, porque supone una de las decisiones que más repercuten en la vida futura y, en especial, en la economía. Diferentes grupos sociales son los afectados por la insatisfacción o incumplimiento de este derecho, pero nos centraremos en el sector compuesto por los inmigrantes que, por encontrarse en situación de especial vulnerabilidad, carecen de recursos necesarios para acceder a la vivienda a través del mercado, o requieren un tratamiento especial³¹. La imposibilidad para estas personas de disfrutar de un alojamiento digno se está convirtiendo en el principal factor de exclusión social, porque un espacio físico propio, con el cual identificarse, es indispensable para la integración³².

²⁹ CECS, Fundación Encuentro, *Informe España 2001. Una interpretación de su realidad social*, Informe CES, Pobreza y exclusión, Madrid, 2001, p. 22.

³⁰ DE LUCAS MARTÍN, J., *El desafío de las fronteras. Derechos Humanos y xenofobia frente a una sociedad plural*, Temas de Hoy, Madrid, 1994, p. 31.

³¹ MUÑOZ CASTILLO, J., *El derecho a una vivienda digna y adecuada*, op. cit., p. 78 y 79.

³² JULIANO, D., “Un lugar en el mundo: identidad, espacio e inmigración” en *Documentación Social* (Interculturalidad), N° 97, octubre-diciembre, 1994, pp. 91 y 100.

La inmigración es una de las razones que ha dado lugar a que la población de la Unión Europea varíe en las últimas décadas, sumada a las bajas tasas de natalidad y al aumento general sostenido de la longevidad. A la inmigración se deben hoy día las tres cuartas partes del crecimiento neto de la población de los países de la UE-15, y puede afirmarse sin duda que sin ella en los primeros años del nuevo siglo en algunos países se habría registrado un descenso en la población³³.

España en general y Madrid en particular no quedan ajenas a este fenómeno. Debido al flujo migratorio, cada día se ha incorporado un creciente número de personas, ya sean de otros países europeos, africanos, del este o latinoamericanos. Esta situación, que ha contribuido a la formación de asentamientos que conllevan los mismos problemas de falta de higiene, de acceso al agua potable, de educación, también tiene lugar en las zonas antiguas y en el centro de la capital y conforma lo que pasó a denominarse chabolismo vertical. Tales estancias que, además de encontrarse en un deplorable estado de conservación, suelen tener tamaños reducidos que, al combinarse con el incremento de personas, favorecen el hacinamiento.

En todos los procesos migratorios es sabido que la condición de inmigrante supone una desventaja para acceder a una vivienda, y ello por dos evidentes factores: porque el recién llegado tiene una *urgencia mayor de encontrar alojamiento y dispone de menos información*; y, porque supone un "factor de riesgo", debido a que la provisionalidad o inestabilidad jurídica derivada de la situación administrativa de las familias inmigrantes conlleva inseguridad personal³⁴.

No obstante, el acceso a la vivienda presenta un problema que no es específico de la población de origen extranjero, sino que asimismo tiene que ver con la vulnerabilidad social. Aquellas personas que se encuentran en situación administrativa irregular cuentan con especial dificultad en el acceso a un alojamiento digno, por lo que aceptan cualquier condición y pagan cualquier precio por un techo. Además, muchos propietarios no alquilan a extranjeros, les exigen más requisitos que a la población autóctona, o les ofrecen

³³ Véase el Informe "La situación social en la Unión Europea en 2004. Perspectivas". El 54% de los trasladados lo constituyen ciudadanos de países no comunitarios y además se han diversificado los tipos de migrantes, las pautas migratorias y la combinación de países de salida y países receptores. Antiguos países de emigración, como España, Portugal, Italia, Grecia, Irlanda, se convirtieron en países de inmigración, con flujos de entradas netos integrados tanto por nacionales de retorno como por nacionales de terceros países de fuera de la Unión Europea. Edición digital disponible en:

http://europa.eu.int/comm/employment_social/publications/2004/keap04001_es.pdf - Última consulta: 15/04/2007.

³⁴ LERALTA PIÑÁN, O., "Ser inmigrante: "Factor de riesgo" en el acceso a la vivienda", en *Documentación Social*, N° 138, op. cit., p. 162.

viviendas circunscritas a determinados barrios. La situación es aún más grave para quienes se dedican a sectores como la construcción, la hostelería, la agricultura o el servicio doméstico, donde prevalece la economía sumergida y la precariedad laboral³⁵.

En resumen, la falta de un hogar, ocasiona problemas sociales y económicos complejos, aspecto destacado por Miloon Kothari, quien ha señalado: *“la inseguridad en la tenencia, así como la falta de vivienda adecuada, contribuyen a crear un ciclo de privaciones e inseguridad o a agravarlo, e impiden el crecimiento y el desarrollo de las personas y las comunidades en todo el mundo, puesto que son tanto causa fundamental como efecto de problemas sociales y económicos complejos”*³⁶.

Con estos extremos, si no se produce un cambio no se logrará una verdadera integración de los inmigrantes, sino al contrario, la exclusión empeorará y habida cuenta que la inmigración es *“sobre todo una cuestión política”*³⁷, estará en manos del gobierno elaborar los planes que se ajusten a las verdaderas necesidades o a los verdaderos necesitados. Insistimos, como lo hace Lucas Martín, en que al hablar de integración no se hace en el sentido de asimilación, sino en *“un proceso guiado por el objetivo de la equiparación en el reconocimiento jurídico, en la ciudadanía, lo que no supone la clonación, sino el reconocimiento de la igualdad en la diferencia”*³⁸.

Se trataría de una relación obligacional dual contraprestacional desequilibrada, por cuanto los deberes se equiparan desde el mismo momento en que el inmigrante se instala en la sociedad receptora y, se ve sometido a sus leyes y al pago de sus impuestos, pero no así el disfrute de todos los derechos. Aunque se mencione en diferentes ámbitos la necesidad de integrar a los inmigrantes, no se advierte una clara coherencia, porque la sociedad sitúa a dichas personas en condiciones de inferioridad de derechos respecto al resto de la población, lo que sirve para concluir que se sigue sin considerar plenamente a los inmigrantes como parte de la sociedad³⁹.

³⁵ LERALTA PIÑÁN, O., “Ser inmigrante: “Factor de riesgo”, op. cit., pp. 159 y 162.

³⁶ “Informe del Relator Especial de las Naciones Unidas sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado y sobre el derecho de no discriminación a este respecto”, Sr. Miloon Kothari. Edición digital disponible en:

<http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/G05/117/58/PDF/G0511758.pdf?OpenElement> – Última consulta: 17/05/2007.

³⁷ DE LUCAS MARTÍN, J., “La ciudadanía para los inmigrantes: una condición de la Europa democrática y multicultural” en *Eikasía. Revista de Filosofía*, 4, mayo, 2006, p. 2.

³⁸ DE LUCAS MARTÍN, J., *El desafío de las fronteras*, op. cit., p. 127.

³⁹ PAJARES ALONSO, M., “Políticas sociales de integración de los inmigrantes” en *Documentación Social* (El desafío de la migraciones), N° 21, octubre-diciembre, 2000, p. 124.

Sin embargo, existen ciertas obligaciones, no necesariamente costosas, que la administración puede cumplir para lograr el reconocimiento del derecho a la vivienda. Así, por ejemplo, tal como lo ha indicado Pisarello, no impulsar políticas regresivas en materia habitacional; adoptar medidas de protección frente a abusos provenientes de otros particulares o de poderes privados; erradicar las discriminaciones arbitrarias; minimizar los desalojos forzosos o garantizar a los usuarios derechos de información y participación en los planes y programas públicos de vivienda⁴⁰.

Y es que, a pesar de todas las trabas que se imponen a los inmigrantes, se percibe general el deseo de que mantengan el crecimiento económico, que en sus actividades laborales construyan casas y que las limpien, que cuiden de los ancianos, niños y enfermos, pero todo sin que se favorezca el alquiler para ellos de viviendas adecuadas y sin favorecer la convivencia, la aceptación como vecinos a todos los efectos⁴¹.

III. CONCLUSIONES

- El derecho a la vivienda es y ha de impulsarse como un derecho social. Se constata que la vivienda constituye un espacio para el desarrollo individual y familiar y la no disponibilidad de la misma puede conducir a situaciones de exclusión social.

- La condición de inmigrante supone una desventaja para acceder a un alojamiento digno y la implementación de políticas específicas al respecto podría evitar los problemas de exclusión social a los que se enfrentan las capas desfavorecidas, entre los que se encuentran los extranjeros, pues, se mantiene la evidencia de que el nivel de ingresos con que se cuenta para satisfacer necesidades básicas, es el elemento determinante del trato, favorable o desfavorable en una sociedad de mercado, aun desde iniciativas "pretendidamente sociales".

- Se propugna la exigencia para la Administración de remover los obstáculos que permitan cumplir con el derecho que nos ocupa, y así dar una virtualidad práctica al contenido de la norma internacional y local, configurándose el derecho a la vivienda como una facultad, también para los extranjeros, permeable a necesarias actuaciones administrativas de inserción positiva.

IV. BIBLIOGRAFÍA

BASSOLS COMA, M., "Urbanismo, vivienda y medio ambiente. Consideraciones sobre el derecho a la vivienda" en *La Constitución Española de 1978*, Libro homenaje a J. A. García Trevijano Fos,

⁴⁰ PISARELLO, G., *Vivienda para todos, un derecho en (de) construcción el derecho a una vivienda digna y adecuada como derecho exigible*, Icaria, Barcelona, 2003, p. 20.

⁴¹ LERALTA PIÑÁN, O. "Ser inmigrante: "Factor de riesgo" en el..., ob. cit., p. 164.

Colegio Universitario de Estudios Financieros e Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1982.

BETRÁN ABADÍA, R., "Sobre vivienda, urbanismo y ciudad" en *Acciones e Investigaciones Sociales*, 21, diciembre, 2005, pp. 5-58.

CORTÉS ALCALÁ, L., "La crisis de la vivienda" en *Documentación Social*, N° 138, julio-septiembre 2005, pp. 81-100.

GARCIA MACHO, R., *Las aporías de los derechos fundamentales sociales y el derecho a la vivienda*, Instituto de Estudios de Administración local, Madrid, 1982.

IBÁÑEZ MARTÍNEZ, H., "Estado benefactor y política social del trabajo" en *Políticas y Estado de Bienestar en España: Las migraciones* (Clavijo, Claudia y Aguirre, Mariano, Eds.), Informe 2002, Fundación Hogar del Empleado, Madrid, 2003, pp. 193-234.

JULIANO, D., "Un lugar en el mundo: identidad, espacio e inmigración" en *Documentación Social* (Interculturalidad), N° 97, octubre-diciembre, 1994, pp. 91-100.

LAPARRA, M., GAVIRIA, M. Y AGUILAR, M., "Aproximaciones a la exclusión social" en *La exclusión social, reflexión y acción desde el trabajo social*, Hernández Arista, J. y Olza Zubiri, M. (Compiladores), Eunate, Pamplona, 1998, pp.19-50.

LERALTA PIÑÁN, O., "Ser inmigrante: "Factor de riesgo" en el acceso a la vivienda" en *Documentación social*, N° 138, julio-septiembre, 2005, pp. 157-171.

LÓPEZ ULLA, J. M., "Instrumentos para la integración social en la Ley de Extranjería" en *Anuario Nuevas Políticas Públicas*, N° 2, 2006, pp. 229-261.

LUCAS MARTÍN, J. DE., *El desafío de las fronteras. Derechos Humanos y xenofobia frente a una sociedad plural*, Temas de Hoy, Madrid, 1994.

LUCAS MARTÍN, J. DE, "La xenofobia y la condición de extranjero ante el Derecho" en *10 palabras clave sobre racismo y xenofobia*, Blázquez-Ruiz, Javier (Director), EVD, Navarra, 1996.

LUCAS MARTÍN, J. DE, "inmigración, ciudadanía, derechos: el paradigma de la exclusión" en *Derechos culturales y derechos humanos de los inmigrantes*, Rodríguez, M. E. y Tornos, A. (Editores), Universidad Pontificia Comillas, Madrid, 2000, pp. 13-37.

LUCAS MARTÍN, J. DE., "La ciudadanía para los inmigrantes: una condición de la Europa democrática y multicultural" en *Eikasía. Revista de Filosofía*, 4, mayo, 2006, pp. 1-19.

MARTÍNEZ VEIGA, U., *Pobreza. Segregación y exclusión social. La vivienda de los inmigrantes en España*, Icaria, Madrid, 1999, pp. 167-196.

MUÑOZ CASTILLO, J., *El derecho a una vivienda digna y adecuada, eficacia y ordenación administrativa*, Colex, Madrid, 2000.

MUÑOZ CASTILLO, J., *Constitución y Vivienda*, Cuadernos y debates, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2003.

NAÏR, S. y BIDEAU, C., "Las migraciones" en *10 palabras clave sobre racismo y xenofobia*, Blázquez-Ruiz, Javier (Director), EVD, Navarra, 1996.

PAJARES ALONSO, M., "Políticas sociales de integración de los inmigrantes" en *Documentación Social (El desafío de la migraciones)*, Nº 21, octubre-diciembre, 2000, pp. 111-130.

PISARELLO, G., *Vivienda para todos, un derecho en (de) construcción el derecho a una vivienda digna y adecuada como derecho exigible*, Icaria, Barcelona, 2003.

PORRAS MUÑOZ, M., El acceso a la vivienda como condicionante de la exclusión social, Documentación oficial del Comité Hábitat España. Edición digital disponible en: <http://habitat.aq.upm.es/ch/g014.html>. Última consulta:

SÁNCHEZ HERNÁNDEZ, Á., "Estado de Bienestar, inmigración y vivienda" en VV.AA. *Políticas y Estado de Bienestar en España: Las migraciones* (Clavijo, Claudia y Aguirre, Mariano, Eds.), Informe 2002, Fundación Hogar del Empleado, Madrid, 2003, pp. 237-262,

SUBIRATS, J., (Director). "Pobreza y exclusión social Un análisis de la realidad española y europea", Fundación La Caixa, Barcelona, 2004. Edición electrónica disponible en Internet: www.estudios.lacaixa.es - Última consulta: 15/04/2007.

TEZANOS, J. F., *Tendencias en exclusión social en las sociedades tecnológicas. El caso español*, Sistema, Madrid, 1999.

VV.AA., *Derechos sociales y globalización: a modo de introducción*, Observatori DESC, Barcelona, junio, 2003. Edición digital disponible en: <http://www.descweb.org/> - Última consulta: 15/04/2007.

Informe "La situación social de la Unión Europea 2002". Versión digital disponible en: http://ec.europa.eu/employment_social/publications/2002/ke4302567_es.pdf Última consulta: 14/05/2007.

Informe "La situación social en la Unión Europea 2004". Versión digital disponible en: http://europa.eu.int/comm/employment_social/publications/2004/keap04001_es.pdf Última consulta: 24/06/2005.

"Informe del Relator Especial de las Naciones Unidas sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado y sobre el derecho de no discriminación a este respecto", Sr. Miloon Kothari, presentado el 8/03/2004. Versión digital disponible en:

<http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/G05/117/58/PDF/G0511758.pdf?OpenElement> Última consulta: 17/05/2007.

Consejo Económico y social (CES), "La pobreza y la exclusión social en España: propuestas de actuación en el marco del plan nacional para la inclusión social", Madrid, 2001.

CECS, Fundación Encuentro, *Informe España 2001. Una interpretación de su realidad social*, Informe CES, Pobreza y exclusión, Madrid, 2001, p. 22.