

La integración de los inmigrantes y el acceso a la vivienda: un doble reto para la Administración española*

María Antonia Arias Martínez

Il legislatore regionale spagnolo ha sviluppato una serie di misure per affrontare la crisi residenziale che colpisce, fondamentalemente, i gruppi più vulnerabili tra cui possono annoverarsi anche gli immigrati, per i quali avere una sistemazione abitativa decente è essenziale non solo per lo sviluppo del loro progetto di vita, ma anche per la loro stessa integrazione nella società ospitante. Questo articolo analizza quindi le soluzioni approntate dal legislatore per affrontare questa doppia problematica e conclude sulla loro scarsa efficacia pratica. Sebbene una buona parte delle norme adottate dalle Comunità autonome spagnole in materia di alloggi abbiano una forte impronta sociale, la loro concreta attuazione richiede l'adempimento di una serie di requisiti che diventano per gli immigrati vere e proprie barriere amministrative impossibili da superare.

1. Introducción: el acceso a la vivienda crucial para la integración social de los inmigrantes

Si bien el fenómeno migratorio no es una novedad, la densidad y complejidad que ha alcanzado en los últimos tiempos ha convertido a los flujos migratorios transnacionales en uno de los grandes desafíos sociales que se plantean en el siglo XXI dentro del contexto de la globalización¹.

* Este trabajo ha sido realizado en el marco de la red Armela y del Proyecto de Investigación DER2016-79913-R financiado por el Ministerio de Economía y Competitividad.

(1) Como se pone de manifiesto en el texto de "El Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular", promovido por la ONU y firmado por 164 Países el 13 de julio de 2018: «Aprendimos que la migración es uno de los rasgos distintivos de nuestro mundo globalizado, que vincula a las sociedades dentro de todas las regiones y también a nivel interregional, haciendo que todas las naciones sean a la vez Países de origen, tránsito y destino» <https://undocs.org/es/A/CONF.231/3> (última consulta 07/03/2019). Un resumen de la evolución histórica en Europa de los movimientos migratorios puede verse en el estudio realizado por G. VESTRI bajo

Son múltiples y diversas las razones que llevan a una persona a desplazarse a un país extranjero abandonando el suyo propio². No obstante, se puede afirmar que, con carácter general, los migrantes huyen de la pobreza y de la miseria en ocasiones derivada de los enfrentamientos bélicos en los que se encuentran inmersos sus países de origen³.

En las últimas décadas se ha producido en España un cambio en el sentido de los flujos migratorios pasando de ser un país fundamentalmente de salida, para convertirse también en objeto de destino de muchos extranjeros que buscan una mejora de las condiciones de vida frente a situaciones de pobreza, hambre, guerra, persecución, etc⁴. Ello ha exigido a la Administración española poner en marcha políticas de inte-

el título *Una aproximación a la actual crisis migratoria en la Unión Europea*, *Revista de Estudos Constitucionais, Hermenêutica e Teoria do Direito* (RECHTD) 9(2):105-116, maio-agosto 2017.

(2) De acuerdo con el politólogo francés SAMI NAIR, cabe mencionar como principales causas de estos movimientos migratorios: la crisis económica de 2008, el aumento de las desigualdades entre Europa y África del norte y subsahariana, el empobrecimiento súbito de los Países del este sometidos a políticas despiadadas de ajuste estructural, la extensión incontrolable del caos en Oriente Medio con la destrucción del Estado iraquí en 2003 y la descomposición de Siria desde 2011. Estos son los principales factores que desembocan en la huida de millones de personas hacia Europa. https://ianasagasti.blogspot.com/mi_blog/2016/03/qu%C3%A9-debe-hacer-la-ue-sobre-la-inmigraci%C3%B3n.html (última consulta 07/03/2019).

(3) La UE se enfrenta a dos tipos entremezclados de demanda migratoria, la de los inmigrantes económicos (estructural) y la de los solicitantes de asilo (coyuntural). Los primeros intentan escapar de la miseria en Países pobres no comunitarios, los segundos huyen de situaciones de guerras civiles. Así, como consecuencia de la guerra civil iniciada en el año 2011, Siria se encuentra entre los Países con más emigrantes: 6.864.445 sirios viven en el extranjero, esto es, un 37,57% de su población datosmacro.expansion.com/demografia/migracion/emigracion/siria (última consulta 07/03/2019).

(4) España es un caso excepcional en la historia europea ya que el País recibió 5 millones de nuevos habitantes en menos de 10 años, hasta representar actualmente el 12% de la población según los datos contenidos en *El plan estratégico de ciudadanía e integración [2011 | 2014]*, aprobado por el Consejo de Ministros el 23 de septiembre de 2011 p. 31 (http://extranjeros.mtramiss.gob.es/es/Programas_Integracion/Plan_estrategico2011/pdf/PE-CI-2011-2014.pdf, última consulta 07/03/2019).

En estos momentos, después de un período de crisis de las economías occidentales entre 2008 y 2013 que redujo los volúmenes de llegada de personas de origen extranjero, y con la mejora de los indicadores macroeconómicos y las perspectivas de futuro, se ha reactivado este fenómeno, reavivando incluso desde 2015 canteras o nacionalidades que se creían agotadas. En este sentido, cabe hacer referencia a una noticia publicada recientemente en el diario *El País* (https://elpais.com/politica/2019/01/27/actualidad/1548606032_411492.html, última consulta 07/03/2019) en la que se apunta, según datos de Frontex, que la agencia europea de fronteras, en las costas del sur de España recibieron en el año 2018 casi 57.000 migrantes, el doble que Italia y casi igual que Grecia.

gración con el fin de mejorar el acceso de los inmigrantes a servicios esenciales como la educación, los servicios sociales, la salud o la vivienda. En este sentido la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social (en adelante la LODLEIS) dirige a todos los poderes públicos el mandato de promover «la plena integración de los extranjeros en la sociedad española, en un marco de convivencia de identidades y culturas diversas» (art. 2-ter). Concretamente, las administraciones públicas deben incorporar «el objetivo de la integración entre inmigrantes y sociedad receptora, con carácter transversal a todas las políticas y servicios públicos». Prioritariamente señala como factores esenciales de integración la incorporación al sistema educativo, garantizando en todo caso la escolarización en la edad obligatoria, el aprendizaje del conjunto de lenguas oficiales, y el acceso al empleo. Sin embargo, aunque el legislador orgánico no lo menciona, para el disfrute de estos derechos y aprovechamiento adecuado de los servicios públicos, es un requisito esencial que el migrante cuente con un establecimiento espacial en condiciones de habitabilidad y seguridad⁵. Sin una dirección para empadronarse es difícil acceder a los recursos sociales necesarios para iniciar el proceso de integración en la sociedad de acogida. El acceso a una vivienda digna se convierte así en un presupuesto esencial para la integración.

Sin embargo, la tenencia de un alojamiento en adecuadas condiciones de habitabilidad, seguridad y salubridad, a un precio asequible, se ha convertido en uno de los más graves problemas que afecta a la sociedad española en general y, en particular, a los colectivos más vulnerables entre los que se encuentran los inmigrantes. Este colectivo está integrado por extranjeros, principalmente, de baja cualificación y ren-

(5) A. VIANA GARCÉS (*El Derecho a la vivienda de los inmigrantes: mapa jurídico de una tela de araña*, en E. AJA (coord.), *El Derecho de los inmigrantes*, Valencia, Tirant lo Blanch-IDP, 2009, p. 540) considera que deliberadamente el legislador deja fuera de la LOE el derecho a la vivienda como objetivo prioritario de integración ignorando que «el empadronamiento es necesario para contar con una tarjeta sanitaria, para participar en un eventual proceso de regularización y para la tramitación de la reagrupación familiar, que sólo es posible si el alojamiento se adecúa a las condiciones mínimas tasadas por la Administración». En el mismo sentido S. DIEZ SASTRE, *Vivienda, Inmigración y Municipios*, en Id. (coord.), *Inmigración y gobiernos locales*, Madrid, Marcial Pons, 2010, p. 273, quien sostiene que sin la posesión de una vivienda no es imaginable ningún tipo de integración en ninguna sociedad.

ta que han sufrido las consecuencias del incremento de los precios y de los alquileres durante el “boom” inmobiliario llevándolos en algunos casos a situaciones extremas⁶. Tras la crisis económica, simultánea al fin de la “burbuja”, se ve agravado su ya difícil acceso a un alojamiento digno⁷. El aumento de la precariedad laboral y el riesgo de pobreza de los hogares que ha dejado la crisis económica y financiera sufrida en los últimos años tiene una repercusión especialmente significativa en el ámbito de la vivienda, donde nos encontramos con un exceso de oferta que no se ajusta a las necesidades de la demanda⁸. Los inmigrantes, al igual que muchos españoles, no han podido afrontar el pago de las hipotecas o los alquileres, lo que ha repercutido aún más, tanto desde un punto de vista cualitativo como cuantitativo, en su precariedad residencial⁹.

En paralelo a la Gran Recesión se produce el despegue de las plataformas tecnológicas a través de las cuales se canaliza la economía cola-

(6) Nos referimos a aquellos migrantes que se vieron abocados a condiciones de vivienda a veces inhumanas, con índices de hacinamiento insostenibles, que llegaban a extremos intolerables en la modalidad de subarriendo denominada como “cama caliente” en “pisos-patera”, con alquileres abusivos por turnos establecidos en función de los horarios laborales.

(7) En la presentación de la investigación *Las condiciones de Vida de la Población Inmigrante en España* del EAE Business School, se pone de manifiesto que el 47,1% de los inmigrantes extra-europeos que residen en España se encuentran en riesgo de exclusión o pobreza y que el 82% de las familias de este origen tiene dificultades para llegar a fin de mes. Datos obtenidos del *Informe España 2013. Una interpretación de su realidad social*, p. 364 (<https://www.informe-espana.es/download/vivienda/capitulo5.pdf>, última consulta 07/03/2019).

(8) Efectivamente, en la actualidad nos encontramos por un lado con un desorbitado parque de viviendas sin uso o infrutilizado (viviendas deshabitadas y viviendas no vendidas que quedan en manos de entidades financieras) y, por otro, con una demanda insatisfecha, con una oferta insuficiente, a precios no adecuados, y numerosos procesos de privación de vivienda, en particular por desahucios provenientes de ejecuciones hipotecarias derivadas de la imposibilidad de sus moradores de pagar el precio de adquisición o de alquiler. Los grupos vulnerables entre los que cabe situar a los inmigrantes en paro o subempleo se encuentran con una oferta insuficiente de vivienda social en alquiler adaptada a las distintas situaciones sociales.

(9) Según la *Encuesta Nacional de Inmigrantes 2007* realizada por el INE, la situación habitacional de los inmigrantes a finales de 2007 es la siguiente: los inmigrantes residían mayoritariamente en edificios compuestos por varias viviendas ocupadas en régimen de alquiler. Concretamente el 47,5% vivían en régimen de alquiler, el 32,7% lo hacían en una vivienda de su propiedad y un 14% en viviendas cedidas. Datos obtenidos del *Informe España 2013. Una interpretación de su realidad social*, p. 364 (<https://www.informe-espana.es/download/vivienda/capitulo5.pdf>). Esto significa que los inmigrantes también se embarcaron en la compra de viviendas y comparten con los autóctonos la angustia y preocupación de verse afectados por los desahucios.

borativa en el sector inmobiliario. Estas plataformas permiten que los particulares ofrezcan como alojamiento (fundamentalmente para turistas), bienes inmuebles, por cortos periodos de tiempo, a precios muy competitivos¹⁰. Este sistema de colaboración económica, es muy rentable para los turistas (demandantes de alojamiento) y para los propietarios (oferentes), pero produce efectos que inciden muy negativamente en acceso a una vivienda por parte de los colectivos más vulnerables¹¹. Así pues, tanto el impacto de la crisis financiera y económica mundial que ha afectado con especial intensidad a los Estados de la zona euro, como el apogeo de las plataformas de alojamiento turístico, agravan el difícil acceso de los migrantes a un alojamiento digno cuya garantía efectiva corresponde a las Administraciones Públicas. Estas, como se expone a lo largo de este trabajo, se han visto obligadas a abordar nuevos planteamientos sobre las políticas públicas de vivienda¹².

La vivienda es, como se ha señalado, un área de actuación clave para la integración de los inmigrantes. El bloque de la constitucionalidad atribuye con carácter exclusivo la competencia sobre esta materia a las Comunidades Autónomas (en adelante CCAA). No obstante, el Estado también incide sobre este ámbito de actuación a través de sus títulos com-

(10) Señala M. ALMEIDA CERREDA, *Los desafíos de las políticas y de los servicios sociales municipales: de la superación de las secuelas de la Gran Recesión, a la adaptación a un nuevo entorno socioeconómico*, en *Participación ciudadana y regeneración política. Retos de la gestión de los servicios públicos y de los derechos sociales*, en *Anuario de Gobierno Local*, 2017, p. 195, que para el particular “huésped/turista” el precio del alojamiento es mucho más bajo que el de un hotel tradicional, mientras que para el particular “anfitrión/hotelero” este modelo de negocio, entre otras ventajas – lícitas o, incluso, ilícitas –, le permite obtener por su inmueble un rendimiento económico sustancialmente más alto que si lo arrendase al modo tradicional, como vivienda o por períodos largos de estancia.

(11) En este sentido véase M. ALMEIDA CERREDA, *op. ult. cit.*, p. 195, quien subraya que en las grandes ciudades, la llegada masiva de viajeros encarece las rentas de los inmuebles (la subida puede alcanzar hasta un 20 %), impidiendo el acceso al alojamiento, en su ciudad, a los vecinos con rentas más bajas.

(12) Algunas de ellas son como señala M. CARRILLO, *La crisis y los derechos sociales en las políticas públicas de la Generalitat*, en *Revista catalana de dret públic*, 16, 2018, p. 34: la reorientación de los planes de vivienda desde el fomento de la propiedad hacia el alquiler, o incluso reduciendo la obra nueva en favor de la rehabilitación de edificios; la promulgación de una nueva legislación sobre la vivienda a fin de contribuir a la efectividad del derecho a la vivienda y la adopción de medidas extraordinarias para afrontar problemas que han adquirido dimensiones considerables como el desahucio de sus viviendas habituales de personas y familias vulnerables.

petenciales transversales de carácter exclusivo como las «bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica» (art. 149.1.3 CE). La Administración local es, sin embargo, por su proximidad al inmigrante, a la que le corresponde dar una respuesta inmediata a las demandas de prestaciones y servicios que dicho colectivo presente. De acuerdo con la LODLEIS uno de los principios que deben informar la actuación de las administraciones públicas en el ejercicio de sus competencias vinculadas con la inmigración es «la integración social de los inmigrantes mediante políticas transversales dirigidas a toda la ciudadanía» (art. 2-*bis.c*). Por lo tanto, el Estado, las CCAA y los entes locales deben favorecer la integración de los inmigrantes en el marco de sus competencias. Mientras que al Estado le corresponde realizar, principalmente, una adecuada gestión de los flujos migratorios, a las CCAA y a los entes locales les atañe la ordenación y ejecución de los títulos sectoriales que se encuentran dentro de su ámbito competencial como es el caso de la vivienda. Se trata de prevenir la marginación de la población inmigrante aplicando políticas públicas dirigidas a su integración. La articulación, desde un punto de vista jurídico, de los fenómenos de la vivienda y la emigración nos sitúa, sin duda alguna, ante una realidad compleja que exige la actuación coordinada del Estado, las CCAA y los entes locales en el ejercicio de sus respectivas competencias en estos ámbitos.

2. Referencia sucinta al concepto y características de la integración

El colectivo de migrantes que abandona su país de origen huyendo de la pobreza y de la inestabilidad e inseguridad está integrado, por lo que aquí interesa, por extranjeros no comunitarios que vienen a España para trabajar y mejorar sus condiciones de vida¹³. Con el fin de aprove-

(13) Como apuntó E. AJA, *Las funciones de las comunidades autónomas en el ámbito de la inmigración*, en *Informe Comunidades Autónomas 1999*, http://idpbarcelona.net/docs/public/ic-cao/1999/monog99_aja.pdf, última consulta 07/03/2019, aunque la Ley 4/2000 se refiere a los extranjeros «formalmente se aplica, pues, a todos los demás extranjeros (todos los que carezcan de nacionalidad española), pero en la práctica gran parte de las normas legales no va dirigida a los extranjeros en general (turistas, ejecutivos americanos o japoneses) sino a los inmigrantes, es decir, a los trabajadores extranjeros, y sus familias, que provienen de Países extracomunitarios más pobres que España y que han venido en busca de un trabajo que no encuentran en su País».

char las sinergias positivas que supone, tanto para la población autóctona como para los migrantes y sus descendientes, una inmigración bien planificada, es esencial la integración económica, social, cultural y política de los migrantes en la sociedad de acogida.

En la actualidad, la integración se entiende como el resultado de un conjunto de procesos bidireccionales, personales y sociales, entre la población de destino y las personas migrantes con el fin de que estas ocupen una posición en el seno de la sociedad de acogida en igualdad con los ciudadanos nacionales¹⁴. La primera característica de la integración es, por lo tanto, la bilateralidad con un compromiso mutuo de convivencia entre la población autóctona y los inmigrantes. Además, la integración debe tener un carácter dinámico y continuo ya que comienza con la fase inicial de acogida y asentamiento del migrante recién llegado pero debe continuar con las generaciones posteriores¹⁵. Otra de las exigencias de la integración es la universalidad de las actuaciones y el acceso normalizado de los migrantes a los servicios públicos y privados. Las actuaciones públicas en materia de integración deben ir dirigidas al conjunto de la población y los inmigrantes tienen que recibir una atención normalizada por el prestador de servicios tanto públicos como privados. Por último, es fundamental que las políticas de integración se incorporen de modo transversal a todas las políticas públicas orientadas a los ciudadanos. Esto supone que tanto la Administración General del Estado como la de las Comunidades Autónomas y la Administración Local, tengan en cuenta en su formulación y ejecución el hecho de la inmigración y sus características, necesidades y demandas es-

(14) En este sentido el Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, tras su reforma por Ley Orgánica 2/2009 aprobado por Real Decreto 557/2011 de 20 de abril, en su Exposición de Motivos manifiesta que «pretende fomentar la integración y la igualdad de derechos y deberes, fortaleciendo la integración y la cohesión social en un contexto de diversidad cultural, desde la lógica de la igualdad de derechos y deberes».

(15) La Ley catalana 10/2010, de 7 de mayo, de acogida de las personas inmigradas y de las regresadas a Cataluña define la «acogida» como la primera etapa del proceso de integración de la persona a la sociedad en que se establece con vocación de permanecer en ella de forma estable (art. 2).

pecíficas¹⁶. De hecho, como ya se ha señalado, la propia LODLEIS incluye dentro de su regulación varios preceptos relativos a la integración de los inmigrantes considerándolo un principio de actuación de los poderes públicos y uno de los objetivos de la Administración.

Antes de adentrarnos a analizar la integración a través de las políticas de vivienda que llevan a cabo, de acuerdo con el sistema de distribución competencial, las distintas administraciones públicas, se realizará un somero repaso del reparto competencial articulado por el bloque de la constitucionalidad en materia de migración con el fin de determinar cómo pueden incidir cada una de las administraciones territoriales en el proceso de integración.

3. Las comunidades autónomas y las entidades locales como principales protagonistas de la integración de los inmigrantes

3.1. El reconocimiento normativo de las competencias autonómicas en materia de integración

Corresponde centrarse en este momento en la actuación desarrollada en el proceso de integración por las estructuras territoriales en las que internamente se organiza el Estado español, dejando al margen, en este momento, las competencias que a la Unión europea le corresponden en la gestión de los flujos migratorios y en el apoyo expreso a dicho proceso¹⁷.

Nos encontramos ante una materia, “extranjería e inmigración”, que también se ve afectada por el complejo modelo de reparto competencial diseñado por el bloque de la constitucionalidad. Si bien, de acuer-

(16) Así se señala expresamente en *El plan estratégico de ciudadanía e integración (2011-2014)*, cit., p. 94 y ss.

(17) De acuerdo con el artículo 79, apartado 4 del Tratado de Funcionamiento de la Unión europea «El Parlamento europeo y el Consejo podrán establecer, con arreglo al procedimiento legislativo ordinario, medidas para fomentar y apoyar la acción de los Estados miembros destinada a propiciar la integración de los nacionales de terceros países que residan legalmente en su territorio, con exclusión de toda armonización de las disposiciones legales y reglamentarias de los Estados miembros». Así pues, se trata de una competencia compartida entre la Unión europea y los Estados miembros. No obstante, a aquella únicamente le corresponden competencias de apoyo y fomento de la integración ya que la tarea integradora y la regulación concreta corresponde a los Estados miembros.

do con el artículo 149.1.2 de la Constitución (en adelante CE) le corresponde al Estado la competencia exclusiva en materia de “nacionalidad, inmigración, emigración, extranjería y derecho de asilo”, la mayor parte de los estatutos de autonomía, llamados de segunda generación, reconocen a las CCAA competencias sobre políticas de integración de los inmigrantes¹⁸. El Tribunal Constitucional, por su parte, ha realizado una interpretación singular de estos preceptos¹⁹. Ciñéndose a la exégesis literal del artículo 149.1.2 CE, rechaza la posible existencia de un ámbito competencial autonómico bajo el título “inmigración” pero, al mismo tiempo, no desactiva las competencias que aquellas pueden ejercer sobre dicha materia a través de sectores (asuntos sociales, educación, salud, vivienda, etc.) que caen bajo su titularidad. Se concentra la competencia exclusiva estatal, fundamentalmente, en la situación jurídico-ad-

(18) La asunción competencial en materia de inmigración se contempla en los Estatutos de las Comunidades Autónomas de Andalucía (art. 62), Cataluña (art. 138), Aragón (art. 75.6), Canarias (art. 144), Extremadura (art. 9.1.28), Illes Balears (art. 30.49) y Castilla León (art. 70.1.12). Un estudio detenido sobre esta cuestión puede ver en M. REVENGA SÁNCHEZ, *Las tareas de las Comunidades Autónomas en materia de inmigración, en particular a la luz de la Ley orgánica 2/2009, de reforma de la Ley Orgánica 4/2000 sobre derechos y libertades de los extranjeros y su integración social*, en *Informe Comunidades Autónomas 2009*, IDP, 2009, p. 118 y ss.

(19) El Tc se pronuncia por primera vez sobre el reparto competencial en materia de inmigración en la Sentencia 31/2010, de 28 de junio de 2010 (BoE núm. 172, de 16 de julio de 2010). En esta resolución determina la constitucionalidad del artículo 138 de la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña conforme al cual «1. Corresponde a la Generalitat en materia de inmigración: a) La competencia exclusiva en materia de primera acogida de las personas inmigradas, que incluirá las actuaciones socio-sanitarias y de orientación. b) El desarrollo de la política de integración de las personas inmigradas en el marco de sus competencias. c) El establecimiento y la regulación de las medidas necesarias para la integración social y económica de las personas inmigradas y para su participación social. d) El establecimiento por ley de un marco de referencia para la acogida e integración de las personas inmigradas. e) La promoción y la integración de las personas regresadas y la ayuda a las mismas, impulsando las políticas y las medidas pertinentes que faciliten su regreso a Cataluña. 2. Corresponde a la Generalitat la competencia ejecutiva en materia de autorización de trabajo de los extranjeros cuya relación laboral se desarrolle en Cataluña. Esta competencia, que se ejercerá en necesaria coordinación con la que corresponde al Estado en materia de entrada y residencia de extranjeros, incluye: a) La tramitación y resolución de las autorizaciones iniciales de trabajo por cuenta propia o ajena. b) La tramitación y la resolución de los recursos presentados con relación a los expedientes a que se refiere la letra a) y la aplicación del régimen de inspección y sanción. 3. Corresponde a la Generalitat la participación en las decisiones del Estado sobre inmigración con especial trascendencia para Cataluña y, en particular, la participación preceptiva previa en la determinación del contingente de trabajadores extranjeros a través de los mecanismos previstos en el Título V».

ministrativa del inmigrante y se consiente la actuación autonómica sobre el fenómeno migratorio mediante la prestación de los diversos servicios públicos que inciden en el proceso de integración²⁰. Por lo tanto, la intervención autonómica en dicho proceso queda desconectada de la asunción o no de dicha competencia en los estatutos de autonomía²¹. En todo caso, un examen de las distintas regulaciones autonómicas evidencia que, al menos, desde el punto de vista normativo, las CCAA no han mostrado el mismo interés en la cuestión migratoria. La lectura de los estatutos reformados refleja que sólo hacen referencia expresa a la

(20) J.A. MONTILLA MARTOS, *Las competencias autonómicas en inmigración tras la STC 31/2010*, en *REAF*, 14, octubre 2011, p. 182, mantiene que «el aspecto rechazable de la sentencia no es, a mi juicio, el contenido del reparto competencial que plantea la sentencia en este punto sino el no reconocimiento de la complejidad de la materia competencial inmigración, que en la actualidad debe incluir necesariamente facultades competenciales autonómicas, provocando con ello una mutación del art. 149.1.2 CE. Al sostener la literalidad del 149.1.2 CE se obliga a sostener que la política de integración de los inmigrantes en la sociedad de acogida no es inmigración; sin embargo, si aceptara la evolución del contenido constitucional, no sería necesaria imponer una concepción que ningún “jurista persa” entendería. El pretendido equilibrio ha resultado insatisfactorio: mantener una concepción históricamente superada de inmigración y reconocer subrepticamente las competencias autonómicas». También es crítico con este pronunciamiento del Tribunal Constitucional V. AGUADO I CUDOLÁ en su trabajo *La decisión del Tribunal Constitucional con respecto a las competencias sobre inmigración en el estatuto de cataluña de 2006*, en *Revista Catalana de dret públic. Especial Sentencia sobre el Estatuto*, nº extraordinario 1, 2010, pp. 365-371.

(21) En este sentido se puede considerar que, por ejemplo, el Estatuto de autonomía del País Vasco (aprobado por Ley Orgánica 3/79, de 18 de diciembre), contiene una regulación suficiente para que la Comunidad Autónoma promueva las condiciones necesarias que garanticen una verdadera integración de las personas migrantes en su territorio ejerciendo en igualdad de condiciones con los nacionales, los derechos y libertades que la ley reconoce. Esta afirmación se apoya en las siguientes previsiones contenidas en la citada norma estatutaria: (i) en el artículo 7 reconoce la condición de vasco a toda persona que tenga vecindad administrativa en cualquiera de los municipios vascos; (ii) en su artículo 10 se recogen distintas competencias, entre las que destacan por su incidencia en materia de inmigración la competencia sobre Asistencia Social (artículo 10.12), Movimiento Asociativo (artículo 10.13), Cultura (artículo 10.17), Vivienda (artículo 10.31), Desarrollo Comunitario, Condición Femenina, Política Infantil, Juvenil y de la Tercera Edad (artículo 10.39), Educación (artículo 16), Policía Autónoma (artículo 17) y Sanidad (artículo 18); y (iii) en su artículo 9.2 establece que «los poderes públicos vascos, en el ámbito de su competencia: a) Velarán y garantizarán el adecuado ejercicio de los derechos y deberes fundamentales de los ciudadanos. b) Impulsarán particularmente una política tendente a la mejora de las condiciones de vida y trabajo. c) Adoptarán aquellas medidas que tiendan a fomentar el incremento del empleo y la estabilidad económica. d) Adoptarán aquellas medidas dirigidas a promover las condiciones y a remover los obstáculos para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean efectivas y reales. e) Facilitarán la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social del País Vasco».

“integración”, como uno de los objetivos y/o de los principios rectores que deben presidir la políticas públicas autonómicas, los estatutos de Andalucía (arts. 10.3.17º y 37.1.9º), Aragón (art. 29) Extremadura (art. 7) Illes Balears (art.16.3) y Castilla-León (art. 70.1.12). Por su parte, el estatuto valenciano se refiere a la inmigración al relacionar en su artículo 10 los ámbitos primordiales de actuación de la Comunidad señalando entre ellos los «derechos y atención social de los inmigrantes con residencia en la Comunitat Valenciana».

Tampoco el nivel de especificación contenido en las normas estatutarias al relacionar las competencias asumidas en materia de inmigración es igual en todas las CCAA. En este sentido y por lo que aquí interesa cabe destacar el planteamiento realizado por los estatutos de Andalucía, Cataluña y Canarias que expresamente asumen el desarrollo de la política de integración de las personas inmigradas en el marco de sus competencias. Descendiendo en la jerarquía normativa son pocas – salvo error únicamente tres – las CCAA (Cataluña, Castilla-León y Comunidad Valenciana) que en desarrollo de estas previsiones estatutarias han aprobado, a través de sus legislativos, normas directamente destinadas a regular la integración de los inmigrantes en sus respectivos territorios²². Mientras que la Ley valenciana 15/2008, de 5 de diciembre, y la Ley castellano-leonesa 3/2013, de 28 de mayo de integración de los inmigrantes, dedican especial atención a la integración a través de actuaciones públicas de intervención en educación, sanidad, servicios sociales, empleo o vivienda; la Ley catalana 10/2010, de 7 de mayo, bajo el rótulo de “Ley de acogida de las personas inmigradas y de las regresadas a Cataluña”, se preocupa de regular en profundidad los servicios y programas de acogida remitiendo al legislador sectorial la integración de las personas inmigrantes en los diferentes ámbitos materiales de actuación que son, fundamentalmente, de competencia autonómica.

(22) Otras comunidades autónomas han aprobado leyes de inclusión social en las que se prevén recursos económicos para contribuir a la integración de las personas en situación de necesidad. Se considera determinante los bajos recursos y encontrarse en una situación de exclusión. La Ley gallega 10/2013, de 27 de noviembre, de inclusión social de Galicia incluye en su artículo 3.1.f) la migración como factor determinante para la valoración de la situación de exclusión cuando esa condición suponga especiales dificultades de integración social o laboral.

Por otra parte, tanto la Ley catalana como la castellano-leonesa ponen especial énfasis en la regulación de los instrumentos de planificación que se concretan en los Planes autonómicos y municipales de integración. A través de estos planes se identifican las necesidades concretas de la población extranjera, las áreas en las que necesitan intervención, determinan sus objetivos y se realiza una estimación presupuestaria para la implementación de las medidas previstas en el programa²³.

Finalmente, tanto la LODLEIS como, posteriormente, su reglamento de desarrollo, han reforzado levemente el papel de las CCAA y, como luego se verá, de los entes locales en materia de inmigración reconociéndoles facultades que contribuyen a colaborar con el Estado en el control de los flujos migratorios. En este sentido se reconoce la participación de aquellas en la renovación de las autorizaciones de residencia temporal, concesión de autorizaciones por arraigo y en la autorización o renovación de residencia por reagrupación a favor de familiares. En estos ámbitos les corresponde a las CCAA o, en su caso, a la entidad local²⁴, emitir informe positivo que acredite el esfuerzo de integración²⁵, informe de

(23) Entre los Planes de integración recientemente aprobados se encuentran: V Plan de Actuación en el ámbito de la Ciudadanía, Interculturalidad e Inmigración, 2018-2020 (Estrategia vasca por la Inmigración), www.euskadi.eus/contenidos/informacion/planes_estrategicos_inmigracio/es_planes/adjuntos/vplaninterculturalidad.pdf; Plan Integral para la Gestión de la Diversidad Cultural de Aragón. 2018-2021, www.aragon.es/estaticos/GobiernoAragon/Departamentos/CiudadaniaDerechosSociales/Documentos/Plandiversidadcultural.pdf; I Plan Estratégico de Cohesión Social con las Personas Inmigrantes y la Convivencia Intercultural en Castilla y León (2018-2021) <file:///C:/Users/tona/Downloads/IVPlanEstrat%C3%A9gicocohesi%C3%B3n-Social+PersonasInmigrantes+.pdf> Plan de Ciudadanía y de las Migraciones 2017-2020 (Cataluña) reballiaferssocials.gencat.cat/web/.content/01departament/08publicacions/ambits_tematics/immigracio/Plans_i_programes/06plainmigracio_cast_2017_2020/Plan_ciudadania_y_migraciones_2017-2020.pdf (última consulta 07/03/2019).

(24) La normativa prevé que tanto el informe que acredita la disposición por el reagrupante de una vivienda adecuada como el informe de arraigo, pueden ser emitidos por la Corporación Local en la que el extranjero tenga su domicilio habitual, cuando así haya sido establecido por la Comunidad Autónoma, siempre que ello haya sido puesto en conocimiento de la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración. (arts. 55 y 124 respectivamente del Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, tras su reforma por Ley Orgánica 2/2009).

(25) De acuerdo con el artículo 51.6 *in fine* del Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, tras su reforma por Ley Orgánica 2/2009, el informe tendrá como contenido mínimo la certificación, en su caso, de

arraigo e informe que acredite que cuenta con una vivienda adecuada para atender sus necesidades o las de su familia.

3.2. La trascendencia de las competencias locales en el proceso de integración

La inmigración es en la actualidad un hecho consolidado, con un fuerte crecimiento en determinados municipios que, indiscutiblemente, repercute en la demanda de servicios municipales y, más específicamente, de aquellos vinculados a las tareas de acogida e integración de la población inmigrante. Es evidente que la primera toma de contacto de la población inmigrante se produce con la administración municipal. Por razones de proximidad le corresponde a ella, por lo tanto, un papel principal en las fases de acogida e integración de dicha población²⁶. Se ha de tener en cuenta que, en este ámbito, la actuación de la Administración local y, más concretamente, la municipal, también se rige por el principio, integración entre inmigrantes y sociedad receptora, previsto en la LODLEIS.

Ahora bien, la actuación de los ayuntamientos no está exenta de dificultad derivada de la necesidad de enfrentarse diariamente a una problemática, diversa y cambiante, que exige respuestas inmediatas dentro y, en ocasiones, fuera de su marco competencial ya que la existencia de límites competenciales no puede significar sin más la inactividad de la Administración²⁷. Esto nos lleva a explorar, en primer lugar, las competencias que la normativa vigente atribuye a la administración municipal.

la participación activa del extranjero en acciones formativas destinadas al conocimiento y respeto de los valores constitucionales de España, los valores estatutarios de la Comunidad Autónoma en que se resida, los valores de la Unión europea, los derechos humanos, las libertades públicas, la democracia, la tolerancia y la igualdad entre mujeres y hombres, así como el aprendizaje de las lenguas oficiales del lugar de residencia. En este sentido, la certificación hará expresa mención al tiempo de formación dedicado a los ámbitos señalados.

(26) Como señala V. AGUADO I CUDOLÀ (*La aplicación del marco jurídico de la inmigración en las administraciones locales: un primer balance (II)*), en *QDL*, 2003, p. 59) «el factor de proximidad convierte a los entes locales en uno de los ámbitos clave para alcanzar de forma efectiva la integración de los inmigrantes en la sociedad española del siglo XXI».

(27) Véase en este sentido V. AGUADO I CUDOLÀ, *op. ult. cit.*, p. 10.

La LODLEIS hace referencia expresa a los principios que guían las funciones de la Administración Local pero apenas especifica las competencias que le corresponde ejercer a cada nivel territorial. Por lo que ahora nos ocupa, a la Administración municipal le encomienda la realización del informe de integración social para la solicitud del permiso de residencia por arraigo y le confía la acreditación de la habitabilidad de la vivienda para el proceso de reagrupación familiar.

Tampoco la legislación estatal de régimen local determina con carácter particular las competencias municipales en materia de inmigración. Esta omisión se reproduce a nivel autonómico puesto que únicamente el estatuto de autonomía de Cataluña²⁸ y un reducido grupo de leyes autonómicas de régimen local aluden, expresamente, a la inmigración al relacionar las competencias y/o facultades de carácter municipal²⁹.

Las actuaciones de las entidades municipales para hacer efectiva la integración de los inmigrantes se concretan, en primer término, en cada una de las materias sobre las que los municipios podrán ejercer competencias propias, en los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas. Estas materias, por su particular incidencia en el ámbito de derechos, libertades e integración social de los migrantes, son: a) gestión de la vivienda de protección pública. Conservación y rehabilitación de la edificación; e) evaluación e información de situaciones de necesidad social y la atención inmediata a personas en situación o riesgo de exclusión social; j) protección de la salubridad pública; k) cementerios y actividades funerarias; m) promoción de la cultura y equipamientos culturales; n) participar en la vigilancia del cumpli-

(28) De acuerdo con el artículo 84.2.m) de la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña, los gobiernos locales de Cataluña tienen competencias propias sobre las siguientes materias en los términos que determinen las leyes: «La regulación y la prestación de los servicios de atención a las personas, de los servicios sociales públicos de asistencia primaria y fomento de las políticas de acogida de los inmigrantes».

(29) Las normas autonómicas de régimen local que incluyen entre las competencias municipales propias la integración de los inmigrantes son: la Ley 20/2006, de 15 de diciembre, municipal y de régimen local de las Illes Balears (art. 29.2.a.a); la Ley 5/2010, de 11 de junio, de autonomía local de Andalucía (art. 9.28); la Ley 2/2016, de 7 de abril, de Instituciones Locales de Euskadi (art. 17.1.35) y la Ley 3/2019, de 22 de enero, de garantía de la autonomía municipal de Extremadura (artículo 15.1.d) 6°).

miento de la escolaridad obligatoria y cooperar con las Administraciones educativas correspondientes en la obtención de los solares necesarios para la construcción de nuevos centros docentes. La conservación, mantenimiento y vigilancia de los edificios de titularidad local destinados a centros públicos de educación infantil, de educación primaria o de educación especial; ñ) Promoción en su término municipal de la participación de los ciudadanos en el uso eficiente y sostenible de las tecnologías de la información y las comunicaciones; o) actuaciones en la promoción de la igualdad entre hombres y mujeres, así como contra la violencia de género (art. 25.2 LBRL).

Asimismo, los municipios, por delegación del Estado y de las CCAA, pueden ejercer competencias en una serie de materias que, sin duda alguna, son esenciales en el proceso de integración de la población inmigrante: c) prestación de los servicios sociales, promoción de la igualdad de oportunidades y la prevención de la violencia contra la mujer; d) conservación o mantenimiento de centros sanitarios asistenciales de titularidad de la Comunidad Autónoma; e) creación, mantenimiento y gestión de las escuelas infantiles de educación de titularidad pública de primer ciclo de educación infantil; f) realización de actividades complementarias en los centros docentes; g) gestión de instalaciones culturales de titularidad de la Comunidad Autónoma o del Estado, con estricta sujeción al alcance y condiciones que derivan del artículo 149.1.28.^a de la Constitución Española; h) gestión de las instalaciones deportivas de titularidad de la Comunidad Autónoma o del Estado, incluyendo las situadas en los centros docentes cuando se usen fuera del horario lectivo (art. 27 LBRL).

Por último, los Municipios con población superior a 20.000 habitantes tiene la obligación de informar de las situaciones de necesidad social y la atención inmediata a personas en situación o riesgo de exclusión social (artículo 26.1 de la LBRL).

Los entes municipales tienen, por tanto, desde el punto de vista competencial, un papel importante que desempeñar para alcanzar la pretendida cohesión social mediante la integración de la inmigración al amparo de la normativa autonómica y local. Su efectividad dependerá de la voluntad política y de la disponibilidad de los medios económicos suficientes para ejercitarlas. En este marco algunas de las actuaciones em-

prendidas por la administración que coadyuva a robustecer su papel ante el fenómeno migratorio son:

- (i) la elaboración de planes municipales de integración en los que se fijan los objetivos, líneas prioritarias de actuación y acciones específicas que deben integrar la política municipal en materia de integración social de los inmigrantes;
- (ii) la adecuación de la estructura organizativa municipal para el desarrollo eficaz de las políticas de inmigración. Así, algunos ayuntamientos disponen de concejalías para la inmigración si bien la mayoría desarrollan sus actividades en este ámbito a través de las concejalías de servicios sociales o bienestar social³⁰;
- (iii) la cooperación con otros municipios, con las CCAA y con el Estado para el impulso de políticas de integración de los inmigrantes³¹.

3.3. El padrón municipal: instrumento clave para la integración

En manos de la administración local se encuentra un instrumento fundamental en el proceso de integración de los inmigrantes, el padrón municipal. Toda persona que viva en España está obligada a inscribirse en el Padrón del municipio en el que resida habitualmente adquiriendo la condición de vecino (art. 15 de la LBRL). Para los extranjeros, la inscripción también supone alcanzar la condición de vecino y aunque no constituye prueba de su residencia legal en España ni les atribuye ningún derecho que no les confiera la legislación vigente, sí puede constituir una forma de acreditar la permanencia del extranjero du-

(30) Asimismo, suelen existir instituciones de asistencia específica al inmigrante que dependen orgánicamente de la concejalía de servicios sociales como las casas de primera acogida, las oficinas específicas de atención a inmigrantes u oficinas municipales de inmigración o los observatorios municipales de inmigración.

(31) Algunos de los instrumentos de colaboración son: (i) el Consejo Superior de Política de Inmigración (art. 68 LODYLE, arts. 3 y 5 del Real decreto 344/2001, de 4 de abril – respecto a la participación de los entes locales). (ii) El Fondo de apoyo a la acogida e integración de inmigrantes. Este fondo se crea en el año 2005 con el fin de destinar recursos económicos a comunidades autónomas y ayuntamientos para que desarrollen actividades en materia de acogida e integración de acuerdo con ciertos parámetros de reparto preestablecidos. Sin embargo, desde el año 2012, este fondo se encuentra sin dotación presupuestario. (iii) La Conferencia Sectorial de Inmigración creada en 2008 donde los municipios tienen representación pero no voto.

rante un determinado periodo de tiempo en territorio español³². Sus datos constituyen prueba de residencia y del domicilio habitual en el mismo³³. Su formación, mantenimiento, revisión y custodia le corresponde al Ayuntamiento.

El incumplimiento de la obligación de empadronamiento si bien no implica la comisión de una infracción con la consiguiente sanción sí que puede suponer una desventaja a la hora de regularizar su situación³⁴ al tiempo que, dicha omisión, priva al inmigrante del acceso, en condiciones de igualdad con los autóctonos, a los servicios públicos municipales³⁵.

(32) Así conforme al artículo 124 del Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, tras su reforma por Ley Orgánica 2/2009, figura entre los requisitos exigidos para obtener la residencia temporal por arraigo social, el informe de acreditación en el que deberá constar el tiempo de permanencia del interesado en su domicilio habitual, en el cual deberá estar empadronado.

(33) Cabe recordar que conforme al artículo 1.1 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (en adelante LBRL) «el Padrón municipal es el registro administrativo donde constan los vecinos de un municipio. Sus datos constituyen prueba de la residencia en el municipio y del domicilio habitual en el mismo. Las certificaciones que de dichos datos se expidan tendrán carácter de documento público y fehaciente para todos los efectos administrativos».

(34) Para V. AGUADO I CUDOLÀ, *La aplicación del marco jurídico de la inmigración en las administraciones locales: un primer balance (II)*, cit, p. 62, la inscripción en el padrón no es una obligación sino una carga ya que se trata de una medida que se realiza en interés propio del sujeto sobre el que pesa y cuyo incumplimiento no entraña ilicitud alguna.

(35) En este sentido puede servir de ejemplo las previsiones contenidas en la Ley 10/2010, de 7 de mayo, de acogida de las personas inmigradas y de las regresadas a Cataluña en cuyo preámbulo manifiesta que el servicio de primera acogida es «una obligación de las administraciones garantizar la disponibilidad del servicio, pero únicamente para las personas extranjeras – inmigradas, solicitantes de asilo, refugiadas –, las apátridas y las regresadas, a partir del momento de su empadronamiento, (...)». La exigencia de empadronamiento es coherente con la propia obligación de los ciudadanos de empadronarse, a partir de cuyo momento se consideran vecinos y pueden exigir la prestación de los servicios derivados de las competencias propias de los municipios, según lo establecido por el artículo 39.1, la letra g del artículo 43.1 y el artículo 43.2 del Decreto legislativo 2/2003, de 28 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley municipal y de régimen local de Cataluña. La exigencia de empadronamiento se introduce también porque se estima que la posibilidad de prestar un nuevo servicio público a las personas extranjeras sin empadronar no es el mejor camino para disminuir el número de situaciones de irregularidad administrativa.

En segundo lugar, y en el marco del principio de autonomía para la defensa de los intereses propios de la colectividad que representan, de acuerdo con el artículo 86.3 del Estatuto de autonomía, se abre la puerta a la posibilidad de que los municipios presten también el servicio de primera acogida a las personas empadronadas que sean extranjeras o regresadas».

De entre los datos que obligatoriamente deben figurar en el padrón son especialmente relevantes los relativos a la acreditación de la identidad y al domicilio de residencia³⁶. Ambas cuestiones han sido objeto de desarrollo en la Resolución de 16 de marzo de 2015, de la Subsecretaría, por la que se publica la Resolución de 30 de enero de 2015, de la Presidencia del Instituto Nacional de Estadística y de la Dirección General de Coordinación de Competencias con las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales por la que se dictan instrucciones técnicas a los Ayuntamientos sobre gestión del padrón municipal. Un examen detenido de esta resolución evidencia que la Administración trata de facilitar y flexibilizar el cumplimiento de ambos requisitos para favorecer el empadronamiento de toda la población en general y de los extranjeros en particular.

En primer lugar, en relación con la documentación acreditativa de la identidad exigida para la inscripción en el padrón, la resolución aclara que su finalidad es, exclusivamente, comprobar que los datos de identificación (nombre, apellidos, número del documento, nacionalidad, sexo, lugar y fecha de nacimiento) son correctos, con independencia de la situación legal de la persona extranjera en España. En este sentido es importante subrayar que al Ayuntamiento no le corresponde realizar ningún control sobre la regularidad o irregularidad de la residencia en

(36) Art. 16.2 de la LBRE: «2. La inscripción en el Padrón municipal contendrá como obligatorios sólo los siguientes datos: a) Nombre y apellidos. b) Sexo. c) Domicilio habitual. d) Nacionalidad. e) Lugar y fecha de nacimiento. f) Número de documento nacional de identidad o, tratándose de extranjeros:

- Número de la tarjeta de residencia en vigor, expedida por las autoridades españolas, o en su defecto, número del documento acreditativo de la identidad o del pasaporte en vigor expedido por las autoridades del país de procedencia, tratándose de ciudadanos nacionales de Estados Miembros de la Unión Europea, de otros Estados parte en el Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo o de Estados a los que, en virtud de un convenio internacional se extienda el régimen jurídico previsto para los ciudadanos de los Estados mencionados.

- Número de identificación de extranjero que conste en documento, en vigor, expedido por las autoridades españolas o, en su defecto, por no ser titulares de éstos, el número del pasaporte en vigor expedido por las autoridades del país de procedencia, tratándose de ciudadanos nacionales de Estados no comprendidos en el inciso anterior de este párrafo, salvo que, por virtud de Tratado o Acuerdo Internacional, disfruten de un régimen específico de exención de visado en materia de pequeño tráfico fronterizo con el municipio en el que se pretenda el empadronamiento, en cuyo caso, se exigirá el correspondiente visado.

g) Certificado o título escolar o académico que se posea. h) Cuantos otros datos puedan ser necesarios para la elaboración del Censo Electoral, siempre que se garantice el respeto a los derechos fundamentales reconocidos en la Constitución».

territorio español de ninguno de sus vecinos. Asimismo, hay que señalar que la validez de la inscripción en el Padrón de estos extranjeros es independiente de la validez del documento que sirvió de base para la misma. Por tanto, la inscripción no caduca cuando deja de tener validez dicho documento.

Por otra parte, el Padrón es el registro administrativo que pretende reflejar el domicilio donde residen las personas que viven en España. De ahí que uno de los datos que debe constar en la inscripción padronal sea el domicilio habitual. En cuanto a la documentación acreditativa del domicilio de residencia, el art. 59.2 del Reglamento de Población y Demarcación Territorial de las Entidades Locales permite que el Ayuntamiento solicite del vecino «el título que legitime la ocupación de la vivienda» con la única finalidad de servir de elemento de prueba para acreditar que, efectivamente, el vecino habita en el domicilio que ha indicado. En consecuencia, tan pronto como el gestor municipal adquiera la convicción de que los datos que constan en la inscripción padronal se adecúan a la realidad, deja de estar facultado para pedir al vecino ulteriores justificantes que acrediten aquel hecho.

En todo caso, la posibilidad de que el Ayuntamiento solicite del vecino «el título que legitime la ocupación de la vivienda» no atribuye a las Administraciones Locales ninguna competencia para juzgar cuestiones de propiedad, de arrendamientos urbanos o, en general, de naturaleza jurídico-privada. Este título puede ser de propiedad (Escritura, contrato de compraventa, Nota del Registro, comprobación de bases de datos municipales donde conste dicha propiedad, etc.) o de un contrato vigente de arrendamiento de vivienda para uso de residencia habitual acompañado del último recibo de alquiler. Además, el Ayuntamiento tiene la potestad de aceptar otros documentos (suministros de luz, agua, etc.). Asimismo, el gestor municipal podrá comprobar por otros medios (informe de Policía local, inspección del propio servicio, etc.) que realmente el vecino habita en ese domicilio y, en caso afirmativo, inscribirlo en el Padrón. Están previstos tres supuestos especiales de empadronamiento que son significativamente relevantes para la población inmigrante:

(i) Empadronamiento en un domicilio en el que ya constan empadronadas otras personas. En estos casos no se solicita que aporte el documento que justifique su ocupación de la vivienda, sino que se le debe-

rá exigir la autorización por escrito de una persona mayor de edad que figure empadronada en ese domicilio. La persona que autorice deberá disponer de algún título acreditativo de la posesión efectiva de la vivienda (propiedad, alquiler...) a nombre de la misma.

(ii) Empadronamiento en establecimientos colectivos (residencias, conventos, etc.). La autorización deberá ser suscrita por la persona que ostente la dirección del mismo. En estos casos se hará constar en el apartado «tipo de vivienda» de la hoja padronal la mención «colectiva». En los demás casos, el tipo de vivienda es «familiar».

(iii) Empadronamiento de personas sin domicilio. Como se ha señalado, la inscripción padronal es completamente independiente de las controversias jurídico-privadas sobre la titularidad de la vivienda y de las circunstancias físicas, higiénico-sanitarias o de otra índole que afecten al domicilio. En consecuencia, las infraviviendas (chabolas, caravanas, cuevas, etc. e incluso ausencia total de techo) pueden y deben figurar, señala la citada resolución, como domicilios válidos en el Padrón. Las situaciones más extremas pueden plantear la duda sobre la procedencia o no de su constancia en el Padrón municipal. El criterio que debe presidir esta decisión viene determinado por la posibilidad o imposibilidad de dirigir al empadronado una comunicación al domicilio que figure en su inscripción. En el caso de que sea razonable esperar que esa comunicación llegue a conocimiento del destinatario, se le debe empadronar en esa dirección.

La correcta aplicación de este criterio determina, por un lado, que se deba aceptar como domicilio cualquier dirección donde efectivamente vivan los vecinos, y, por otro, que pueda y deba recurrirse a un «domicilio ficticio» en los supuestos en que una persona que carece de techo reside habitualmente en el municipio y sea conocida de los Servicios Sociales correspondientes³⁷.

(37) Las condiciones que deberían cumplirse para este tipo de empadronamiento son las siguientes:

- Que los Servicios Sociales estén integrados en la estructura orgánica de alguna Administración Pública o bajo su coordinación y supervisión.
- Que los responsables de estos Servicios informen sobre la habitualidad de la residencia en el municipio del vecino que se pretende empadronar.
- Que los Servicios Sociales indiquen la dirección que debe figurar en la inscripción padronal y

Teniendo en cuenta las ventajas que comporta el empadronamiento para el proceso de integración de la población inmigrante, algunos de los grandes ayuntamientos, como Madrid y Barcelona, en los que se concentra un elevado número de migrantes en situación irregular expiden a los habitantes extranjeros que lo soliciten las llamadas tarjetas de vecindad para cuya obtención es requisito imprescindible estar empadronado³⁸. Con este documento el inmigrante visibiliza la condición de vecina y vecino del municipio con lo que acredita su arraigo en la ciudad y puede evitar la posibilidad de internamiento en un CIE o de ser expulsados por mera estancia irregular. Además, les garantiza, como al resto de la ciudadanía, el acceso a los servicios públicos municipales: servicios sociales, salud, cultura y deportes, Agencia Municipal para el Empleo, etc. En ningún caso la Tarjeta de Vecindad sustituye al permiso de residencia, ni al permiso de trabajo, ni reconoce situaciones que correspondan al Ministerio del Interior. No es un documento identificativo de la persona, sino de su condición de vecina³⁹.

se comprometan a intentar la práctica de la notificación cuando se reciba en esa dirección una comunicación procedente de alguna Administración Pública.

En estas condiciones, la dirección del empadronamiento será la que señalen los Servicios Sociales: la dirección del propio Servicio, la del Albergue municipal, la del punto geográfico concreto donde ese vecino suela pernoctar, etc.

Evidentemente, para practicar este tipo de inscripción no es necesario garantizar que la notificación llegará a su destinatario, sino simplemente que es razonable esperar que en un plazo prudencial se le podrá hacer llegar.

(38) Se trata de arbitrar distintas opciones con el fin de sortear las dificultades con las que se pueda encontrar el migrante para empadronarse y obtener así la tarjeta de vecindad. Se prevé que en aquellos casos en los que no puedan acreditar su residencia, porque no tienen la autorización del dueño del piso en el que están viviendo ni ningún recibo de luz o gas a su nombre, se les empadronará en la sede del servicio social con el que estén en contacto desde hace más de seis meses. En caso de que no estén siendo atendidos por un servicio social, aún tienen otra opción para poder empadronarse, que es a través de asociaciones si acreditan que les conocen desde hace más de seis meses.

(39) El primer Ayuntamiento en ponerlo en marcha es el de la ciudad de Barcelona y posteriormente se ha implantado en Madrid. No obstante, tanto los requisitos como la tramitación presentan diferencias apreciables.

Para su solicitud, el ayuntamiento madrileño exige tener documento identificativo en vigor, ser mayor de 18 años y estar empadronado en establecimientos colectivos del Distrito Centro (centros de servicios sociales, centros de recursos especializados municipales, entidades avaladas por el distrito o por la red especializada). En Barcelona se añade, además, estar en situación administrativa irregular, haber vivido en España un mínimo de 12 meses y un empadronamiento mínimo, continuado e inmediatamente anterior a la solicitud de seis meses.

4. Estatuto jurídico del inmigrante: ¿condicionante del derecho de acceso a la vivienda?

4.1. Normativa estatal: Integración de los “inmigrantes residentes” a través del ejercicio del derecho a la vivienda

El derecho a la vivienda se encuentra recogido en el Capítulo III (De los principios rectores de la política social y económica) del Título I (De los Derechos y Deberes fundamentales) de la Constitución, cuyo artículo 47 prevé que «todos los españoles tienen derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada»⁴⁰. Una lectura aislada de este precepto parece indicar que el acceso a una vivienda digna queda restringido a los españoles. Sin embargo, una interpretación sistemática del mismo exige recordar que la Constitución impone, en primer lugar, interpretar las normas relativas a los derechos fundamentales y las libertades públicas de conformidad con la Declaración Universal de los Derechos Humanos y los tratados y acuerdos internacionales sobre las mismas materias ratificados por España (art. 10.2). Y, en segundo término, asegurar a los extranjeros en España el disfrute de las libertades públicas que garantiza el presente Título en los términos que establezcan los tratados y la ley

En cuanto a la documentación que se debe presentar para su obtención, en el caso de Madrid basta un documento de identificación, mientras que, en Barcelona, la documentación exigida es mayor y comprende el pasaporte original y un certificado histórico de otros municipios del último año, permitiendo incorporar elementos tan dispares como el Libro de familia, el carné de socio de entidades, vida laboral, contratos, nóminas, certificado bancario u otros medios de vida.

(40) En la doctrina iuspublicista existe una vivia polémica en torno al si el derecho constitucional a una vivienda digna y adecuada debe ser considerado un principio programático que debe informar la actuación de los poderes públicos o, por el contrario, estamos ante un verdadero Derecho subjetivo exigible como tal ante los tribunales. Entre otros, pueden consultarse al respecto los siguientes trabajos: G. PISARELLO PRADOS, *Vivienda para todos un derecho en (de) construcción: el derecho a una vivienda digna y adecuada como derecho exigible*, Barcelona, Icaria, 2003; F. LÓPEZ RAMÓN, *El derecho subjetivo a la vivienda en Revista Española de Derecho Constitucional*, 102, 2014, pp. 49-91; M. VAQUER CABALLERÍA, *Derecho a la vivienda y garantía de un mínimo vital: algunas propuestas*, en *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, 48, 2014, pp. 34-39; J. PONCE SOLÉ, *El derecho subjetivo a la vivienda exigible judicialmente: papel de la legislación, análisis jurisprudencial y gasto público*, en M. VAQUEZ CABALLERÍA, J. PONCE SOLÉ, R. ARNAIZ RAMOS, *Propuestas jurídicas para facilitar el acceso a la vivienda*, Madrid, Fundación Coloquio Jurídico Europeo, 2016, pp. 61-195; J. TORNOS MAS, *La dignidad humana y el derecho a una vivienda digna en El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, 61-62, 2016, pp. 26-33.

(art. 13.1). Todo ello enmarcado en la cláusula del Estado social sancionada por el propio texto constitucional en su artículo 1.1⁴¹.

Pues bien, son numerosos los tratados y textos internacionales que hacen referencia al derecho a la vivienda para todas las personas en general⁴² y para los trabajadores migratorios en particular⁴³. De estos instrumentos lo más destacable es que resaltan la dimensión social de la vivienda como una necesidad vital para la persona en cuanto condicio-

(41) Cabe recordar que, de acuerdo con la jurisprudencia constitucional, el legislador se encuentra con tres niveles de intervención en relación con la ordenación de los derechos de los extranjeros. En primer lugar, cabe situar los derechos del Título I de la Constitución que corresponden a los extranjeros por mandato constitucional y que no es posible un tratamiento desigual respecto de los españoles. Son aquellos derechos que pertenecen a la persona en cuanto tal y no como ciudadanos. Es decir, son los inherentes a la dignidad humana (por ejemplo, derecho a la vida, a la integridad física y moral, etc.). En segundo lugar, respecto a derechos, como el de reunión o de manifestación, reconocidos directamente por la Constitución a los extranjeros, el legislador al regularlos puede establecer condiciones adicionales, pero en ningún caso eliminarlos. Finalmente, están los derechos de los que podrán ser titulares los extranjeros en la medida y condiciones que se establezcan en los tratados y las leyes. Se trata de derechos que la Constitución no les atribuye directamente, pero el legislador puede extenderlos a los mismos disponiendo de un mayor margen de libertad para su configuración. (STC 107/1984). Este planteamiento es hoy cuestionado por parte de la doctrina. Así F. J. DE LUCAS MARTÍN (en *Artículo 13.1 y 2*, en P. PÉREZ TREMPES, A. SAINZ ARNAIZ (DIRS.), C. MONTESINOS PADILLA (COORD.), *Comentario a la Constitución Española: 40 aniversario 1978-2018. Libro homenaje a Luis López Guerra*, Vol. 1., Valencia, Tirant lo Blanch, 2018, p. 310) cuestiona si en la actualidad, tras la integración de España en la UE y el proceso de globalización en el que estamos inmersos se puede aceptar la restricción de los derechos inherentes a la dignidad de la persona tal y como ha sido construida por la jurisprudencia constitucional desde la limiar STC 107/1984.

(42) Entre ellos cabe hacer referencia a la Declaración Universal de Derechos Humanos: «todo el mundo tiene derecho a un nivel de vida adecuado para la salud y el bienestar suyo y de su familia, incluyendo comida, ropa, cobijo...» (art. 25.1); al Pacto internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales: «el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluidos alimentación, vestido y vivienda adecuados» (art. 11); la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea «con el fin de combatir la exclusión social y la pobreza, la Unión reconoce y respeta el derecho a una ayuda social y a una ayuda de vivienda para garantizar una existencia digna a todos aquellos que no dispongan de recursos suficientes, según las modalidades establecidas por el Derecho de la Unión y por las legislaciones y prácticas nacionales» (art. 34.3).

(43) Cabe hacer referencia, aunque no ha sido ratificada por España, a la Convención internacional sobre protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familias, adoptada por la Asamblea General en su resolución 45/158, de 18 de diciembre de 1990 en cuyo artículo 34.1.d) dispone que: «Los trabajadores migratorios gozarán de igualdad de trato respecto de los nacionales del Estado de empleo en relación con (...) El acceso a la vivienda, con inclusión de los planes sociales de vivienda, y la protección contra la explotación en materia de alquileres».

na el disfrute del resto de derechos, de modo que disfrutar de una vivienda digna permite tener una vida digna⁴⁴.

Sin embargo, el texto actual de la norma española de mayor rango en materia de extranjería, la LODLEIS, establece un derecho de acceso a la vivienda en conexión directa con la situación legal del inmigrante al disponer en su artículo 13 que “los extranjeros ‘residentes’ tienen derecho a acceder a los sistemas públicos de ayudas en materia de vivienda en los términos que establezcan las leyes y las Administraciones competentes. En todo caso, los extranjeros ‘residentes de larga duración’ tienen derecho a dichas ayudas en las mismas condiciones que los españoles”.

La LODLEIS condiciona el acceso al sistema público de ayudas en materia de vivienda al estatus legal del extranjero distinguiendo entre residentes y residentes de larga duración⁴⁵. Por lo tanto, quedan excluidos los inmigrantes que se encuentran en situación administrativa irregular. A partir del año 2000 este colectivo ha visto reducido de forma progresiva a través de cada una de las modificaciones experimentadas por la LODLEIS su derecho de acceso al sistema público de ayudas en materia de vivienda⁴⁶. Se ha pasado de requerir únicamente el empadronamiento del extranjero para acceder, en condiciones de igualdad con los espa-

(44) En este sentido, véase M.A. TRUJILLO, *Artículo 47*, en P. PÉREZ TREMPES, A. SAINZ ARNAIZ (dirs.), C. MONTESINOS PADILLA (COORD.), *Comentario a la Constitución Española: 40 aniversario 1978-2018. Libro homenaje a Luis López Guerra*, cit., p. 875.

(45) De acuerdo con la LODLEIS la residencia temporal es la situación que autoriza al extranjero a permanecer en España por un período superior a 90 días e inferior a cinco años. Sin perjuicio de que, a petición del interesado, puedan renovarse las autorizaciones de duración inferior a cinco años. Por otra parte, para que el extranjero alcance el estatus de residente de larga duración es condición indispensable haber tenido residencia temporal en España durante cinco años de forma continuada. Alcanzada esta situación legal podrán residir y trabajar en España indefinidamente, en las mismas condiciones que los españoles.

(46) El artículo 13 en su redacción original, vigente desde el 01/02/2000 hasta el 23/01/2001, disponía que: «Los extranjeros residentes y los que se encuentren en España inscritos en el padrón del municipio en el que residan habitualmente, tienen derecho a acceder al sistema público de ayudas en materia de vivienda en las mismas condiciones que los españoles». Desde el 23/01/2001 hasta el 03/12/2009, el texto del dicho precepto disponía que «Los extranjeros residentes tienen derecho a acceder al sistema público de ayudas en materia de vivienda en las mismas condiciones que los españoles». A partir de 03/12/2009 hasta la actualidad, el texto vigente es el transcrito en el texto. Es evidente la progresiva reducción del ámbito subjetivo de aplicación de dicho precepto.

ñoses, a dichas ayudas a exigirles, en todo caso, la residencia legal y determinar que, exclusivamente, los extranjeros residentes de larga duración tendrán derecho a solicitar las ayudas públicas en las mismas condiciones que los españoles. Remitiendo a los términos que establezcan las leyes y las Administraciones competentes el acceso a las mismas por parte de los residentes temporales. Por lo que los migrantes que carezcan de una autorización para residir, aunque estén empadronados, no estarán dentro del ámbito subjetivo de aplicación del artículo 13 de la LODLEIS⁴⁷. En definitiva, el estatus legal condiciona el derecho de acceso a la vivienda existiendo una brecha insalvable, conforme a la legislación actual, entre el inmigrante en situación regular e inmigrante en situación irregular. Este tiene vedado el acceso al mercado de trabajo y lo deja en una situación muy difícil para el acceso a una vivienda digna⁴⁸. Conforme a esta regulación, también se complica el acceso al sistema de ayudas para los extranjeros en situación de residencia temporal ya que deben demostrar que la vivienda para la que se solicita la ayuda va a constituir la “residencia habitual y permanente” del solicitante⁴⁹. Este deberá, en la práctica, acreditar que cumplimentará un periodo de residencia mínima que le permita probar que la ayuda solicitada irá destinada a la vivienda habitual⁵⁰. Además, de acuerdo con lo expuesto, ten-

(47) Así en perfecta sintonía con la LODLEIS, el Plan estatal de vivienda 2018-2021 aprobado por Real Decreto 106/2018, de 9 de marzo, exige para ser potencial beneficiario de las subvenciones previstas en los programas enmarcados en el mismo que en el caso de los extranjeros deberán tener residencia legal en España.

(48) En este sentido véase V. AGUADO I CUDOLÁ, A. CERILLO I MARTÍNEZ, *Las condiciones de vivienda de los inmigrantes: la intervención de los entes locales*, Madrid, INAP, 2005, p. 28. Hay que tener en cuenta que de acuerdo con la LODLEIS los permisos de residencia y de trabajo están vinculados y deben ser concedidos, respectivamente, por el Estado y la Comunidad Autónoma de forma coordinada.

(49) Sirva de ejemplo, la *ORDEN de 22 de junio de 2018 por la que se establecen las bases reguladoras para las ayudas al alquiler de vivienda del Plan estatal de vivienda 2018-2021 y se procede a su convocatoria para el año 2018, con carácter plurianual*, que en su artículo 3º prevé determina como requisito para ser beneficiario que «la vivienda arrendada constituya o vaya a constituir la residencia habitual y permanente de la persona beneficiaria durante todo el período por el que se conceda la ayuda». https://www.xunta.gal/dog/Publicados/2018/20180628/AnuncioG0423-210618-0004_es.html (última consulta 07/03/2019).

(50) Véase en este sentido, A. SELMA PENALVA, *Artículo 13. Derechos en materia de vivienda*, en F. CAVAS MARTÍNEZ (dir.), *Comentarios a la Ley de Extranjería y su nuevo Reglamento*, Cizus Menor, Civitas-Thomson Reuters, 2011, p. 242.

drán preferencia para el acceso a las ayudas en materia de vivienda los españoles y residentes de larga duración. Dependerá, por lo tanto, de la oferta de viviendas públicas el acceso a las mismas por parte de los residentes temporales.

Teniendo en cuenta que el parque de viviendas públicas es escaso aunque el residente temporal puede solicitar ayudas le resultará difícil obtenerlas lo que nos lleva a compartir la opinión de quienes sostienen que la LODLEIS prescribe un trato de gracia que opera en beneficio de los más favorecidos a los que tienen menos riesgo de exclusión, agudizando la situación de vulnerabilidad de quienes están en peores condiciones⁵¹.

4.2. Normativa autonómica: La vecindad administrativa requisito suficiente para la integración a través del acceso a la vivienda

La presencia en territorio español de un elevado número de inmigrantes sin regularizar es una realidad⁵². Este colectivo, a pesar de encontrarse en una situación socio-económica mucho más precaria y vulnerable que los residentes legales, tienen absolutamente vetada toda posibilidad de acceder al sistema público de ayudas para la vivienda por lo que quedan al margen del alojamiento subvencionado y relegados al mercado privado⁵³. Además de verse limitados a un mercado laboral informal y ganar significativamente menos que otros trabajadores, se ven obligados a pagar precios superiores a los del mercado por un alojamiento inadecuado⁵⁴. Aquellos que no son expulsados pueden lle-

(51) Estaríamos ante un derecho inasible, manifiesta A. VIANA GARCÉS, *Derecho a la vivienda para inmigrantes*, cit, p. 542.

(52) En 2016, las autoridades españolas detectaron a 37.295 inmigrantes viviendo en el territorio de manera irregular, la mayoría de ellos marroquíes, https://elpais.com/internacional/2017/05/29/actualidad/1496052784_493244.html (última consulta 07/03/2019).

(53) Son muchos los que se encuentran en una situación de supervivencia realizando trabajos en la economía sumergida y muy precarizados. En este enlace puede verse testimonios reales de las situaciones dramáticas que viven durante años en territorio español inmigrantes “sin papeles” invisibles para las estadísticas y los servicios públicos, https://elpais.com/politica/2018/03/23/actualidad/1521800122_036635.html (última consulta 07/03/2019).

(54) Esta es una situación común en Europa. Así este contexto, se ha puesto de manifiesto que muchos migrantes irregulares sufren condiciones de habitabilidad insuficientes, precarias y superpobladas a precios abusivos. Aprovechándose los propietarios, en ocasiones de su situación

gar a legalizar su situación obteniendo una autorización de residencia temporal por arraigo que impone, entre otros requisitos, la acreditación de permanencia continuada en España durante un número mínimo de años⁵⁵. Claramente durante este tiempo necesitan un techo bajo el que cobijarse en condiciones adecuadas que les proporcione privacidad y seguridad. Sin embargo, de forma frecuente los inmigrantes se ven abocados a habitar en viviendas de mala calidad, en condiciones de hacinamiento y en barrios degradados⁵⁶. En muchos casos, son las redes de compatriotas y de parentesco junto con un mercado ilícito de vivienda lo que les permite acceder a un alojamiento. Todo ello repercute finalmente en la generación de procesos de exclusión y segregación social⁵⁷. Esto pone en evidencia que además de reconocer a este colectivo determinados derechos como el de educación de sus hijos o la obtención

para cobrarles por encima de los precios de mercado por unas condiciones muy por debajo de lo adecuado. Esta inseguridad implica que los inmigrantes irregulares y sus familias tengan que mudarse frecuentemente, quizás apoyándose en amigos y familiares, quedándose en casas ocupadas o pasando noches a la intemperie. Así lo relatan las autoras del informe “Vivienda y carencia de hogar de los migrantes en situación administrativa irregular en Europa: desarrollo de estrategias y buenas prácticas para garantizar el acceso a la vivienda y a los refugios”, PICUM, 2014, http://picum.org/Documents/Public/2014/Annual_Conference_2013_report_HOUSING_ES.pdf (última consulta 07/03/2019).

(55) Si al inmigrante se le requiere el algún momento por las autoridades la autorización de residencia y carece de la misma es obligatorio iniciar un procedimiento administrativo sancionador que debe resolverse en el plazo máximo de seis meses y que puede establecer, o no, la sanción de expulsión. Sirva de ejemplo que durante el año 2018, según los datos de la Dirección General de la Policía Nacional publicados por el diario *El País* (https://elpais.com/politica/2018/12/14/actualidad/1544810185_157687.html) entraron irregularmente en España 10.816 ciudadanos marroquíes y el número de expulsiones fueron 1489. También es cierto según los datos que constan en este mismo medio que en otros años, como por ejemplo en el 2014 entraron 1186 marroquíes irregularmente y el número de expulsiones ascendió a más de tres mil.

(56) Una situación especialmente dramática es la que padecen los inmigrantes temporeros que – aunque el 70% de ellos tiene su situación administrativa regularizada en España – se ven obligados a “malvivir” en chabolas de cartón y plástico, en condiciones “indignas”, sin luz, sin agua, sin saneamientos e inseguros. Al respecto, puede verse el informe elaborado por varias ONG (Cáritas, Asociación Pro Derechos Humanos de Andalucía) bajo el título “Realidad de los asentamientos en la provincia de Huelva: análisis, diagnóstico y propuestas”, <https://www.apdha.org/media/Informe-Asentamientos-Mesa-Integracion-Huelva.pdf> (última consulta 07/03/2019).

(57) Véase, en este sentido, el trabajo de J.M. PARREÑO CASTELLANO, R. GUERRA TALAVERA, *La vivienda de los inmigrantes indocumentados residentes en Canarias (España)*, en *Revista electrónica de geografía y ciencias sociales*, Vol. X, 207, 2006 (<http://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-207.htm>, última consulta 07/03/2019).

de determinadas prestaciones sanitarias precisan acceder a una vivienda digna para su integración en la comunidad de destino.

Mientras que la LODLEIS los ha excluido del acceso a las ayudas públicas en materia de vivienda, algunos estatutos de autonomía, en consonancia con el estándar mínimo internacional consagrado en el PIDESC, amplían el ámbito subjetivo establecido en aquella. Así lo han hecho el estatuto de autonomía de Andalucía, de Cataluña, de Canarias y el del País Vasco. Este último reconoce la condición política de vascos a quienes tengan la vecindad administrativa en cualquiera de los municipios integrados en el territorio de la Comunidad Autónoma (art. 7). Asimismo, la norma andaluza dispone que los destinatarios de las políticas públicas y titulares de derechos y deberes contenidos en el Estatuto son todas las personas con vecindad administrativa en Andalucía (art. 12). Por lo tanto, con independencia de la nacionalidad y de su situación administrativa la vecindad equipara en derechos a las personas empadronadas en dichos territorios. En sintonía con estas previsiones estatutarias sus respectivas leyes en materia de vivienda reiteran que todas las personas con vecindad administrativa en cualesquiera municipios de la Comunidad Autónoma tienen el derecho a disfrutar de una vivienda digna, adecuada y accesible⁵⁸. Expresamente el *III Plan Integral para la Inmigración en Andalucía Horizonte 2016* tras reconocer la vivienda como un servicio básico (junto a la sanidad, educación, empleo, servicios sociales, atención jurídica), fija como uno de sus objetivos prioritarios garantizar el acceso a la misma por parte de la población extranjera, «independientemente de su situación administrativa»⁵⁹.

Por su parte, el estatuto de autonomía catalán y el recién modificado estatuto canario, reconocen el derecho a acceder a una vivienda digna a las «personas» que no tengan recursos suficientes o se encuadren en el seno de los colectivos sociales más vulnerables (arts. 26 y 22 respectivamente). Ambas normas no condicionan a la nacionalidad el ejercicio del derecho y reconocen expresamente como titulares del mismo a las

(58) Véase art. 7 de la Ley vasca 3/2015, de 18 de junio, de vivienda y artículos 1 y 2 de la Ley 1/2010, de 8 de marzo, Reguladora del Derecho a la Vivienda en Andalucía.

(59) https://www.juntadeandalucia.es/export/drupaljda/PIPIA_III.pdf (última consulta 07/03/2019).

personas más necesitadas, perfil en el que, sin duda, encaja el colectivo de inmigrantes irregulares o «sin papeles».

4.3. La apuesta autonómica por la cohesión social a través del derecho a la vivienda y del derecho a la ciudad

Uno de los peligros más graves que amenazan la integración a través de la vivienda es la segregación de las personas en el espacio en función de parámetros socioeconómicos, demográficos, etc. Conscientes de ello, tanto la Ley catalana 18/2007, de 28 de diciembre, de derecho a la vivienda como la Ley vasca 3/2015, de 18 de junio, de vivienda, o la Ley 2/2017, de 3 de febrero, por la función social de la vivienda de la Comunitat Valenciana, proclaman la erradicación de la discriminación en el ejercicio del derecho de acceso a la vivienda como un principio que debe informar la actuación de las instituciones públicas en este ámbito⁶⁰.

En el *V Plan de actuación vasco en el ámbito de la Ciudadanía, Interculturalidad e Inmigración 2018-2020*, se incluye como medidas programáticas en materia de vivienda: (i) facilitar el acceso a la vivienda de los colectivos de personas de ascendencia, origen y/o nacionalidad extranjera en igualdad de condiciones que el resto de la población vasca⁶¹, (ii) «evitar las concentraciones, segregaciones y la creación de guetos residenciales en promociones y/o edificios sociales promovidos por la administración vasca» y (iii) analizar y proponer la modificación (si procede) de los criterios de adjudicación de viviendas sociales por parte del Departamento de Vivienda, encaminada a evitar la excesiva concentración de personas de ascendencia, origen y/o nacionalidad extranjera en determinados edificios, urbanizaciones y/o áreas urbanas⁶¹.

El objetivo es conseguir que en las mismas zonas urbanas o en la misma unidad edificatoria coexistan viviendas destinadas a alquiler con viviendas en propiedad y mezclarse unidades convivenciales de distinto

(60) Véanse los artículos 2 h), 2 j) y 7 respectivamente.

(61) Véase las pp. 31 y 51 del Plan de actuación vasco en el ámbito de la Ciudadanía, Interculturalidad e Inmigración 2018-2020, www.euskadi.eus/contenidos/informacion/planes_estrategicos_inmigracio/es_planes/adjuntos/vplaninterculturalidad.pdf (última consulta 07/03/2019).

nivel de ingresos y de distintas edades y de composición familiar e incluso que se combinen viviendas protegidas de iniciativa pública y privada⁶². De esta forma se trata de conseguir que la composición final del grupo de adjudicatarios sea lo más parecida a la estructura social sin que tenga lugar una concentración excesiva de colectivos que ponga la promoción en riesgo de aislamiento social⁶³. En definitiva, se busca no sólo de favorecer el acceso a la vivienda sino también llevar a cabo una integración plena en la sociedad de destino evitando la formación de guetos que den lugar a la marginación y a la exclusión.

Las leyes arriba citadas, dan un paso más y apuestan por incluir, en estrecha conexión con el derecho a la vivienda, el derecho a un entorno y a un medio urbano o rural digno y adecuado calificado como “hábitat”⁶⁴. Por ello, una de las directrices del planeamiento urbanístico respecto de la vivienda es garantizar el derecho de todos los habitantes a disfrutar de condiciones de vida urbana y de hábitat que favorezcan la cohesión social⁶⁵. Se trata de cohesionar el derecho a un espacio habitable con el derecho a un entorno, a un medio urbano o rural digno y adecuado, sostenible y planificado.

5. La integración de los inmigrantes a través de las competencias autonómicas y locales en materia de vivienda

En relación con el efectivo acceso a la vivienda por parte de los inmigrantes es preciso recordar que en virtud de lo previsto en el artículo 148.3 CE todas las CCAA han asumido, a través de sus estatutos de autonomía, competencias exclusivas en materia de vivienda. No obstante, debido al sistema de reparto competencial configurado en el texto constitucional español, ello no ha implicado un monopolio absoluto

(62) Véase Exposición de motivos de la Ley vasca 3/2015, de 18 de junio, de vivienda.

(63) Así lo expresa la Ley catalana 18/2007, de 28 de diciembre, del derecho a la vivienda en su artículo 100.3.

(64) El concepto de hábitat es definido en la Exposición de Motivos de la Ley vasca 3/2015, de 18 de junio, de vivienda en los siguientes términos: «el lugar complejo en el que, además de la vivienda, se ubican los servicios, actividades, equipamientos y demás elementos en los que se desenvuelve la vida personal y comunitaria».

(65) Art. 16 g) de la Ley 18/2007, de 28 de diciembre, del derecho a la vivienda de Cataluña.

de la materia por parte de aquellas ya que el Estado, con apoyo en títulos competenciales estatales de carácter transversal, como el establecimiento de las bases de la ordenación del crédito (art. 149.1.11 CE), o las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica (art. 149.1.13 CE), también ha incidido en la regulación de la vivienda.

Ya en la primera década de su funcionamiento, el Tribunal Constitucional (en adelante Tc) ha tenido ocasión de delimitar las funciones correspondientes a ambas instancias territoriales en materia de vivienda y su posición ha sido, desde sus primeros pronunciamientos, pendular. Mientras que en ocasiones ha desarrollado una interpretación extensa de las bases estatales en detrimento de la competencia autonómica exclusiva en la materia⁶⁶, en otras se ha preocupado por no vaciar las competencias autonómicas realizando una lectura más ajustada al reparto competencial diseñado por el bloque de la constitucionalidad⁶⁷. La conflictividad competencial en materia de vivienda se ha vuelto a repetir recientemente cuando las CCAA han querido implementar una política totalmente autónoma en dicha materia⁶⁸. Todas y cada una de las normativas autonómicas, denominadas de segunda generación, aprobadas en materia de vivienda con la principal finalidad de solventar los problemas habitacionales que afectan a la población en general y, en particular, a aquellas personas que se encuentran en una situación más vulnerable tras padecer una disminución, o pérdida absoluta de recursos, derivados del desempleo y la precariedad laboral generada por la crisis económica, han sido objeto de los respectivos recursos de inconstitucionalidad inter-

(66) En este sentido puede verse la STC 152/1988, de 20 de julio.

(67) En este sentido puede verse la STC 37/1987, de 26 de marzo.

(68) La normas autonómicas bajo el fundamento del incumplimiento de la función social de la propiedad prevé entre otras medidas la facultad de ordenar, cuando se dan determinadas condiciones, la cesión de viviendas desocupadas y/o expropiación de viviendas deshabitadas cuyo propietario sea una persona jurídica. Asimismo, también bajo dicho fundamento, estas normas prevén la posibilidad de declarar de interés social la cobertura de necesidad de vivienda de las personas en especiales circunstancias de emergencia social, incurso en procedimientos de desahucio por ejecución hipotecaria, a efectos de expropiación forzosa del uso de la vivienda objeto de un procedimiento de esa naturaleza, por un determinado plazo (varía de 3 a 5 años) a contar desde la fecha del lanzamiento acordado por el órgano jurisdiccional competente.

puesto sucesivamente por el gobierno estatal⁶⁹. La situación es, muy resumidamente, la siguiente: mientras que hay una parte importante de la población que no puede hacer frente al pago de hipotecas o de alquileres, se constata, por otro lado, la existencia de un elevado número de viviendas vacías y deshabitadas muchas de las cuales están en manos de entidades financieras, sus filiales inmobiliarias o entidades de gestión de activos. Tanto el Estado, con apoyo en sus títulos competenciales de carácter transversal, como algunas CCAA, al amparo de sus competencias en materia de vivienda, adoptaron una serie de medidas con el fin de hacer frente a esta delicada situación habitacional⁷⁰.

El Tc en las sucesivas sentencias que ha ido pronunciando para la resolución de los citados recursos, ha condicionado la constitucionalidad

(69) La legislación autonómica a la que se hace referencia es: Ley 10/2016, de 1 de diciembre, de medidas de emergencia en relación con las prestaciones económicas del Sistema Público de Servicios Sociales y con el acceso a la vivienda en la Comunidad Autónoma de Aragón; Ley catalana 4/2016, de 23 de diciembre, de medidas de protección del derecho a la vivienda de las personas en riesgo de exclusión residencial; Ley 3/2015, de 18 de junio, de vivienda del País Vasco; Ley 4/2013, de 1 de octubre, de medidas para asegurar el cumplimiento de la función social de la vivienda en Andalucía; Ley Foral 24/2013, de 2 de julio, de medidas urgentes para garantizar el derecho a la vivienda en Navarra; Ley 2/2017, de 17 de febrero, de Emergencia Social de la Vivienda de Extremadura; Ley 2/2017, de 3 de febrero, por la función social de la vivienda de la Comunidad Valenciana; Ley 2/2014, de 20 de junio, de modificación de la Ley 2/2003, de 30 de enero, de Vivienda de Canarias.

(70) El legislador estatal en ejercicio de su competencia exclusiva para la aprobación de las bases de la planificación general de la economía ha previsto en su Ley 1/2013, de 14 de mayo, de medidas para reforzar la protección a los deudores hipotecarios, reestructuración de deuda y alquiler social, que hasta transcurridos siete años desde su entrada en vigor, no procederá el lanzamiento cuando en un proceso judicial o extrajudicial de ejecución hipotecaria se hubiera adjudicado al acreedor, o a persona que actúe por su cuenta, la vivienda habitual de personas que se encuentren en los supuestos de especial vulnerabilidad y en las circunstancias económicas previstas en este artículo (art. 1). Con el mismo fin se encomienda al gobierno que promueva con el sector financiero la constitución de un fondo social de viviendas propiedad de las entidades de crédito, destinadas a ofrecer cobertura a aquellas personas que hayan sido desalojadas de su vivienda habitual por el impago de un préstamo hipotecario cuando concurren las circunstancias previstas en el art. 1 de esta Ley. Este fondo social de viviendas tendrá por objetivo facilitar el acceso de estas personas a contratos de arrendamiento con rentas asumibles en función de los ingresos que perciban. Al mismo tiempo el Estado aprueba una serie de medidas financieras contenidas en el Real Decreto-Ley 2/2012, de 3 de febrero, de saneamiento del sector financiero y en el Real Decreto-Ley 18/2012, de 11 de mayo, sobre saneamiento y venta de los activos inmobiliarios del sector financiero (posteriormente derogado por la Ley 8/2012, de 30 de octubre, sobre saneamiento y venta de los activos inmobiliarios del sector financiero), ambas normas aprobadas con el objetivo de normalizar los mercados hipotecarios y responder a la necesidad de recapitalización del sector financiero.

de las medidas aprobadas por la normativa autonómica (sancionar y/o expropiar viviendas deshabitadas), básicamente al hecho de si su aplicación podría suponer, o no, una interferencia en las medidas estatales de política económica previamente adoptadas en relación con dicha materia⁷¹.

Por lo tanto, ante el ejercicio por el Estado de determinados títulos horizontales que inciden en la vivienda, de entre los cuales adquiere un protagonismo cada vez más relevante «la ordenación general de la economía»⁷², se desvanece el carácter de exclusividad con el que los estatutos atribuyen a las CCAA competencias en dicha materia.

La tercera protagonista en este reparto competencial es la Administración Local, concretamente la municipal, a quien la LBRL reconoce competencias propias en materia de vivienda de acuerdo con lo establecido en la legislación estatal y autonómica. Efectivamente, aunque la inmigración es un fenómeno global, son los Ayuntamientos los que tienen un conocimiento exacto de la realidad urbana de sus municipios

(71) El Tc en su STC 93/2015, 14 mayo 2015 (BOE nº 146 de 19 de julio de 2015) entiende que la expropiación forzosa del uso de la vivienda para atender las necesidades de alojamiento de las personas que se encuentran incursas en procedimientos de desahucio por ejecución hipotecaria, es “un obstáculo significativo para la eficacia de la medida de política económica que el Estado disciplina en la Ley 1/2013 y, por tanto, procede declarar que el legislador andaluz ha ejercitado la competencia que le incumbe en materia de vivienda de un modo que menoscaba la competencia estatal ex art. 149.1.13” (Fj 18). En cuanto a la previsión autonómica que obliga al propietario de vivienda a destinar efectivamente a uso habitacional previendo, en caso de incumplimiento, la posibilidad de sancionar e incluso expropiar si el titular de la vivienda es una persona jurídica y si se dan determinadas circunstancias, el Tc en su Sentencia 16/2018, de 22 febrero 2018 (BOE nº 72 de 23 de marzo de 2018) afirma la constitucionalidad de dichas previsiones ya que, como es sabido, la causa de la expropiación la determina el legislador estatal o autonómico encargado de perseguir los fines sectoriales que trata de satisfacer la expropiación y no menoscaba las decisiones adoptadas por el Estado para mejorar la solvencia de entidades de crédito y el proceso de desinversión de activos inmobiliarios con base en el artículo 149.1.13 Ce cada precepto contempla. Estos pronunciamientos se encuentran en STC posteriores como 32/2018 de 12 de abril, 43/2018 de 26 de abril, 80/2018, de 5 de julio, 97/2018, de 19 de septiembre y 106/2018 de 4 de octubre.

(72) En relación con esta cuestión suscribimos las siguientes reflexiones realizadas por M. VAQUER CABALLERÍA, *Retos y oportunidades para una política cabal de vivienda tras la crisis económica* en M. VAQUER CABALLERÍA, J. PONCE SOLÉ, R. ARNAIZ RAMOS, *Propuestas jurídicas para facilitar el acceso a la vivienda*, cit., p. 34: «Para la Constitución la vivienda no es un sector económico sino un derecho (art. 47 CE) y, por ende, si el Estado considera necesario legislar en la materia para regular unas condiciones mínimas que aseguren su disfrute a los más necesitados, debiera hacerlo al amparo del artículo 149.1.1ª CE y no del artículo 149.1.13ª. CE».

y los que perciben con mayor precisión y cercanía las necesidades de los vecinos. En consecuencia, la legislación autonómica de vivienda les atribuyen una serie de facultades como: (i) la ordenación, promoción y gestión; (ii) la adjudicación y control de los alojamientos de su titularidad; (iii) la inspección; (iv) medidas de intervención para garantizar un uso adecuado de las edificaciones y (v) la potestad sancionadora en la materia⁷³.

Alcanzar la integración de los inmigrantes a través de la vivienda es, sin lugar a dudas, una tarea compleja que exige contar con los recursos económicos suficientes y con una fuerte voluntad política de colaboración interinstitucional desempeñando un papel importante el principio de subsidiariedad.

6. Medidas previstas en la legislación autonómica para la satisfacción del derecho a la vivienda por parte de los colectivos vulnerables ¿también para los migrantes?

La nueva normativa autonómica en materia de vivienda proclama que en vez de poner el foco de la regulación en la vivienda como elemento físico, coloca a la persona y a su situación autonómica en el centro de gravedad de su intervención⁷⁴. Asimismo, en sintonía con las resoluciones del Parlamento europeo y con la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión europea, dicha normativa considera que toda actividad dirigida a posibilitar el derecho a una vivienda asequible, digna y adecuada es considerada un servicio de interés general. En este contexto, con el fin de hacer efectivo el derecho subjetivo a la vivienda de las personas más necesitadas, se apuesta por llevar a cabo medidas de acción positiva. En los siguientes apartados se analizarán, por lo tanto, las principales medidas e instrumentos articulados, tanto en la legislación como en los planes de vivienda autonómicos, con el fin de

(73) Pueden verse entre otras la Ley 1/2010, de 8 de marzo, reguladora del derecho a la vivienda en Andalucía (art. 7); la Ley 18/2007, de 28 de diciembre, del derecho a la vivienda de Cataluña (art. 8) o la Ley 2/2017, de 3 de febrero, por la función social de la vivienda de la Comunitat Valenciana (art. 8).

(74) Así lo establece la Exposición de Motivos de la Ley vasca 3/2015, de 18 de junio, de vivienda.

satisfacer la tenencia de un alojamiento digno por parte de los colectivos más vulnerables, entre los que se encuentran los migrantes, que llegan al país de destino en condiciones de pobreza absoluta en busca de una vida mejor.

6.1. Promoción de la vivienda en régimen de alquiler

La mayor parte de las CCAA prevén una oferta, por ahora insuficiente, de viviendas de protección pública – asequibles, dignas y adecuadas – que puedan satisfacer la necesidad de alojamiento de las personas en situación de vulnerabilidad o en procesos de exclusión social. En cuanto al régimen de tenencia, – compra o arrendamiento –, existe en la actualidad un sólido consenso social y político para la creación de un amplio parque de vivienda social destinada al arrendamiento considerado como la opción más adecuada para hacer efectivo el derecho subjetivo a la vivienda⁷⁵. Así, por ejemplo, el legislador vasco dispone que el 80% de los recursos en materia de vivienda se destinarán a políticas de alquiler⁷⁶. En el mismo sentido, los planes de vivienda autonómicos establecen como uno de sus objetivos prioritarios impulsar el crecimiento del parque público de viviendas en alquiler con el fin de satisfacer las necesidades de alojamiento de los colectivos con mayores dificultades⁷⁷. Se trata, en definitiva, de incrementar la oferta de viviendas en alquiler para lo que las CCAA han puesto en marcha diferentes instrumentos de intervención y programas de fomento.

6.1.1. Medidas para impulsar el incremento del parque de vivienda

Tras la Gran Recesión se ha producido una acumulación de viviendas vacías en manos de las entidades de crédito, de sus filiales inmobiliarias y de las entidades de gestión de activos, derivadas, en gran medi-

(75) En este sentido, la Ley 4/2016, de 23 de diciembre, de medidas de protección del derecho a la vivienda de las personas en riesgo de exclusión residencial (art. 2) y la Ley 3/2015, de 18 de junio, de vivienda (art. 9.1).

(76) Art. 7.4 de la Ley vasca 3/2015, de 18 de junio, de vivienda.

(77) Entre otros, véase el *Plan Director de Vivienda 2018-2020 del País Vasco* o el *Plan por el Derecho a la Vivienda de Barcelona 2016-2025* establece como uno de sus objetivos incrementar el parque público de vivienda y orientarlo fundamentalmente al alquiler.

da, de desalojos y desahucios por impago de alquileres o hipotecas. Se trata de un elevado número de viviendas desocupadas que incumplen su función social, en un momento en el que un amplio colectivo ciudadano se encuentra con serias dificultades para acceder a un alojamiento digno⁷⁸. Con este escenario, la mayoría de las CCAA han visto la necesidad de movilizar este importante stock de vivienda vacía en poder de las entidades financieras. Para ello, han puesto en marcha la tramitación de procedimientos garantistas y contradictorios de declaración de una vivienda como deshabitada⁷⁹. A su vez, con el fin de llevar a cabo un control y seguimiento de estas viviendas, la normativa autonómica configura el llamado “Registro de viviendas deshabitadas”⁸⁰ en el que deben inscribirse, obligatoriamente, las viviendas desocupadas en manos de los grandes tenedores. Algunas CCAA también han previsto la inscripción, con carácter voluntario, de las viviendas vacías pertenecientes a personas físicas cuando estas lo soliciten⁸¹. Posteriormente, a través de los procedimientos oportunos, estas viviendas se pondrán a disposición de los demandantes de vivienda con el fin de que sean ocupadas a través de fórmulas de concertación de arrendamientos o de adquisición.

(78) De acuerdo con el art. 4.2. b) de la Ley vasca 3/2015, de 18 de junio, de vivienda, uno de los supuestos en los que se produce un incumplimiento de la función social de la vivienda es con la «situación o estado de desocupación de la vivienda, del alojamiento o de la edificación de viviendas cuando ello se produzca de manera permanente o injustificada en los términos de esta ley».

(79) A modo de ejemplo, véase la regulación contenida en los artículos 25 y ss. de la Ley 1/2010, de 8 de marzo, reguladora del derecho a la vivienda de Andalucía o los artículos 14 y ss. de la Ley 2/2017, de 3 de febrero, por la función social de la vivienda de la Comunitat Valenciana.

(80) Por ejemplo, en este sentido el art. 11.4 de la Ley 2/2017, de 3 de febrero, por la función social de la vivienda de la Comunitat Valenciana dispone: «se crea el registro de viviendas deshabitadas como instrumento básico para el control y seguimiento de las viviendas habituales que hayan sido declaradas deshabitadas, al servicio del ejercicio de las potestades administrativas que reconoce la presente ley. Se inscribirán en dicho registro las resoluciones declarativas de viviendas deshabitadas y cualesquiera otras resoluciones que reflejen actuaciones o circunstancias con incidencia en la situación de no habitación. El registro tiene carácter autonómico y se residencia en la conselleria con competencia en materia de vivienda, la cual estará obligada a mantenerlo».

(81) Véase en este sentido el art. 3 del Decreto 17/2016, de 18 de febrero, por el que se crea y se regula el Censo de viviendas vacías de la Comunidad Autónoma de Galicia.

Asimismo, con la finalidad de incentivar a los propietarios de viviendas desocupadas a colocarlas en el mercado de alquiler a precios asequibles, se prevé la puesta en marcha de programas que fomentan la cesión temporal de la gestión de dichas viviendas a la Administración Pública, bajo las condiciones y requisitos que previamente se establezcan⁸². Ejemplo de ello es el “Programa de Vivienda Vacía (Bizigune)” creado para captar vivienda libre vacía con el fin de ponerla en el mercado de arrendamiento y destinarla a las personas o unidades convivenciales inscritas en el llamado “Registro de Solicitantes de vivienda”. Sus características más destacables son que los propietarios perciben aproximadamente entre el 65% y el 75% de la renta mensual habitual en el mercado, con la garantía de recuperar su vivienda en similares condiciones, y que los arrendatarios no abonan por ella más del 30% de sus ingresos brutos anuales computados de conformidad con la normativa vigente en materia de viviendas de protección oficial⁸³.

La firma de convenios con promotores privados para que pongan sus viviendas al servicio del alquiler protegido, es otra fórmula que persigue ampliar la oferta pública de vivienda en alquiler. Se apuesta, de este modo, por la colaboración público-privada, esto es, por la promoción privada de vivienda subvencionada y alquiler público⁸⁴.

Finalmente, cabe hacer referencia al “Alquiler Solidario”, previsto en la Ley 2/2017, de 3 de febrero, por la función social de la vivienda de la Comunitat Valenciana. Esta norma, en su artículo 25, regula una iniciati-

(82) Véase en este sentido art. 47 bis de la Ley 1/2010, de 8 de marzo, reguladora del derecho a la vivienda de Andalucía; el art. 24 de la Ley 2/2017, de 3 de febrero, por la función social de la vivienda de la Comunitat Valenciana o el artículo 69.4 Ley 18/2007, de 28 de diciembre, del derecho a la vivienda de Cataluña.

(83) Decreto 361/2002 de 30 de diciembre, por el que se promueve e impulsa el “Programa de Vivienda Vacía”, se establece su régimen jurídico y se encomienda su gestión a la Sociedad Pública “Vivienda y Suelo de Euskadi S.A./Euskadiko Etxebizitza eta Lurra, E.A” (VISESA). Su última modificación se llevó a cabo a través de Decret 61/2009, de 10 de marzo, de modificación del Decreto 316/2002, de 30 de diciembre, por el que se promueve e impulsa el Programa de Vivienda Vacía, se establece su régimen jurídico y se encomienda su gestión a la sociedad pública de Gestión de Viviendas en Alquiler/ Etxebizitza Alokairuetarako Sozietate Publikoa, S.A.

(84) https://www.navarra.es/home_es/Actualidad/Sala+de+prensa/Noticias/2018/10/30/Convenio+Nasuvinsa+y+Palo+Alto+Empresarial+vivienda+alquiler+protegido.htm (última consulta 07/03/2019).

va para el alquiler de pisos vacíos que necesiten algún tipo de rehabilitación y sus propietarios no están en condiciones económicas de correr con los gastos que ello supone. Con este proyecto son varios los objetivos que se persigue conseguir: a) favorecer a los propietarios de las viviendas que no pueden mantenerlos ni rehabilitarlos, pero que sí que quieren conservar la propiedad, b) movilizar las viviendas desocupada, c) obtener más viviendas para políticas sociales y d) propiciar que se hagan obras de rehabilitación para generar ocupación.

En definitiva, la solución al problema habitacional existente precisa, en primer lugar, que las CCAA logren incrementar el parque de viviendas sociales para el alojamiento, fundamentalmente en régimen de alquiler, de los colectivos más necesitados. Con el fin de planificar las condiciones de acceso y la oferta de la vivienda disponible, las CCAA han previsto la creación de Registros de oferta de viviendas de protección pública destinadas a fines sociales. Registro al que también está previsto que se incorpore la oferta de promotores, públicos o privados, de viviendas de protección pública y las que se destinen a fines sociales a través de redes de mediación para alquiler⁸⁵.

6.1.2. Fórmulas previstas para la cobertura de las necesidades de alojamiento por parte de los colectivos vulnerables a través de la vivienda en alquiler

Con el fin de ordenar la ocupación de los alojamientos integrantes del parque público de vivienda que las distintas administraciones conformen a través de los diversos instrumentos expuestos, la normativa prevé fórmulas para el acceso a los mismos por parte de los colectivos que padecen la carencia de recursos suficientes para cubrir sus necesidades de alojamiento a través del mercado privado de la vivienda. A continuación, se hará referencia a las propuestas más relevantes y, asimismo, se valorará su eficacia para hacer efectivo el derecho a la vivienda de los inmigrantes, teniendo en cuenta que el alojamiento es imprescindible para su integración y para el desarrollo de su proyecto vital en la sociedad de acogida.

(85) Art. 11 de la Ley 2/2017, de 3 de febrero, por la función social de la vivienda de la Comunitat Valenciana.

6.1.2.1. *Las ayudas al pago de alquiler*

Una buena parte de las normas autonómicas de vivienda prevén las ayudas al pago de alquiler como una medida de fomento para el acceso a la vivienda por parte de aquellos sectores más necesitados y con mayores dificultades de acceso a la misma. Entre las leyes más recientes con fuerte impronta social se encuentra la Ley 2/2017, de 3 de febrero, por la función social de la vivienda de la Comunitat Valenciana, en cuyo artículo 22 dispone que se establecerá un sistema de ayudas para el pago de alquiler a las personas y unidades de convivencia con ingresos bajos o moderados, donde el coste de la vivienda los puede situar en riesgo de exclusión social residencial, de forma que no se supere el 25 % de los ingresos. A tal efecto, se prevén dos tipos de prestaciones: a) Ayudas para el pago del alquiler acogidas a convocatorias públicas periódicas que se establezcan mediante concurrencia y en las condiciones que se determinen; b) prestaciones de urgencia para hacer frente al pago de alquiler o de cuotas hipotecarias en situaciones especiales de emergencia y en las condiciones que reglamentariamente se establezcan, pudiéndose otorgar sin concurrencia y con los informes previos favorables de los servicios sociales municipales⁸⁶.

La cuestión es determinar en qué medida los inmigrantes en riesgo o situación de exclusión social se pueden beneficiar de dichas ayudas. Para ello, es preciso recordar que la LODLEIS dispone, en su artículo 13, que únicamente los inmigrantes con residencia de larga duración pueden acceder a las ayudas públicas en materia de vivienda en igualdad de condiciones que los españoles. Por su parte, los extranjeros con autorización temporal deben estar a lo que dispongan las leyes, quedando excluidos, en todo caso, del sistema de ayudas públicas, los migrantes no residentes.

No obstante, hemos podido comprobar como parte de la normativa autonómica en materia de vivienda y, en concreto, la de la Comunitat Valenciana, reconoce de forma generalizada el derecho de acceso al alojamiento de todas las personas que cumplan con el requisito del empadronamiento en uno de sus términos municipales. Este reconocimiento

(86) También la Ley 18/2007 de derecho a la vivienda de Cataluña prevé en su art. 72 sistema de prestaciones para el pago del alquiler en términos similares.

implica, necesariamente, una ampliación de los mínimos previstos en la LODLEIS⁸⁷. Esto es, el acceso debe producirse en condiciones de igualdad para todas las personas, independientemente de su origen y de su estatus legal, que tengan vecindad administrativa y cumplan los requisitos exigidos en las normas de desarrollo. Sin embargo, las previsiones autonómicas se ven frustradas en su posterior aplicación práctica al exigir al migrante, al igual que en la normativa estatal, estatus de residente legal para optar a dichas ayudas. Así lo evidencian las bases de la convocatoria de ayudas al alquiler aprobadas y publicitadas en el año 2018 en esta misma Comunidad Autónoma. De acuerdo con las mismas se percibe, en primer lugar, que los inmigrantes no están incluidos de forma expresa entre los grupos prioritarios para acceder a las ayudas. Aun así, de acuerdo con la normativa estatal, los inmigrantes que han adquirido el estatus de residentes si se encontrasen en alguna de las situaciones descritas en las bases (mujeres en riesgo de exclusión, víctimas de violencia de género, familias monoparentales, etc.) ocuparían, al igual que los autóctonos, una posición preferente para el acceso a las mismas⁸⁸. En segundo lugar, al exigir las bases que los extranjeros solicitantes de las ayudas tengan residencia legal en España, obviamente se está excluyendo a los migrantes sin regularizar⁸⁹. Esto significa, en todo caso, que los inmigrantes “sin papeles” únicamente podrán acogerse a las “prestaciones de urgencia” siempre que no se convoquen en concurrencia y contando, eso sí, con el pertinente informe de los servicios sociales y demostrando que se trata de una situación de especial urgencia. En de-

(87) Se comparte la opinión del sector doctrinal que considera que las previsiones contenidas en la LODLEIS constituyen un mínimo que los legisladores autonómicos pueden ampliar en el ejercicio de sus competencias en materia de asistencia social. Véase en este sentido, V. AGUADO I CUDOLÁ, A. CERILLO I MARTÍNEZ, *Las condiciones de vivienda de los inmigrantes: la intervención de los entes locales*, cit., pp. 13-137.

(88) <http://www.habitatge.gva.es/es/web/vivienda-y-calidad-en-la-edificacion/ajudes-al-lloguer-d-habitatge-2019>. También se ha consultado las bases aprobadas RESOLUCIÓ GAH/867/2018, de 2 de maig, per la quals'aproven les bases reguladores per a la concessió, en règim de concurrència competitiva, de les prestacions per alpagament del lloguerdestinades a col·lectiusespecífics en cuya clàusula 4 exige como requisito para solicitar las ayudas residencia legal pero con una antigüedad de 5 años. <https://portaldogc.gencat.cat/utillsEADOP/PDF/7613/1673417.pdf> (última consulta 07/03/2019).

(89) http://www.dogv.gva.es/datos/2018/06/28/pdf/2018_6324.pdf (última consulta 07/03/2019).

finitiva, a pesar de que la Comunidad Autónoma prevé en su normativa de vivienda que la vecindad administrativa es suficiente para acceder a un alojamiento digno en condiciones de igualdad, en la práctica las actuaciones autonómicas no se separan de las previsiones contenidas en el citado artículo 13 de la LODLEIS.

6.1.2.2. Aseguramiento de los riesgos inherentes al pago del alquiler

Otra medida de estímulo para dar cobertura a los programas de alquiler de vivienda deshabitada, es el aseguramiento de los riesgos inherentes a la ocupación habitacional de las mismas con el fin de garantizar el cobro de la renta, los desperfectos causados, la responsabilidad civil, la asistencia del hogar y la defensa jurídica⁹⁰. Esta es una medida que puede frenar el rechazo que, en ocasiones, sufren los inmigrantes por parte de los propietarios cuyos prejuicios les llevan a optar por no alquilar sus viviendas a personas extranjeras aunque ello suponga dejarlas deshabitadas. Esta medida, sin embargo, no es suficiente sino se acompaña de una actuación de mediación.

6.1.2.3. Actuaciones de mediación

La mediación de la Administración, sobre todo la local por razones de proximidad, entre las personas físicas o jurídicas y los inquilinos, es fundamental en el proceso de acceso a un alojamiento digno por parte de los inmigrantes. Se trata de interceder con la finalidad de proporcionar confianza, garantías de buen uso de la vivienda a precios de alquiler por debajo de los precios del mercado. Igual que en el supuesto anterior estamos ante una actuación valorada positivamente desde el punto de vista de la integración de los inmigrantes a través de la vivienda. La mediación puede evitar la discriminación ya que, en definitiva, se persigue procurar el acceso en condiciones de igualdad y, asimismo, vencer la resistencia de muchos propietarios a alquilar sus viviendas a personas extranjeras. La mayoría de las normas autonómicas requieren que los solicitantes de viviendas obtenidas por mediación estén inscritos en el “Registro de de-

(90) Art. 45 de la Ley 1/2010, de 8 de marzo, reguladora del derecho a la vivienda en Andalucía.

mandantes de vivienda de protección⁹¹. El cumplimiento de esta exigencia es, como luego se podrá comprobar, otra barrera administrativa para el acceso a la vivienda de los extranjeros no residentes cuya alternativa es, inevitablemente, el mercado privado para el que precisan de la intermediación que llevan a cabo, fundamentalmente, las entidades del tercer sector⁹².

En todo caso, la mediación será también necesaria para el acceso a la vivienda de los migrantes residentes a quienes en muchas ocasiones se les exigen garantías más cuantiosas y mayores condicionantes que a los autóctonos por quienes los arrendadores muestran preferencia a la hora de alquilar sus viviendas. Ello implica que, en la práctica, a pesar de las condiciones de igualdad formal, las opciones de migrantes para el acceso a una vivienda digna son menores que las de los nacionales.

6.1.2.4. *Creación de Registros de demandantes de vivienda*

Con carácter general, la normativa autonómica requiere la creación de un Registro de demandantes de vivienda con la finalidad de planificar y conciliar la oferta con la demanda atendiendo a sus características. Este Registro es la puerta de entrada para el acceso a una vivienda de protección pública. Normalmente, debe constar, entre los datos que figuran en el Registro, la opción de tenencia, compra o alquiler, de cada solicitante. Por otra parte, mientras que en algunas CCAA el Registro es integral – incluye toda la oferta existente⁹³ – y/o único para todo el ámbito

(91) Véase art. 27 de la Ley 2/2017, de 3 de febrero, por la función social de la vivienda de la Comunitat Valenciana en cuyo apartado 3º dispone que para la adjudicación de viviendas por mediación se tendrá en cuenta la relación entre el precio de la vivienda y los ingresos de los demandantes, la superficie de esta y las especiales necesidades sociales derivadas, en su caso, de la composición de la unidad de convivencia.

(92) El rechazo por parte de los propietarios de las viviendas para que sean ocupadas por migrantes es tan fuerte que las entidades privadas que hacen labores de mediación no les comunican la identidad del inquilino hasta que no está firmado el contrato de alquiler (Véase en este sentido, el informe *Vivienda y carencia de hogar de los migrantes en situación administrativa irregular en Europa: Desarrollo de estrategias y buenas prácticas para garantizar el acceso a la vivienda y a los refugios*, p. 11, http://picum.org/Documents/Public/2014/Annual_Conferen-ce_2013_report_HOUSING_ES.pdf, última consulta 07/03/2019).

(93) La Orden de 15 de octubre de 2012, del Consejero de Vivienda, Obras Públicas y Trans-

territorial, en otras se prevé que sus municipios pueden disponer de su propio Registro de solicitantes de alojamiento⁹⁴.

Para inscribirse como demandantes de vivienda en el Registro, sea este de ámbito territorial municipal o autonómico, es preciso cumplir una serie de requisitos entre los que cabe destacar, por lo que ahora interesa, (i) estar empadronado en el correspondiente término municipal o, en su caso, en un municipio de la Comunidad Autónoma correspondiente, (ii) disponer de unos ingresos que no superen los máximos previstos y, (iii) acreditar, en el caso de las personas extranjeras, residencia legal en España. Si bien algunas normas no contemplan esta última obligación⁹⁵, otras, en cambio, únicamente permiten formalizar la inscripción en el Registro de solicitantes de vivienda a las personas extranjeras con residencia legal⁹⁶.

portes, del Registro de solicitantes de vivienda y de los procedimientos para la adjudicación de Viviendas de Protección Oficial y Alojamientos Dotacionales de Régimen Autonómico del País Vasco, señala en su Preámbulo que: «Por lo tanto, para dotar al Registro de Solicitantes de Vivienda de la máxima eficacia, lo lógico es no fragmentar toda esta demanda dejando fuera del mismo a quienes solicitan algunas categorías de vivienda. Ahora bien, la incorporación de la demanda de viviendas tasadas municipales y alojamientos dotacionales de régimen municipal al Registro de Solicitantes de Vivienda depende de la voluntad de los Ayuntamientos. Simplemente cabe ofrecerles tal posibilidad».

(94) En Andalucía de acuerdo con el art. 16.2 de Ley 1/2010, de 8 de marzo, reguladora del derecho a la vivienda es obligatorio que los ayuntamientos dispongan de un Registro de demandantes de vivienda mientras que en la Comunidad Valencia está prevista esta posibilidad pero no con carácter preceptivo (art. 11.3 de la Ley 2/2017, de 3 de febrero, por la función social de la vivienda).

(95) Por ejemplo, no se hace referencia a la residencia legal del extranjero como requisito para inscribirse en el Registro de solicitud de vivienda, en la normativa del Consorcio de la Vivienda regulado en el Reglamento para la adjudicación de las viviendas gestionadas por la empresa municipal de la vivienda y suelo de Madrid, S. A. https://habitatge.barcelona/sites/default/files/documents/reglament_del_registre_de_sollicitants_vigent.pdf (última consulta 07/03/2019).

Tampoco lo exige la residencia legal para acceder al Registro Permanente de Solicitantes de Vivienda regulado en el Reglamento para la adjudicación de las viviendas gestionadas por la empresa municipal de la vivienda y suelo de Madrid, S. A. <https://www.emvs.es/Transparencia/Normativa/Documents/nAplicable/nLocal/Reglamento%20de%20adjudicaci%C3%B3n%20de%20viviendas%202018.pdf> (última consulta 07/03/2019).

(96) Véase art. 10 de la Orden de 15 de octubre de 2012, del Consejero de Vivienda, Obras Públicas y Transportes, del registro de solicitantes de vivienda y de los procedimientos para la adjudicación de Viviendas de Protección Oficial y Alojamientos Dotacionales de Régimen Autonómico. La norma distingue entre el residente de larga duración que podrá inscribirse como demandante de vivienda de protección oficial en régimen de arrendamiento o en régimen de compra y el extranjero que dispone de una autorización temporal quien

Como ya se ha señalado, el empadronamiento es un derecho y una obligación para el migrante que, aunque no afecta a su situación administrativa, sí le permite el acceso a determinados servicios públicos. Algunas leyes de vivienda con una fuerte impronta social como por ejemplo la del País Vasco, reconocen el derecho subjetivo a la vivienda a todo aquel que tenga vecindad administrativa en alguno de los municipios de su territorio. Sin embargo, su normativa de desarrollo determina que el acceso únicamente es posible para los inmigrantes en situación de regularidad graduando, a su vez, el derecho de acceso en función de su estatus legal. Para ello, la norma distingue entre los residentes temporales, quienes únicamente podrán inscribirse para optar al arrendamiento, y los extranjeros que tienen residencia de larga duración que podrán elegir entre régimen de compra o alquiler. En definitiva, una vez más la normativa autonómica se repliega para ajustarse a las previsiones de la LODLEIS a pesar de que, como ya se ha señalado, la regulación del derecho a la vivienda contenida en esta norma constituye un mínimo que los legisladores pueden ampliar en el ejercicio de sus competencias en materia de asistencia social.

En cuanto a los recursos económicos disponibles, se parte de que el solicitante que se inscribe en el Registro dispone de unos ingresos. El problema es que el colectivo del que ahora nos ocupamos o bien no llega a los mínimos exigidos o bien no tiene forma de demostrarlo.

En este contexto las posibilidades de los inmigrantes sin regularizar – “sin papeles” – se reducen al alquiler de vivienda de titularidad privada que, salvados los prejuicios que puedan suscitar al arrendador, se encuentran con la dificultad, o más bien práctica incapacidad, de hacer frente a los precios del mercado que por las razones previamente señaladas se encuentran desorbitados.

Por lo tanto, nos encontramos con ciudadanos que reuniendo los requisitos de vecindad administrativa y con unos ingresos económicos que no les permiten acceder al mercado de vivienda libre, se encuentran imposibilitados para integrarse en el sistema de la vivienda pública legalmente articulado, quedando condenados al sub-merca-

únicamente podrá inscribirse como demandante de vivienda de protección oficial en régimen de arrendamiento.

do de la vivienda (habitaciones realquiladas, naves industriales, chabolas, ect.).

6.2. Fomento de la conservación, mantenimiento y rehabilitación como instrumentos para promover el derecho a la vivienda

En la actualidad ninguna administración pone en cuestión la necesidad de ampliar el parque público de vivienda para dar respuesta a las necesidades de los sectores más necesitados de la población y apuestan, en mayor o menor medida, por conseguirlo de una forma eficiente y sostenible mediante la rehabilitación y regeneración urbana⁹⁷.

Tanto los planes como la legislación de vivienda prevén la ejecución de un restablecimiento o recuperación integral en barrios particularmente degradados de zonas con una alta concentración de vivienda pública. Una de las finalidades es eliminar la infravivienda y adaptar las viviendas existentes a la realidad actual. Los problemas de mantenimiento de las vivienda afectan especialmente a las unidades de convivencia con menos recursos para hacer frente a las mejoras de sus viviendas, de forma que el aumento de las desigualdades socioeconómicas supone el aumento de las diferencias entre las condiciones residenciales de la población en la ciudad⁹⁸. En estos casos, la Administración debe velar por evitar tanto la gentrificación, esto es, expulsión de las personas y grupos de convivencia menos favorecidas económicamente⁹⁹, como

(97) En este sentido el *Plan gallego de rehabilitación, alquiler e mellora de acceso á vivienda 2015-2020* (http://www.igvs.es/ipecos-opencms-portlet/export/sites/default/PortalVivenda/Biblioteca/Lexislacion/Autonomica_vivenda/20150211_Plan_reaVita_xwebx_.pdf) sostiene que frente a la apuesta exclusiva por los nuevos desarrollos residenciales, la renovación urbana supone un menor consumo de recursos económicos y naturales y un mayor aprovechamiento del parque de viviendas existente. Tiene además una repercusión directa en la mejora de las condiciones de habitabilidad de las viviendas y de la calidad de vida de los habitantes de las áreas y barrios afectados, que se encuentran, en ocasiones, por debajo de los estándares urbanísticos mínimos aceptables (p. 23).

(98) Así se expone en el *Plan para el Derecho a la Vivienda de Barcelona 2016-2025*, p. 34. https://habitatge.barcelona/sites/default/files/documents/plan_por_el_derecho_a_la_vivienda_resumen_ejecutivo_0.pdf (última consulta 07/03/2019).

(99) Por lo tanto, para la mejora de edificios y viviendas será necesario acompañar la rehabilitación de los recursos económicos necesarios para facilitar la intervención en el supuesto de que la propiedad no pueda hacer frente. Con esta voluntad se impulsarán convenios de rehabilitación, así como la intervención directa de la administración en la mejora del interior de las

la concentración espacial de las viviendas del parque público con el fin de garantizar la cohesión social del espacio urbano. Se debe evitar, por lo tanto, en zonas rehabilitadas para la vivienda pública, la adjudicación de promociones en exclusividad a un determinado colectivo en riesgo o situación de exclusión. Este sistema de reparto ya ha demostrado que origina problemas de convivencia y la formación de zonas más vulnerables y conflictivas¹⁰⁰.

Por lo tanto, el sistema de adjudicación por el que se opte es fundamental para asegurar el acceso de los inmigrantes a la vivienda y, al mismo tiempo, evitar la segregación espacial. En este sentido se debe evitar un sistema exclusivamente de baremación y optar por combinarlo con un sistema de cupos para asegurar la convivencia de diferentes perfiles de demandantes en una misma promoción. Con ello se favorece la integración y la cohesión social¹⁰¹. Esta es una apuesta por la integración de los migrantes a través de la vivienda y, por lo tanto, de eludir su exclusión mediante la formación de “guetos”¹⁰². Para evitar suspicacias entre los autóctonos que no puedan acceder al alojamiento de protección pública el reparto por cuotas debe realizarse en el marco de una política de integración bien perfilada que tenga en cuenta las características de la población de acogida y de los emigrantes afectados¹⁰³.

6.3. Medidas urgentes para el alojamiento temporal de personas en situación de emergencia social

Algunas CCAA prevén a través de sus leyes de vivienda distintas fórmulas para satisfacer necesidades temporales de sujetos que se encuentran en situaciones de emergencia social en materia de vivienda. En el País Vasco, por ejemplo, se articula la figura de los ‘alojamientos dota-

viviendas sin condiciones de habitabilidad. Así se establece también en el citado Plan de vivienda p. 86.

(100) Así se pone de manifiesto en el *Plan director de vivienda 2018-2020*, del País Vasco, p. 171. http://www.euskadi.eus/contenidos/informacion/2018_20_0/es_def/adjuntos/PDV_2018_2020.pdf (última consulta 07/03/2019).

(101) Esta es la propuesta recogida en el *Plan director de vivienda 2018-2020*, p. 171.

(102) S. DIEZ SASTRE, *Vivienda, Inmigración y Municipios*, cit., p. 291

(103) *Ivi*, p. 292.

cionales' cuyos destinatarios son personas con dificultades de acceso a la ocupación legal de una vivienda¹⁰⁴. El legislador menciona expresamente a los inmigrantes como uno de los colectivos que se pueden ver beneficiados para el acceso a este tipo de Edificación residencial, de titularidad pública. Sin embargo, el procedimiento de adjudicación de estas viviendas exige estar inscrito en el Registro de Solicitantes de Vivienda lo que implica, una vez más, que los inmigrantes empadronados sin autorización de residencia no podrán acceder a estos alojamientos ya que, como se ha visto, esta es una de las CCAA en las que para acceder al Registro es requisito disponer de la tarjeta de residencia. En las convocatorias examinadas, no está previsto ningún cupo específico para los extranjeros con residencia legal por lo que optarán al alojamiento dotacional en igualdad de condiciones, al menos desde un punto de vista formal, que los autóctonos¹⁰⁵.

La Ley catalana 18/2007, de 28 de diciembre, del derecho a la vivienda prevé la figura de las "viviendas de inserción" que son alojamientos gestionados por administraciones públicas o por entidades sin ánimo de lucro que, en régimen de alquiler u otras formas de ocupación, se destinan a atender a personas que requieren una especial atención¹⁰⁶. Al definir los colectivos en los que se integran estas personas no se incluye de forma expresa a los inmigrantes sino que se alude genéricamente a los siguientes grupos: personas sin hogar, mujeres afectadas por la violencia machista, personas con drogodependencias, personas con trastorno mental, personas perceptoras de prestaciones muy bajas, jóvenes extutelados y otros en situaciones análogas que requieren una

(104) Artículo 23 de la Ley vasca. En Cataluña El Decreto Ley ha añadido una Disposición Adicional Decimotercera a la Ley 4/2016, de 23 de diciembre, de medidas de protección del derecho a la vivienda de las personas en riesgo de exclusión residencial en virtud de la cual se regula el alojamiento dotacional para situaciones de emergencia social de personas en riesgo de exclusión residencial.

(105) A modo de ejemplo puede consultarse la Orden de 12 de noviembre de 2018, del Consejero de Medio Ambiente, Planificación Territorial y Vivienda, por la que se inicia el procedimiento de adjudicación de 60 alojamientos dotacionales en el municipio de Bilbao, en el área de Arangoiti, [http://www.euskadi.eus/gobierno-vasco/-/eli/es-pv/o/2018/11/12/\(1\)/dof/spa/html/](http://www.euskadi.eus/gobierno-vasco/-/eli/es-pv/o/2018/11/12/(1)/dof/spa/html/).

(106) Art. 3 i) de la Ley 18/2007, de 28 de diciembre, del derecho a la vivienda.

especial atención, tutela o apoyo especializado¹⁰⁷. También la normativa andaluza de vivienda prevé un alojamiento transitorio para quienes se encuentren en riesgo o situación de exclusión social, no puedan acceder a una vivienda protegida y acrediten su necesidad residencial a través de los correspondientes servicios sociales de los ayuntamientos de los municipios en los que residan¹⁰⁸.

Cuando los migrantes, independientemente de su situación administrativa, se encuentran en alguna de las situaciones descritas, podrán acceder a estos programas de integración a través de los servicios sociales municipales o a través de entidades del tercer sector. Estos alojamientos pueden ser una forma de acogida para aquellos inmigrantes que llegan sin recursos económicos y sin una red de compatriotas que los inicie en el proceso de integración.

Asimismo, estas edificaciones son un recurso para aquellos inmigrantes empadronados pero no residentes y, por lo tanto, sin acceso a las ayudas ni alquileres públicos que habiendo reunido, en su momento, los requisitos para acceder a una vivienda se han visto envueltos, al igual que muchos autóctonos, en una espiral de deuda imposible de satisfacer al ser expulsados del mercado laboral.

7. Reflexión final

Un elemento clave en el proceso de integración de los inmigrantes en la sociedad de acogida es su inserción residencial. Así se hace constar expresamente en los planes de integración aprobados por distintas administraciones públicas. Sin embargo, los planes y la reciente normativa autonómica en materia de vivienda, a pesar de su marcado carácter social, como lo evidencian sus pretensiones de incrementar el parque público de vivienda con el fin de destinarla, fundamentalmente en régi-

(107) Así lo dispone el art. 22.1 párrafo 2º del Decreto catalán 75/2014, de 27 de mayo, del Plan para el derecho a la vivienda (https://parlamento-cantabria.es/sites/default/files/dossieres-legislativos/DECRETO%20%2075_2014%20.pdf). Este mismo precepto en su apartado 1º establece que las viviendas de inserción se destinan a: a) Atender a personas que presentan problemas de inserción y que requieren una atención especial, y seguimiento y tutela especializados durante un periodo de tiempo. b) Atender a personas arrendatarias de infraviviendas o de viviendas sobreocupadas.

(108) Art. 20 de la Ley andaluza de vivienda.

men de alquiler, a los colectivos más vulnerables, parecen no ser consciente de las singularidades y la problemática particular (discriminación, exclusión del mercado laboral, situación administrativa, etc.) que presenta este colectivo. Además de ampliar la red de vivienda social es indispensable eliminar las barreras administrativas que fomentan la segregación e impiden a las personas migrantes el acceso en condiciones de igualdad a una vivienda digna en un entorno urbano o rural digno, seguro y adecuado. Para ello es fundamental disponer de los recursos económicos suficientes, voluntad política y una intensa colaboración no sólo interadministrativa sino también con las entidades del tercer sector.