

Sección 2

La vivienda en el contexto europeo. Modelos comparados

II

VIVIENDA Y MERCADO DE LA VIVIENDA EN EL CONTEXTO EUROPEO

A. El derecho a la vivienda en el contexto europeo

Sorcha Edwards, *Secretaria General Housing Europe*

Alice Pittini, *Directora de investigación Housing Europe*

Johanne Pilippe, *Asistente de políticas Housing Europe*

Abderrahim Khairi, *Coordinadora de miembros y eventos Housing Europe*

Enrique Bueso Guirao, *Asesor jurídico de la Asociación española de gestores públicos de vivienda y suelo (AVS), Abogado. Máster en urbanismo y ordenación del territorio y doctor en derecho por el departamento de derecho administrativo, urbanismo y ordenación del territorio de la universidad politécnica de Valencia*

Ana Silvestre Navarro, *Técnica jurídica de la Asociación española de gestores públicos de vivienda y suelo (AVS), Máster en planificación territorial, medioambiental y urbana por el departamento de derecho administrativo, urbanismo y ordenación del territorio de la universidad politécnica de Valencia*

Enrique Bueso Gómez, *Abogado especialista en derecho público, urbanismo y derecho de la edificación. Carrau corporación*

Resumen: *El contexto europeo en el esencial sector de la vivienda es fundamental para, a través de modelos comparados tratar de perfilar el tan ansiado derecho a la vivienda. Un amplio abanico de compromisos a nivel internacional y nacional reconocen la importancia del derecho a la vivienda como condición previa para el ejercicio de la mayoría de los demás derechos fundamentales. El derecho a una vivienda adecuada es un derecho*



universal, reconocido a nivel internacional y en más de cien constituciones nacionales de todo el mundo. Es un derecho reconocido como válido para toda persona individual. A pesar de este derecho, las personas sin hogar, alojadas inadecuadamente y desahuciadas son cada vez más numerosas. Existen diferentes mecanismos para su aplicación, entre los que destaca la adopción de un derecho a la vivienda exigible, pero las leyes que establecen el derecho a la vivienda representan solo un punto de partida.

Destacar como hito que como consecuencia de la crisis COVID-19, se arbitraron distintas medidas legislativas a nivel europeo para facilitar la actuación del Gestor Público de vivienda, suelo y servicios, tanto en relación a su actuación como en beneficio de los arrendatarios de sus parques públicos de vivienda especialmente afectados por la crisis, paralizando los procedimientos de desahucio y mediante la concesión de bonificaciones, subvenciones y aplazamiento de rentas, medidas que fueron complementadas en muchos casos por los propios gestores públicos.

En el siguiente estudio una vez descrita la situación actual pasaremos al análisis de la vivienda como derecho en el contexto europeo con especial referencia al caso francés como ejemplo de derecho a la vivienda exigible.

Palabras clave: *Derecho a la vivienda, Derecho universal, Derecho fundamental, Personas sin hogar, vivienda digna, viviendas asequibles, Entes Instrumentales Públicos, Promotores Públicos, Gestores Públicos, Vivienda Pública, Viviendas Protegidas, Viviendas Sociales, Gestión Pública de la Vivienda.*

Abstract: *The European context in the essential housing sector is fundamental to try to outline, through comparative models, the long-awaited right to housing. A wide range of international and national commitments recognize the importance of the right to housing as a precondition for the exercise of most other fundamental rights.*

The right to adequate housing is a universal right, recognized at the international level and in more than one hundred national constitutions around the world. It is a right recognized as valid for every individual person. Despite this right, homelessness, inadequate housing and evictions are on increasing numbers.

There are different mechanisms for its implementation, including the adoption of an enforceable right to housing, but the laws establishing the right to housing represent only a starting point.

As a highlight, as a consequence of the COVID-19 crisis, various legislative measures were adopted at European level to facilitate the performance of the Public Housing, Land and Services Manager, both in relation to its performance and for the benefit of tenants of its public housing parks, especially affected by the crisis, paralyzing eviction procedures and through the granting of bonuses, subsidies and rent deferrals, measures that were complemented in many cases by the public managers themselves.



In the following study, once the current situation has been described, we will move on to the analysis of housing as a right in the European context, with special reference to the French case as an example of an enforceable right to housing.

Keywords: *Right to housing, Universal right, Fundamental right, Homelessness, Affordable housing, Public Instrumental Entities, Public Promoters, Public Managers, Public Housing, Protected Housing, Social Housing, Public Management of Housing.*

Sumario: 1. Situación actual. 2. La vivienda como derecho humano universal. 3. Protección del derecho a la vivienda de colectivos específicos. 4. La vivienda como derecho. Tratados del Consejo de Europa. 5. La UE y el derecho a la vivienda - Carta Europea de los Derechos Fundamentales. 6. La UE y el derecho a la vivienda - El pilar de derechos sociales de la UE (EPSR). 7. Jurisprudencia para la promoción de los derechos sociales. 8. El derecho a una vivienda digna en las constituciones nacionales. 9. Derecho a la vivienda en las legislaciones nacionales: obligaciones de los poderes públicos. Ejemplo: Derecho a la vivienda exigible: el caso francés. 10. Conclusiones. Bibliografía.

1. SITUACIÓN ACTUAL

Antes de la paralización de la actividad económica y social por la Pandemia la vivienda ya era percibida como un problema social de primer orden a nivel europeo. El derecho a una vivienda «digna y adecuada» no estaba garantizado para amplias capas de la población, tanto por su escasa oferta de vivienda asequible, especialmente en alquiler, como por la inadecuación de la misma, especialmente por el grado de obsolescencia de sus servicios e instalaciones y su poca adecuación a los criterios actuales medioambientales. Esta situación hacía que los ciudadanos se dirigieran a sus representantes políticos exigiendo la implantación de las medidas necesarias para paliarlo.

En este contexto, durante 2018, 2019 y principios de 2020 con ánimo de potenciar de forma decidida la vivienda social en España representantes del nuevo Gobierno, especialmente la Secretaría General de Vivienda (primero del Ministerio de Fomento y, posteriormente del Transportes, Movilidad y Agenda Urbana, y en la actualidad Ministerio de Vivienda y

agenda Urbana)⁽¹⁾ y la Asociación Española de Gestores Públicos de Vivienda y Suelo (AVS), como agente fundamental en el sector de la gestión pública de la vivienda, suelo y servicios, celebraron distintas reuniones para ir implementando las necesarias medidas para implementar los importantes planes y medidas que habían diseñado en relación con la vivienda para dar un decidido paso para responder a esa demanda cada vez más acuciante, especialmente por el gran aumento de los alquileres⁽²⁾.

Los Gestores Públicos españoles decididos a apoyar estas medidas plantearon al Ministerio de Fomento que tras la anterior crisis económica y la normativa surgida de la misma habían sufrido una importante merma en su capacidad de actuación tanto desde un punto de vista económico como jurídico.

Como consecuencia de estas reivindicaciones, para paliar esta precaria situación, paulatinamente se fueron implementando medidas tendentes a favorecer el sector de la gestión pública de vivienda y el suelo, así Real Decreto-Ley 7/2019, de 1 de marzo, de medidas urgentes en materia de vivienda y alquiler, en el que se modificaba la Ley de Arrendamientos Urbanos para dar una mayor protección al arrendatario, se potenciaban los «Parques Públicos de Alquiler», introduciendo el trámite de comunicación a los servicios sociales y, cuando afectase a hogares vulnerables, estableciendo que la determinación de la situación de vulnerabilidad produciría la suspensión del procedimiento. Además, desde el punto de vista económico, se ampliaba el ámbito de las inversiones financieramente sostenibles del superávit municipal para acoger la posibilidad de realizar actuaciones en materia de vivienda, siguiendo lo reiteradamente demandado por AVS, o, desde un punto de vista fiscal, se establecía la demandada excepción de la obligación de repercutir al arrendatario el Impuesto sobre Bienes Inmuebles cuando el arrendador sea un ente público en los supuestos de alquileres de inmuebles de uso residencial con renta limitada por una norma jurídica, que nos permitía no repercutirlo en supuesto de hogares vulnerables donde dicha repercusión llegaba a superar la propia renta arrendaticia. Además, se proyecta la inclusión de las ayudas específicas para hacer viables la promoción de viviendas para crear parques públicos.

Estando en este proceso, surge la Pandemia debida al COVID-19 y con ella el problema de la vivienda se incrementó de forma exponencial. Por un lado, por la situación objetiva del propio parque de vivienda, pues la propia situación de confinamiento evidenció las carencias no solo en

(1) Los titulares de la Secretaría General de Vivienda han sido, en primer lugar, Helena Beunza Ibáñez y posteriormente David Lucas Parrón.

(2) BUESO GÓMEZ; SILVESTRE NAVARRO, A., y BUESO GUIRAO E. (2020).



cuanto al diseño de la propia vivienda, no adecuada ni en superficie ni distribución a un encierro prolongado de una familia, sino también al estado de deterioro físico de muchas viviendas y la obsolescencia e incluso ausencia de redes de servicios y equipamientos, especialmente los medios necesarios para las comunicaciones exteriores para el trabajo, la enseñanza o el ocio. Por otro, desde un punto de vista subjetivo, por los devastadores efectos económicos en buena parte de los ciudadanos que sufrieron una drástica disminución de sus ingresos o la pérdida del empleo, lo que hizo muy difícil mantener los costes económicos de sus viviendas y los suministros necesarios para el adecuado uso de las mismas.

En los últimos años y, para tratar de hacer frente al aumento de las dificultades en el acceso a la vivienda, las distintas Administraciones públicas (AAPP) han desplegado un amplio conjunto de medidas de naturaleza diversa, tal y como se desprende del Informe Anual del Banco de España 2023⁽³⁾, medidas en mayor o menor medida extrapolables al ámbito europeo impulsadas a raíz de la pandemia⁽⁴⁾. Entre ellas, destacan las siguientes:

- Medidas de protección a los inquilinos como, la ampliación de la duración de los contratos de alquiler y el endurecimiento de los supuestos y condiciones de desahucio en el caso de hogares en situación de vulnerabilidad social.

- Medidas de protección a los hogares hipotecados como, la reforma del Código de Buenas Prácticas (CBP) a finales de 2022 y la mejora de sus condiciones a finales de 2023⁽⁵⁾.

- Medidas de apoyo a la demanda como, por ejemplo, avales públicos e incentivos fiscales para la compra de vivienda, y bonos al alquiler.

- Medidas destinadas a aumentar el parque de alquiler social o a precio asequible, como las líneas de préstamos ICO, movilización de suelo público y el impulso a la colaboración público-privada.

- Medidas para agilizar la concesión de licencias urbanísticas, incrementar el volumen de suelo edificable y el grado de edificabilidad, y facilitar el uso residencial de los bienes inmuebles.

- Nuevos indicadores de precios del alquiler y marco para la declaración de zonas tensionadas, que podrían permitir nuevas limitaciones a los incrementos anuales de las rentas del alquiler y la posibilidad de establecer controles en los niveles de los precios del alquiler en zonas tensionadas.

(3) GAVILÁN A. (2024), p. 15.

(4) HOUSING EUROPE, The state of Housing in Europe in 2021. <https://www.housingeurope.eu/resource-1540/the-state-of-housing-in-europe-in-2021>.

(5) CÓDIGO DE BUENAS PRÁCTICAS (CBP). <https://www.boe.es/buscar/pdf/2022/BOE-A-2022-19403-consolidado.pdf>.

– Otras medidas: regulaciones para endurecer las condiciones para el desarrollo del alquiler turístico en determinadas áreas, mayores incentivos fiscales a los particulares que arrienden viviendas con reducciones de precios en las denominadas áreas tensionadas.

Todo este contexto aparece enmarcado por el nombramiento por primera vez en la Unión Europea del primer comisario de vivienda, ámbito desde el que se le encomienda examinar todos los aspectos, desde la eficiencia energética hasta la inversión y la construcción y con la misión de afrontar la escasez de vivienda asequible, desafío compartido por los Veintisiete frente al que no cuenta con competencias directas, pero sí con margen para facilitar la inversión y apoyar a las autoridades locales.

Una vez descrita la situación actual pasaremos al análisis de la vivienda como derecho en el contexto europeo con especial referencia al caso francés como ejemplo de derecho a la vivienda exigible.

2. LA VIVIENDA COMO DERECHO HUMANO UNIVERSAL

El derecho a la vivienda existe en varios tratados de derechos humanos, pero su alcance y contenido preciso no son muy explícitos. Concretamente la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948 dispone en su artículo 25.1:

Artículo 25.1: «Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios.».

El derecho a una vivienda adecuada es un derecho universal, reconocido a nivel internacional y en más de cien constituciones nacionales de todo el mundo. Es un derecho reconocido como válido para toda persona individual. A pesar de este derecho, las personas sin hogar, alojadas inadecuadamente y desahuciadas son cada vez más numerosas en las ciudades y el campo de todo el planeta. De hecho, ONU-Hábitat calcula que 3.000 millones de personas, alrededor del 40% de la población mundial, necesitarán acceder a una vivienda adecuada. Esto se traduce en una demanda de 96.000 nuevas viviendas asequibles y accesibles cada día. Un número considerable de personas no puede acceder a una vivienda en el mercado, ni de alquiler ni de compra. Algunas no tienen dónde vivir o tienen miedo de vivir en sus casas. Cada vez más personas duermen en portales, casas



ocupadas, edificios abandonados y otros lugares no aptos para la habitación humana. Al mismo tiempo, ha disminuido la oferta de viviendas sociales y estatales.

Por otro lado, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966 dispone en su artículo 11 apartado primero:

Artículo 11.1: «[...] el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia. Los Estados Partes adoptarán medidas apropiadas para asegurar la efectividad de este derecho, [...]».

3. PROTECCIÓN DEL DERECHO A LA VIVIENDA DE COLECTIVOS ESPECÍFICOS

Existen varios convenios que establecen el derecho a la vivienda para grupos que se consideran especialmente vulnerables y merecedores de una protección específica:

- Trabajadores (OIT, 1962).
- Refugiados (OIT, 1961).
- Niños (ONU, 1959; 1989).
- Mujeres (ONU, 1979).
- Trabajadores de edad avanzada (OIT, 1980), trabajadores inmigrantes (OIT, 1990).
- Minorías (ONU, 1991).
- Pueblos indígenas (ONU, 1993).

4. LA VIVIENDA COMO DERECHO. TRATADOS DEL CONSEJO DE EUROPA.

El Consejo de Europa es una organización internacional cuyo objetivo declarado es defender los derechos humanos, la democracia y el Estado de Derecho en Europa y promueve la cultura europea. Fundado en 1949, cuenta con 47 Estados miembros.

A diferencia de la UE, el Consejo de Europa no puede elaborar leyes vinculantes, pero sí tiene potestad para hacer cumplir determinados acuerdos internacionales alcanzados por los Estados europeos sobre



diversos temas. El órgano más conocido del Consejo de Europa es el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, que vela por el cumplimiento del Convenio Europeo de Derechos Humanos.

La Carta Social Europea Revisada del Consejo de Europa (CSEE) proporciona criterios y orientaciones específicos para la realización progresiva del derecho a la vivienda y la reducción y prevención del sinhogarismo, hasta su erradicación. La vivienda debe estar disponible, ser asequible y de calidad adecuada.

La Carta Social Europea (revisada) es un tratado del Consejo de Europa que se abrió a la firma el 18 de octubre de 1961 y entró en vigor inicialmente el 26 de febrero de 1965 – revisada en 1996:

Art. 31: «Con el fin de garantizar el ejercicio efectivo del derecho a la vivienda, las Partes se comprometen a adoptar medidas destinadas a: favorecer el acceso a una vivienda de un nivel adecuado; prevenir y reducir el número de personas sin hogar con vistas a su eliminación progresiva; hacer accesible el precio de la vivienda a las personas sin recursos suficientes».

El Convenio Europeo de Derechos Humanos (CEDH) incluye derechos específicos que garantizan el derecho a la vivienda, como el artículo 8, sobre el derecho a la vida familiar y privada y a la protección del domicilio; el artículo 6, sobre el derecho a un proceso justo en caso de desahucio; y el artículo 7, sobre el derecho a una vivienda digna.

5. LA UE Y EL DERECHO A LA VIVIENDA. CARTA EUROPEA DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES

Artículo 34 §3: «Con el fin de luchar contra 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, de conformidad con las normas establecidas por el Derecho comunitario y las legislaciones y prácticas nacionales».

La Unión Europea no ha ratificado (todavía) el Convenio Europeo de Derechos Humanos. Tampoco ha ratificado la Carta Social Europea revisada. Nueve Estados están vinculados por la Carta de 1961 (cinco de ellos también por el Protocolo de 1988) y diecinueve por la Carta Revisada. Salvo dos Estados, Francia y Portugal, que han aceptado todos los apartados de la Carta Revisada, los demás han ratificado un número mayor o menor de disposiciones de una u otra versión de la Carta. Solo catorce Estados miembros de la UE han aceptado el Protocolo de 1995 por el que



se establece un sistema de reclamaciones colectivas. Esto da lugar a una variedad de situaciones y obligaciones contraídas.

Sin embargo, los derechos establecidos por la Carta están garantizados de forma más o menos explícita y detallada por la legislación de la UE. En concreto, la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (CDFUE) ha adquirido rango de Tratado.

6. LA UE Y EL DERECHO A LA VIVIENDA. EL PILAR DE LOS DERECHOS SOCIALES DE LA UE (PEDS)

El 26 de abril de 2017, la Comisión Europea presentó oficialmente el esperado Pilar Europeo de Derechos Sociales (PEDS). En el mismo se contienen veinte principios y derechos clave para apoyar unos mercados laborales y unos sistemas de bienestar justos y que funcionen correctamente, entre ellos la Prioridad diecinueve.

Se proporcionará a quienes lo necesiten acceso a una vivienda social o a ayudas a la vivienda de buena calidad.

Que las personas vulnerables tengan derecho a una asistencia y protección adecuadas contra el desalojo forzoso.

Se proporcionará alojamiento y servicios adecuados a las personas sin hogar con el fin de promover su inclusión social.

La aplicación del PEDS es una responsabilidad conjunta, cuya mayor competencia corresponde a los Estados miembros.

El PEDS no es directamente aplicable, sino que sirve de base para establecer las prioridades de los programas de trabajo y financiación, y para hacer recomendaciones a los Estados miembros (para unas políticas de vivienda más eficaces y para apoyar el acceso universal y rápido a la vivienda).

Desde el punto de vista de la naturaleza jurídica del pilar, estos principios y derechos no son directamente aplicables, lo que significa, como explica la Comisión Europea, que «requieren una traducción en una acción específica o en una legislación específica, al nivel apropiado». Una cuestión importante sobre la que reflexionar es: «¿Cómo podemos asegurarnos de que se aplicarán estos derechos y principios?».

La Comisión Europea sigue dando prioridad a la aplicación de los principios del Pilar Europeo de Derechos Sociales (PEDS) en la Unión Económica y Monetaria (UEM). Mientras que el PEDS sigue abierto a la adopción por otros Estados miembros, esta aplicación selectiva puede exacerbar las disparidades en la eficiencia de la política de vivienda entre las regiones del norte y del sur, así como entre el este y el oeste de Europa.



7. JURISPRUDENCIA PARA LA PROMOCIÓN DE LOS DERECHOS SOCIALES

Desde hace ya cincuenta años, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, el Comité Europeo de Derechos Sociales del Consejo de Europa, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU y el Tribunal de Justicia de la Unión Europea se pronuncian sobre litigios entre particulares y organismos públicos acerca del significado exacto de los derechos sociales, especialmente en relación con la vivienda. Estas decisiones pueden y deben utilizarse más como recurso para defender y promover los derechos sociales.

8. EL DERECHO A UNA VIVIENDA DIGNA EN LAS CONSTITUCIONES NACIONALES⁽⁶⁾

Solo dos países de la UE han reconocido en sus constituciones el derecho a una vivienda digna como un derecho humano fundamental (España, Bélgica), mientras que en numerosos países (Finlandia, Grecia, Italia, Países Bajos, Polonia, Eslovenia)⁽⁷⁾ se reconoce en la constitución el derecho a una vivienda digna como un principio, una meta o un objetivo social o político esencial para el país. Las distintas concepciones del derecho a la vivienda proclamadas por los Estados miembros en sus constituciones expresan, en sus diversas redacciones, un derecho social fundamental o «un derecho y una directriz», ya que indica una actividad que deben llevar a cabo los Estados miembros con vistas a su aplicación, es decir, mediante la construcción de viviendas sociales o incentivos adecuados para que el mercado privado proporcione viviendas asequibles, y las decisiones adoptadas como actos políticos para asignar medios presupuestarios a la vivienda e indemnizar a los propietarios. Sin embargo, su formulación no permite a las personas necesitadas afectadas reclamar ante los tribunales la aplicación del derecho a la vivienda, con el fin de obtener del Estado una vivienda digna⁽⁸⁾.

(6) EUROPEAN SOCIAL HOUSING OBSERVATORY, (2008). *The Right to Housing in the European Union*.

(7) GOLAY, C., MELIK, O., *The Right to Housing*. Europe-Third World Centre (CETIM).

(8) GHEKIÈRE L. (2007).



A. EL DERECHO A LA VIVIENDA EN EL CONTEXTO EUROPEO

Table 1: Right to housing in Member States' national constitutions

Country	Article	Formulation of the right to housing
Belgium (1994)	Article 23	3. Everyone has the right to enjoy a life in conformity with human dignity. Towards this end, the law, the decree or rules established under article 134 guarantee, taking into account the corresponding obligations, economic, social and cultural rights of which they determine the conditions for their implementation. These rights include, in particular, the right to adequate housing.
Finland (1999)	Article 19	The government shall favour the right of everyone to adequate housing and shall support personal efforts in the pursuit of housing.
Greece (1975)	Article 21	4. The provision of homes to those who are homeless or live in inadequate housing conditions shall be the subject of special care by the State.
Italy (1947)	Article 47	The Republic encourages and safeguards savings in all its aspects and supervises, coordinates and controls the issuing of credit. It encourages the investment of private savings in the purchase of homes or holdings directly farmed by the owners and direct or indirect investment in large productive enterprise.
Netherlands (1984)	Article 22	2. It shall be the concern of the authorities to provide sufficient living accommodation.
Poland (1997)	Article 75	1. Public authorities shall pursue policies conducive to satisfying the housing needs of citizens, in particular combating homelessness, promoting the development of low income housing and supporting activities aimed at acquisition of a home by each citizen.
Portugal (1982)	Article 65	1. Everyone shall have the right for himself and his family to a dwelling of adequate size satisfying standards of hygiene and comfort and preserving personal and family privacy. 2. In order to safeguard the right to housing it shall be the duty of the State to: (a) draw up and put into effect a housing policy as part of general regional planning and based upon town plans which safeguard the existence of an adequate network of transport and social facilities; (b) To promote, in conjunction with local authorities, the construction of economic and social housing; and (c) promote private building subject to the public interest. 3. The State shall adopt a policy aimed at introducing a system of rents compatible with family incomes and of individual ownership of dwellings. 4. The State and local authorities shall exercise effective supervision over immovable property, take urban lands into national and municipal ownership where necessary and lay down rights of use.
Slovenia (1991)	Article 78	The State shall create the conditions necessary to enable each citizen to obtain proper housing.
Spain (1978)	Article 47	All Spaniards have the right to enjoy decent and adequate housing. The authorities shall promote the conditions necessary and establish pertinent norms to make this right effective, regulating the use of land in accordance with the general interest to prevent speculation. The community shall share in the increased values generated by urban activities of public bodies.

Fuente: Observatorio Europeo de la Vivienda Social, (2008). El derecho a la vivienda en la Unión Europea.

9. DERECHO A LA VIVIENDA EN LAS LEGISLACIONES NACIONALES: OBLIGACIONES DE LOS PODERES PÚBLICOS

En los Estados miembros en los que el derecho a la vivienda no está integrado en las constituciones, las leyes nacionales establecen ese principio y definen las modalidades concretas de su aplicación.

Algunos de los Estados miembros han confiado por ley a autoridades públicas específicas la aplicación del derecho a la vivienda, como Alemania, Dinamarca, Suecia, Polonia, los Países Bajos, el Reino Unido y, más recientemente, Estonia y Bulgaria. En estos Estados miembros, la provisión de vivienda a las personas excluidas es responsabilidad explícita de



los municipios. Independientemente de que se refiera a un derecho reconocido a la vivienda, a un objetivo general de lucha contra la exclusión social o a un imperativo de orden público, las disposiciones legales correspondientes ofrecen la ventaja de que establecen responsabilidades claras y prevén una aplicación real del derecho a la vivienda correspondiente a las necesidades reales, es decir, a nivel de las autoridades públicas locales.

En Dinamarca, Suecia y Polonia, la legislación específica incluye la obligación de los municipios de proporcionar una vivienda digna. En el Reino Unido, la Ley de Vivienda de 1977 impone a los municipios la obligación de proporcionar alojamiento a las personas necesitadas. En Alemania, la legislación regional impone a los municipios la obligación de alojar a las personas sin hogar que se consideren «alteradoras del orden público». El derecho a la vivienda está actualmente consagrado en las constituciones de 8 Landers alemanes: Baviera, Berlín, Brandemburgo, Bremen, Mecklemburgo-Pomerania Occidental, Renania-Palatinado, Sajonia-Anhalt y Turingia⁽⁹⁾.

En Irlanda no existe un derecho «real» a la vivienda. Sin embargo, existe un derecho «aspiracional» a la vivienda. En otras palabras, el gobierno está tomando medidas para intentar hacer realidad el acceso a la vivienda para todos, pero no está legalmente obligado a hacerlo. El Estado irlandés ha creado varios organismos públicos encargados de promover este concepto aspiracional del derecho a la vivienda, entre los que destaca la Agencia de la Vivienda. La Agencia de Financiación de la Vivienda y la nueva Agencia de Desarrollo del Suelo también desempeñan un papel de apoyo⁽¹⁰⁾.

Ejemplo de derecho a la vivienda exigible: el caso francés⁽¹¹⁾

Tras cuatro leyes especiales sobre el derecho a la vivienda, Francia adoptó en 2007 una quinta para hacerlo exigible y transformar el simple objetivo de la provisión de vivienda en una obligación formal para el Estado, obligación que da derecho a los solicitantes a recurrir a la vía judicial en caso de no ejecución. La ley aprobada en 2007 estipula que «toda persona que resida legalmente en el país, cuyos recursos sean insuficientes o que, por razón de edad, situación mental, física o social, esté incapacitada para trabajar, tiene derecho a acceder a una vivienda adecuada por parte de las autoridades». A partir del 31 de diciembre de 2008, el derecho a una vivienda en una «vivienda

(9) GERMAN UNION OF TENANTS – DeutschenMieterbunde (DMB).

(10) THE HOUSING AGENCY website <https://www.housingagency.ie/>.

(11) MINISTERIO FRANCÉS DE TRANSICIÓN ECOLÓGICA Y COHESIÓN TERRITORIAL (2024). Loi sur le droit au logement opposable (DALO). [Ley sobre el derecho a la vivienda.]. <https://www.ecologie.gouv.fr/politiques-publiques/loi-droit-logement-opposable-dalo#:~:text=Ce%20droit%20est%20dit%20%C2%AB%20opposable,du%20recours%20%C3%A0%20l'amiable.>



social» o en una «estructura adaptada» será exigible. Sin embargo, antes de acudir a los tribunales, el solicitante tendrá que recurrir a un comité de mediación y aportar pruebas de que su solicitud no ha sido atendida en «términos razonables». A partir de enero de 2012, el derecho exigible a la vivienda estará en vigor para todos los solicitantes de vivienda social que sean víctimas de plazos de tramitación «anormalmente largos».

Según las estimaciones oficiales, la ley comúnmente conocida como DALO (Droit au logement opposable) obligará a las autoridades públicas a proporcionar vivienda a unas 648.570 personas. En total, en mayo de 2008 se habían presentado 26.009 solicitudes, la gran mayoría en la región de Île-de-France y, en particular, en París. Del total de solicitudes oficiales, 8.018 han sido examinadas (31 %) y 3.231 han sido aprobadas. Hasta la fecha se ha proporcionado alojamiento a 605 hogares. Los principales obstáculos que se han detectado son la ineficacia de los procedimientos administrativos, la insuficiencia de recursos de las comisiones locales encargadas de la mediación, especialmente en las zonas más problemáticas (sobre todo en Île de France), la incoherencia en la definición del nivel territorial de aplicación (departamentos)⁽¹²⁾.

Y lo que es más importante, según el Alto Comité para la vivienda de las personas desfavorecidas, el DALO ejerce una mayor presión sobre el sector de la vivienda social, que ya se esfuerza por responder al aumento de la demanda de vivienda social provocado por la crisis inmobiliaria (se calcula que la demanda de vivienda social en Francia es de alrededor de 1 300 000)⁽¹³⁾.

10. CONCLUSIONES⁽¹⁴⁾

Un amplio abanico de compromisos a nivel internacional y nacional reconocen la importancia del derecho a la vivienda como condición previa para el ejercicio de la mayoría de los demás derechos fundamentales.

Existen diferentes mecanismos para su aplicación, entre los que destaca la adopción de un derecho a la vivienda exigible. Hacer que el derecho a la vivienda sea exigible significa en realidad establecer una obligación legal

(12) DALLIER, P-. (2008). La mise en œuvre du droit opposable au logement (DALO). Rapport spécial de la mission «Ville et Logement». [Aplicación del derecho a la vivienda (DALO). Informe especial de la misión «Ciudad y vivienda»].

(13) HAYT COMITÉ POUR LE LOGEMENT DES PERSONNES DÉFAVORISÉES (2008). 13th Report of the High Committee for the Housing of Disadvantaged People: Unfolding the implication of the enforceable right. [13.º Informe del Alto Comité para la Vivienda de las Personas Desfavorecidas: Despliegue de las aplicaciones del derecho a la vivienda].

(14) Para más información, consulte Sitio web de Housing Rights Watch <https://www.housingrightswatch.org/> y el sitio web de FEANTSA <https://www.feantsa.org/fr>.



para el Estado o la autoridad pública competente de proporcionar una vivienda digna a las personas excluidas. El incumplimiento de dicha obligación podría entonces llevarse ante un tribunal administrativo, donde las autoridades estatales estarían obligadas a indemnizar al solicitante cuya petición no haya sido atendida o a tomar las medidas necesarias para cumplirla. Desgraciadamente, una ley de este tipo no ayuda a crear viviendas asequibles allí donde faltan. De hecho, la tendencia hacia el establecimiento de un derecho exigible a la vivienda no va de la mano hasta ahora de un aumento real de la oferta de viviendas asequibles, como lógicamente debería ocurrir.

Las leyes que establecen el derecho a la vivienda representan solo un punto de partida. Deben ir de la mano de programas globales y coherentes para la provisión de suficientes viviendas asequibles, si realmente queremos alcanzar el objetivo del acceso a la vivienda para todos.

BIBLIOGRAFÍA

- BUESO GÓMEZ; SILVESTRE NAVARRO, A., y BUESO GUIRAO E. (2020). Los Gestores Públicos de vivienda y suelo. Problemática y actuación durante el estado de alarma por el covid-19*. Revista de derecho Urbanístico y Medio Ambiente. Mayo 2020.
- DALLIER, P. (2008). La mise en œuvre du droit opposable au logement (DALO). Rapporteurs spécial de la mission «Ville et Logement». [Aplicación del derecho a la vivienda (DALO). Informe especial de la misión «Ciudad y vivienda»].
- EUROPEAN SOCIAL HOUSING OBSERVATORY, (2008). *The Right to Housing in the European Union*.
- GAVILÁN A. (2024) p. 15. Informe del Banco de España anual 2023. Capítulo 4. El mercado de la vivienda en España: evolución reciente, riesgos y problemas de accesibilidad realizado por Director General de Economía y Estadística. Banco de España Madrid, 23 de abril de 2024. https://www.bde.es/f/webbe/SES/Secciones/Publicaciones/PublicacionesAnuales/InformesAnuales/23/Fich/InfAnual_2023_Cap4.pdf.
- GHEKIÈRE L. (2007). *Le Développement du Logement Social dans L'Union européenne*. [The Development of Social Housing in the European Union]. Dexia Editions, Paris.
- GOLAY, C., MELIK, O., The Right to Housing. Europe-Third World Centre (CETIM).
- HAYT COMITÉ POUR LE LOGEMENT DES PERSONNES DÉFAVORISÉES, (2008). 13th Report of the High Committee for the Housing of Disadvantaged People: Unfolding the implication of the enforceable right. [13.º Informe del Alto Comité para la Vivienda de las Personas Desfavorecidas: Despliegue de las aplicaciones del derecho a la vivienda].
- HOUSING EUROPE, The state of Housing in Europe in 2021. <https://www.housingeurope.eu/resource-1540/the-state-of-housing-in-europe-in-2021>.

