

Estudios de Deusto

Revista de Derecho Público

Vol. 71/1 enero-junio 2023

DOI: <https://doi.org/10.18543/ed7112023>

ESTUDIOS

LA REGULACIÓN DE LA VIVIENDA SOCIAL Y LA ADAPTACIÓN DEL ORDENAMIENTO AL CONTEXTO EUROPEO

*The Regulation of Social Housing and the adaptation
of the Legislation to the European context*

Amalia Balaguer Pérez

Profesora ayudante Doctora de Derecho Constitucional
Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED)

<https://doi.org/10.18543/ed.2790>

Recibido: 03.02.2022

Aceptado: 13.06.2023

Publicado en línea: junio 2023

Derechos de autoría / Copyright

Estudios de Deusto. Revista de Derecho Público es una revista de acceso abierto, lo que significa que es de libre acceso en su integridad. Se permite su lectura, la búsqueda, descarga, distribución y reutilización legal en cualquier tipo de soporte sólo para fines no comerciales, sin la previa autorización del editor o el autor, siempre que la obra original sea debidamente citada y cualquier cambio en el original esté claramente indicado.

Estudios de Deusto. Revista de Derecho Público is an Open Access journal which means that it is free for full access, reading, search, download, distribution, and lawful reuse in any medium only for non-commercial purposes, without prior permission from the Publisher or the author; provided the original work is properly cited and any changes to the original are clearly indicated.

Estudios de Deusto

© Universidad de Deusto • ISSN 0423-4847 • ISSN-e 2386-9062, Vol. 71/1, enero-junio 2023
<http://www.revista-estudios.deusto.es/>

LA REGULACIÓN DE LA VIVIENDA SOCIAL Y LA ADAPTACIÓN DEL ORDENAMIENTO AL CONTEXTO EUROPEO

The Regulation of Social Housing and the adaptation of the Legislation to the European context

Amalia Balaguer Pérez

Profesora ayudante Doctora de Derecho Constitucional
Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED)

<https://doi.org/10.18543/ed.2790>

Recibido: 03.02.2022

Aceptado: 13.06.2023

Publicado en línea: junio 2023

Resumen

En el ámbito de la Unión Europea, el Parlamento Europeo se ha pronunciado por la protección del derecho a la vivienda como derecho fundamental, así como el acceso a la vivienda social. Sin embargo, no hay consenso sobre una definición de la vivienda social en el ámbito de la Unión Europea. Este artículo analiza, por un lado, las medidas referentes a la vivienda social que se han establecido en la nueva Ley por el derecho a la vivienda, poniéndolas en relación con la vivienda social como derecho y la vivienda social en la Unión Europea, realizando una breve comparación con el sistema de vivienda social existente en algunos de los Estados miembros de la Unión. Por otro lado, el artículo analiza las disposiciones relativas a los desahucios desde el punto de vista de las obligaciones de derecho internacional que tiene España. El objetivo de este artículo es valorar los cambios que la ley realiza respecto a estos dos puntos específicos de la problemática en relación con el derecho a la vivienda. Se concluye que debe avanzarse en la concepción de vivienda protegida como vivienda de alquiler y en el entendimiento de que el problema de acceso a la vivienda no se limita solo a los grupos considerados como desfavorecidos.

Palabras clave

Derecho a la vivienda, Derecho de la Unión Europea, vivienda social.

Abstract

In the European Union, the European Parliament has supported the protection of the right to housing as a fundamental right, as well as the access to social housing. However, there is not a unique definition of social housing in the European Union. This article analyses the measures regarding social housing that have been established in the new law for the right to housing, relating them to social housing as a right and social housing in the European Union, making a brief comparison with the social housing system in some member States of the Union. The article analyses also the provisions relating to evictions from the point of view of international law obligations in Spain. The aim of this article is to assess the changes that the law has introduced regarding these specific points of the problematic in relation to housing. It is concluded that progress must be made in the conception of social housing as rented housing and in the understanding that the problem of the access to housing is not limited only to the groups considered as disadvantaged.

Keywords

Right to housing, European Union Law, social housing.

Sumario: I. INTRODUCCIÓN. II. LA VIVIENDA COMO DERECHO EXIGIBLE. III. LA VIVIENDA SOCIAL COMO DERECHO. 1. El sistema de asociaciones de vivienda para la provisión de vivienda social. IV. PROTECCIÓN CONTRA LOS DESAHUCIOS. V. CONCLUSIONES. VI. BIBLIOGRAFÍA.

I. INTRODUCCIÓN

La vivienda es un derecho reconocido en la Constitución española, si bien tiene en general unas garantías distintas a la de otros derechos constitucionales. Esto se debe a su ubicación como derecho entre los principios rectores de la política social y económica, que tienen unas menores garantías de acuerdo con el artículo 53 de la Constitución¹. Estos «enuncian proposiciones vinculantes en términos que se desprenden inequívocamente de los arts. 9 y 53 de la Constitución», si bien con un margen amplio para el legislador². En el caso del derecho a la vivienda se establece un claro mandato para los poderes públicos de promover las condiciones necesarias y establecer las normas para hacer efectivo este derecho. El Tribunal Constitucional español ha afirmado que los principios rectores «carecen de las notas de aplicabilidad y justiciabilidad inmediatas que caracterizan a los derechos constitucionales, aunque tienen, sin duda, el valor constitucional expresado respecto de todos los poderes públicos, orientando sus respectivas actuaciones»³. Es decir, los principios no son meras declaraciones, pues «deben orientar la acción de los poderes públicos»⁴ y no pueden considerarse «como normas sin contenido», debiendo estar presentes «en la interpretación tanto de las restantes normas constitucionales como de las leyes»⁵. Por lo que, aunque la Constitución no genera un derecho a exigir el uso de una vivienda, debe regularse este ámbito de manera que se alcance la protección de este derecho. El artículo 47, en conjunción con el artículo 9.2 de la Constitución, implica que la normativa relacionada con los distintos ámbitos que influyen en la realización de este derecho debe estar orientada a hacerlo efectivo, tendiendo hacia su protección en las

¹ Artículo 53.3 de la Constitución: El reconocimiento, el respeto y la protección de los principios reconocidos en el Capítulo tercero informarán la legislación positiva, la práctica judicial y la actuación de los poderes públicos. Sólo podrán ser alegados ante la Jurisdicción ordinaria de acuerdo con lo que dispongan las leyes que los desarrollen.

Ver también STC 36/1991, de 14 de febrero, FJ 5: «en general (art. 53.3 C.E.) los principios reconocidos en el Capítulo Tercero del Título I, aunque deben orientar la acción de los poderes públicos, no generan por sí mismos derechos judicialmente actuables».

² STC 14/1992, de 10 de febrero, FJ 11.

³ STC 247/2007, de 12 de diciembre, FJ 13.b.

⁴ STC 36/1991, de 14 de febrero, FJ 5.

⁵ STC 19/1982, de 5 de mayo, FJ 6.

distintas facetas que forman parte de su contenido, no definido específicamente en la Constitución pero que debe necesariamente incluir, para que pueda realizarse el derecho al disfrute de una vivienda digna y adecuada, el acceso a la vivienda y la seguridad en la permanencia en esta.

Debe también relacionarse este derecho con otros derechos constitucionales, pues sin una protección efectiva del derecho a la vivienda otros derechos se ven desprotegidos, derechos como el derecho a la salud o el derecho a la intimidad, pues las personas sin hogar carecen del espacio físico de la intimidad personal.

También en el ámbito internacional tiene una protección distinta. Sin embargo, la protección del derecho a la vivienda es fundamental para la protección plena de otros derechos con las máximas garantías en el ordenamiento.

En el ámbito de la Unión Europea, en 2021 el Parlamento Europeo aprobó una resolución sobre el acceso a una vivienda digna y asequible para todos en la que reconoce que «el acceso a una vivienda adecuada constituye un derecho fundamental». Aunque la vivienda es competencia de los Estados miembros, el Parlamento Europeo se ha manifestado en varias ocasiones sobre el derecho a la vivienda⁶.

El Parlamento Europeo también se ha pronunciado sobre los derechos económicos y sociales en su *Resolución de 15 de septiembre de 2022, sobre la situación de los derechos fundamentales en la Unión Europea en 2020 y 2021*, recordando «que los derechos económicos y sociales son derechos fundamentales» y pidiendo a los Estados que garanticen la igualdad en el acceso a la vivienda, entre otros derechos⁷.

Por otra parte, la *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, Estrategia para reforzar la aplicación de la Carta de los Derechos Fundamentales en la UE* indica que esta estrategia «subraya el carácter global de la Carta y complementa los esfuerzos específicos para hacer que los derechos y los valores de la UE sean más tangibles en ámbitos» como los derechos sociales y los derechos económicos⁸.

⁶ Resolución de 1997 sobre los aspectos sociales de la vivienda, Declaración por escrito del 2008 sobre la resolución del problema de las personas sin hogar instaladas en la vía pública, Resolución del Parlamento Europeo del 11 de junio de 2013 sobre la vivienda social en la Unión Europea.

⁷ Resolución del Parlamento Europeo, de 15 de septiembre de 2022, sobre la situación de los derechos fundamentales en la Unión Europea en 2020 y 2021, 46.

⁸ Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, Estrategia para reforzar la aplicación de la Carta de los Derechos Fundamentales en la UE, 2020, 4.

De manera más específica, el Parlamento Europeo ha considerado el acceso a la vivienda social un derecho fundamental. La vivienda social es un instrumento importante en la realización del derecho a la vivienda. Por otro lado, en el ámbito de la Unión la vivienda social se ha visto afectada por las políticas de la Comisión debido a la definición que de ella ha realizado la Comisión y a la regulación de los servicios de interés general, que ha influido en la regulación de la vivienda social de algunos Estados miembros.

Dentro de la Unión, existen diferentes modelos de vivienda social. En España, la vivienda social ha sido tradicionalmente en propiedad. La Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda introduce medidas que están destinadas a aumentar la vivienda social en alquiler, en línea con otros Estados miembros de la Unión Europea, que tienen un mayor porcentaje de vivienda social en alquiler. Estas medidas pueden verse en el ámbito del contexto europeo, destacándose en el Preámbulo de la ley que los parques públicos de vivienda en España son casi inexistentes comparados con la media de la Unión, existiendo un parque de vivienda social (entendida como vivienda de alquiler de titularidad pública) muy inferior al de otros países de la Unión.

Por otra parte, desde el punto de vista internacional el Estado tiene obligaciones respecto al derecho a la vivienda, que pueden ponerse en relación con las disposiciones relacionadas con los desahucios que introduce la nueva ley.

El objetivo de este artículo es analizar la vivienda social en la formulación que se le ha dado en la ley por el derecho a la vivienda, introduciendo como elemento de valoración el contexto de la Unión Europea, así como valorar, desde el punto de vista de las obligaciones de derecho internacional que tiene España, las medidas respecto a los desahucios que introduce la ley.

II. LA VIVIENDA COMO DERECHO EXIGIBLE

El derecho a la vivienda en plenitud no se incorpora a la CDFUE, que reconoce, sin embargo, «*el derecho a una ayuda de vivienda (...) según las modalidades establecidas por el Derecho de la Unión y por las legislaciones y prácticas nacionales*»⁹.

No obstante, en el ámbito de la Unión hay varias resoluciones en las que se considera el derecho a la vivienda un derecho fundamental. Desde sus primeras resoluciones sobre el derecho a la vivienda y la vivienda social el Parlamento Europeo ha considerado el derecho a la vivienda como un derecho fundamental. En la resolución de 1997 sobre los aspectos sociales de la vivienda del PE se «insiste en la necesidad de que el derecho fundamental a una vivienda digna y a un precio accesible se convierta en una realidad

⁹ Art. 34.3.

operativa»¹⁰. Además, pide a los Estados miembros que establezcan medidas: «una oferta suficiente de viviendas, viviendas de calidad y de dimensiones apropiadas, una oferta suficiente de viviendas accesibles y un elevado grado de seguridad en materia de vivienda»¹¹. También en la Declaración por escrito del 2008 del Parlamento Europeo sobre la resolución del problema de las personas sin hogar instaladas en la vía pública se considera el acceso a una vivienda digna un derecho humano fundamental¹².

En la Resolución del Parlamento Europeo, de 21 de enero de 2021, sobre el acceso a una vivienda digna y asequible para todos, el Parlamento pide que la Comisión y los Estados miembros se aseguren de que se reconozca un derecho a la vivienda adecuada que sea «ejecutable»¹³. Además, el acceso a una vivienda digna implica agua potable, saneamiento e higiene, entorno interior de calidad, entre otras características que suponen que una vivienda sea adecuada. Desde el Parlamento Europeo se pide que se establezca un derecho a la vivienda exigible en los Estados miembros.

También la vivienda es parte del Plan de Acción del Pilar Europeo de Derechos Sociales de 2021 en el que se dispone que deberá proporcionarse a las personas necesitadas acceso a viviendas sociales o ayudas a la vivienda, que deberá protegerse adecuadamente y asistir a las personas vulnerables frente a un desalojo forzoso y facilitar a las personas sin hogar un alojamiento¹⁴. Por otra parte, el Comité Económico y Social Europeo en su Dictamen sobre «acceso universal a una vivienda digna, sostenible y asequible a largo plazo» afirma que la UE debe «como primer paso, velar por la consagración de un verdadero derecho universal a la vivienda, en particular mediante un Reglamento sectorial, con arreglo al procedimiento legislativo ordinario»¹⁵.

El derecho a la vivienda está reconocido en las Constituciones de algunos Estados miembros de la UE, en general como una obligación para los poderes públicos, como ya hemos indicado, también en la Constitución Española.

¹⁰ Parlamento Europeo, Resolución sobre los aspectos sociales de la vivienda, 1997, 2.

¹¹ *Ibidem*, 3.

¹² Parlamento Europeo, Declaración por escrito del 2008 sobre la resolución del problema de las personas sin hogar instaladas en la vía pública, B.

¹³ Resolución del Parlamento Europeo, de 21 de enero de 2021, sobre el acceso a una vivienda digna y asequible para todos (2019/2187(INI)), 1.

¹⁴ Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. Plan de Acción del Pilar Europeo de Derechos Sociales, 2021, Anexo 3, 19.

¹⁵ Comité Económico y Social Europeo, Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «Acceso universal a una vivienda digna, sostenible y asequible a largo plazo» (Dictamen de iniciativa), 2020, 1.2.

La Resolución mencionada de 2021 resalta que el acceso a una vivienda adecuada debe considerarse «una condición previa para ejercer y obtener el acceso a los demás derechos fundamentales y a una vida digna»¹⁶.

Como afirma GARCÍA MACHO, «la perspectiva, en efecto, al servicio de la libertad del derecho a una vivienda, no sólo de este derecho, sino de todos los derechos sociales, juega un papel primordial, pues es garantía de la autonomía del individuo (...) el derecho a una vivienda tiene una vertiente de salvaguarda funcional de la libertad», necesario para otros derechos fundamentales de libertad como la intimidad personal y familiar¹⁷.

Como argumenta WALDRON, las personas sin hogar carecen de libertad para realizar actividades básicas y de sustento que están permitidas de forma general, pero prohibidas en la calle¹⁸; igualmente, el derecho a la intimidad personal y familiar deviene en impracticable para las personas que carecen de hogar, por lo que, aunque no se produzca una injerencia concreta en este derecho, en la práctica resulta vacío. También, afirma MACMILLAN, «los derechos políticos tradicionales son quiméricos con la ausencia de un nivel mínimo de subsistencia socioeconómica: que algún nivel mínimo de educación es un prerrequisito para el ejercicio efectivo de la libertad de expresión, o que una provisión adecuada de comida y refugio es necesaria para que la libertad política tenga significado»¹⁹.

La vivienda, centro de la vida personal y familiar, influye en el estado de salud, la seguridad, y la posibilidad de trabajar. La vivienda cubre la necesidad de tener un espacio propio y protegido, sin el cual se ven desprotegidos otros derechos constitucionales. El Tribunal Constitucional español ha afirmado recientemente que la vivienda «constituye, especialmente en el caso de la vivienda habitacional, el soporte y marco imprescindible para el ejercicio de varios derechos fundamentales estrechamente vinculados con la dignidad de la persona y el libre desarrollo de la personalidad (art. 10.1 CE). Entre ellos se encuentran señaladamente los derechos a la intimidad personal y familiar (art. 18.1 CE) y a la inviolabilidad del domicilio (art. 18.2 CE); derechos estos que son equiparables a los reconocidos en el art. 7 de la Carta de los derechos fundamentales de la Unión Europea y en el art. 8 del Convenio europeo de derechos humanos»²⁰.

¹⁶ Resolución del Parlamento Europeo, de 21 de enero de 2021, sobre el acceso a una vivienda digna y asequible para todos (2019/2187(INI)), A.

¹⁷ Ricardo Jesús García Macho, «Los derechos fundamentales sociales y el derecho a una vivienda como derechos funcionales de libertad», *Revista catalana de dret públic*, n.º 38 (2009): 86.

¹⁸ Jeremy WALDRON, «Homelessness and the Issue of Freedom», *UCLA Law Review*, Vol. 39 (1991).

¹⁹ C. Michael MACMILLAN, «Social versus Political Rights», *Canadian Journal of Political Science / Revue canadienne de science politique*, Vol. 19, n.º 2 (1986): 285-286.

²⁰ STC 37/2022, de 10 de marzo de 2022, FJ 4.

La Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda, hace referencia en su Preámbulo a esta incidencia del derecho a la vivienda en otros derechos constitucionales, algunos fundamentales, refiriéndose al derecho a la integridad física y moral, a la intimidad personal y familiar, a la protección de la salud y a un medio ambiente adecuado, derechos, como indica, relacionados con el libre desarrollo de la personalidad.

El objeto de la ley, así como el fundamento de su legitimidad desde el punto de vista de las competencias del Estado (artículo 149.1.1ª CE), es regular «las condiciones básicas que garantizan la igualdad en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales relacionados con la vivienda y, en particular, el derecho a acceder a una vivienda digna y adecuada y al disfrute de la misma en condiciones asequibles» (artículo 1.1). También el art. 8, en su apartado a), dentro del Capítulo I del Título I, sobre el estatuto básico del ciudadano, afirma que todos los ciudadanos tienen derecho a «disfrutar de una vivienda digna y adecuada, en los términos dispuestos por esta ley».

Entre los principios generales de la actuación pública en materia de vivienda se establece que el Estado «llevará a cabo la planificación necesaria con su correspondiente financiación con el fin de facilitar el ejercicio efectivo del derecho a la vivienda» (artículo 12.1). Sin embargo, esta ley no establece un derecho exigible a la vivienda como sí hace la Ley del País Vasco de 2015²¹, que dispone el derecho a la ocupación legal de una vivienda digna y adecuada, que será satisfecho por las administraciones públicas mediante la puesta a disposición de una vivienda (artículo 9), así como el derecho a reclamar el cumplimiento de este derecho ante el departamento competente en materia de vivienda, cuyas resoluciones serán recurribles ante la jurisdicción contencioso-administrativa²² (artículo 6.2). Debe tenerse en cuenta también al analizar la Ley 12/2023 que las competencias del Estado están limitadas por las competencias en materia de vivienda que han asumido las Comunidades Autónomas²³.

²¹ Ley 3/2015, de 18 de junio, de vivienda.

²² Como afirma Edmundo RODRÍGUEZ ACHÚTEGUI: «En definitiva la nueva norma vasca avanza respecto a sus predecesoras. Dispone con claridad quienes son los titulares del derecho subjetivo. Establece el contenido en que se accede al derecho a la vivienda, garantizando o arrendamiento o, subsidiariamente, ayuda económica. Aclara el sujeto obligado a facilitar la efectividad del derecho, el gobierno vasco, y para asegurar que todo ello no será pura retórica legislativa, garantiza la exigibilidad de las disposiciones de la norma ante los tribunales. En Euskadi, al menos, el principio rector pasa constituirse en un verdadero y reconocible derecho subjetivo a la vivienda». Edmundo RODRÍGUEZ ACHÚTEGUI, «Derecho a la vivienda: De principio rector a derecho subjetivo», *Revista Aranzadi Doctrinal*, n.º 8/2015, parte Tribuna (2015): 6.

²³ Entre las competencias asumidas por las comunidades autónomas se encuentran las previstas en el artículo 148.1. 3ª CE: «la ordenación del territorio, urbanismo y vivienda».

Para establecer un derecho exigible a la vivienda puede ser necesaria una mayor provisión de vivienda pública, si bien en la ley del País Vasco se prevé que la vivienda que se ponga a disposición pueda ser protegida o libre, en este último caso si hay disponibilidad por programas de intermediación u otros. De manera subsidiaria, también puede, al menos, haber un sistema de prestación económica, como se establece en la mencionada ley (artículo 9).

La vivienda social es un instrumento relevante para la efectividad del derecho a la vivienda. No solo la cantidad existente de vivienda social es un aspecto a tener en cuenta, sino también si esta es en propiedad o en alquiler, así como los periodos de descalificación que se puedan, en su caso, establecer. En este sentido, la ley define la vivienda protegida y sus tipos: vivienda social y vivienda protegida de precio limitado, y establece condiciones para la descalificación de esta. Se dispone también que se establecerá para el suelo de reserva para vivienda de protección pública un porcentaje de vivienda de protección pública de alquiler de al menos el 50%. Interesa analizar la configuración de la vivienda protegida en el contexto europeo, en el que existen diversos tipos de vivienda social.

El derecho a la vivienda implica no solo el acceso a esta, sino también la seguridad en la ocupación, lo que debe ponerse en relación con las medidas respecto a los desahucios establecidas en esta ley. Estas pueden entenderse como positivas y un paso para el cumplimiento de obligaciones internacionales, pero podrían resultar también insuficientes.

Por otra parte, hay que tener en cuenta las competencias en materia de vivienda que han asumido las Comunidades Autónomas. En ese sentido, la vivienda como derecho ha sido regulada en el ámbito de las Comunidades Autónomas, el derecho a la vivienda ha sido incluido en algunos Estatutos de Autonomía y regulado por diversas leyes autonómicas²⁴.

III. LA VIVIENDA SOCIAL COMO DERECHO

El Parlamento Europeo, en su resolución de 11 de junio de 2013 sobre la vivienda social en la Unión Europea, considera que «el acceso a la vivienda social constituye un derecho fundamental que puede considerarse como una condición previa para ejercer y obtener el acceso a los demás derechos fundamentales y a una vida digna».

No obstante, debe tenerse en cuenta la competencia ya indicada del Estado sobre «la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales» (Artículo 149.1. 1ª CE).

²⁴ Amalia BALAGUER PÉREZ, *El derecho a la vivienda en el derecho constitucional europeo* (Cizur Menor: Thomson Reuters Aranzadi, 2018), 116 y siguientes.

Como afirma el Comité Económico y Social Europeo en su Dictamen sobre «acceso universal a una vivienda digna, sostenible y asequible a largo plazo» (Dictamen de iniciativa) (2020/C 429/13) no hay un modelo europeo de vivienda social, pues esta se enfoca de manera diferente en los Estados miembros.

Podemos atender a la tipología de vivienda social de GHEKIÈRE²⁵ y distinguir entre tres modelos de vivienda social: residual (para personas desfavorecidas o grupos excluidos), generalista (los dos tipos anteriores y personas de bajo ingreso) y universal (toda la población)²⁶. En el ámbito de los Estados miembros, algunos Estados han tenido una concepción universal de la vivienda social como es el caso de los Países Bajos.

Otra clasificación de vivienda es la realizada por el plan de acción de the Housing Partnership, dentro de la agenda urbana para la UE, que divide la vivienda en un continuum; bajo vivienda asequible se encuentran las categorías vivienda social, vivienda de alquiler asequible y vivienda en propiedad asequible²⁷.

Respecto a las características de la vivienda social, Bosch Meda y Trilla Bellart han examinado la literatura sobre vivienda de alquiler social y concluyen «que las diferentes definiciones propuestas tienden a incluir requisitos» en los ámbitos de precio o asequibilidad, naturaleza de la titularidad del inmueble, requisitos que deben cumplir las personas beneficiarias, la manera en la que el sector público interviene en las diferentes fases del proceso, y el tiempo por el que la vivienda seguirá siendo de alquiler social²⁸. Dentro de estos requisitos, existen diversos tipos.

Esta variedad de vivienda social, en el aspecto concreto de las personas beneficiarias de esta, ha supuesto un problema en el ámbito de la Unión para algunos Estados miembros, debido a que la vivienda social como servicio de interés económico general ha estado en conflicto con la regulación de la vivienda social que ha habido en estos. El art. 106 del TFUE²⁹ establece que

²⁵ Laurent Ghekière, «Le développement du logement social dans l'Union européenne», *Revue des politiques sociales et familiales*, 94 (2008) : 24.

²⁶ Para un mayor entendimiento de las clasificaciones de vivienda social y sus características ver Núria Lampea Llop, *La gestión de la vivienda social en clave europea* (Valencia: tirant lo blanch, 2022), pp. 39-43 y 80-87.

²⁷ Comisión Europea, *The Housing Partnership Action Plan*, 2018, p. 12.

²⁸ Jordi Bosch Meda y Carme Trilla Bellart, «¿Un parque de alquiler social en España? Reflexiones para su futura creación», en *Regular los alquileres. La lucha por el derecho a una vivienda digna en España*, coord. por Albert Noguera Fernández, (Valencia: tirant lo blanch, 2022), 134-136.

²⁹ Artículo 106:

1. Los Estados miembros no adoptarán ni mantendrán, respecto de las empresas públicas y aquellas empresas a las que concedan derechos especiales o exclusivos, ninguna

las empresas encargadas de la gestión de servicios de interés económico general tienen que cumplir las normas sobre competencia y la Decisión C(2009) 9963 de la Comisión Europea estableció que las ayudas estatales para vivienda social son compatibles con las normas sobre ayudas estatales, si esta está dirigida a personas desfavorecidas³⁰. Debido a este conflicto, los Países Bajos pusieron un límite de ingresos para acceder a la vivienda social, mientras que antes había sido más inclusiva³¹.

La Resolución del Parlamento Europeo, de 21 de enero de 2021, sobre el acceso a una vivienda digna y asequible para todos es crítica con esta política cuando afirma que en la Decisión sobre los SIEG la Comisión solo menciona un grupo objetivo para la vivienda social y que de esta manera puede limitarse que la vivienda social y asequible se ofrezca para todas las personas. Además, reconoce que no hay una definición común de vivienda social en la Unión, pero que una definición restringida es restrictiva y un obstáculo para que los Estados miembros puedan definir sus SIEG³².

medida contraria a las normas de los Tratados, especialmente las previstas en los artículos 18 y 101 a 109, ambos inclusive.

2. Las empresas encargadas de la gestión de servicios de interés económico general o que tengan el carácter de monopolio fiscal quedarán sometidas a las normas de los Tratados, en especial a las normas sobre competencia, en la medida en que la aplicación de dichas normas no impida, de hecho o de derecho, el cumplimiento de la misión específica a ellas confiada. El desarrollo de los intercambios no deberá quedar afectado en forma tal que sea contraria al interés de la Unión.

3. La Comisión velará por la aplicación de las disposiciones del presente artículo y, en tanto fuere necesario, dirigirá a los Estados miembros directivas o decisiones apropiadas.

³⁰ Decisión C(2009) 9963 de la Comisión Europea: 40: «In view of the above and having discussed the Commission's concerns with the Dutch authorities, the Commission would consider the following measures appropriate to ensure compliance with the EC State aid rules:

- Limitation of social housing to a clearly defined target group of disadvantaged citizens or socially less advantaged groups».

³¹ Decisión C(2009) 9963, 57. Información sobre los límites actuales en: Government of the Netherlands. Housing: <https://www.government.nl/topics/housing/rented-housing> (acceso el 31 de mayo de 2023).

³² Resolución del Parlamento Europeo de 21 de enero de 2021 sobre el acceso a una vivienda digna y asequible para todos, 52: «La vivienda social es el único sector en la Decisión sobre los SIEG para el que la Comisión menciona un grupo objetivo (ciudadanos desfavorecidos o grupos socialmente menos favorecidos) y que no ocurre así en el caso de otros servicios sociales; considera que esto puede limitar la posibilidad de ofrecer viviendas sociales y asequibles para todos; reconoce que no existe una definición común acordada de vivienda social a escala de la Unión; advierte, no obstante, de que una definición restringida de vivienda social limitándola únicamente a «vivienda para ciudadanos desfavorecidos o grupos socialmente menos favorecidos, que debido a las limitaciones de solvencia no pueden obtener vivienda en las condiciones del mercado» es restrictiva y obs-

El Comité Económico y Social Europeo en su Dictamen sobre acceso universal a una vivienda digna, sostenible y asequible a largo plazo indica que la Comisión Europea debe revisar la Decisión sobre los servicios de interés económico general relativa al grupo destinatario de una vivienda social y «precisar que la política de vivienda no se puede limitar al único objetivo de ayudar a las personas que viven por debajo del umbral de riesgo de pobreza o en torno a él, sino que debe garantizar una vivienda digna, asequible y que pueda pagarse a largo plazo a cualquier ciudadano»³³, afirmando también que la Comisión «reduce de manera considerable las competencias de los Estados miembros al establecer que las viviendas sociales deben reservarse exclusivamente a los hogares más desfavorecidos, mientras que la crisis de la vivienda afecta a una población mucho más amplia»³⁴, destacando que la definición restrictiva de vivienda social «no se corresponde con el alcance de la crisis europea de la vivienda». No hay una definición de vivienda social en lo referente a las personas beneficiarias de esta en la Unión Europea; mientras que la política de la Comisión coincide, de acuerdo con la calificación vista anteriormente, con el modelo de vivienda social residual, el Comité Económico y Social Europeo entiende que esta debe dirigirse a más personas.

Un problema que surge si la vivienda social es demasiado restrictiva es que parte de la población que no puede acceder a la vivienda a precio de mercado tampoco puede acceder a la vivienda social por ser sus ingresos demasiado altos para esta. Para estas personas se dificulta el acceso a la vivienda. Esto también lo resalta la Resolución del Parlamento Europeo de 21 de enero de 2021 sobre el acceso a una vivienda digna y asequible para todos, en la que considera que el aumento del número de viviendas no mejora la disponibilidad para personas con ingresos demasiado bajos para alquilar en condiciones de mercado, pero no lo suficientemente bajos para alquilar una vivienda social³⁵.

En la misma resolución del Parlamento Europeo de 2021 se afirma que una definición restringida de vivienda social es un obstáculo para que los Estados miembros definan sus SIEG, y que la definición de un grupo objetivo para la vivienda social implica que pueda limitarse que la vivienda social y asequible sea para todos.

ta culiza la capacidad de los Estados miembros a la hora de definir sus SIEG y los servicios de interés general».

³³ Comité Económico y Social Europeo, Dictamen sobre «acceso universal a una vivienda digna, sostenible y asequible a largo plazo» (Dictamen de iniciativa) (2020/C 429/13), 1.6.

³⁴ *Ibid.* 2.5.

³⁵ Resolución del Parlamento Europeo de 21 de enero de 2021 sobre el acceso a una vivienda digna y asequible para todos, G.

Se puede apreciar que el foco de la vivienda asequible no se encuentra solo en los grupos con ingresos muy limitados, sino que se tiene más en cuenta la problemática de que la población en general pueda tener dificultades para acceder a la vivienda y que además sus ingresos sean demasiado altos para acceder a la vivienda social, algo que aparecía de manera menos clara en la Resolución de 2013 sobre la vivienda social en la Unión Europea, en la que sí se indicaba que «faltan viviendas sociales» y «cada vez se necesitan más viviendas asequibles». También se afirma en esta resolución de 2013 que «han cambiado los perfiles sociofamiliares de las personas que recurren a la vivienda social». Como señalan NASARRE-AZNAR et al. «la vivienda social se presenta como una solución para algunos grupos de población con necesidades de vivienda, pero no para todos ellos»³⁶.

Debe insistirse en que el problema del acceso a la vivienda no afecta solo a ciertos sectores de la sociedad con ingresos muy bajos o sin ingresos y que, por tanto, debe asegurarse el derecho efectivo a la vivienda para todas las personas. En las condiciones actuales, los niveles medios de ingresos no permiten garantizar el acceso a la vivienda. Esto no implica que toda la población deba tener acceso a la vivienda social, pero sí que todas las personas deben poder acceder a una vivienda asequible. En todo caso, dado que no hay una sola definición de vivienda social y en cada Estado miembro pueden funcionar distintas fórmulas, no debería restringirse la capacidad de los Estados de definir los grupos a los que se dirija la vivienda social.

En definitiva, la política de la Comisión en este ámbito ha supuesto una restricción a la vivienda social inclusiva o universal, aunque desde otras instituciones de la UE se ha criticado esta definición restrictiva.

Respecto a la vivienda social en España, en la ley se define la vivienda protegida como vivienda destinada a residencia habitual de personas con dificultades de acceso al mercado de vivienda, no siendo por tanto un modelo de vivienda social universal. Se distingue entre³⁷:

³⁶ Sergio Nasarre-Aznar et al., *Concrete actions for social and affordable housing in the EU* (Bruselas: FEPS, 2021), 13, acceso el 31 de mayo de 2023, <https://feeps-europe.eu/wp-content/uploads/2021/01/Concrete-actions-for-social-and-affordable-housing-in-the-EU.pdf>

³⁷ Artículo 3. f.

Vivienda protegida: la vivienda sometida a un régimen especial para destinarla a residencia habitual de personas con dificultades de acceso al mercado de vivienda, tanto en ámbitos urbanos y metropolitanos, como en el medio rural. A los efectos de esta ley, se establecen las siguientes modalidades: vivienda social, o vivienda de precio limitado.

1. Vivienda social: la vivienda de titularidad pública destinada al alquiler, cesión o cualquier otra fórmula de tenencia temporal sujeta a limitaciones de renta o de venta y destinada a personas u hogares con dificultades para acceder a una vivienda en el mercado. También será considerada vivienda social aquella cuyo suelo sea de titularidad públi-

- Vivienda social, de titularidad pública, tenencia temporal y sujeta a limitaciones de renta o venta, que podrá gestionarse por las administraciones públicas o entidades sin ánimo de lucro con fines sociales vinculados a la vivienda, así como con fórmulas de colaboración público-privadas.
- Vivienda protegida de precio limitado, que puede ser de titularidad pública o privada, excluida la social o dotacional pública, sujeta a limitaciones de precios de renta y dedicada a satisfacer la necesidad de vivienda permanente.

La diferencia esencial entre ambas es el tipo de titularidad, pública o privada, y el carácter temporal o permanente. Por otra parte, en el Preámbulo se indica que la vivienda protegida de precio limitado está sujeta a «limitaciones administrativas en los precios de venta y/o alquiler» y destinada a «diferentes regímenes de tenencia», y que «el parque de vivienda social está integrado por el conjunto de viviendas sobre suelo de titularidad pública, destinado al alquiler, cesión u otras formas de tenencia temporal».

Además, la ley define vivienda asequible incentivada como vivienda de titularidad privada cuyo titular obtiene beneficios fiscales o de otro tipo para destinarla a residencia habitual de alquiler u otra manera de tenencia temporal y para personas cuyo nivel de ingresos no les permita acceder a una vivienda a precio de mercado (artículo 3. g). Este tipo de vivienda

ca sobre el que se haya constituido derecho de superficie, concesión administrativa o negocio jurídico equivalente.

La vivienda social podrá desarrollarse sobre terrenos calificados urbanísticamente como dotacionales públicos o estar comprendida en edificaciones o locales destinados a equipamientos de titularidad pública y afectos al servicio público.

La vivienda social podrá gestionarse de manera directa por las administraciones públicas o entidades dependientes, por entidades sin ánimo de lucro con fines sociales vinculados a la vivienda, o a través de fórmulas de colaboración público-privada, que sean compatibles con el carácter de la misma.

Podrá tener la consideración de vivienda social de emergencia aquella vivienda social que esté destinada a atender situaciones de emergencia, ofreciendo solución habitacional a corto plazo y de forma temporal, con carácter universal y hasta que se provea de una vivienda alternativa permanente, a personas y familias en situación de pérdida o imposibilidad para acceder a una vivienda adecuada, independientemente de las condiciones documentales y administrativas de las personas afectadas.

2. Vivienda protegida de precio limitado: la vivienda de titularidad pública o privada, excluida la social o dotacional pública, sujeta a limitaciones de precios de renta y todos los demás requisitos que se establezcan legal o reglamentariamente y destinada a satisfacer la necesidad de vivienda permanente de personas u hogares que tengan dificultades de acceder a la vivienda en el mercado. La vivienda de precio limitado será calificada como tal con arreglo al procedimiento establecido por la Administración Pública competente.

difiere de la vivienda protegida. En este sentido, la ley indica que esta vivienda no tiene que calificarse como vivienda protegida (artículo 17.1.c). Esta vivienda de titularidad privada puede ser de titularidad de entidades del tercer sector y de la economía social. De esta manera, podrían gestionarla asociaciones de vivienda a la manera de otros Estados miembros de la UE. Como se verá más adelante, en Austria y otros Estados miembros existe un sistema de asociaciones de vivienda con ánimo de lucro limitado. En el caso de la vivienda social, la ley dispone que podrá gestionarse por entidades sin ánimo de lucro con fines sociales vinculados a la vivienda, de acuerdo con el art. 3 de la ley que contiene la definición de vivienda social. También el artículo 24, sobre los planes estatales de vivienda, menciona las fórmulas de colaboración público-privada «que permitan crear un fondo de vivienda asequible». Entre los criterios orientadores de gestión de los parques públicos de vivienda del art. 28 se encuentra «otorgar derechos de superficie o concesiones administrativas a terceros para que edifiquen, rehabiliten y/o gestionen viviendas del parque público» o «asignar recursos públicos a entidades sin ánimo de lucro con la finalidad de hacer más eficiente y próxima la gestión de las viviendas de los parques públicos», así como la posibilidad de enajenar los bienes patrimoniales que forman parte de los parques públicos de vivienda a personas jurídicas sin ánimo de lucro que se dediquen a la «gestión de vivienda con fines sociales». Si bien sólo se mencionan estas asociaciones o entidades³⁸.

Es difícil valorar la vivienda asequible incentivada hasta que se conozca la participación, el límite de precios de alquiler que se pondrá, o los beneficios que se darán a los titulares, pues la ley solo indica que serán de carácter urbanístico, fiscal, o cualquier otro tipo. El Preámbulo de la ley lo trata como un «concepto que se suma a la vivienda protegida».

Se establecerían entonces tres tipos distintos de vivienda que puede considerarse social en esta ley, es decir, vivienda con precio inferior al precio de mercado.

Un gran problema de la vivienda social en España, y que la ha distinguido de la vivienda social en otros Estados de la Unión Europea, es el hecho de que la vivienda social haya sido primordialmente vivienda social en propiedad. Tal como afirman PAREJA-EASTWAY y SÁNCHEZ-MARTÍNEZ, «en España no existe un parque social propiamente dicho, tal como se entiende en el

³⁸ Considera NASARRE AZNAR que el art. 28 será insuficiente para regular «partenariados públicos-privados similares» a las asociaciones de vivienda que no están reguladas en España. Sergio Nassare Aznar, «El Proyecto de Ley de vivienda 2022», *Informes y papeles del Grupo de Trabajo Mixto Covid-19, Apuntes 2022/11, Fedea* (2022): 21.

norte de Europa, un parque de viviendas de alquiler con precios controlados, gestionado por entidades públicas o privadas»³⁹.

El problema tiene dos facetas; la primera, que al tratarse de vivienda en propiedad y con intención de ser permanente, esta vivienda social se limita en comparación con una vivienda social temporal que puede ir cambiando la titularidad entre las personas. Como afirman LAFFAIRE y TUCAT, «el hecho de destinar las viviendas protegidas a la propiedad, en vez de al alquiler, inhibe la posibilidad de rotar el parque y permitir el acceso de nuevos beneficiarios a estas viviendas»⁴⁰.

La segunda faceta es la posibilidad de descalificar la vivienda tras un periodo de tiempo, lo que implica que esta deje de ser social, por lo que disminuye la cantidad de viviendas sociales. Así lo destacan GARCÍA y JANOSCHKA cuando afirman que «no sólo la promoción pública ha estado destinada a la propiedad como régimen principal. También la posible descalificación posterior de la vivienda de su condición protegida (y en ausencia de medidas del control del fraude especulativo) ha producido la dilución de la vivienda pública dentro del mercado inmobiliario urbano»⁴¹. En este sentido, el Tribunal Constitucional español declaró que «la limitación temporal en la descalificación voluntaria de las viviendas protegidas que hayan recibido ayudas públicas conforme al plan estatal de vivienda» incide directa y significativamente «en la efectividad del derecho a la vivienda para los colectivos más desfavorecidos».

Respecto a la descalificación, se establecen en la ley varios supuestos. En el caso de que sean viviendas protegidas en suelo que se haya destinado para viviendas de protección pública, no podrán descalificarse mientras se mantenga la calificación del suelo. En el resto, es posible la descalificación en los casos excepcionales que prevea la normativa autonómica si hay causa justificada, debiendo siempre haber al menos un plazo de 30 años de calificación.

Por tanto, habrá casos en los que pueda descalificarse la vivienda protegida, dependiendo de lo que se considere causa justificada, estableciendo la ley que es en todo caso causa justificada «la promoción de viviendas protegidas en suelos cuya calificación urbanística no impusiera dicho destino y no hubiesen contado con ayudas públicas para su promoción» (artículo 16.1.d.).

³⁹ Montserrat PAREJA-EASTWAY y M^a Teresa SÁNCHEZ-MARTÍNEZ, «El sistema de vivienda en España y el papel de las políticas: ¿qué falta por resolver?», Cuadernos económicos de ICE, N^o 90, (2015): 150.

⁴⁰ María LAFFAIRE, Pablo TUCAT, «Políticas de oferta para mejorar el acceso a la vivienda de alquiler en España», *esade, ksnet* (2021): 11.

⁴¹ Eva GARCÍA PÉREZ, Michael JANOSCHKA, «Derecho a la vivienda y crisis económica: la vivienda como problema en la actual crisis económica», *CyTET XLVIII* (188) (2016): 219.

La ley también tiene en cuenta, según se afirma en el Preámbulo, el hecho de que se haya vendido parte de las viviendas públicas a fondos de inversión y establece respecto a la vivienda protegida que su venta necesitará autorización de la Comunidad Autónoma mientras la vivienda siga sujeta al régimen de protección pública, autorización que solo podrá darse si se efectúa prioritariamente a favor de personas demandantes inscritas en los registros públicos y el precio no supera el máximo establecido, y siempre en favor de personas que cumplan los requisitos para acceder a una vivienda protegida (art. 16.1.e.).

En el Preámbulo, al tratar la existencia de vivienda social en España, la ley considera como vivienda social solo la vivienda en alquiler de titularidad pública, equivalente a un 1,6% de los hogares. Por lo que define o redefine aquí la vivienda social como vivienda de alquiler. También destaca la ley que este porcentaje contrasta con otros países que tienen porcentajes de más del 15%. El Preámbulo de la ley indica que «la ley apuesta por unos parques públicos que se nutrirán del desarrollo urbanístico y edificatorio de suelos de titularidad pública». Para aumentar la vivienda social, el art. 15, sobre «derecho de acceso a la vivienda y ordenación territorial y urbanística», especifica, entre los criterios básicos en el ámbito de la ordenación territorial y urbanística:

- La posibilidad de «establecer como uso compatible de los suelos dotacionales, el destinado a la construcción de viviendas dotacionales públicas».
- La posibilidad de establecer «la obtención de suelo con destino a vivienda social o dotacional, con cargo a las actuaciones de transformación urbanística que prevean los instrumentos correspondientes, cuando así lo establezca la legislación de ordenación territorial y urbanística y en las condiciones por ella fijadas».

Y, además, la «calificación de un suelo como de reserva para vivienda sujeta a un régimen de protección pública» no se podrá modificar salvo excepciones en las que se justifique que no es necesaria este tipo de viviendas o es imposible este destino (art. 15.1.c.), lo que debe ponerse en relación con el apartado anterior que indicaba que no se podrá descalificar la vivienda construida en suelo destinado para viviendas de protección pública si no cambia la calificación del suelo, por lo que en estos casos será más difícil que se produzca la descalificación de la vivienda, si bien dependerá de cómo se interprete la condición de necesidad que se establece. También, la legislación sobre ordenación territorial o urbanística establecerá para el suelo de reserva para vivienda de protección pública el porcentaje de vivienda de protección pública de alquiler, no inferior al 50%, salvo casos excepcionales en los que se justifique por el instrumento de ordenación urbanística (art. 15.1.d.).

1. *El sistema de asociaciones de vivienda para la provisión de vivienda social*

En los Estados miembros de la Unión Europea los modelos de vivienda social son diversos. En algunos países, como Austria⁴², parte de la vivienda social se aporta por asociaciones de vivienda de lucro limitado, empresas privadas, y otra parte, más pequeña, por la municipalidad. Se trata de una vivienda social de alquiler basada en el coste⁴³; en este tipo de vivienda el precio de la renta permite al proveedor social de vivienda cubrir costes como el pago de subsidios o préstamos, mantenimiento, seguro, etc. Otro ejemplo de Estado donde hay asociaciones de vivienda cuyo alquiler está basado en el coste es Dinamarca, donde el 20% de la vivienda es vivienda sin ánimo de lucro⁴⁴.

En Austria, en principio este tipo de vivienda no está legalmente restringida para algunas personas, aunque hay prioridad para algunos grupos de personas, si bien si la asociación de vivienda recibe apoyo público, sí puede estar más restringida a grupos según sus ingresos, restricciones que decide el gobierno regional que haya proporcionado la financiación, aunque en la actualidad se ha indicado que los límites de ingresos que se han establecido implican que tiene acceso un 80% de la población. En cuanto a la financiación, esta

⁴² Se ha elegido Austria para este artículo como ejemplo de Estado donde existen asociaciones de vivienda de lucro limitado, y sin ánimo de exhaustividad. Otros Estados de la Unión Europea donde existen asociaciones de vivienda sin ánimo de lucro o de lucro limitado son los Países Bajos, Dinamarca (asociaciones de vivienda sin ánimo de lucro) y Finlandia. Respecto a Austria y Finlandia ver Alice Pittini, Dara Turnbull, Diana Yordanova, *Cost-based social rental housing in Europe. The cases of Austria, Denmark, and Finland* (Housing Europe y The Housing Agency, en colaboración con GBV, BL y KOVA, 2021), 20 y 34; sobre Países Bajos ver Núria Lampea Llop, Modelos comparados. Los Países Bajos e Inglaterra, en *op. cit.*: 53.

⁴³ Alice PITTINI, Dara TURNBULL, Diana YORDANOVA, *Cost-based social rental housing in Europe. The cases of Austria, Denmark, and Finland* (Housing Europe y The Housing Agency, en colaboración con GBV, BL y KOVA, 2021): 8.

⁴⁴ *Ibid.*: páginas 12 y 20. En Austria, cuando se terminan de pagar las deudas por la asociación, se establece una renta «básica», sistema que se encuentra en la ley, más los otros costes como mantenimiento, administración, etc. Página 12: «An important feature of the Austrian cost-based system is that once any debts associated with a housing development have been repaid by the LPHA, thus eliminating the main source of the ‘costs’ in the calculation of cost-based rents, the rent paid by tenants does not suddenly decline sharply. Rather, LPHAs charge rents using the so-called ‘grundmiete’ (‘basic rent’, or ‘flat-rate rent’) system, which is set out in the WGG. The grundmiete currently stands at €1.87 per square metre. This is indexed to CPI inflation, and is updated every two years. In addition to this flat-rate rent, LPHAs continue to charge the other cost-based components, including payments into the building’s maintenance and improvement fund, administration costs, and service charges».

se hace tanto por préstamos públicos de bajo interés del gobierno regional (un 30-40%), préstamos bancarios (30-40%), acciones de la asociación y contribución por parte del arrendatario, entre otros. Estos préstamos públicos se basan parcialmente, de forma circular, en los pagos de préstamos anteriores por parte de las asociaciones. Un 24% de la vivienda en Austria es vivienda social, 17% de esta vivienda es vivienda de las asociaciones de vivienda. Se trata «no de un ‘servicio de emergencia’, sino de una opción de vivienda asequible, estable y a largo plazo para hogares de renta media y baja», siendo además que la elegibilidad no se reexamina después de que el arrendatario empiece a vivir en la vivienda⁴⁵.

El sistema no está exento de problemas; en Austria uno de los posibles problemas es la posibilidad de comprar la vivienda después de un periodo de años habitando esta, lo cual podría llevar a una disminución de la cantidad de viviendas sociales de alquiler⁴⁶. Otra cuestión es que las rentas, aunque basadas en el coste, son más altas en ocasiones, al cambiar la financiación de nueva construcción en algunos casos⁴⁷.

Sin embargo, se trata de un sistema que puede aumentar la provisión de vivienda social y podría llegar a implementarse en España de un modo similar, si bien la ley sólo menciona la posibilidad de que la vivienda social se gestione por entidades sin ánimo de lucro y no regula este aspecto.

IV. PROTECCIÓN CONTRA LOS DESAHUCIOS

España tiene obligaciones internacionales respecto al derecho a la vivienda, derivadas del PIDESC, que recoge este derecho en el art. 11.

Aunque la obligación derivada del Pacto es la de lograr progresivamente la efectividad de los derechos, la Observación General 7 establece obligaciones mínimas concretas que deben cumplirse. En concreto, respecto a los desahucios, aunque «la prohibición de los desalojos forzosos no se aplica a los desalojos forzosos efectuados legalmente», debe tenerse en cuenta que «cuando los afectados por el desalojo no dispongan de recursos, el Estado Parte deberá adoptar todas las medidas necesarias, en la mayor medida que

⁴⁵ *Ibid.*: páginas 10, 11 y 8. Página 10: «This broad catchment of potential tenants speaks to the Austrian perspective that LPHA homes are not an ‘emergency service’, but instead represent a long-term, stable, and affordable housing option for low- and middle-income households. This ensures social mixing and avoids stigmatisation within the system. To reinforce this approach, eligibility for cost-based rental housing is not reassessed once a tenant moves into their new home».

⁴⁶ Alexis MUNDT, «Privileged but challenged. The State of Social Housing in Austria in 2018», *Critical Housing Analysis*, Volume 5, Issue 1 (2018): 19.

⁴⁷ *Ibid.*: 20.

permitan sus recursos, para que se proporcione otra vivienda, reasentamiento o acceso a tierras productivas, según proceda»⁴⁸.

En el Dictamen adoptado por el Comité en virtud del Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, respecto de la Comunicación núm. 85/2018 en la que es Estado parte España, se recuerda que, si no se garantiza vivienda alternativa por el Estado, este tiene que demostrar que, aunque tomó todas las medidas razonables hasta el máximo de sus recursos no pudo garantizarla⁴⁹. Si se demuestra que no ha sido posible garantizar vivienda alternativa es posible el alojamiento temporal de emergencia⁵⁰.

La ley contiene algunas medidas respecto a los desahucios. En el artículo 12, sobre *acción del Estado en materia de vivienda, rehabilitación, regeneración y renovación urbana*, se indica que la acción del Estado en esta materia deberá «priorizar la atención y la aplicación de los programas de ayuda a aquellas personas, familias y unidades de convivencia que se encuentren en las situaciones de mayor vulnerabilidad social y económica identificadas por los servicios sociales, y en emergencia habitacional por estar afectados por procedimientos de desahucio o lanzamiento de su vivienda habitual, debiéndose promover su adecuado realojo y el acceso a una vivienda digna y adecuada» (artículo 12.3). Sin embargo, sólo se prevé que se promueva el realojo y no resulta una obligación, aunque, como se ha visto, debe demostrarse que, tomando todas las medidas razonables hasta el máximo de los recursos, no pudo garantizarse este realojo.

También se establece la posibilidad de crear un fondo de vivienda asequible a través de la colaboración público-privada, regulado a través de acuerdos con asociaciones de entidades privadas gestoras de vivienda en alquiler o entidades del tercer sector, que tendrá como uno de sus objetivos evitar desahucios en situaciones de vulnerabilidad (artículos 24 y 25). Además, se modifica la LEC, en la disposición final quinta, para que se disponga de vivienda alternativa en algunos casos, medidas que resultan más concretas y efectivas. En primer lugar, se dispone que, en el caso de lanzamiento, se dará traslado a «las Administraciones públicas competentes en materia de vivienda, asistencia social, evaluación e información de situaciones de

⁴⁸ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación General 7, 3 y 16.

⁴⁹ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Dictamen adoptado por el Comité en virtud del Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, respecto de la Comunicación n.º 85/2018, 9.1.

⁵⁰ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Dictamen adoptado por el Comité en virtud del Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, respecto de la Comunicación n.º 85/2018, 9.4.

necesidad social y atención inmediata a personas en situación o riesgo de exclusión social, por si procediera su actuación». Se disponen medidas adicionales en el caso de que la parte demandante tenga la condición de gran tenedor y en ciertos casos (art. 250 1.1., 1.2., 1.4 y 1.7 de la LEC): la demanda debe especificar si la parte demandada está en una situación de vulnerabilidad económica, y, si existe esta vulnerabilidad, y se trata de vivienda habitual, la demanda sólo se aceptará si se acredita que se ha llevado a cabo un procedimiento de intermediación.

En los mismos casos mencionados (art. 250 1.1., 1.2., 1.4 y 1.7 de la LEC), y cuando la vivienda sea vivienda habitual, se informará del procedimiento a las Administraciones competentes, que deberán verificar la situación de vulnerabilidad, y, si esta existe, presentar al Juzgado una propuesta de alternativa de vivienda digna en alquiler social. Los supuestos en concreto del art. 250 de la LEC son demandas sobre reclamación de cantidades por impago de rentas y cantidades debidas y las que con fundamento en el impago o por expiración del plazo contractual o legal pretendan que el dueño recupere la posesión de la finca, las que pretendan la recuperación de la plena posesión de una finca rústica o urbana cedida en precario, las que pretendan la tutela de la tenencia o posesión de una cosa o derecho por quien haya sido despojado de estas, y las que demanden la efectividad de los derechos reales inscritos en el Registro de la Propiedad. Se establece también la posibilidad de que se pueda suspender el proceso para que se adopten las medidas propuestas por las administraciones durante, un máximo de dos meses si el demandante es persona física y cuatro meses si es jurídica. En este supuesto se amplían los plazos respecto de los anteriores, 1 y 3 meses. No obstante, esto solo a decisión del tribunal.

Respecto a la obligación de presentar una alternativa de vivienda, cabe preguntarse cuándo quedará satisfecha la obligación proveniente del PIDESC de tomar las medidas necesarias. Pues la cuestión que surge al leer esta disposición es cuál será el procedimiento si no existe tal vivienda alternativa, es decir, si no hay vivienda alternativa disponible, ya que no se establece en principio ningún sistema subsidiario.

En este sentido, MACHO CARRO afirma, sobre la obligación establecida por el Pacto tal y como está interpretada en la Observación General 4, que «recaerá sobre el Estado la carga de demostrar que estudió la situación en que quedaban estas personas y que, si no pudo proporcionarles otra vivienda, fue porque los recursos públicos de los que disponía no eran suficientes. Una carga que parece traducirse en la necesidad de desplegar una argumentación convincente a este respecto»⁵¹.

⁵¹ Alberto MACHO CARRO, «La tutela del derecho a la vivienda en la doctrina del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas (comentario

Aunque la obligación de presentar alternativa de vivienda es una medida necesaria, habrá que ver si puede llevarse a cabo y ofrecerse vivienda social alternativa en todos los casos. De lo contrario, la disposición quedará vacía de contenido en los casos en los que no pueda proporcionarse vivienda alternativa, siendo factible, además, desde el punto de vista del derecho internacional, que se haya cumplido con las obligaciones internacionales si se argumenta que la falta de provisión de vivienda se debe a la falta de recursos.

Interesa también reflexionar sobre la posible definición de situación de vulnerabilidad. En todo caso, con la pérdida de la vivienda, se produce, si no hay medios para acceder a otra, una situación de vulnerabilidad en la que se encuentran todas las personas sin hogar.

La ley da pautas para valorar la vulnerabilidad económica a efectos de la decisión del tribunal de suspender el proceso. En el caso de la vulnerabilidad social, también a estos efectos, solo se indica que se puede considerar el hecho de que haya personas dependientes en la vivienda, víctimas de violencia sobre la mujer o personas menores de edad. Queda relativamente clara la vulnerabilidad económica, ya que se dan unos parámetros para que el tribunal pueda apreciar si hay vulnerabilidad económica, teniendo en cuenta el importe de la renta y otros gastos asociados a la vivienda como el agua o la electricidad, en comparación con los ingresos. Sin embargo, esto se establece a efectos de que el tribunal decida la suspensión del proceso y no se especifica cómo las Administraciones van a valorar si hay vulnerabilidad y, por tanto, se propone una alternativa de vivienda. En el caso de que la parte demandante sea gran tenedora de vivienda, la demanda debe incluir si hay vulnerabilidad económica en el caso de la parte demandada, lo que se hará con un documento acreditativo que emitan los servicios de las Administraciones autonómicas y locales competentes. Se admite también declaración responsable por la parte actora de que se ha acudido a estos servicios al menos cinco meses antes pero no ha sido atendida o no se han iniciado los trámites en dos meses. Este último supuesto es preocupante pues debido a la inactividad de las Administraciones no se podrá valorar adecuadamente si hay vulnerabilidad.

En este sentido, la obligación bajo el Pacto de tomar todas las medidas necesarias para que se pueda proporcionar una vivienda a las personas afectadas por un desalojo existe «cuando los afectados por el desalojo no dispongan de recursos».

Por otra parte, las pautas para valorar la situación de vulnerabilidad económica son solo orientativas pues la ley indica solamente que podrán considerarse «para apreciar la situación de vulnerabilidad económica» por el

a los dictámenes de febrero de 2021 sobre las comunicaciones 85, 54 y 48/2018», *Revista de Estudios Europeos*, volumen 80, julio-diciembre (2022): 227.

tribunal, por lo que no necesariamente se hará de esta manera. Igualmente, en el caso de la vulnerabilidad social. Preocupa especialmente que no se considere de manera absoluta que hay vulnerabilidad social en los casos que se mencionan.

Debe notarse igualmente que la dificultad para encontrar vivienda no resulta sólo de la ausencia de recursos económicos, sino que también depende de la disponibilidad y demanda que haya de vivienda.

En definitiva, la reforma introduce medidas que, aunque positivas, son mejorables, pues parte de ellas son más facultades que obligaciones, y, en todo caso, para ver su efectividad habrá que ver lo que se considera finalmente vulnerabilidad a la hora de proveer de vivienda alternativa.

V. CONCLUSIONES

El Parlamento Europeo ha abogado por la protección del derecho a la vivienda como derecho fundamental. Esta formulación sería deseable si tenemos en cuenta que, aunque este derecho está protegido en las constituciones de algunos Estados miembros, no se considera en general un derecho fundamental, sino una obligación de los poderes públicos. Este es el caso en España, donde, si bien la ley por el derecho a la vivienda reafirma este derecho, no ha establecido un mecanismo que permita exigir el acceso a una vivienda.

Respecto a la vivienda social, el Parlamento Europeo también ha considerado que «el acceso a la vivienda social constituye un derecho fundamental». Por su parte, la ley contiene medidas importantes sobre la vivienda social o protegida, al disponer que se establecerá para el suelo de reserva para vivienda de protección pública un porcentaje de vivienda de protección pública de alquiler de al menos el 50%, y al introducir medidas relativas a la descalificación de la vivienda protegida. En este sentido, la vivienda social o protegida de alquiler permite una mayor circulación y disponibilidad de este tipo de vivienda.

En el ámbito de la UE los modelos de vivienda social son diversos, y algunos se han visto afectados por la política de la Comisión en materia de los Servicios de interés económico general, entre los que se encuentra la vivienda social. Sin embargo, desde otras instituciones de la UE se ha pedido que no se restrinja la definición de vivienda social.

En algunos Estados miembros existe un modelo de vivienda social gestionado por asociaciones de vivienda de lucro limitado. El modelo de asociaciones de vivienda sería uno de los modelos que podría adoptarse en España y que la ley menciona, si bien sin mucha concreción. La posibilidad de gestión de vivienda social por asociaciones sin ánimo de lucro la recoge en la definición de vivienda social. En todo caso, es importante que se avance en una

concepción de la vivienda protegida como vivienda de alquiler, teniendo en cuenta los diferentes modelos existentes en nuestro entorno.

Estamos de acuerdo con el Comité Económico y Social Europeo en que la Comisión debe revisar lo relativo al grupo destinatario de una vivienda social en el contexto de los servicios de interés económico general para que no se restrinja la definición de vivienda social existente en los diversos Estados miembros. Además, debe prestarse atención al hecho de que parte de la población tiene ingresos que, sin ser muy elevados, le impiden acceder a la vivienda social, entendida como vivienda destinada a personas con ingresos muy reducidos. Teniendo en cuenta las condiciones actuales, esos sectores tampoco pueden acceder a la vivienda a precio de mercado.

Es importante avanzar en el entendimiento de que el problema de acceso a la vivienda no se limita solo a los grupos considerados como desfavorecidos, y que debe existir vivienda asequible para todas las personas. La situación actual del mercado de la vivienda no hace posible que ese derecho se pueda ejercer por sectores sociales con ingresos medios que superan los mínimos exigidos para la vivienda social.

En el contexto español, podría deducirse de la ley que la vivienda asequible incentivada, que se define como una vivienda diferenciada de la vivienda protegida, permitiría proveer de vivienda a estas personas, si bien esto no puede saberse hasta que se establezca una regulación más específica, pues la ley solo indica que está destinada a personas que no pueden acceder a una vivienda a precio de mercado y que es diferente a la vivienda protegida.

Otras medidas importantes que establece la ley están en relación con los desahucios, respecto a los cuales el Estado tiene obligaciones derivadas del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. En concreto, la obligación de adoptar todas las medidas necesarias, en la mayor medida que permitan sus recursos, para proporcionar una vivienda cuando se produzca un desalojo. En este sentido, la ley establece que, en algunos casos, y cuando haya situación de vulnerabilidad, se presente una propuesta de alternativa de vivienda. Aunque son medidas positivas, su efectividad dependerá de su implantación práctica y de las posibilidades de proveer de vivienda alternativa. Por otra parte, dependerá también de qué personas se consideren vulnerables a estos efectos.

VI. BIBLIOGRAFÍA

- BALAGUER PÉREZ, Amalia. *El derecho a la vivienda en el derecho constitucional europeo*. Cizur Menor: Thomson Reuters Aranzadi, 2018.
- BOSCH MEDA, Jordi y TRILLA BELLART, Carme. «¿Un parque de alquiler social en España? Reflexiones para su futura creación». En *Regular los alquileres. La lu-*

- cha por el derecho a una vivienda digna en España*, coordinado por Albert Noguera Fernández, 133-172. Valencia: tirant lo blanch, 2022.
- GARCÍA MACHO, Ricardo Jesús. «Los derechos fundamentales sociales y el derecho a una vivienda como derechos funcionales de libertad». *Revista catalana de dret públic*, n.º 38 (2009): 67-96.
- GARCÍA PÉREZ, Eva, JANOSCHKA, Michael. «Derecho a la vivienda y crisis económica: la vivienda como problema en la actual crisis económica». *CYTET XLVIII* (188) (2016): 213-228.
- GHEKIÈRE, Laurent. «Le développement du logement social dans l'Union européenne». *Revue des politiques sociales et familiales*, 94 (2008): 21-34.
- LAFFAIRE, Maria, TUCAT, Pablo. «Políticas de oferta para mejorar el acceso a la vivienda de alquiler en España». *esade, ksnet* (2021).
- LAMPEA LLOP, Núria. *La gestión de la vivienda social en clave europea*. Valencia: tirant lo blanch, 2022.
- MACHO CARRO, Alberto. «La tutela del derecho a la vivienda en la doctrina del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas (comentario a los dictámenes de febrero de 2021 sobre las comunicaciones 85, 54 y 48/2018)». *Revista de Estudios Europeos*, volumen 80, julio-diciembre (2022): 219-230.
- MACMILLAN, C. Michael. «Social versus Political Rights». *Canadian Journal of Political Science / Revue canadienne de science politique*, Vol. 19, No. 2 (1986): 283-304.
- MUNDT, Alexis. «Privileged but challenged. The State of Social Housing in Austria in 2018». *Critical Housing Analysis*, Volume 5, Issue 1 (2018): 12-25.
- NASARRE-AZNAR, Sergio, FTÁČNIK, Milan, LAMBEA-LLOP, Núria, RASNAČA, Līga. *Concrete actions for social and affordable housing in the EU*. Bruselas: FEPS, 2021.
- NASSARE AZNAR, Sergio. «El Proyecto de Ley de vivienda 2022». *Informes y papeles del Grupo de Trabajo Mixto Covid-19. Apuntes 2022/11, Fedea* (2022).
- PAREJA-EASTWAY, Montserrat y SÁNCHEZ-MARTÍNEZ, Mª Teresa. «El sistema de vivienda en España y el papel de las políticas: ¿qué falta por resolver?». *Cuadernos económicos de ICE*, N.º 90, (2015): 150-174.
- PITTINI, Alice, TURNBULL, Dara, YORDANOVA, Diana, con la participación de Kössl, Gerald, Gutheil-Knopp-Kirchwald, Gerlinde, Råberg Tingey, Solveig, Pihlaja, Vilma, Parkkonen, Jouni. *Cost-based social rental housing in Europe. The cases of Austria, Denmark, and Finland*. Housing Europe y The Housing Agency, en colaboración con GBV, BL y KOVA, 2021.
- RODRÍGUEZ ACHÚTEGUI, Edmundo. «Derecho a la vivienda: De principio rector a derecho subjetivo». *Revista Aranzadi Doctrinal*, n.º 8/2015, parte Tribuna (2015).
- WALDRON, Jeremy. «Homelessness and the Issue of Freedom». *UCLA Law Review*, Vol. 39 (1991).