

# Derecho a la vivienda en los países del sur de Europa: entre el compromiso internacional y la realidad de la exclusión residencial

The right to housing in southern European countries: between international commitment and the reality of housing exclusion

Fecha de recepción: 16-05-23

Fecha de aceptación: 31-05-23

Sumario: RESUMEN.—ABSTRACT.—I. INTRODUCCIÓN.—II. LA RELACIÓN ENTRE EL SISTEMA DE BIENESTAR Y EL MODELO DE PROVISIÓN RESIDENCIAL.—III. EL COMPROMISO INTERNACIONAL SOBRE EL DERECHO A LA VIVIENDA.—3.1. El derecho a la vivienda en la Carta Social Europea Revisada (1996).—3.2. El derecho a la vivienda en la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea.—IV. RASGOS CARACTERÍSTICOS DEL MODELO RESIDENCIAL DEL SUR DE EUROPA.—4.1. Emancipación tardía: uno de los rasgos de los países del sur.—4.2. La propiedad como tenencia mayoritaria.—V. ENTRE LOS COMPROMISOS RATIFICADOS Y LA REALIDAD: MANIFESTACIONES DE LA EXCLUSIÓN DE LA VIVIENDA EN EL SUR DE EUROPA.—5.1. Sobrecarga del coste de la vivienda como factor explicativo.—5.2. Calidad de la Vivienda: tener un techo no significa tener cubierto el derecho a la Vivienda adecuada.—5.2.1. Hogares en situación de hacinamiento.—5.2.2. Tener goteras y humedades, pasar frío y carecer de instalaciones básicas.—VI. LA EXCLUSIÓN EXTREMA: EL SINHOGARISMO O SITUACIÓN DE CALLE.—VII. LAS RESPUESTAS ESPECÍFICAS DESDE ITALIA, GRECIA Y ESPAÑA.—VIII. PROGNOSIS Y ALGUNAS REFLEXIONES FINALES.—IX. REFERENCIAS.

## RESUMEN

*La vivienda desempeña un papel clave en el bienestar de los hogares y en el desarrollo económico y social de cada país. Además, es fundamental para la salud y la integración social de sus habitantes. Por ello, los gobiernos cuentan con un conjunto de políticas que*

---

\* Investigadora en CENIE y profesora universidad Carlos III de Madrid. <https://orcid.org/0000-0003-3445-0651>

regulan la producción y el acceso a la vivienda. En cada sistema de Bienestar, la política de vivienda no sólo depende de cómo se concibe el papel del Estado, sino de una serie de circunstancias ligadas a su forma de desarrollo político, social y económico. El funcionamiento del sistema residencial de los países del sur de Europa, donde la familia juega un rol que no aparece en otros países, dan lugar a una serie de particularidades que conviene analizar en relación con los compromisos internacionales a los que estos están sujetos.

Lo cierto es que el derecho a la vivienda se considera un derecho fundamental, y así lo establece la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, en particular en su artículo 34.3. También el Pilar Europeo de Derechos Sociales incluye el acceso a la vivienda social como parte del mismo. Sin embargo, el análisis de los datos señala escasa efectividad o cumplimiento de la aplicación de este llamado Derecho a la Vivienda en el sur de Europa, donde la desigualdad tiene un impacto más profundo sobre las condiciones de vivienda.

El artículo utiliza una combinación de metodología doctrinal y comparativa a partir de datos de EUROSTAT y la OCDE para analizar la situación de la vivienda en Italia, Grecia y España con el fin de hacer visible la necesaria relación entre lo que se afirma en los compromisos internacionales, la realidad de los datos en los países seleccionados y la posición de cada país ante tales situaciones.

**PALABRAS CLAVE:** Vivienda, Derecho a la vivienda, Estado de bienestar, exclusión residencial.

## ABSTRACT

*Housing plays a key role in the well-being of households and in the economic and social development of each country. It is also fundamental to people's health and social integration. For this reason, governments have a set of policies that regulate the production of and access to housing. In each welfare system, housing policy would depend not only on a predetermined image of the role of the state, but also on a series of circumstances linked to its form of political, social, and economic development. The functioning of the housing system in southern European countries, where the family plays a role that does not appear in other countries, gives rise to a series of particularities that should be analyzed in relation to the international commitments to which they are subject.*

*It is true that the right to housing is considered a fundamental right, and this is established in the Charter of Fundamental Rights of the European Union, in Article 34.3, and the European Pillar of Social Rights includes access to social housing as part of it. However, the analysis of the data points to little effectiveness or enforcement of this so-called Housing Right in Southern Europe, where inequality has a more profound impact on housing conditions.*

*The article uses a combination of doctrinal and comparative methodology using Eurostat and OECD data to analyze the housing situation in Italy, Greece and Spain to make visible the necessary relationship between what is stated in international commitments, the reality of the data in the selected countries and the national responses to such situations.*

**KEYWORDS:** Housing, Right to housing, Welfare state, housing exclusion.

## I. INTRODUCCIÓN

La vivienda desempeña un papel clave dentro del complejo entramado social. Conformar una estructura particular en cada país en relación con su sistema de bienestar, pero también con los valores y las normas sociales de la sociedad en la que se encuentra (Lebrusán Murillo 2019b). Además de ofrecer protección y seguridad física, la vivienda cumple importantes funciones sociales, tiene un impacto directo sobre la salud física y mental (Bratt, Stone, & Hartman 2006), genera sentimientos de pertenencia y sirve como espacio de reconocimiento cultural (Lebrusán Murillo 2017). Es un aspecto determinante para la salud y es fundamental para la integración social. Por otra parte, es un requisito fundamental para ejercer el acceso a los derechos básicos.

Por estas y otras razones, la vivienda ocupa un lugar central en las políticas de cada país y diferentes tratados internacionales hacen referencia al “derecho a la vivienda”, considerando la vivienda como un derecho humano económico, social y cultural. Ha sido codificado en un amplio abanico de instrumentos jurídicos internacionales en el seno de las Naciones Unidas, como la Declaración Universal de los Derechos Humanos (DUDH, 1948) o el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC, 1966), entre otros. También se considera un derecho en el Consejo de Europa y en la Unión Europea, tal y como establecen el Convenio Europeo de Derechos Humanos (1950) y el artículo 34.3 de la Carta de los Derechos Fundamentales (CDF). La vivienda también aparece como un derecho asociado a la ciudadanía en diferentes constituciones de países europeos.

Sin embargo, estas declaraciones y compromisos, clasificados bien como derechos o como principios rectores, no han reforzado una aplicación real ni garantizado la cobertura de las necesidades residenciales. De hecho, en los últimos años el coste de la vivienda ha seguido una tendencia al alza, mientras que los salarios y los presupuestos familiares se han ido reduciendo. Esta situación explica un aumento de la vulnerabilidad social en Europa y de la vulnerabilidad residencial que afecta a la población más pobre del Sur de Europa<sup>1</sup>, entre cuyos países se encuentran Italia, Grecia y España. En los tres países mencionados, la crisis financiera de 2008 y la de 2012 empeoraron las condiciones de la vivienda y conformaron un contexto de enorme dificultad para la parte más baja del espectro social, empujando a muchas personas que hasta entonces no pertenecían a comunidades marginadas a quedarse sin hogar (Arapoglou & Gounis 2017). En las últimas décadas, los gobiernos han aumentado el gasto público en subsidios de vivienda, mientras que ha disminuido la inversión de capital dirigida a la oferta de viviendas asequibles

---

<sup>1</sup> Más allá de la intervención del Estado, cada vez cobra más fuerza la consideración de que existe un Sistema de Bienestar específico de los países del Sur de Europa, en el que la intensidad de intervención de cada uno de los elementos del sistema y la relación entre ellos tiene expresiones diferentes a las que se dan en el resto de los países europeos (Leal Maldonado 2001).

(UNECE, 2021), sin que el referido aumento haya supuesto una solución a ciertas manifestaciones de la exclusión residencial. El derecho a la vivienda no se está cumpliendo.

Lo cierto es que, si la violación del derecho a la vivienda compromete la integridad física y mental, la salud, y menoscaba el derecho al trabajo, a la educación y a la participación social (Pisarello 2009), también está señalando la ineficiencia del sistema de bienestar y de las políticas de los países. La reflexión que se presenta en este artículo cobra especial importancia a la luz de la recientemente aprobada Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda, y al debate actual en torno a la cuestión de la vivienda en España. Sin duda, dicha Ley supone un hito en la actual etapa democrática, ya que se trata de la primera norma nacional que desarrolla el derecho constitucional a una vivienda digna y adecuada. Si bien este trabajo no pretende ahondar en el análisis de esta Ley ni alude a los distintos aspectos del debate que ha suscitado a la misma, o a qué cuestiones podrá (o no) dar respuesta, la autora del trabajo considera que la reflexión y los datos aquí contenidos podrían ayudar a comprender algunos aspectos centrales en torno a la misma, así como la necesidad de configurar mecanismos más efectivos para responder al derecho a la vivienda adecuada de los habitantes del sur de Europa. Estos son países caracterizados por una serie de rasgos similares entre los que destaca una cuestión clave: la ineficiencia en la respuesta a las necesidades residenciales.

Cabe señalar que el objeto de este artículo no es el de realizar un análisis exhaustivo de la normativa internacional, sino la de poner en contexto las líneas de actuación con los datos, a fin de visibilizar la necesaria relación entre lo que dicen los compromisos internacionales, la realidad de los datos en los países seleccionados y las respuestas nacionales ante tales situaciones. El resultado nos permite apuntar a los espacios de vacío en esa interacción.

La metodología utilizada en este informe es distributiva y normativa, basada en análisis descriptivos procedentes de fuentes de la OCDE y Eurostat. Es importante señalar que existe una notable limitación en los datos disponibles sobre vivienda y un retraso en la publicación de estos (especialmente en el caso de Italia) que dificultan no solo la comparativa, sino que dificultan la comprensión de algunas dimensiones.

La estructura de este artículo es la siguiente: en primer lugar (apartado II), se expone el planteamiento teórico sobre las diferentes concepciones de modelo residencial en relación con el régimen de bienestar en el sur de Europa. El apartado III refiere las consideraciones europeas respecto al derecho a la vivienda. A continuación, el apartado IV expone las características definitorias de los sistemas residenciales del sur y, seguidamente, los apartados V y VI analiza diferentes manifestaciones que muestran cómo el derecho a la vivienda adecuada, a pesar de los compromisos referidos, no se están cumpliendo en los países analizados. El apartado VII expone las diferentes respuestas de los países ante esta desigualdad constatada. El último apartado plantea una serie de reflexiones finales y expone cierta prognosis de los riesgos a futuro.

## II. LA RELACIÓN ENTRE EL SISTEMA DE BIENESTAR Y EL MODELO DE PROVISIÓN RESIDENCIAL

Los Estados del bienestar pueden identificarse con los sistemas generales de bienestar social. Hablar de Estado de bienestar equivale a un modelo general de organización estatal y social según el cual cada gobierno proporciona determinados servicios o garantías sociales dirigidas a mejorar el bienestar social y la calidad de vida de la población. Entre el grueso de las intervenciones, las que más explícitamente afectan a la calidad de vida de la ciudadanía son los servicios públicos (sanidad, educación, servicios sociales...), las transferencias sociales (como las pensiones), las intervenciones reguladoras (normas y sanciones) y las intervenciones públicas (Navarro 2004). La comprensión de los sistemas residenciales y, en concreto, de la política de vivienda en los distintos países, concebida como una forma concreta de política social, requiere el conocimiento del tipo de Estado de Bienestar en el que se inscribe y, más en general, del Sistema de Bienestar en el que se inserta la intervención del Estado (Leal Maldonado 2001).

En muchos países el bienestar no lo proporciona exclusivamente el Estado, sino que éste sería resultado de una combinación de servicios independientes, voluntarios, mutualistas y gubernamentales. En ocasiones, el Estado o el gobierno pueden actuar a la vez como coordinador de la prestación y proveedor de último recurso, o bien delegar la prestación en organizaciones benéficas, sociales o privadas (apoyándolas económicamente); en este último caso, algunos autores utilizan el término “sociedad del bienestar”.

Según la categorización más conocida de los países desarrollados<sup>2</sup> (Esping-Andersen 1990; 1999), existirían cuatro grandes categorías de países, ordenados según el papel decreciente de la intervención y participación pública: a) Estados socialdemócratas del bienestar, caracterizados por el pleno empleo, lo que permite financiar un sistema de igualdad y universalidad, con una adecuada cobertura de las necesidades sociales (incluida la conciliación de la vida familiar y laboral); b) Estados corporativistas (concertados), con un sistema mixto, en el que la cobertura corre a cargo del Estado

---

<sup>2</sup> Es importante reseñar que la primera clasificación establecida por Esping-Andersen, base de trabajos posteriores en esta línea en todo el mundo, fue duramente criticada por dejar fuera las particularidades del sistema mediterráneo. Como respuesta a las críticas, Esping incluyó a los países del sur de Europa en su obra posterior “Fundamentos sociales de las economías postindustriales”. En particular, señaló que los países del sur de Europa tenían un modelo de bienestar distintivo basado en los lazos familiares y en la provisión informal de bienestar de forma mucho más rudimentaria que los del resto de Europa. Estos sistemas, que podrían denominarse Estados de bienestar mediterráneos, también se caracterizaban por un sistema de bienestar público más débil y por la dependencia de la familia como fuente principal de protección social (Esping-Andersen, 1999). Este sistema podía conducir inevitablemente a una mayor desigualdad de género, ya que se consideraba que las mujeres eran las principales proveedoras de cuidados y, como tales, las encargadas de prestar apoyo no remunerado a las familias.

y del mercado (dando lugar a bolsas de desigualdad); c) Estados liberales, que garantizan unos mínimos para las rentas bajas, pero se caracterizan por una fuerte estigmatización; y d) el sistema de bienestar rudimentario, que guarda muchas similitudes con el sistema liberal, aunque el sistema de protección es aún más residual, o incluso inexistente (Trilla 2001). España, Grecia e Italia se encontrarían en una etapa de transición entre este grupo y el liberal, con un bajo desarrollo de los servicios sociales y una escasez de políticas familiares. Estas diferencias en la cobertura del sistema de bienestar se han compensado con fórmulas de solidaridad familiar que han llevado a la configuración de regímenes de bienestar con ese “familismo” propio del Sur (Trilla 2001; Flaquer 2000).

El importante papel que desempeña la familia en el sistema de bienestar del sur de Europa se manifiesta en la internalización de la prestación solidaria de servicios, como los cuidados o la ayuda para acceder a la vivienda (Leal Maldonado 2001). Más allá del papel central de la familia, autores como Ferrera (1996) señalan una gran fragmentación y polarización interna en el programa de mantenimiento de los ingresos, una ruptura con la tradición corporativista mediante un sistema de asistencia sanitaria universal y una distribución selectiva de las prestaciones en metálico que favorecen el clientelismo y las redes clientelares. En el ámbito político y económico, el clientelismo es elevado, lo que se traduce en una baja confianza en las instituciones y que ha facilitado la proliferación de una economía informal. Esto tiene consecuencias como la disminución de los ingresos públicos y la consiguiente debilidad del Estado del bienestar. En esta situación, el mercado goza de un amplio grado de libertad y existen bajos niveles de desmercantilización.

Respecto a la vivienda, y si bien diferentes investigaciones han intentado mostrar cómo los distintos tipos de sistemas de bienestar producen efectos diferentes en las políticas sociales, la política de vivienda se sigue manteniendo en un segundo lugar. En este sentido, Kemeny y su metateoría de la vivienda es una piedra angular para entender el papel de la política de vivienda en el sistema de bienestar. Los diferentes sistemas sociopolíticos sientan las bases de la relación entre mercado y política, dando lugar a una configuración diferenciada de la oferta residencial (Trilla 2001; Kemeny 2013; Balchin 2013; Kemeny 2001), que para Kemeny es la expresión de cómo se percibe la libertad de elección residencial. Así, y según su clasificación: *El resultado es una jerarquía de países, en la que los que se encuentran en la parte inferior y minimizan las posibilidades de elección son los que han optado por el fomento unilateral de la vivienda en propiedad o en alquiler; un grupo intermedio en el que las mismas dos formas de tenencia constituyen alternativas; y un grupo de sociedades en la parte superior en las que se fomentan varias alternativas* (Kemeny 2001, p. 193). Esta libertad, tal y como la describe Kemeny, podría percibirse tanto en términos de elección de tenencia de la vivienda como de posibilidad de alternancia o movilidad residencial entre diferentes tenencias: *La primera diferencia es que en*

*el primer caso la libertad se define en términos de derechos sobre la vivienda, mientras que en el segundo se define en términos de libertad de elección entre diferentes formas de tenencia, tanto en términos de elección inicial como en términos de capacidad posterior para moverse libremente entre ellas.* (Kemeny 2001, p. 193).

Siguiendo las premisas anteriores, Barlow y Duncan (Barlow y Duncan 1994) clasificaron los regímenes de bienestar en orden decreciente según la intervención e implicación pública en vivienda y su eficiencia. Según esta clasificación: el régimen socialdemócrata se caracteriza por la desmercantilización y una fuerte intervención pública en la vivienda, limitando el beneficio privado en el sector y siendo el alquiler y las cooperativas una alternativa para toda la población; en el régimen corporativista tradicional o concertado la intervención de la ayuda pública sería más abierta y menos simbólica, manteniendo, eso sí, las divisiones sociales existentes; en el régimen liberal, la intervención directa en la vivienda se limitaría a la provisión de viviendas para la población que no puede acceder al mercado. En este régimen, y siguiendo ciertas lógicas sociales, los beneficiarios cargan con un estigma (Flaquer 2000; Trilla 2001). Estos países establecen incentivos para el acceso a la propiedad (siguiendo la idea del *Right to Buy*), lo que supone en realidad un impulso al desarrollo del mercado inmobiliario y del sector de la construcción, favoreciendo así el desarrollo de grandes promotores y entidades de crédito. Esta medida, con el objetivo de mantener el consumo antes que incentivar realmente la producción, tiene diversos efectos negativos, como sería la *mercantilización de la vivienda*<sup>3</sup>.

A los anteriores se añadiría un cuarto grupo, el que había sido calificado como régimen rudimentario, y que parte de una débil tradición de provisión pública de vivienda. En estos países, la autopromoción basada en una red familiar ampliada sustituye a menudo el papel del Estado. Grecia y Portugal serían los arquetipos, mientras que España se encontraría en transición de este grupo a un sistema más liberal. Italia se encontraría en una posición intermedia entre el rudimentario y el corporativista (Barlow y Duncan 1994)<sup>4</sup>. En todos ellos, la política de vivienda no sólo dependería de una imagen predeterminada del papel del Estado, sino de una serie de circunstancias liga-

<sup>3</sup> Al respecto, véase: Delclós et al. 2023.

<sup>4</sup> Es importante reseñar que la primera clasificación establecida por Esping-Andersen, base de trabajos posteriores en esta línea en todo el mundo, fue duramente criticada por dejar fuera las particularidades del sistema mediterráneo. Como respuesta a las críticas, Esping incluyó a los países del sur de Europa en su obra posterior "Fundamentos sociales de las economías postindustriales". En particular, señaló que los países del sur de Europa tenían un modelo de bienestar distintivo basado en los lazos familiares y en la provisión informal de bienestar de forma mucho más rudimentaria que los del resto de Europa. Estos sistemas, que podrían denominarse Estados de bienestar mediterráneos, también se caracterizaban por un sistema de bienestar público más débil y por la dependencia de la familia como fuente principal de protección social (Esping-Andersen, 1999). Este sistema podía conducir inevitablemente a una mayor desigualdad de género, ya que se consideraba que las mujeres eran las principales proveedoras de cuidados y, como tales, las encargadas de prestar apoyo no remunerado a las familias.

das a la forma de desarrollo político, social y económico de estos países (Leal 2005, Bosch, 2015). Por este motivo, en este análisis se cogen como referencia un ejemplo-país de cada grupo (Grecia como arquetipo; España como país en transición; Italia como país en posición intermedia) y todos ellos como caracterización del sistema específico del sur de Europa.

Desde el punto de vista del derecho a la vivienda, este implica unos derechos mínimos legalistas para los hogares con menos recursos. Si estamos ante una política de vivienda universal, el derecho a la vivienda se considera mejor como un “derecho social” en el sentido que establecía Marshall, como una obligación del Estado hacia la sociedad en su conjunto (Bengtsson 2001). Se puede afirmar que los países del sur de Europa depositaron la cuestión de la vivienda principalmente en su institución informal familiar y como responsabilidad individual, en lugar de considerar el derecho a la vivienda una responsabilidad pública.

### III. EL COMPROMISO INTERNACIONAL SOBRE EL DERECHO A LA VIVIENDA

El Derecho a la Vivienda es considerado como un derecho humano económico, social y cultural dirigido a alcanzar la igualdad. Está conformado tanto por libertades como por derechos: las libertades incluyen la protección contra los desalojos forzados y la destrucción y demolición arbitrarias del propio hogar; el derecho a no sufrir injerencias arbitrarias en el hogar, la intimidad y la familia; y el derecho a elegir la propia residencia, a determinar dónde vivir y a la libertad de circulación. Los derechos incluyen la seguridad de la tenencia; la restitución de la vivienda, la tierra y la propiedad; el acceso igualitario y no discriminatorio a una vivienda adecuada; la participación en la toma de decisiones relacionadas con la vivienda a nivel nacional y comunitario.

Ha sido codificado por una amplia gama de instrumentos jurídicos internacionales en el ámbito de las Naciones Unidas (Declaración Universal de Derechos Humanos, Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, entre otros).

Desde la perspectiva de la Unión Europea, la Carta de los Derechos Fundamentales no contempla un derecho concreto a la vivienda, si bien, con el fin de combatir la exclusión social y la pobreza, la Unión reconoce el derecho a una ayuda social y a una ayuda de vivienda para garantizar una existencia digna a quienes no dispongan de recursos suficientes, según las modalidades establecidas por el Derecho de la Unión y por las legislaciones y prácticas nacionales (art. 34.3 CDFU). Más recientemente, el Pilar Europeo de Derechos Sociales, presentado en la primavera de 2017, incluye el acceso a la vivienda y la asistencia para las personas sin hogar como parte del capítulo III (Protección e inclusión social).



### **3.1. El derecho a la vivienda en la Carta Social Europea Revisada (1996)**

La inclusión del derecho a la vivienda en la Carta Social Europea revisada (1996<sup>5</sup>) se considera uno de los mayores logros del Consejo de Europa, ya que expresa no sólo el reconocimiento de un problema social, sino la voluntad legal de resolverlo. No solo se establece que toda persona tiene derecho a vivienda, sino que este se reitera en diferentes apartados y se reconoce la necesidad de protección especial para grupos vulnerables, como serían las personas con bajos ingresos, las familias numerosas, las personas con discapacidades y personas en situación de exclusión social. En este tratado se entiende que una vivienda es adecuada si:

- es segura desde el punto de vista sanitario y de la salud. Es decir, que posea todos los servicios básicos, como: agua, calefacción, eliminación de residuos; instalaciones sanitarias; electricidad; etcétera; y que estén bajo control peligros específicos como, por ejemplo, la presencia de plomo o materiales de amianto.
- no está hacinada, entendiendo por hacinamiento que el tamaño de la vivienda no es adecuado teniendo en cuenta el número de personas que residen en ella y la composición del hogar.
- la seguridad en la tenencia está garantizada, lo que significa protección contra el desalojo forzoso y otras amenazas.

Además, una vivienda adecuada debe estar en un lugar que permita el acceso a los servicios públicos, al empleo, a los servicios sanitarios, a las escuelas y otras instalaciones sociales. Los Estados deben estar atentos a la hora de aplicar políticas de vivienda para evitar la segregación espacial o social de las minorías étnicas o los inmigrantes. El Comité subrayó que vivir en entornos segregados significa que habrá un acceso inadecuado a la escolarización, menos oportunidades de empleo o un acceso más difícil a las instalaciones médicas. Del mismo modo, un nivel de vivienda inadecuado conduce a una mala salud y a una mayor incidencia de enfermedades (Gailiute 2012). Sin embargo, y aun existiendo acuerdo sobre lo que implica una vivienda adecuada, la Carta deja a los Estados un margen de apreciación a la hora de determinar las medidas que deben adoptar para cumplir con las obligaciones que les impone la Carta Social Europea (Gailiute 2012).

---

<sup>5</sup> La Carta Social Europea (1961) no contiene ningún planteamiento sobre el derecho a la vivienda, que sí se incluyó tras su revisión en 1996.

### 3.2. El derecho a la vivienda en la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea

La Carta de los Derechos Fundamentales de la UE<sup>6</sup> (proclamada en 2000 y vinculante desde 2009<sup>7</sup>) supone un gran avance social. El acuerdo sobre la necesidad de una Carta de Derechos Fundamentales dota de mecanismos judiciales y políticos para hacer valer una serie de derechos. Es el salto de la búsqueda del equilibrio económico al equilibrio social.

Desde este nivel regional-europeo, el derecho a la vivienda se considera un derecho fundamental, como así lo establece el artículo 34.3. La inclusión de la vivienda en la Carta supone ir más allá de la unión económica y conseguir que la UE avance hacia un bienestar más inclusivo, reforzando no sólo el proyecto europeo sino también su legitimidad social ante los ciudadanos. Sin embargo, y ésta es la limitación fundamental, esta Carta se basa en un sistema de ratificación que permite a los Estados elegir las disposiciones que están dispuestos a aceptar como obligaciones jurídicas internacionales vinculantes e incluso el nivel de compromiso. Esto crea una tremenda limitación en términos de derecho a la vivienda, así como una diferencia geopolítica (desigualdad) en función de la voluntad de los países de garantizar el derecho a la vivienda. Además, y en cuanto a su naturaleza jurídica, estos principios y derechos no son directamente exigibles sino responsabilidad de cada Estado miembro, lo que en la práctica provoca notables diferencias por países a la hora de resolver las necesidades residenciales.

Evidentemente, la enunciación no es tan específica como la del Consejo de Europa. La referencia a la vivienda se incluye en el título III (Igualdad) en el artículo 34 (Seguridad y asistencia sociales) punto 3 y dice: “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 de la Unión y las legislaciones y prácticas nacionales”.

El compromiso de la UE de reforzar los derechos sociales se reafirma en el Pilar Europeo de Derechos Sociales, presentado en la primavera de 2017. Se basa en 20 principios clave, estructurados en torno a tres categorías: Igualdad de oportunidades y acceso al mercado laboral; Condiciones laborales justas; Protección e inclusión social. Incluye una referencia muy específica sobre la vivienda, aglutinando varios aspectos del cumplimiento del derecho a la vivienda. El artículo 19, de protección e inclusión social, establece: Vivienda y asistencia a las personas sin hogar: a) Se proporcionará a quienes lo necesiten acceso a una vivienda social o a una ayuda para la vivienda de buena calidad; b) Las personas

<sup>6</sup> El Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión proclamaron solemnemente el texto de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea en Niza, el 7 de diciembre de 2000.

<sup>7</sup> Con la entrada en vigor del Tratado de Lisboa en 2009, esta Carta pasó a ser jurídicamente vinculante.

vulnerables tienen derecho a una asistencia adecuada y a protección contra el desalojo forzoso; c) Alojamiento y servicios adecuados. Sin embargo, aunque el Pilar Europeo de Derechos Sociales puede potencialmente tener un impacto en las políticas de los Estados y expresar claramente un compromiso, no es jurídicamente vinculante. Sin embargo, sin presupuesto ni capacidad real, no importa la buena intención o el deseo, el documento se limita finalmente a la incapacidad de corregir el desequilibrio constitucional entre “el mercado” y “lo social” en el ordenamiento jurídico de la UE (Garben 2018).

Dicho esto, conviene recordar que existen dos instituciones principales en Europa que dan protección jurídica al derecho a la libertad de expresión, con diferentes limitaciones y potencialidades: el organismo encargado de proteger los derechos humanos y las libertades políticas en Europa es el Tribunal de Justicia de la Unión Europea y, en lo que respecta al Consejo de Europa, el Tribunal Europeo De Derechos Humanos<sup>8</sup>.

Como hemos señalado, la vivienda desempeña un papel decisivo en el bienestar de los hogares y en el desarrollo económico y social de todo país. A pesar de su importancia, la primacía del valor de la vivienda como bien de inversión y como motor de desarrollo económico han provocado un desequilibrio que se traduce en el aumento de la desigualdad social, y que es especialmente acusada en los países del sur de Europa. El siguiente apartado analiza los rasgos característicos del modelo residencial del sur de Europa.

#### IV. RASGOS CARACTERÍSTICOS DEL MODELO RESIDENCIAL DEL SUR DE EUROPA

La caracterización de los países del Sur de Europa como un grupo específico y diferenciado, con una propensión de la política de vivienda a optar por la inversión directa en dinero en lugar de en servicios (Leal 2005) es especialmente relevante, incluso si esta puede ser una interpretación con limitaciones, en la medida en que reconoce una provisión y un comportamiento residencial propios y distintivos. Todos ellos, y a pesar de, por ejemplo, establecer un modelo sanitario universal, se caracterizan por un débil sistema de seguridad social, bajo gasto social e ineficientes políticas de empleo. La familia, dada la ausencia de protección estatal, se configura así como un elemento clave en la provisión de bienestar y seguridad (Bosch, 2015).

Tanto en España, como en Grecia, como en Italia, la vivienda es un extremo débil del Estado del bienestar, que se complementa con la referida existencia de

---

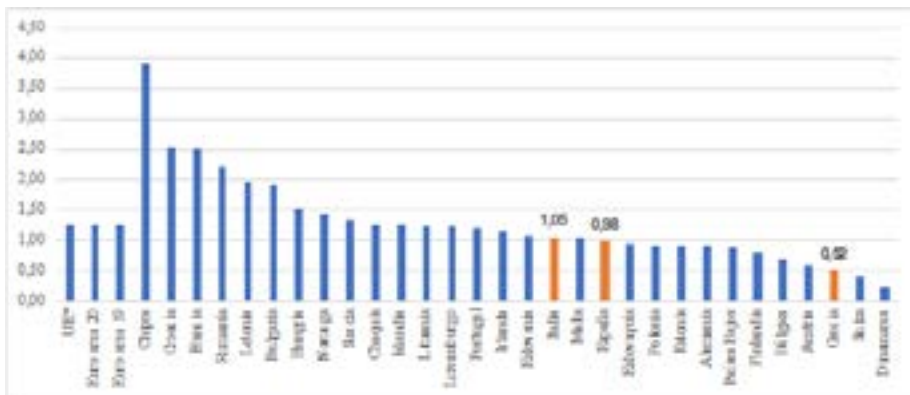
<sup>8</sup> Desde una perspectiva internacional debemos referirnos a la Corte Internacional de Justicia. Tiene una doble función: resolver, de conformidad con el derecho internacional, las controversias jurídicas que le sometan los Estados (casos contenciosos) y emitir opiniones consultivas (procedimientos consultivos) sobre las cuestiones jurídicas que le remitan los órganos y organismos especializados de las Naciones Unidas debidamente autorizados.

una mayor implicación de la familia y de la sociedad civil. Esta intervención familiar no se consideraría tanto una alternativa a la acción estatal, sino que ambas se complementarían y definirían su actuación en relación con la intervención de los otros elementos<sup>9</sup> (Maloutas et al. 2004). Estas diferencias en el modelo de provisión y concepción de la vivienda dan lugar, a su vez, a un sistema de comportamiento residencial distinto al del resto de Europa, entre los que destacan una emancipación más tardía y fórmulas de solidaridad familiar que coinciden con este “familismo” específico del Sur (Trilla 2001; Leal 2005; Flaquer 2000).

Como ya hemos referido, el sistema de vivienda de los países mediterráneos presenta características muy marcadas, con un alcance de la política de vivienda extremadamente limitado. Como diferentes autores han señalado, en el sur de Europa había mucha menos presión para proporcionar viviendas a la clase trabajadora debido al escaso desarrollo industrial, así como a la migración interna de los trabajadores. En consecuencia, se crearon sectores de vivienda social a menor escala, como parte de los deficientes sistemas de bienestar locales (Ferrera 1996; Maloutas et al. 2004). Las necesidades de vivienda en estos países se cubrieron en su mayoría mediante soluciones alternativas que sustituyeron a los sistemas de bienestar y que se basaron principalmente en las iniciativas de la propia población, los recursos organizativos y monetarios de sus familias y las políticas que hicieron viable lo anterior (Maloutas 2022).

El parque privado de alquiler es mínimo y el gasto total de las administraciones públicas en vivienda y en equipamiento comunitario sobre el Producto Interior Bruto (PIB) está entre los más bajos de la Unión Europea. En muchos países, el sistema de ayudas al pago de la vivienda ni siquiera está desarrollado y, cuando existe, tiende a orientarse hacia la promoción del acceso a la vivienda en propiedad.

Figura 1: Gasto total de las administraciones públicas en vivienda y en equipamiento comunitario sobre el Producto Interior Bruto, 2021.



Fuente: Eurostat.

<sup>9</sup> En el ámbito de los cuidados, sucedería lo mismo. Al respecto, véase Lebrusán, 2019c.

Esta falta de intervención pública da lugar a tres fenómenos interrelacionados, aunque no necesariamente interdependientes pero que, en cualquier caso, son manifestaciones de cómo se concibe la intervención sobre vivienda en el marco del Estado del bienestar de los países del sur de Europa. En primer lugar, este sistema de vivienda no facilita la transición residencial de los jóvenes (Iacovou, 2002; Allen et al., 2004; Emmanuel, 2012), por lo que las posibilidades de los jóvenes en el mercado de la vivienda acaban dependiendo exclusivamente de su inserción laboral y de su capacidad de apoyo familiar (Walther, 2006, Leal 2005). Por otra parte, hay una clara tendencia a la tenencia en propiedad, debido a las importantes desgravaciones fiscales y a un estrangulamiento de la oferta de alquiler (Lebrusán, 2019a), así como por la seguridad que esta tenencia presenta ante las fluctuaciones laborales (Leal 2005; Inurrieta 2010).

#### **4.1. Emancipación tardía: uno de los rasgos de los países del sur**

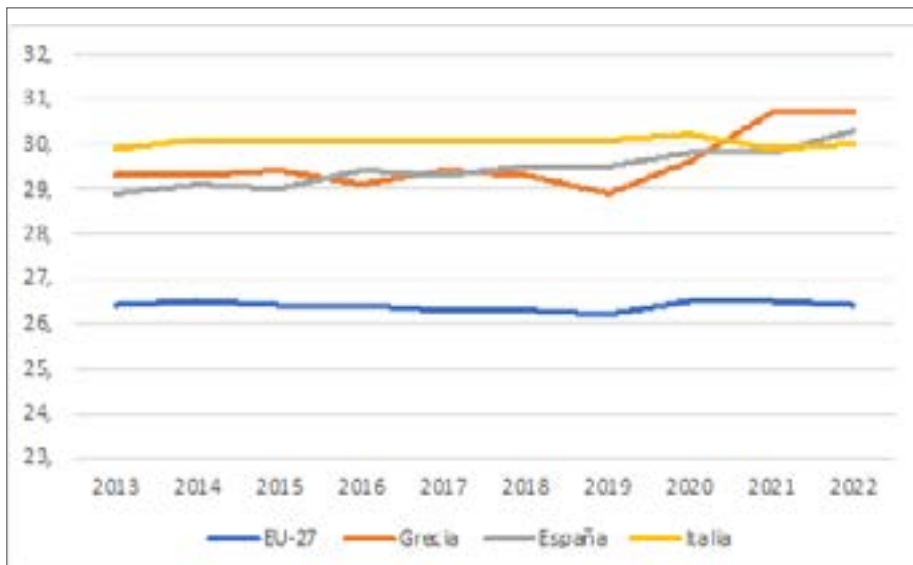
Abandonar el hogar paterno se considera un hito en la transición de la infancia a la edad adulta. Si bien algunos autores analizan este proceso de transición a la adultez en términos de una decisión de los propios jóvenes, desde una perspectiva más individualista (Arnett, 2004), otras perspectivas ponen el foco en el la importancia de la dimensión estructural, refiriéndose a las políticas del Estado del bienestar, la cultura, la familia o los condicionantes socioeconómicos (como el mercado laboral<sup>10</sup>), entre otras circunstancias que difieren según el contexto nacional y que estarían determinando los cursos vitales de los jóvenes (Bynner, 2005). Estos factores limitarían las posibilidades de los jóvenes de tomar decisiones y, por tanto, de elegir libremente y disponer de opciones para abandonar el hogar familiar.

En 2021 la edad media de los jóvenes que abandonan el hogar paterno en la UE se situaba en los 26,5 años, con un rango desde los 19,0 (Suecia) a los 33,6 (Portugal). En la mayoría de los países septentrionales y occidentales, los jóvenes abandonan el hogar paterno por término medio a los veinte o veinticinco años, mientras que en los países meridionales y orientales la edad media es a finales de la veintena o principios de la treintena. Los países del sur de Europa se caracterizan por un abandono del hogar paterno más tardío, con edades que parecen seguir además una tendencia al aumento y muy alejadas de las medias del conjunto de los países europeos.

---

<sup>10</sup> En el mercado laboral, la principal característica de los países mediterráneos es el alto nivel de desempleo, que a menudo es estructural. Esto se debe en gran medida a la falta de compromiso para alcanzar el pleno empleo, al déficit de inversión en actualización, innovación y tecnología, a la baja competitividad de las empresas y a las dificultades de las mujeres para conciliar la vida laboral y familiar, debido a la falta de ayudas sociales para paliar esta situación.

Figura 2. Edad media de emancipación de los jóvenes.



Fuente: EUROSTAT

En los países del sur, con una política de vivienda muy limitada y casi exclusivamente orientada a la propiedad, la incertidumbre que sufren los jóvenes en el mercado laboral —fruto de su flexibilización—, el deseo generalizado de acceder a la vivienda en propiedad —también considerada un bien económico—, las cuestiones culturales y la prolongación del periodo de estudios se complementan entre sí y ayudan a explicar este modelo de emancipación tardía (Bosch, 2015). Es muy común que la emancipación implique la compra de una vivienda gracias al ahorro previo que pueden realizar durante el periodo de convivencia con sus padres y, normalmente, con la ayuda de estos (Allen et al., 2004; Emmanuel, 2012). Obviamente, la situación es distinta para quienes proceden de hogares con menos recursos.

El aplazamiento general de la independencia financiera y social de los jóvenes retrasa la creación de los nuevos hogares. Esto contribuye a su vez al postergamiento de la maternidad, disminuyendo por tanto la descendencia final (Vinuesa, 2008), y al aplazamiento de otras decisiones vitales, con efectos negativos para los propios jóvenes —que ven reducidas su autonomía sus expectativas vitales y retrasada su transición a la vida adulta— pero también para el conjunto de la sociedad, que desaprovecha parte de su potencial (Echaves García 2015; Gentile 2013; CES, 2002).

## 4.2. La propiedad como tenencia mayoritaria

La seguridad de la tenencia es un componente central del derecho a una vivienda adecuada. Cualquier iniciativa relacionada con la vivienda, ya sea en el contexto de la renovación urbana, la gestión del suelo u otros proyectos relacionados con el desarrollo, o a la hora de abordar la recuperación tras conflictos o catástrofes, tendrá inevitablemente implicaciones para la seguridad de la tenencia; la falta de seguridad de la tenencia, tanto en la legislación como en la práctica, dificulta enormemente la protección contra los desalojos forzosos (Council [sin fecha]).

Por otra parte, cuando los recursos escasean, la propiedad de la vivienda es una de las formas más eficaces de combatir la pobreza (Lebrusán Murillo 2017). Esto refuerza en el imaginario social la idea de la propiedad como forma deseable de tenencia. Contribuyendo a esta creencia, encontramos en estos tres países un gran desarrollo de las políticas centradas en la promoción de la propiedad y la escasez de alternativas frente a la ausencia de un mercado de alquiler adecuado y asequible. Las casi inexistentes políticas de vivienda orientadas al alquiler se han centrado en la defensa de los derechos de los propietarios y no en los derechos de los inquilinos, no satisfaciendo, además, ni a unos ni a otros.

Así, la política de vivienda en España se caracteriza por un fuerte fomento de la propiedad en detrimento de formas alternativas de tenencia (Lebrusán Murillo 2017), y lo mismo ocurre en Grecia e Italia. Como resultado de estas políticas, los países del sur de Europa reflejan tasas de propiedad de vivienda más elevadas que otros países vecinos: en 2020, el 75.1 % de los hogares eran propietarios en España e Italia y el 73.9 % en Grecia, frente a un 70.0 % en la EU-27 (EU-SILC). En cuanto a los hogares propietarios sin pagos pendientes, los datos son más favorables para los griegos, ya que el 66,0 % son totalmente propietarios, frente al 59,9 % de los italianos y el 44,8 % de los españoles; la cifra desciende para la UE-27 al 43,5 %.

La presencia de inquilinos es obviamente menor (mismo porcentaje para Italia y España y un poco mayor para Grecia), y mucho más bajo, comparativamente, que en la UE-27.

Figura 3. Régimen de tenencia de la Vivienda, 2021.

	Propietario	Con hipoteca	Sin pagos pendientes	Inquilino	Alquiler a precio de mercado	Alquiler a bajo precio
<b>UE-27</b>	69,9	26,1	43,8	30,0	30,1	9,8
<b>Grecia</b>	73,3	11,8	61,5	26,1	26,7	6,3
<b>España</b>	75,8	30,7	45,0	24,9	24,2	8,5
<b>Italia</b>	73,7	16,0	57,8	24,9	26,3	8,7

Fuente: EU-SILC

Aunque la propiedad sin pagos pendientes es la más extendida entre la población del sur de Europa —en primer lugar, porque es la forma más segura de tenencia y, en segundo lugar, porque se asocia a un mayor bienestar en la vivienda (Lebrusán, 2017)—, no todos los hogares pueden acceder a la propiedad. Se observa además una disminución de la tendencia a la propiedad a lo largo del tiempo. Sin embargo, alquilar no es fácil: los arrendadores suelen estar autorizados a aceptar un depósito equivalente a 3 meses de alquiler, pero también existen depósitos más elevados, de hasta medio año de alquiler, y Grecia no cuenta con un nivel máximo de depósito específico.

En la situación específica de la tenencia de la vivienda para los jóvenes europeos, algunos analistas (Módenes, Fernández-Carro y López-Colás 2013) detectan cuatro tendencias divergentes en su experiencia residencial a partir de las condiciones de formación de los hogares en relación directa con la asequibilidad de la vivienda, y el peso del acceso rápido a la propiedad. Según su análisis, los países nórdicos combinan facilidad para la formación de hogares, asequibilidad de la vivienda y cierto equilibrio en la tenencia. Los países mediterráneos y la mayoría de los orientales tienen considerables dificultades residenciales y la propiedad no es tan representativa entre la población joven. En los países continentales del noroeste, encabezados por Alemania y Francia, tanto la formación de hogares como la accesibilidad a la vivienda son fáciles, con una baja presencia de propiedad. El cuarto grupo incluye algunos países de Europa del Este, quizá todavía más cercanos a su pasado reciente, donde la formación de hogares y el acceso a la vivienda no son fáciles, pero se realizan básicamente a través de la propiedad de la vivienda, probablemente en condiciones especiales (Módenes, Fernández-Carro y López-Colás 2013).

Al calcular las tasas de tenencia-principalidad entre los jóvenes, los países mediterráneos ya no aparecen como países de propiedad muy elevada y llegan a este punto con gran dificultad. El apoyo familiar, incluida la coresidencia dilatada con la familia de origen, sería la opción residencial más importante. Es posible que la expansión de la financiación hipotecaria y la inflación del precio de la vivienda hayan hecho que las estrategias familiares evolucionen, por ejemplo, desde la intervención directa de la familia en la provisión de una vivienda independiente hasta la acogida a largo plazo del joven en el hogar paterno (Módenes, Fernández-Carro y López-Colás 2013).

En relación con estos planteamientos, pero especialmente como resultado de la escasez de medidas en torno a vivienda y la incapacidad de estas, encontraríamos altos niveles de exclusión habitacional.



## V. ENTRE LOS COMPROMISOS RATIFICADOS Y LA REALIDAD: MANIFESTACIONES DE LA EXCLUSIÓN DE LA VIVIENDA EN EL SUR DE EUROPA

Respecto a los compromisos internacionales señalados (apartado III), Italia ratificó la Carta Social Europea revisada el 5 de julio de 1999, aceptando 97 de sus 98 apartados, incluido el artículo 31 sobre el derecho a la vivienda. El 3 de noviembre de 1997 aceptó el Protocolo Adicional que prevé un sistema de reclamaciones colectivas, pero aún no ha hecho una declaración que permita a las ONG nacionales presentar reclamaciones colectivas. Italia también es Estado parte del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) y ratificó su Protocolo Facultativo en febrero de 2015.

Por su parte, Grecia ha ratificado la Carta Social Europea Revisada el 18/03/2022 aceptando 96 de los 98 párrafos, incluido el párrafo 31 sobre el derecho a la vivienda. Aceptó el Protocolo Adicional que prevé un sistema de reclamaciones colectivas el 18/06/1998, pero aún no ha hecho una declaración que permita a las ONG nacionales presentar reclamaciones colectivas.

En cuanto a España, nuestro país ha firmado y ratificado recientemente la Carta Social Europea Revisada de 1996 y, en febrero de 2021, el Protocolo Adicional de 1995 que establece un Sistema de Denuncias Colectivas. Las ONG y los actores académicos relevantes en España llevan muchos años pidiendo la plena ratificación de la Carta Social Europea. Asimismo, España firmó el Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas (OP-ICESCR) que entró en vigor en 2013.

No obstante, y a pesar de estos compromisos, existen diferentes manifestaciones que demuestran que en estos países muchos ciudadanos no ven adecuadamente resueltas sus necesidades residenciales.

Antes de analizar estas manifestaciones, conviene analizar una cuestión clave que nos ayudarán a comprender la realidad de cada país: la sobrecarga del coste de la vivienda.

### 5.1. Sobrecarga del coste de la vivienda como factor explicativo

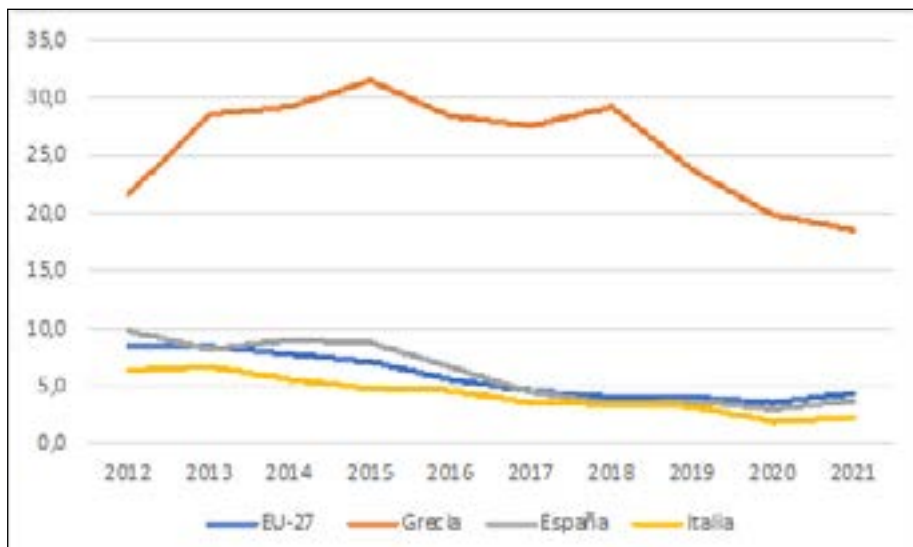
En 2019, los ciudadanos de la Unión Europea (UE) gastaron el equivalente al 12,3 % del PIB de la UE en vivienda, electricidad y combustibles (Eurostat, 2020). Además, más del 10 % de los ciudadanos de la UE gastaron más del 40 % de su renta disponible en vivienda (Banco Europeo de Inversiones, 2020). Esta proporción de los ingresos no ha dejado de aumentar en la mayoría de los países europeos, especialmente tras la fuerte subida de

los tipos de interés aprobados por el Banco Central Europeo. Numerosas familias están sufriendo una sobrecarga de gastos de vivienda que produce dificultades notorias en su vida cotidiana.

Eurostat define la tasa de sobrecarga del coste de la vivienda como el porcentaje de la población de un país que vive en un hogar en el que cualquier coste relacionado con la vivienda (hipoteca, préstamos, intereses, seguros y servicios públicos) supera el 40 % de su renta disponible. Esto se ha convertido en un problema importante para varios países de la Unión Europea en los últimos años. El elevado coste de la vivienda se ha convertido en un impedimento para alcanzar un buen nivel de vida para millones de europeos, provocando una creciente situación de desigualdad y exclusión social, especialmente en un escenario en el que la demanda de vivienda es alta, y los precios han subido en los últimos años. Los costes de la vivienda en determinadas zonas han superado significativamente el crecimiento de los ingresos, dejando a muchas familias con dificultades para llegar a fin de mes. Por ejemplo, en España, los salarios reales (es decir, la retribución, descontado el efecto de las subidas de precios) han sufrido una pérdida de poder adquisitivo del 5,3 % y la pérdida de poder adquisitivo de los italianos fue del 2,8 %, siendo la mayor en Grecia, del 7 % (OECD, 2023). Además, esta preocupación se ve acentuada por las actuales tendencias demográficas que están transformando la población europea, como el aumento de la desigualdad (Eurofound, 2023).

Entre nuestros países seleccionados, la tasa de sobrecarga es mucho más acusada para los griegos, tanto para los propietarios (con hipoteca o préstamo) como para los inquilinos (alquiler a precio de mercado) llegando al 19,2 % y al 79,2 %, respectivamente, y siendo 2020 el mejor dato desde el año 2012. A pesar de ello, en 2020 la tasa de sobrecarga del coste de la vivienda registraba los datos comparativos más elevados de la EU en Grecia, Bulgaria y Dinamarca. Por su parte, y a gran distancia de los datos anteriores, el 3,0 % de los propietarios con hipoteca o préstamo en España y el 1,9 % en Italia sufren esta sobrecarga del coste de la vivienda. En cuanto a los inquilinos españoles e italianos (alquiler a precio de mercado), el 35,9 % y el 28,1 % sufren sobrecarga del coste de la vivienda, respectivamente.

Figura 4. Sobrecarga del coste de la vivienda (población total, todos los regímenes de tenencia).



Fuente: EU-SILC

Sea cual sea la tenencia, la situación empeora para los más jóvenes: en Grecia, el 35,9 % de la población de 15 a 29 años sufre sobrecarga de costes de vivienda, al igual que el 8,3 % de los españoles y el 7,8 % de los italianos de ese mismo grupo de edad. Para todos los países y mismo grupo de edad, el análisis de la tendencia entre 2006 y 2020 muestra que 2014 fue el año con mayor sobrecarga por el pago de la vivienda.

Otra forma de ver si la vivienda es asequible es analizar la proporción del coste de la vivienda respecto de la renta total disponible<sup>11</sup>. Por término medio, en la UE en 2020 el 20,1 % de la renta disponible se dedicó a gastos de vivienda. Esto difiere entre los Estados miembros, alcanzando, de nuevo, los porcentajes más altos en Grecia (36,6 %) y siendo del 16,9 % en España y del 15,2 % en Italia.

Los atrasos en el pago de hipotecas, alquileres o facturas de servicios públicos son otro indicio de que los costes de la vivienda podrían ser demasiado elevados. Aunque los precios de la vivienda y los alquileres han aumentado durante el período 2010-2020, el porcentaje de personas que viven en hogares con retrasos en el pago de la hipoteca, el alquiler o las facturas de servicios públicos en la UE ha disminuido del 12,4 % en 2010 al 8,6 % en 2020. En general, los retrasos en los pagos han disminuido en 21 Estados miembros y

<sup>11</sup> La renta disponible incluye todas las rentas del trabajo (salarios por cuenta ajena y por cuenta propia); las rentas privadas procedentes de inversiones y propiedades; las transferencias entre hogares; todas las transferencias sociales recibidas en efectivo, incluidas las pensiones de vejez (Eurostat, estadísticas explicadas).

han aumentado en cinco. En 2020, las mayores cuotas se observaron en Grecia (36,5 %). En España era del 13,5 %.

El gasto en vivienda como porcentaje del gasto en consumo final de los hogares en 2019 (último año disponible) fue del 19,1 % para los griegos, del 22,0 % para los españoles (igual que la media de la UE) y del 22,5 % para los italianos.

En realidad, incluso sin abordar otras manifestaciones de los problemas residenciales que experimentan los ciudadanos de los países del sur de Europa, el no poder llegar a fin de mes tras el pago de la vivienda ya estaría incumpliendo lo establecido en la Carta de Derechos Fundamentales:

El artículo 34 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE, bajo el título IV: Solidaridad, reconoce el derecho a una ayuda social y a una ayuda de vivienda para proporcionar una existencia digna a todos aquellos que carezcan de medios adecuados, refiriéndose específicamente a la ayuda de vivienda. (European Union Agency for Fundamental Rights, n.d.)

## **5.2. Calidad de la Vivienda: tener un techo no significa tener cubierto el derecho a la Vivienda adecuada**

Diferentes factores influyen en la calidad de la vivienda, y algunos hogares se enfrentan a múltiples deficiencias en su vivienda. La calidad de la vivienda es una de las principales manifestaciones de la desigualdad, que repercute en la salud y la calidad de vida de las personas, afectando al bienestar del hogar e incluso a las relaciones sociales. El estado de la vivienda es especialmente crítico para los niños pequeños, ya que basan todo su desarrollo personal y sus trayectorias vitales en la vivienda (Provivienda, 2018) pero también es clave para la permanencia de las personas mayores en su entorno, lo que tiene diversos beneficios sobre su salud, su esperanza de vida y su sociabilidad (Lebrusán, 2019a; Gómez y Lebrusán, 2022; Lebrusán y Gómez, 2022). Además, supone un requisito fundamental para ejercitar el acceso a derechos básicos. Frente a esto, la vivienda inadecuada es uno de los factores que desencadenan los procesos de exclusión (Antón *et al.*, 2008) pues sus habitantes quedan en una situación de inferioridad estructural (Cortés, 2004).

No existe una definición consensuada de privación (grave) de vivienda o, siquiera, de malestar residencial en los países analizados. Eurostat define la privación residencial severa como la aparición simultánea de hacinamiento junto con, al menos, una de las siguientes medidas de privación de vivienda: la vivienda tiene goteras en el tejado, paredes, suelos o cimientos húmedos, o podredumbre en los marcos de las ventanas o en el suelo; la vivienda no tiene ni bañera ni ducha; la vivienda no dispone de inodoro con cisterna para uso exclusivo del hogar; la vivienda se considera demasiado oscura (ausencia de luz natural); o la vivienda no dispone ni de bañera, ni de ducha, ni de inodoro interior con cisterna.

### 5.2.1. Hogares en situación de hacinamiento

El hacinamiento se traduce en ausencia de intimidad, lo que puede provocar una reducción del bienestar subjetivo, estrés y mala salud mental. Además, varios estudios señalan los efectos negativos del hacinamiento en las viviendas sobre la salud y es especialmente negativo sobre los niños (Solari y Mare, 2012, Goux y Maurin, 2005). Sabemos, tras la pandemia COVID-19, que las personas que viven en viviendas superpobladas tienen mayor riesgo ante enfermedades contagiosas y registraron tasas de infección por el virus más elevadas (OECD, 2021).

Hay dos formas de analizar el hacinamiento: según la cantidad de espacio disponible (metros cuadrados útiles por habitante) y según cómo se distribuye ese espacio dentro de la vivienda (número de habitaciones), aunque la forma de medirlo dependerá finalmente de la disponibilidad de información existente.

Para establecer qué se considera hacinamiento y qué no, se tienen en cuenta diferentes aspectos, como qué queremos medir concretamente dentro de la posible situación de hacinamiento u otras valoraciones de los hogares que estamos analizando. Estas consideraciones a veces cambian en función de criterios culturales. Por ejemplo, en América Latina, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) establece el hacinamiento en más de 3 personas por dormitorio. Es decir, una persona más que las consideradas en los estudios europeos en Europa. Por su parte, la Organización Mundial de la Salud (OMS) señala la necesidad de espacio suficiente para la salud y la vida familiar, refiriendo como tal la existencia de al menos un grado mínimo de privacidad para cada miembro del hogar. Más concretamente, señala la necesidad de dormitorios separados para adolescentes y adultos de sexos opuestos. También señala la necesidad de que los animales domésticos duerman en un lugar distinto del ocupado por los miembros del hogar.

En Europa, la oficina estadística EUROSTAT utiliza una medida más compleja y rigurosa, al considerar que el hacinamiento no tiene el mismo efecto según la edad o el parentesco de las personas que ocupan el hogar. Tiene sentido si pensamos que el hacinamiento en un hogar pluripersonal de personas no familiares tendrá un impacto diferente en la calidad de vida de sus ocupantes que cuando el hacinamiento se produce entre miembros del mismo núcleo. Así, se considera que un hogar está hacinado si no tiene a su disposición un número mínimo de habitaciones igual a: una habitación por hogar; una habitación por pareja adulta en el hogar; una habitación por cada persona soltera mayor de 18 años; una habitación por pareja de personas solteras del mismo sexo de entre 12 y 17 años; una habitación por cada persona soltera de entre 12 y 17 años no incluida en la categoría anterior; una habitación por pareja de niños menores de 12 años.

En 2020, el 17,5 % de la población de la UE vivía en hogares hacinados, lo que significa que no disponían de habitaciones suficientes para el número de personas del hogar, su situación familiar y/o sus edades.

Desde un punto de vista comparativo, el hacinamiento no es un problema (comparativamente hablando) en países como España, donde menos de uno de cada diez hogares con ingresos bajos vive en viviendas hacinadas. La disponibilidad de espacio en el interior de la vivienda, sin embargo, cambia cuando la comparamos con distintas variables socioeconómicas. Por ejemplo, los hogares que son propietarios sin pagos pendientes disponen por término medio de más habitaciones que los propietarios hipotecados. Esto se debe, en parte, a las decisiones sobre la vivienda a lo largo del ciclo vital: normalmente, los jóvenes con hijos son propietarios que pagan una hipoteca y terminan de pagarla cuando sus hijos se han emancipado (OECD [sin fecha]) Labour and Social Affairs–Social Policy Division HC2.1. Space is an important dimension of housing quality. Ample space for all household members can be defined in different ways (note that Indicator HC2.2 considers housing quality in terms of sanitary facilities). Los propietarios en muchos países de Europa Central y Oriental, pero también de Grecia e Italia, tienen de media menos de dos habitaciones por miembro del hogar. En la mayoría de los países del sur de Europa (entre otros) las viviendas en propiedad absoluta tienen de media entre dos y tres habitaciones por miembro del hogar. Otro aspecto relevante es la edad: los mayores (de más de 65 años) se encuentran en mejor situación que el resto de las edades; sólo el 1,9 % sufre hacinamiento, mientras que los niños tienen más probabilidades de sufrir hacinamiento que la población adulta y, como era de esperar, a medida que empeora la situación económica del hogar, aumenta el número de personas de cualquier edad que padecen este problema. Para los jóvenes, la situación empeora en cada país analizado y es especialmente crítica para los hogares pobres con varios menores a cargo.

Figura 5: Índice de hacinamiento, población total.

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
<b>UE-27</b>	18,4	18,3	18,1	18,1	17,9	17,5	17,1	17,1	17,5	17,0
<b>Grecia</b>	26,5	27,3	27,4	28,1	28,7	29,0	29,2	28,7	29,0	28,5
<b>España</b>	5,6	5,2	5,3	5,5	5,4	5,1	4,7	5,9	7,6	6,4
<b>Italia</b>	26,1	27,1	27,2	27,8	27,8	27,1	27,8	28,3	26,1	28,0

Fuente: EU-SILC

Es importante señalar que las bajas tasas en España se deben sobre todo al mayor número de hogares unipersonales y conformados por dos personas, especialmente entre las personas mayores. Esto tiene que ver más con una cuestión de esperanza de vida que con grandes dimensiones

de las viviendas. La baja tasa comparativa tampoco elimina situaciones de hacinamiento que se concentran sobre todo en hogares con menores y en hogares inmigrantes.

Como señalábamos antes, si bien el número de personas que viven en un hogar y la distribución del espacio influyen en la calidad de vida, también lo hacen, incluso en mayor medida, la calidad de la vivienda y aspectos como la capacidad de mantener la casa caliente, la falta de aseo y ducha o tener goteras y humedades.

### 5.2.2. Tener goteras y humedades, pasar frío y carecer de instalaciones básicas

En la mayoría de los países de la UE, las tasas de privación grave de vivienda son cercanas a cero, independientemente del nivel de ingresos, con las excepciones de Rumanía, Bulgaria, Letonia y Lituania. Desde 2010, la proporción de la población que sufre privación grave de vivienda ha disminuido en todos los países que anteriormente registraban tasas de privación superiores al 5 %. No obstante, en todos los grupos de edad, la privación de vivienda en una o más dimensiones es más probable entre la población pobre y se asocia con peores resultados en el mercado laboral, la salud y el bienestar (Ahrendt et al., 2016).

Alrededor del 15 % de la población de la UE vivía en 2020 (última fecha disponible para el conjunto de países) en una casa con goteras en el tejado, humedades en las paredes, el suelo o los cimientos, o podredumbre en los marcos de las ventanas o el suelo. Los porcentajes más elevados se observaron en Chipre (39,1 %), Portugal (25,2 %) y Eslovenia (20,8 %).

Figura 6: Población total en viviendas con goteras, humedades o podredumbre.

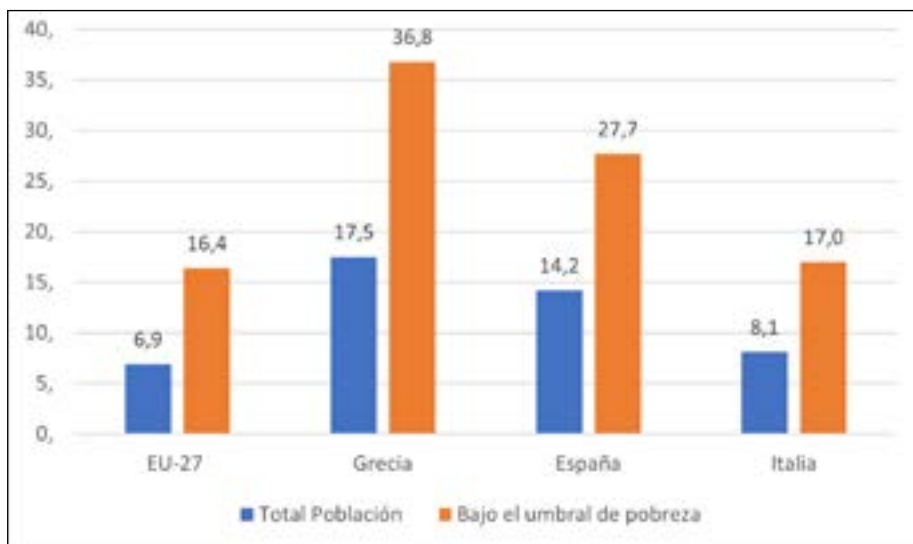
	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
<b>EU-27</b>	14,8	15,6	15,6	15,3	15,2	13,1	13,6	12,7	14,8
<b>Grecia</b>	14,7	14,0	13,7	15,1	14,7	13,5	12,9	12,5	12,5
<b>España</b>	12,0	16,7	17,1	15,2	15,9	11,5	15,9	14,7	19,7
<b>Italia</b>	21,4	22,9	25,0	24,1	21,0	16,1	13,2	14,0	19,6

Fuente: EU-SILC

En la UE, en 2021, el 6,9 % de la población no tenía capacidad para mantener la casa adecuadamente caliente. Los porcentajes más altos se observaron en Bulgaria (23,7 %), Lituania (22,5 %), Chipre (19,4 %) y Grecia (17,5 %), y los más bajos en Finlandia (1,3 %), Eslovenia, Suecia y Austria (todos con un 1,7 %). En España no podían mantener la casa caliente el 14,2 % de los habitantes en 2021; en Italia el 8,1 % y en Grecia el 17,5 %.

A falta de datos para Italia, los datos provisionales de ambos países para 2022 señalan un considerable aumento de quienes no pueden permitirse mantener la temperatura en el hogar (18,7 y 17,1, respectivamente). En todos los países, entre los hogares bajo el umbral de pobreza estas cifras aumentan considerablemente:

Figura 7: Población total y bajo el umbral de pobreza que no puede mantener su vivienda a una temperatura adecuada, 2021.



Fuente: EU-SILC

La falta de instalaciones sanitarias básicas, como un retrete con cisterna en el interior de la vivienda, es un indicador claro de la mala calidad de la morada y también un riesgo para la salud (Ahrendt et al. 2016). Aunque la mayoría de los hogares de los países de la OCDE disponen de un retrete interior con cisterna, no siempre es el caso entre los hogares más pobres<sup>12</sup>. De media, en la UE el 1,5 % de la población carecía de retrete, ducha y bañera en 2020. Esto era más frecuente en Rumanía (21,2 % de la población), seguida de Bulgaria y Letonia (ambas con un 7,0 %), así como Lituania (6,4 %). En nuestros países, por debajo siempre del 1 %, la cifra aumenta entre los hogares bajo el umbral de pobreza.

No obstante, es importante señalar que la ausencia de datos dificulta el conocimiento de la infravivienda oculta o normalizada; por ejemplo, diferentes investigaciones en España han demostrado que 1.596.675 personas mayores de 65 años que se encuentran en situación de extrema vulnerabili-

<sup>12</sup> La proporción de hogares pobres sin inodoro interior es de entre el 10 y el 15 % en Polonia, Estonia, la República Eslovaca y Hungría, de más del 20 % en Letonia, Lituania y Bulgaria, y de más del 60 % en Rumanía.



dad<sup>13</sup>, demostrando fuertes desigualdades intragrupalas y que algunos hogares nunca consiguen dejar atrás la vulnerabilidad. Es decir, ni la lógica de la acumulación ni la propiedad de la vivienda garantiza que las personas tengan adecuadamente resuelto el derecho a la vivienda adecuada, ni siquiera al final de su vida (Lebrusán 2022; Lebrusán Murillo 2019a).

Todos estos hogares se encontrarían en el extremo inferior del continuo de la desigualdad residencial y enfrentarían situaciones de vulnerabilidad, entendida como la exposición elevada “a determinados riesgos e incertidumbres, combinada con una capacidad disminuida para protegerse o defenderse de ellos y hacer frente a sus consecuencias negativas” (Naciones Unidas, Departamento de Asuntos Sociales y Económicos, 2003).

## VI. LA EXCLUSIÓN EXTREMA: EL SINHOGARISMO O SITUACIÓN DE CALLE

Hablar de sinhogarismo es hablar de situaciones de riesgo, pues no solo se produce la negación del derecho a la vivienda, sino la negación del derecho a la salud y al empleo, siendo además el mayor escollo para la integración y la inclusión social. Las personas que viven en situación de calle tienen una esperanza de vida considerablemente menor que el resto de la población, que diferentes estudios calculan entre 17 años y 36 años de media para las mujeres y 44 para los hombres (Romaszko, et al, 2017, Ivers et al, 2019). Muchas de estas muertes tempranas se deben a causas evitables con atención sanitaria adecuada. También el suicidio tiene una mayor incidencia en esta población.

Sobre las formas de exclusión residencial, la vulnerabilidad residencial y el sinhogarismo sabemos en realidad muy poco, más allá de que la crisis financiera de 2008 y 2012 empeoró las condiciones de la vivienda y creó un marco de riesgo para el extremo inferior del espectro social, empujando a muchas personas que hasta entonces no pertenecían a comunidades marginadas a quedarse sin hogar (Arapoglou y Gounis, 2017). Lo cierto es que no existe una definición clara y común a los diferentes países sobre lo que es la falta de hogar o, incluso, de quién es una persona sin hogar. Los parámetros o variables que definen la exclusión residencial son cambiantes y dentro de un mismo país pueden coexistir diferentes definiciones de sinhogarismo. Por otra parte, las mediciones que sí tenemos son insuficientes en cobertura, contenido y periodicidad; la propia UE no dispone de datos sistemáticos sobre el sinhogarismo y, como revela FEANTSA (2009),

---

<sup>13</sup> Por vulnerabilidad residencial entendemos una forma de exclusión caracterizada por la combinación de problemas residenciales de diferente gravedad que interfieren con el proceso de habitar. Las situaciones más elevadas de vulnerabilidad residencial conforman situaciones de vulnerabilidad residencial extrema. Debido al rol que cumple la vivienda en la inclusión social y en la participación en la sociedad, las personas en situación de vulnerabilidad residencial extrema estarían en situación de riesgo. La existencia de situaciones de exclusión residencial ampliada y de vulnerabilidad extrema estarían expresando una forma extrema de desigualdad en la sociedad española (Lebrusán, 2022).

incluso cuando se dispone de información existe una gran variedad en la calidad, disponibilidad y frecuencia de los datos en los distintos Estados miembros.

Ante esta carencia, la Federación Europea de Organizaciones Nacionales que trabajan con Personas sin Hogar (FEANTSA) diseñó la Tipología Europea de Personas sin Hogar y Exclusión Habitacional (ETHOS) para definir la recogida de datos sobre personas sin hogar en el marco europeo<sup>14</sup>. Tanto esta clasificación como su versión más corta (“ETHOS Light”), revisadas en 2017, están pensadas como una definición armonizada de las personas sin hogar con fines estadísticos y propone categorizar como personas sin hogar a las que están en las siguientes situaciones: i) sin techo: sin ningún tipo de refugio, durmiendo a la intemperie); ii) sin vivienda: con un lugar donde dormir, pero temporalmente en instituciones o albergues; iii) vivir en una vivienda insegura, bajo la amenaza de exclusión severa debido a arrendamientos inseguros, desahucio o violencia doméstica; iv) vivir en viviendas inadecuadas, como caravanas (en un asentamiento ilegal), viviendas no apropiadas según los parámetros nacionales o en condiciones de hacinamiento extremo.

Figura 8: Tipología Europea Sin Hogar y Exclusión Residencial.

<b>A. SIN TECHO (ROOFLESS)</b>
1. Vivir en un espacio público (sin domicilio)
2. Pernoctar en un albergue y/o forzado a pasar el resto del día en un espacio público
<b>B. SIN VIVIENDA (HOUSELESS)</b>
3. Estancia en centros de servicios o refugios (hostales para sin techo que permiten diferentes modelos de estancia)
4. Vivir en refugios para mujeres
5. Vivir en alojamientos temporales reservados a los inmigrantes y a los demandantes de asilo
6. Vivir en instituciones: prisiones, centros de atención sanitaria, hospitales, sin tener a donde ir, etc.)
7. Vivir en alojamientos de apoyo (sin contrato de arrendamiento)
<b>C. VIVIENDA INSEGURA (INSECURE HOUSING)</b>
8. Vivir en una vivienda sin título legal (vivir temporalmente con familiares o amigos de forma involuntaria, vivir en una vivienda sin contrato de arrendamiento —se excluyen los ocupas—, etc.)
9. Notificación legal de abandono de la vivienda
10. Vivir bajo la amenaza de violencia por parte de la familia o de la pareja
<b>D. VIVIENDA INADECUADA</b>
11. Vivir en una estructura temporal o chabola
12. Vivir en una vivienda no apropiada según la legislación estatal
13. Vivir en una vivienda masificada

Fuente: Feantsa<sup>15</sup>

<sup>14</sup> Mientras que ETHOS sigue siendo un marco exhaustivo para expertos y académicos, ETHOS Light pretende ser una definición armonizada de las personas sin hogar con fines estadísticos (fuente: FEANTSA).

<sup>15</sup> [https://www.feantsa.org/download/ethos\\_spain-24518105836657575492.pdf](https://www.feantsa.org/download/ethos_spain-24518105836657575492.pdf)

Lo relevante de esta tipología es que ilustran las múltiples dimensiones del *sinhogarismo* e intentan proporcionar un concepto común sobre el mismo, pero su utilidad final depende de que sea adoptada por los diferentes países a la hora de recoger datos; sin una recogida exhaustiva de información no conoceremos el estado real de la situación de estas personas.

Aunque las personas sin hogar representan menos del 1 % de la población total en todos los países de la OCDE, se ha producido un notable aumento de este número en los últimos años<sup>16</sup>, sin que sepamos realmente qué parte es efecto directo de los desahucios. En lo que respecta a nuestros países, menos del 1 % de la población está declarada en situación de *sinhogarismo*, pero no es posible realizar un análisis comparativo y los datos deben ser tomados con precaución. Como ya apuntamos, difieren dentro de cada país, incluso dependiendo de la institución que los contabiliza.

En los países seleccionados, las personas sin hogar se definen de la siguiente manera:

- Grecia: Las personas sin hogar están reconocidas como grupo vulnerable al que se proporciona protección social. Serían todas las personas que residen legalmente en el país sin acceso o con acceso inseguro a una vivienda adecuada en propiedad, alquilada o cedida que cumpla las normas técnicas necesarias y esté provista de los servicios básicos de agua y electricidad. Entre las personas sin hogar se incluyen las que viven en la calle, en refugios, las acogidas temporalmente por necesidad en instituciones u otras estructuras, así como las que viven en alojamientos inadecuados. En Grecia, contabilizando a las personas que viven en la calle, a las que viven en alojamientos de emergencia y a quienes viven en alojamientos para personas sin hogar, según los datos proporcionados por la OCDE en 2009 (último dato disponible), la cifra ascendía a 21.216 personas.
- Italia: Se considera que una persona no tiene hogar cuando sufre pobreza y carece de una vivienda adecuada, es decir, no puede encontrar y mantener de forma autónoma un alojamiento. La definición incluye a todos aquellos que viven en espacios públicos (en la calle, en chabolas, coches abandonados, caravanas o graneros); duermen en albergues nocturnos y se ven obligados a pasar muchas horas al día en espacios públicos/al aire libre; viven en albergues para personas sin hogar y en alojamientos temporales; viven en otros tipos específicos de alojamiento con apoyo para personas sin hogar. Al contrario de la anterior y de la definición propuesta por ETHOS, la definición italiana no considera en situación de *sinhogarismo* a todas las personas que viven en viviendas superpobladas; viven temporalmente con amigos o familiares por falta de vivienda; viven en inmuebles o campamentos

<sup>16</sup> <https://www.oecd.org/els/family/H3-1-Homeless-population.pdf>

ocupados ilegalmente. En este país, según una encuesta realizada entre usuarios de servicios para personas sin hogar en 158 municipios en 2014, el número de personas sin hogar ascendía a 50.724 (el 0,24 % de la población empadronada en los municipios encuestados).

- España: Aunque la recientemente aprobada Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda, propone una nueva definición de sinhogarismo, hasta el momento eran consideradas como tal las personas que: duermen a la intemperie; que viven en alojamientos de emergencia proporcionados por la autoridad local o una ONG; aquellas que permanecen en alojamientos colectivos de larga estancia proporcionados por la autoridad local o una ONG (centros que no son de emergencia, centros de acogida para víctimas de violencia doméstica, centros para solicitantes de asilo o inmigrantes irregulares); personas que viven en edificios que comúnmente se considerarían inadecuados para la habitación humana; personas que viven en alojamientos temporales como pensiones o casas de huéspedes, personas que viven en casas ocupadas. En España, con datos muy recientes sobre esta realidad, las estimaciones sobre las personas sin hogar varían considerablemente. Según la *Encuesta sobre las personas sin hogar* del Instituto Nacional de Estadística, en 2022 un total de 28.552 personas recurrieron a albergues y comedores sociales en 2022, lo que supone un aumento del 25 % desde 2012. Sin embargo, esta cifra no incluye a los municipios con población inferior a 20.000 habitantes. Por su parte, HogarSí estima que la cifra real en España se acerca más a los 37.000<sup>17</sup>. Lo que sí sabemos con seguridad, es que en España el número de personas sin hogar ha aumentado y además también lo ha hecho tanto el tiempo que llevan en situación de calle como la edad de las personas que lo están. Esto, entre otras cuestiones, podría estar apuntando a la cronificación de la situación de sinhogarismo. Una vez que se llega a estar en situación de calle, cuesta mucho salir de ella.

Figura 9: Evolución de las personas en situación de calle por edad, España.

	2005	2012	2022
<b>Total</b>	21.900	22.938	28.552
<b>Entre 18 y 29 años</b>	6.539	4.434	6.036
<b>Entre 30 y 44 años</b>	9.379	8.817	8.573
<b>Entre 45 y 64 años</b>	5.377	8.808	12.366
<b>65+</b>	605	878	1.578

Fuente: Encuesta sobre las personas sin hogar, INE.

<sup>17</sup> [https://hogarsi.org/2023\\_clave\\_para\\_el\\_sinhogarismo-noticia/](https://hogarsi.org/2023_clave_para_el_sinhogarismo-noticia/)

A pesar del referido intento de establecer un estándar común las estrategias nacionales de recogida de datos y las estimaciones siguen variando significativamente dentro de la Unión Europea y los datos existentes sobre sinhogarismo a partir de 2020, que en algunos países cubren parte del periodo COVID-19, sugieren tendencias dispares<sup>18</sup>. Como decíamos antes, la realidad del sinhogarismo es difícil de conocer, si bien es cierto que los niveles de sinhogarismo han aumentado en la mayor parte de Europa durante la última década.

Vivir en la calle implica un mayor riesgo de violencia y aporofobia, ya que la mitad de las personas sin hogar en España han sido víctimas de agresiones físicas y otros delitos. Dormir en la calle es especialmente peligroso para las mujeres: más del 20 % de las mujeres sin hogar han sufrido algún tipo de agresión sexual. Las personas con discapacidad están sobrerrepresentadas entre las personas sin hogar, aunque, por ejemplo, en España, sólo el 18 % tiene reconocido el acceso a las prestaciones derivadas de la Ley de Dependencia española<sup>19</sup>. Las personas sin hogar también experimentan una mayor prevalencia de enfermedades y depresión (en España el 37 % declaró padecer algún tipo de enfermedad crónica). En cuanto a las ayudas públicas, su acceso es más complejo cuando no se dispone de un domicilio: el 30 % de las personas sin hogar no tiene ninguna fuente de ingresos y sólo un tercio recibe algún tipo de prestación pública, principalmente una transferencia de ingresos mínimos o una pensión no contributiva.

## VII. LAS RESPUESTAS ESPECÍFICAS DESDE ITALIA, GRECIA Y ESPAÑA

A pesar de los referidos tratados internacionales, el derecho a la vivienda, como afirma Housing Rights Watch <sup>20</sup>, se trata de forma muy diferente en la UE. En cuanto al derecho a la vivienda en los países seleccionados del sur de Europa, encontramos una gran diferencia tanto en su definición como en su manifestación. Para analizar este aspecto, lo primero que tenemos que saber es “quién” es el responsable de hacer cumplir el derecho a la vivienda, puesto que es un derecho especialmente vinculado no sólo al marco constitucional y normativo que lo desarrolla, sino también al desarrollo institucional y a las políticas públicas en las que se enmarca.

El organismo responsable de la vivienda varía considerablemente de un país a otro: alrededor de 20 países de la OCDE cuentan con un ministerio dedicado a la vivienda, lo cual es muy relevante, ya que establece la impor-

<sup>18</sup> Fuente: FEANTSA, 2018,

[www.feantsa.org/download/fea-002-18-update-ethos-light-0032417441788687419154.pdf](http://www.feantsa.org/download/fea-002-18-update-ethos-light-0032417441788687419154.pdf)

<sup>19</sup> Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia. <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2006-21990>

<sup>20</sup> <https://www.housingrightswatch.org/>

tancia como parte de la política general del país. En otros países, sin embargo, el ministerio responsable de la política de vivienda varía mucho y depende de los ministerios de Economía, Hacienda, Desarrollo Económico, Medio Ambiente, Desarrollo Regional o Asuntos Sociales.

Además, en algunos Estados las políticas de vivienda están fragmentadas entre varios ministerios, ya que diferentes aspectos de la política de vivienda son competencia de diferentes ministerios. Por ejemplo, los impuestos relacionados con la vivienda pueden ser gestionados por el Ministerio de Hacienda; la normativa sobre eficiencia energética, por el Ministerio de Medio Ambiente; y las cuestiones relacionadas con las ayudas a la vivienda y las personas sin hogar, por el Ministerio de Bienestar Social. Esta diversidad refleja las múltiples implicaciones de la vivienda tanto para las personas como para la economía, pero puede generar problemas para una coordinación eficaz de las políticas.

Asimismo, el nivel de la administración pública responsable de los distintos instrumentos de la política de vivienda presenta un panorama complejo. Varios países tienen enfoques más centralizados de la política de vivienda, aunque normalmente los programas nacionales se aplican en estrecha colaboración con las autoridades locales. Por ejemplo, en Italia, el gobierno central desempeña un papel importante en la aplicación de la política de vivienda. En otros países, los gobiernos regionales/estatales desempeñan un papel clave. En España, los programas de vivienda social son principalmente responsabilidad de los gobiernos regionales.

El grado de descentralización también varía según las distintas medidas políticas:

- El apoyo hipotecario (incluida la concesión de garantías hipotecarias o préstamos en condiciones preferentes) suele implicar a la administración central o a entidades de crédito específicas de titularidad pública a nivel nacional.
- Las desgravaciones fiscales para los propietarios de viviendas suelen administrarse a nivel nacional.
- En la mayoría de los países, las ayudas a la compra de vivienda se conceden a través de programas nacionales.
- Las ayudas a la vivienda se financian a nivel nacional en la mayoría de los países, pero no en el caso de España, donde se trata principalmente de medidas regionales.

En cuanto a las estrategias contra el *sinhogarismo*, menos de la mitad de los países de la OCDE cuentan con una estrategia nacional activa para combatirlo, mientras que algunos disponen de estrategias regionales y/o locales debido a la distribución de competencias entre los distintos niveles de gobierno, Australia, Austria, Bélgica, Estonia, Alemania, Islandia y Suecia cuentan con estrategias regionales y/o locales contra el *sinhogarismo*. Brasil,

Bulgaria, Croacia, Chipre, Hungría, Italia, Corea, Letonia, Malta, México, Rumanía, la Federación Rusa, Eslovenia, Sudáfrica, España, Suecia, Suiza y Turquía no informaron de que dispusieran de estrategias para las personas sin hogar. En Italia el problema de las personas sin hogar se aborda en las *Strategia Nazionale per contrastare il senza fissa dimora*, que busca promover la inclusión social y el desarrollo personal de las personas afectadas por la falta de vivienda a través de la prevención, la proporción de soluciones habitacionales adecuadas y la coordinación entre diferentes actores (públicos y privados) para lograr una respuesta integral.

En respuesta a la pandemia de COVID-19, 21 países informaron de la introducción de ayudas de emergencia para las personas sin hogar, entre ellos Grecia. Los tipos de ayuda de emergencia variaron considerablemente, yendo desde, entre otras cosas, financiación adicional (a proveedores de servicios o a individuos); ampliación de refugios y alojamiento para las personas sin hogar; adaptación de las disposiciones sobre refugios (incluyendo horarios de apertura más amplios; niveles de capacidad ajustados; servicios adicionales; etc.); ampliación de la prestación de servicios a las personas sin hogar; establecimiento de instalaciones de cuarentena; y asesoramiento gratuito. Grecia anunció una estrategia nacional para personas sin hogar, pero aún no ha sido aprobada.

Con la crisis provocada por la COVID, se aprobaron medidas de alivio, como la suspensión temporal del pago de hipotecas para familias, autónomos y empresas, que se prorrogó hasta finales de 2021 para los colectivos económicamente más desfavorecidos. Al inicio de la pandemia del COVID-19, muchos países introdujeron prohibiciones de desahucio, lo que se tradujo en una drástica reducción de las tasas de desalojo. Antes de la pandemia del COVID-19, el número de procedimientos de desahucio iniciados había disminuido en 9 países o territorios en relación con 2010 (de los 13 para los que se dispone de datos correspondientes). Sin embargo, desde 2015, aproximadamente la mitad de los países con datos disponibles informan de un aumento de los procesos de desahucio iniciados. Al mismo tiempo, el número de órdenes de desalojo dictadas ha disminuido en casi todos los países desde 2015. En cuanto a los desalojos físicos efectivos, casi todos los países informan de un descenso desde 2010.

En España, a pesar de que sí existe reconocimiento del compromiso internacional en la lucha contra el sinhogarismo (el gobierno español ha firmado la Declaración de Lisboa sobre la Plataforma Europea para Combatir el Sinhogarismo que se compromete a acabar con este problema social en 2030; también se compromete con Agenda 2030 (ODS 1, 3, 11) y recientemente se ha presentado en el congreso la proposición no de ley sobre erradicación del chabolismo)<sup>21</sup>. La Estrategia Nacional Integral para Personas

---

<sup>21</sup> [https://www.congreso.es/public\\_oficiales/L14/CORT/BOCG/A/BOCG-14-CG-A-299.PDF](https://www.congreso.es/public_oficiales/L14/CORT/BOCG/A/BOCG-14-CG-A-299.PDF)

sin Hogar 2015–2020<sup>22</sup>, con 5 objetivos estratégicos y 13 líneas estratégicas no está vigente en la actualidad y no fue exitosa. Su desarrollo no se asoció a financiación específica en los Presupuestos Generales del Estado, lo que en la práctica impidió su despliegue e implementación, quedando así relegada a poco más que un documento marco supeditado a la financiación general de los servicios sociales (Provivienda–Hogar Sí, 2023). Tampoco se dotó de objetivos medibles, cuantificables, ni se realizó un correcto seguimiento y evaluación (de hecho, no se llegó a realizar la final). Tampoco benefició la escasa coordinación entre administraciones.

Como señala en su informe Hogar Sí, ‘Housing First’ es un modelo presente en diferentes países europeos. Sin embargo, no se presentan como una apuesta clara y estratégica para erradicar el sinhogarismo, sino que —salvo contadas excepciones— no pasan de ser experiencias piloto muy localizadas. En otro orden, podríamos señalar la potencial importancia de la Ley 15/2022, de 12 de julio, integral para la igualdad de trato y la no discriminación, con referencias específicas (véase art. 20) lo cierto es que apenas ha tenido impacto social y, de nuevo, carece de financiación específica en los PGE 2023.

Esta situación niega totalmente la existencia de un derecho a la vivienda, poniendo en duda además el acceso a otros derechos básicos.

### 7.1. Medidas en Italia

En Italia no existe jurisprudencia constitucional que consagre el derecho a la vivienda como un derecho social expresamente reconocido como tal. Como señala *Housing Rights Watch*<sup>23</sup>, la jurisprudencia constitucional empezó a esbozar los contornos de este derecho a principios de los años ochenta<sup>24</sup>, pero siempre en una posición secundaria, al servicio de la afirmación de otros derechos relacionados con él (como el derecho a la dignidad humana, la protección de la familia o de la solidaridad social, que podrían ser invocados para defender el derecho a la vivienda). El derecho a la vivienda no es, por tanto, un derecho subjetivo absoluto y directamente protegible, sino relevante en su caso para la afirmación de otros derechos como el derecho a la salud (acceso gratuito a la asistencia médica condicionado a la subsistencia de la residencia). Sin embargo, y aunque en la estructura constitucional italiana, el derecho a la vivienda se considera realizable en proporción a los recursos

<sup>22</sup> <https://www.mdsocialesa2030.gob.es/derechos-sociales/servicios-sociales/personas-sin-hogar.htm>

<sup>23</sup> <https://www.housingrightswatch.org/page/state-housing-rights-10>

<sup>24</sup> La primera sentencia del Tribunal Constitucional en la que encontramos una referencia del derecho a la vivienda es la Sentencia 252/1983 que afirma que “indudablemente el domicilio constituye, por su importancia fundamental en la vida del individuo, un bien primario que debe ser adecuada y concretamente protegido por la ley”.



de las comunidades, concediendo al poder legislativo y al órgano político la libertad de decidir si lo aplica y en qué términos, de facto esto lleva a una aplicación desigual a nivel nacional y regional.

Entre la legislación más interesante respecto a la definición se encuentra el Plan de Vivienda aprobado en 2009 (16 de julio de 2009) y la creación de un Fondo Nacional de Ayuda al Alquiler. El Plan pretende reactivar la vivienda social a través del replanteamiento de las formas de planificación y gestión de las intervenciones en los edificios con la ayuda de nuevos prestamistas (bancos, fundaciones y particulares) tanto a nivel central como local mediante la coordinación entre las regiones, las autoridades locales y el Ministerio de Infraestructuras con la tarea de identificar programas específicos de intervención definidos a través de una selección previa de solicitudes indicativas de los diferentes problemas de vivienda. Probablemente, el caso más interesante del Tribunal Supremo al respecto es el *cass.* 3558/2007, que aclaró que el “derecho a la vivienda” debe figurar entre los “bienes primarios vinculados a la persona”<sup>25</sup>.

Otras medidas de interés en la configuración de un posicionamiento sobre el derecho a la vivienda podrían ser la Ley núm. 431/1998 (Normativa per l'edilizia residenziale pubblica) que establece disposiciones para la promoción y gestión de viviendas de protección oficial y que tiene como objetivo garantizar el acceso a viviendas asequibles para personas y familias de bajos ingresos. En cuanto a la vulnerabilidad residencial, la Ley núm. 296/2006 (Legge finanziaria 2007) introdujo incentivos fiscales para la rehabilitación de viviendas, con el fin de fomentar la mejora y el mantenimiento de las propiedades existentes. Ya anteriormente la calidad de las viviendas estaría parcialmente protegida (o, al menos, con unos mínimos establecidos en cuanto a lo que respecta a nueva construcción) por el Decreto legislativo núm. 122/2010 (Codice dell'edilizia), que establece el Código de Construcción italiano y contiene disposiciones relacionadas con la planificación urbanística, la construcción de viviendas y las normas técnicas de habitabilidad.

En lo que respecta a los desahucios, algunas sentencias recientes han intentado alcanzar un equilibrio entre propietarios e inquilinos, siendo la primera referencia notable la Ley núm. 392/1978, que establece medidas para prevenir desalojos y proteger a los inquilinos que se encontraban en situación de dificultad económica o personal. Además, el Decreto Legislativo núm. 28/2010 estableció disposiciones para la protección de la vivienda principal y las situaciones de necesidad habitacional. El Decreto Ministerial núm. 140/2010 apuntó a regular los procedimientos para la suspensión de los desalojos en casos de dificultades económicas o situaciones de emergencia

---

<sup>25</sup> Los jueces supremos consideraron que la ocupación abusiva de una vivienda por una persona necesitada y en estado de necesidad, puede considerarse “justificada” y no dar lugar a condena penal. Así lo decidió el Tribunal Supremo, al aplazar la condena contra una mujer por ocupación ilegal de una vivienda dictada por el Tribunal y el Tribunal de Apelación de Roma.

habitacional, estableciendo e los requisitos y el procedimiento para solicitar la suspensión de un desalojo y brindando protección temporal a los inquilinos en situaciones de vulnerabilidad. Más tarde, la Ley núm. 24/2017 estableció medidas urgentes para la protección de los inquilinos y la prevención de los desalojos, en la búsqueda de garantizar la protección de los inquilinos en situaciones de dificultades económicas o personales, y estableciendo salvaguardias adicionales para evitar los desalojos injustificados. Por su parte, el Decreto Legislativo núm. 50/2017 (Codice dei contratti pubblici) regula los contratos públicos y puede tener implicaciones en la construcción de viviendas sociales y proyectos de vivienda financiados por el gobierno.

En Italia, a raíz de la crisis derivada por COVID, se aprobó una prórroga del pago de las hipotecas hasta finales de 2021 para los colectivos más vulnerables. Según el Cuestionario 2021 de la OCDE sobre Vivienda Asequible y Social (QuASH), Italia desplegó una serie de medidas para mitigar los efectos de la covid en el ámbito residencial, como la moratoria sobre desahucios. La medida se aplica a los siguientes casos: i) desahucios por impago de alquileres; ii) desahucios relativos a propiedades embargadas habitadas por el deudor ejecutado y los miembros de su familia; iii) desahucios relativos a la residencia principal del deudor. Además, existe una ayuda denominada “bono primera casa”, que consiste en una garantía estatal del 50 % para la primera hipoteca solicitada hasta un valor de 250.000 euros. En mayo de 2021 se mejoró esta medida para que los jóvenes de hasta 36 años con ingresos inferiores a 40.000 euros puedan contar con una garantía estatal del 80 %. Por otro lado, en materia de vivienda de alquiler, los propietarios que reduzcan las rentas reciben el “bono alquiler”, una ayuda de 1.200 euros. Los jóvenes menores de 30 años con ingresos anuales inferiores a 15.494 euros reciben deducciones fiscales de hasta 991,60 euros al año durante los tres primeros años. También se estableció el *superbonus 110 %*, deducción del 110 % de los gastos dirigidos a la mejora de la eficiencia energética. Si bien la medida es positiva para ciertas cuestiones, queda lejos de resolver los problemas principales de vivienda reflejados en este artículo.

## 7.2. Medidas en Grecia

Por su parte, en Grecia el derecho a la vivienda está consagrada en la Constitución (Art. 21§4), que establece que “la adquisición de una vivienda por parte de las personas sin hogar o inadecuadamente alojadas constituirá un objeto de especial atención por parte del Estado”. Sin embargo, las soluciones en materia de vivienda son escasas y Grecia carece de una política firme en materia de vivienda social, siendo la vivienda mayormente abordada desde la actividad privada. Además, de forma reciente, se han producido diferentes medidas que han socavado aún más los potenciales derechos en materia de vivienda, tal y como señala *Housing Rights Watch*. Esto se pone de manifiesto

ante la abolición de las organizaciones de vivienda social; la retirada de las prestaciones de vivienda (subsidios de alquiler); las limitaciones en el ámbito de la asequibilidad (principalmente a través de los fuertes aumentos de los impuestos sobre la vivienda, el reembolso de préstamos y el coste de los servicios públicos); así como las nuevas disposiciones legales sobre desalojos (art. 15 de la L 4055/12 en el Boletín Oficial A/12-3-2012, que establece un procedimiento legal exprés sin juicio) (Housing Rights Watch<sup>26</sup>).

Si la situación ya era problemática previamente (entre 1999 y 2009 las hipotecas aumentaron desde el 5,8 % al 33,9 % del PIB), la crisis financiera de 2010 aceleró la conversión de la vivienda en un producto de inversión. Por un lado, las transferencias inmobiliarias se congelaron durante varios años, manteniendo así el equilibrio existente. Por otro lado, empujó a una gran parte de la población por debajo del umbral de la pobreza. Esas personas acabaron desarrollando estrategias de supervivencia que afectaron significativamente al mercado inmobiliario. Muchas personas se mudaron a viviendas más pequeñas o tuvieron que irse a vivir con otros familiares (lo que generó un aumento del hacinamiento y de la precariedad). Los que no tenían esas opciones, renegociaron el importe que pagaban por el alquiler, ya que la demanda era menor que antes. Otro factor que contribuyó a ese nuevo cálculo de los alquileres fue el perfil social de los propietarios de viviendas en Grecia, con aumento de los pequeños propietarios. Dados los elevados impuestos sobre la propiedad que se impusieron en 2011, los pequeños propietarios se vieron obligados a aceptar la disminución del importe del alquiler pagado por sus inquilinos y solo dejaron sus propiedades vacías como último recurso (Includ-EU [sin fecha]).

Las políticas de vivienda no cambiaron durante los primeros años de la crisis financiera, que fue especialmente aguda en Grecia, aunque cabe destacar la Ley Katseli o Ley griega de insolvencia 3869/2010, que impedía a los bancos desahuciar a las familias de su vivienda, estableció un marco para la reestructuración de la deuda y creó un fondo social de vivienda. La ausencia de ayudas en el acceso a una vivienda digna siguió siendo la norma, sin embargo. En Grecia, con el cambio político tras las elecciones de 2015, se produjo un cambio en la forma de abordar la cuestión de la vivienda, especialmente dado el aumento del flujo migratorio que actuó como catalizador de las acciones. El aumento del número de personas sin hogar dio más visibilidad, así como un tono social, a la crisis de la vivienda, a pesar de que normalmente se consideraba una responsabilidad personal. Aun así, la forma en que se abordó la crisis de la vivienda fue fragmentaria y, si bien las autoridades locales se implicaron en el alojamiento de los refugiados, no existió una política nacional de vivienda, lo que llevó a una gran desigualdad entre municipios. Por ejemplo, la ciudad de Atenas desarrolló iniciativas importantes y pioneras en ese campo, mientras que otros

<sup>26</sup> <https://www.housingrightswatch.org/page/state-housing-rights-7>

municipios evitaron participar en todo el proceso, adoptando un enfoque xenófobo (Maloutas 2022).

Cabe reseñar la emergencia humanitaria y la respuesta en materia de vivienda sucedida en Grecia desde 2015, que no tuvo el mismo calado ni en España ni en Italia. En lo que respecta al alojamiento de los refugiados, el presupuesto limitado y la carga desproporcionada que recaía sobre Grecia dentro de la UE, llevó a recurrir a la financiación externa y a la ayuda organizativa de organizaciones internacionales y ONG (Maloutas 2022). La cuestión se trató como una emergencia que se resolvería una vez que los residentes temporales se marcharan; un hecho que contribuyó a la aceptación de los campamentos como “solución” (ídem). El alojamiento de los refugiados demostró la total incapacidad para gestionar una cuestión que era menos temporal o precaria de lo que era en un principio. Dicha incapacidad tuvo que ver con los limitados fondos disponibles y la falta de experiencia y conocimientos organizativos en un sector en el que las intervenciones públicas directas fueron inexistentes durante décadas y en el que las instituciones organizativas estatales que podrían contribuir a dar forma a las políticas e intervenciones en materia de vivienda (como la Organización para la Vivienda Social “OEK” o la Corporación Pública para la Planificación Urbana y la Vivienda “DEPOS”) habían sido desmanteladas durante la década anterior.

Las acciones que se pusieron en marcha para los grupos vulnerables, como las personas sin hogar, siguieron siendo limitadas y fragmentarias. El subsidio de vivienda es una intervención más amplia en cuanto a la cantidad de beneficiarios y el coste necesario, y se estableció tras la exención de los compromisos del memorando. Se trata de una medida positiva en un país en el que las ayudas a la vivienda siempre han favorecido de forma desigual a los propietarios, mientras que los más vulnerables siempre se encuentran entre los inquilinos (Maloutas 2022).

En relación con las soluciones de alojamiento para las personas que abandonan las instituciones, según el artículo 82, párrafo 1 del Código Correccional, se prevé la apertura de albergues para ofrecer alojamiento temporal a aquellos presos que se queden sin hogar tras su puesta en libertad. En 2013 se proclamó la Ley de Vivienda Social (4112/2013), en la que se establece el marco legal para la implementación de programas de vivienda social en Grecia y se definen los criterios de elegibilidad para acceder a viviendas sociales, los procedimientos de asignación y las responsabilidades de los beneficiarios. Cabe también destacar la Ley de Reasentamiento de Refugiados (4375/2016), que establece disposiciones para proporcionar alojamiento temporal y soluciones a largo plazo a estas personas, garantizando su acceso a una vivienda segura y adecuada.

Si la elaboración de políticas es ya compleja en países que tenían un sistema de bienestar social desarrollado, en Grecia la situación es aún más difícil debido a la ausencia de infraestructuras de vivienda social, así como de las

instituciones pertinentes y los conocimientos técnicos que serían necesarios para abordar ese problema. Por otro lado, la vivienda no es una prioridad en la agenda política y social (Siatitsa, 2014), y Grecia no se enfrenta al mismo tipo de problemas en relación con la *guetización* de los grupos más pobres en zonas de privación extrema, donde normalmente residían en viejos y grandes complejos de pisos de viviendas sociales. En definitiva, en Grecia no se ha adoptado ningún tipo de política de vivienda agregada y cohesionada a lo largo de los años, siendo esta, salvo en algunos casos puntuales, siempre ha sido un asunto de iniciativa privada (Konistis, s.f.). Además, recientemente ciertas formas de protección para hogares en situación de vulnerabilidad (la propia Ley Katseli) han sido derogadas, lo que hace suponer un empeoramiento de la situación<sup>27</sup>.

### 7.3. Medidas en España

En España, el derecho a la vivienda está garantizado en la Constitución española (1978). El artículo 47 establece que uno de los “principios rectores de la política social y económica” es el derecho de los ciudadanos españoles a una vivienda digna y adecuada. Estos “principios rectores” no reciben sin embargo la fuerte protección jurisdiccional consagrada en la Constitución para los “derechos fundamentales”.

En los últimos años y ante los terribles efectos de la crisis en el aumento de los desahucios, derivados tanto de los procedimientos hipotecarios como de la LAU (Ley de Arrendamientos Urbanos), se habían aprobado medidas urgentes dirigidas a suspender el desahucio de familias consideradas vulnerables (Real Decreto-Ley 27/2012, modificado por la Ley 1/2013 de medidas para reforzar la protección a los deudores hipotecarios, reestructuración de deuda y alquiler social). Esta ley establece medidas para proteger a los deudores hipotecarios en situaciones de vulnerabilidad, como la posibilidad de reestructurar la deuda hipotecaria, evitar desahucios y establecer un marco de alquiler social. También se aprobaron medidas para la llamada dación en pago (Real Decreto-Ley 6/2012, modificado por la Ley 1/2013 y el Real Decreto-Ley 1/2015) pero se trata de una medida considerada voluntaria para los bancos, sobre el modelo de un Código de Buenas Prácticas, según el cual pueden ofrecer (o no) saldar la deuda entregando la vivienda, entre otras medidas (como un periodo de carencia para la devolución del capital, una reducción del tipo de interés y una ampliación del plazo del contrato).

Además de estas leyes, existen otros instrumentos normativos y programas específicos a nivel autonómico y municipal que complementan la legislación estatal y buscan garantizar el acceso a una vivienda digna. Estos inclu-

---

<sup>27</sup> Por cuestión de espacio y longitud, no es posible ahondar en esta cuestión en este artículo. Se recomienda el trabajo desarrollado en: <https://stegasi360.eteron.org/chrimatistikopoiisi/>

yen planes de vivienda, programas de alquiler social, medidas de protección frente a desahucios y programas de vivienda para colectivos vulnerables. Un ejemplo sería la Ley 4/2016, de 23 de diciembre, de la Generalitat Valenciana, por la función social de la vivienda. Esta ley autonómica establece medidas para garantizar la función social de la vivienda en la Comunidad Valenciana, como la protección de los derechos de los inquilinos, la promoción de viviendas asequibles y la lucha contra la exclusión residencial.

En España también se desarrollaron ayudas para contribuir a minimizar el impacto económico y social del COVID-19 sobre los alquileres de viviendas ocupadas por sus propietarios. Estas consistieron en la concesión de ayudas al alquiler, mediante adjudicación directa, a inquilinos de viviendas habituales que, debido al impacto económico y social del COVID-19, tenían problemas temporales para hacer frente al pago parcial o total de la renta. Además, se establecieron ayudas para cubrir la devolución total o parcial de las ayudas transitorias de financiación previstas en el artículo 9 del Real Decreto-Ley 11/2020.

Sin embargo, la medida más importante tomada hasta la fecha es el proyecto de Ley de la Vivienda (aprobada en el proceso de aceptación de este artículo), que supone un hito en la actual etapa democrática, ya que se trata de la primera norma que desarrolla el derecho constitucional a una vivienda digna y adecuada<sup>28</sup>. La Ley desarrolla el derecho constitucional a una vivienda digna y adecuada y ofrece una serie de instrumentos a las comunidades autónomas y ayuntamientos para impulsar la oferta asequible de vivienda (como la ley de derecho de tanto y retracto, ya existente en la Comunidad Valenciana y utilizada por el Ayuntamiento de Barcelona). Además, incluye la calificación indefinida de la vivienda protegida, garantizando siempre un periodo de al menos treinta años y una reserva de suelo para vivienda en alquiler asequible y plantea la imposibilidad de volver a enajenar el parque público de vivienda social, que se considera un patrimonio permanentemente sujeto a protección.

Entre las medidas más controvertidas está el establecimiento del mecanismo para declarar zonas tensionadas en las que se puedan aplicar medidas de contención de precios del alquiler de vivienda. También plantea ventajas fiscales para fomentar el alquiler asequible y evitar la vivienda vacía. Asimismo, conforma un marco que ofrece seguridad jurídica a todos los operadores, públicos y privados, favorece el incremento de la oferta de vivienda asequible incentivada, delimita la función social del derecho a la propiedad de vivienda y apunta a la colaboración de los grandes tenedores de vivienda, especialmente en zonas sujetas a mayor tensión en los precios (lo que resulta de interés, porque tiene en cuenta que en el sistema operan diferentes agentes y no permanece ajena a esta realidad). En principio, la

---

<sup>28</sup> A pesar de lo dicho, ya existía producción normativa regional en esta línea, como la Ley 1/2010, de 8 de marzo, Reguladora del Derecho a la Vivienda en Andalucía.

Ley parece ofrecer más garantías en la compra y alquiler de vivienda, estableciendo criterios de transparencia y mejorando los procedimientos a los que se enfrentan los hogares en situación de vulnerabilidad. No obstante, si bien el planteamiento de la Ley es reforzar a las administraciones públicas para ofrecer soluciones a aquellos hogares que enfrentan mayores dificultades, así como reforzar la actuación del Estado en materia de vivienda y rehabilitación, la aplicación final dependerá del grado de compromiso y capacidad de las Comunidades Autónomas (todas ellas con competencia transferida sobre vivienda) y los Ayuntamientos, que son quienes finalmente ejecutan los planes de vivienda.

En principio, y a la espera de ver su efectividad y la respuesta por parte de las distintas administraciones, la Ley ha despertado debate sobre determinadas cuestiones y ha sido criticada tanto por excesiva (en lo que refiere a la limitación de la visión de la vivienda como bien de inversión) como por limitada (por el mismo motivo). Sin duda, el aspecto relevante es que pone sobre la mesa la importancia de la vivienda como bien de uso y la necesidad de buscar alternativas si queremos que los compromisos, tanto nacional como internacionales, pero sobre todo los compromisos sociales que todo Estado de bienestar tiene con sus ciudadanos, se cumplan.

## VIII. PROGNOISIS Y ALGUNAS REFLEXIONES FINALES

Una de las mayores expresiones de la desigualdad en nuestras sociedades es la residencial, que refleja las contradicciones existentes en el propio sistema de producción de viviendas y en el diseño de la política de vivienda, dando lugar a situaciones de exclusión residencial. Mientras algunos hogares carecen de vivienda o residen en una vivienda infra estándar, otros tienen en propiedad más de una vivienda o ganan una considerable plusvalía por su mercantilización. Desde el punto de vista de la equidad social, la situación sin duda es problemática. Desde el punto de vista del funcionamiento de la sociedad, la situación es insostenible: una sociedad no puede prosperar si sus miembros no tienen garantizados una serie de necesidades mínimas. Respecto al Estado del bienestar (e incluso del acervo normativo) el análisis que se ha realizado, incluso sin ser exhaustivo, apunta a un evidente fracaso en términos de resolución habitacional.

La complejidad del sistema de vivienda en los países analizados impone la búsqueda de soluciones transversales, que apunten a largo plazo y que tengan en cuenta las diferentes posiciones de los agentes que dan lugar a dicho sistema. Esto no obsta a que las soluciones puedan (y tengan que) incluir medidas poco populares para ciertos sectores (económicos, especialmente) si se quiere dar respuesta al derecho a la vivienda y priorizar la función social (como bien de uso) de esta. Así, para hacer efectivo el derecho a la vivienda, se requieren esfuerzos sostenidos por parte de los gobiernos centrales, la colaboración con

organizaciones internacionales y la implicación de la sociedad civil, lo que indudablemente incluye a los agentes económicos. El acceso a una vivienda segura, asequible y digna requiere de una financiación adecuada, políticas integrales y apuntar a soluciones a largo plazo que alteren los actuales equilibrios (desequilibrios) entre el mercado, los poderes públicos y los hogares. Conviene recordar en este sentido que la defensa de los habitantes debe centrarse en su papel como hogares, espacios de socialización y protección, antes que como *clientes o consumidores*.

Respecto a las situaciones de vulnerabilidad (en distintos grados) y la situación del sinhogarismo, en primer lugar, es obligado señalar que desconocemos en gran medida tales situaciones. Las fuentes de datos que refieren variables residenciales son insuficientes, no recogen todos los aspectos necesarios y carecen de la periodicidad que permita analizar posibles cambios en su composición. Si “lo que no se nombra no existe”, la misma lógica sugiere que no podemos conocer lo que no podemos medir y, por lo tanto, las medidas que se planteen como solución serán insuficientes e inadecuadas. Las consecuencias de esta realidad, desconocida pero presente, forman parte sin embargo de la realidad del sur de Europa, entre las que Grecia destaca muy negativamente, registrando los parámetros más elevados de vulnerabilidad. Si la comparativa deja en mejor posición a Italia y a España esta no se debe a su buen hacer: España registra menores tasas en la mayoría de las variables negativas, pero se debe más bien a una muy mala gestión del problema en sus vecinos europeos que a grandes medidas en el propio país. Si desde el punto de vista social el problema es evidente, desde el punto de vista político se están dejando de lado los efectos esperables: si hiciésemos caso a nuestra historia reciente, el empeoramiento de las situaciones en los países del sur de Europa haría esperar nuevas manifestaciones del descontento social como ya sucedió en el pasado.

En España, la Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda puede ser una oportunidad en este sentido; no obstante, y si bien la recientemente aprobada Ley es un marco de avance, el ya arraigado tratamiento de la vivienda como bien de inversión antes que como bien de uso ha configurado una situación que pone en riesgo nuestro bienestar social presente y futuro. Si bien debemos ser conscientes de que la propiedad de la vivienda en la que se habita no constituye una seguridad de cobertura de las necesidades (a veces, ni siquiera jurídica), se nos avecina el problema ante esas generaciones más jóvenes, en proceso de emancipación, que no tienen vivienda ni pueden competir en un mercado desigual contra los especuladores y los fondos de inversión. A medida que estas poblaciones vayan envejeciendo, la situación será más problemática, especialmente si tenemos en cuenta que estamos hablando de generaciones que no podrán acceder a determinadas coberturas del Estado de bienestar o lo harán en una situación de plena desigualdad. Si pensamos en el futuro, en la vejez de los denominados *riders* y en la de quienes no han tenido una relación



laboral tradicional o regulada, de quienes han visto su entrada en el mercado laboral marcada por las crisis y las recesiones, de quienes no han podido acceder a una vivienda en propiedad y que hoy pagan un alquiler con enormes dificultades económicas, cabe plantearse numerosas preguntas: ¿qué perspectivas encontrarán estas personas a medio y largo plazo? ¿Cómo pagarán alquileres desorbitados con pensiones mínimas? ¿Será la expulsión de sus entornos la solución? Tampoco es una reflexión menor la cuestión del aumento de los divorcios y separaciones o la necesidad de contar con dos sueldos para pagar la vivienda. ¿Estaremos obligados a permanecer en relaciones no deseadas para poder pagar el alquiler? ¿Nos veremos en la tesitura de tener que compartir vivienda con desconocidos ante la necesidad del pago de la vivienda que habitamos?

En definitiva, y aunque se pueda interpretar desde una perspectiva ideológica, la realidad social indica que la vivienda no puede ser una fuente de ganancias para unos pocos y una forma de explotación para otros muchos. Garantizar el derecho a la vivienda mediante la desmercantilización de la misma es sinónimo de garantizar el bienestar presente y futuro, de garantizar sociedades en las que todos y todas podamos vivir y no solo sobrevivir.

## IX. REFERENCIAS

- AHRENDT, D., DUBOIS, H., JUNGBLUT, J. M. (1968), ROYS, M., NICOL, S., ORMANDY, D., EZRATTY, V., FOX, T., SENNETT, J., PITTINI, A., ANDERSON, R., FALLER, P., VANDAMME, J., WELSH, M. y EUROPEAN FOUNDATION FOR THE IMPROVEMENT OF LIVING AND WORKING CONDITIONS, 2016. Inadequate housing in Europe costs and consequences. [en línea]. S.l.: [consulta: 21 junio 2022]. Disponible en: <https://www.eurofound.europa.eu/es/publications/report/2016/quality-of-life-social-policies/inadequate-housing-in-europe-costs-and-consequences>.
- ALLEN, J., BARLOW, J., LEAL, J., MALOUTAS, T., & PADOVANI, L., (2004). *Housing and Welfare in Southern Europe*. Wiley-Blackwell.
- ARAPOGLOU, V. P.; GOUNIS, K. (2017), *Contested landscapes of poverty and homelessness in Southern Europe: Reflections from Athens*. Springer International Publishing.
- ARNETT, J. J., (2004), *Emerging Adulthood: The Winding Road from the Late Teens Through the Twenties* (1.ª ed.). Oxford Univ Pr.
- BALCHIN, P., (2013). *Housing policy in Europe*. S.l.: Routledge.
- BARLOW, J. y DUNCAN, S., (1994). *Success and failure in housing provision: European systems compared*. S.l.: Pergamon.
- BENGTSSON, B. (2001). Housing as a social right: Implications for welfare state theory. *Scandinavian Political Studies*, vol. 24, no. 4, ISSN 00806757. DOI 10.1111/1467-9477.00056.

- BOSCH, J. (2015), *Crisis y emancipación juvenil en Europa. Un análisis desde los modelos de Estado de bienestar*. Vitoria-Gasteiz, Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco.
- BYNNER, J., (2005). Rethinking the Youth Phase of the Life-course: The Case for Emerging Adulthood?, *Journal of Youth Studies*, 8:4, 367-384, DOI: 10.1080/13676260500431628
- CES, (2002). La emancipación de los jóvenes y la situación de la vivienda en España. Sesión ordinaria del Pleno de 23 de octubre de 2002. Informe 3/2002. Madrid: Consejo Económico y Social, 2002, 161 p., <http://www.ces.es/documents/10180/18510/inf0302>
- COUNCIL, H.R., [sin fecha]. Human Rights Council Twenty-fifth session Agenda item 3 Promotion and protection of all human rights, civil, political, economic, social and cultural rights, including the right to development. [en línea]. S.l.: [consulta: 20 junio 2022]. Disponible en: [www.ohchr.org/EN/Issues/Housing/Pages/StudyOnSecurityOfTenure.aspx](http://www.ohchr.org/EN/Issues/Housing/Pages/StudyOnSecurityOfTenure.aspx).
- DELCLÓS, C., AUCIELLO, I., LEBRUSÁN, I., SALAS-ROJAS, P. y SEGÚ, M., (2023). Vivienda para vivir: de mercancía a derecho. Future Policy Lab. <https://www.futurepolicylab.com/informes/vivienda-para-vivir-de-mercancia-a-derecho/>
- ECHAVES GARCÍA, A., (2015). Pautas emancipatorias de los jóvenes españoles y acceso a la vivienda en el actual contexto de crisis. *Documentación social* [en línea], vol. 176, [consulta: 21 junio 2022]. Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5324126>.
- EMMANUEL, D., (2012). Balancing autonomy, status and family in the transition to adulthood: Class and housing aspects of the Southern European model in Athens, 1987-2004. En *Young People and Housing* (pp. 37-59). Routledge.
- ESPING-ANDERSEN, G., (1990). *The three worlds of welfare capitalism*. New Jersey: Princeton University Press.
- ESPING-ANDERSEN, G. (1999). *Social foundations of postindustrial economies*. OUP Oxford.
- EUROFOUND (2023). Inequality | Eurofound. Eurofound. <https://www.eurofound.europa.eu/topic/inequality>
- EUROSTAT, [sin fecha]. Age of young people leaving their parental household. *Statistics Explained* [en línea]. [consulta: 13 junio 2022 a]. Disponible en: [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Age\\_of\\_young\\_people\\_leaving\\_their\\_parental\\_household](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Age_of_young_people_leaving_their_parental_household).
- EUROSTAT, [sin fecha]. EU statistics on income and living conditions (EU-SILC) methodology - Statistics Explained. [en línea]. [consulta: 21 junio 2022 b]. Disponible en: [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=EU\\_statistics\\_on\\_income\\_and\\_living\\_conditions\\_\(EU-SILC\)\\_methodology](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=EU_statistics_on_income_and_living_conditions_(EU-SILC)_methodology).
- FERRERA, M., (1996). The 'Southern' model of welfare in social Europe. *Journal of European Social Policy*, vol. 6, no. 1,

- FLAQUER, L., (2000). *Las políticas familiares en una perspectiva comparada*. Colección. S.l.: Fundación La Caixa.
- GAILIUTE, D., (2012). Right to Housing in the Jurisprudence of the European Committee of Social Rights. *Socialiniu Mokslu Studijos*, vol. 4, no. 4, ISSN 20292236.
- GARBEN, S., (2018). The European Pillar of Social Rights: Effectively Addressing Displacement? *European Constitutional Law Review* [en línea], vol. 14, no. 1, [consulta: 21 junio 2022]. ISSN 1574-0196. DOI 10.1017/S1574019618000093. Disponible en: <https://www.cambridge.org/core/journals/european-constitutional-law-review/article/abs/european-pillar-of-social-rights-effectively-addressing-displacement/162B-548D38A7D7385F4C8FF0A19C61CF>
- GENTILE, A., (2013). La emancipación juvenil en tiempos de crisis: un diagnóstico para impulsar la inserción laboral y la transición residencial. *Metamorfosis* [en línea], [consulta: 21 junio 2022]. Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6163242>.
- GÓMEZ, M.V., y LEBRUSÁN, I., (2022). Urban Ageing, Gender and the Value of the Local Environment: The Experience of Older Women in a Central Neighbourhood of Madrid, Spain. *Land*, 11(9), 1456.
- GOUX, D. y MAURIN, E., (2005). The effect of overcrowded housing on children's performance at school. *Journal of Public Economics*, vol. 89, no. 5, ISSN 0047-2727. DOI 10.1016/j.jpubeco.2004.06.005.
- IACOVOU, M. (2002). Regional Differences in the Transition to Adulthood. *Annals of The American Academy of Political and Social Science*, 580(1), 40-69. <https://doi.org/10.1177/000271620258000103>
- INURRIETA, A., (2010). La financiación de la política de vivienda. En: J. LEAL MALDONADO (ed.), *La política de vivienda en España*. Madrid: Editorial Pablo Iglesias, pp. 277-298.
- INCLUD-EU, [sin fecha]. Housing in Greece. [en línea]. [consulta: 21 junio 2022]. Disponible en: <https://includeu.eu/housing-in-greece/>
- IVERS J, ZGAGA L, O'DONOGHUE-HYNES B, ET AL. (2019). Five-year standardised mortality ratios in a cohort of homeless people in Dublin. *BMJ Open*:e023010. doi: 10.1136/bmjopen-2018-023010
- KEMENY, J., (2001). Comparative housing and welfare: Theorising the relationship. *Journal of Housing and the Built Environment* 2001 16:1 [en línea], vol. 16, no. 1, [consulta: 21 junio 2022]. ISSN 1573-7772. DOI 10.1023/A:1011526416064. Disponible en: <https://link.springer.com/article/10.1023/A:1011526416064>.
- KEMENY, J., (2013). Housing and social theory. *Housing and Social Theory* [en línea], [consulta: 21 junio 2022]. DOI 10.4324/9780203413562. Disponible en: <https://www.taylorfrancis.com/books/mono/10.4324/9780203413562/housing-social-theory-jim-kemeny>.
- KONISTIS, sin fecha. TENLAW: Tenancy Law and Housing Policy in Multi-level Europe. [https://www.uni-bremen.de/fileadmin/user\\_upload/](https://www.uni-bremen.de/fileadmin/user_upload/)

- fachbereiche/fb6/fb6/Forschung/ZERP/TENLAW/Reports/Greece-Report\_09052014.pdf
- LEAL, J., (2005). El Estado de Bienestar y la Política de Vivienda en España. *El acceso de los y las jóvenes a la vivienda libre y protegida*.
- LEAL MALDONADO, J., (2001). Políticas de Vivienda y Sistemas de Bienestar. *CIDADES, Comunidades e Territórios*, vol. 3.
- LEBRUSÁN, I., (2022). Personas mayores en situación de riesgo residencial extremo en España: un diagnóstico regional. *Revista EURE - Revista de Estudios Urbano Regionales* [en línea], vol. 48, no. 145, [consulta: 21 junio 2022]. ISSN 0717-6235. DOI 10.7764/EURE.48.145.09. Disponible en: <http://www.eure.cl/index.php/eure/article/view/EURE.48.145.09>.
- LEBRUSÁN MURILLO, I., (2017). *La vivienda en la vejez: problemas y estrategias para envejecer en sociedad* [en línea]. 24 octubre 2017. S.l.: s.n. Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/tesis?codigo=151691>.
- LEBRUSÁN MURILLO, I., (2019a). *La vivienda en la vejez*. Colección. Madrid: Editorial CSIC Consejo Superior de Investigaciones Científicas. ISBN 9788400105471.
- LEBRUSÁN MURILLO, I., (2019b). Más allá de la familia: Una reflexión teórica sobre la definición del habitante de la vivienda. *Tendencias Sociales. Revista de Sociología*, vol. 3, no. 3, DOI 10.5944/ts.3.2019.23588.
- LEBRUSÁN, I., (2019c). Servicio doméstico y actividad de cuidados en el hogar: la encrucijada desde lo privado y lo público. *Lex Social: Revista de Derechos Sociales*, 2019, vol. 9, no. 2, p. 25-46.
- LEBRUSÁN, I. y GÓMEZ, M.V., (2022) The Importance of Place Attachment in the Understanding of Ageing in Place: “The Stones Know Me”. *International Journal of Environmental Research and Public Health*, , vol. 19, no. 24, p. 17052.
- MALOUTAS, T., (2022). 5 notes on the housing issue in Greece - ETERON. *ETERON* [en línea]. [consulta: 14 junio 2022]. Disponible en: <https://eteron.org/en/5-simeia-gia-to-zitima-tis-stegasis-stin-ellada/>.
- MALOUTAS, T., ALLEN, J., BARLOW, J., LEAL, J. y PADOVANI, L., (2004). *Housing and Welfare in Southern Europe*. Oxford: Blackwell Publishing Ltd.
- MÓDENES, J.A., FERNÁNDEZ-CARRO, C. y LÓPEZ-COLÁS, J., (2013). La formación de hogares y la tenencia de vivienda de los jóvenes en la reconfiguración de los sistemas residenciales europeos. *Scripta Nova: revista electrónica de geografía y ciencias sociales* [en línea], vol. 17, no. 460, [consulta: 16 junio 2022]. Disponible en: <http://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-460.htm>.
- MULDER, C.H. y LAUSTER, N.T., (2010). Housing and Family: An Introduction. <https://doi.org/10.1080/02673031003771109> [en línea], vol. 25, no. 4, [consulta: 21 junio 2022]. ISSN 02673037. DOI 10.1080/02673031003771109. Disponible en: <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/02673031003771109>.

- NAVARRO, V., (2004). *El estado de bienestar en España*. Madrid: Tecnos.
- OECD, [sin fecha]. Living Space. Definitions and methodology. [en línea]. [consulta: 21 junio 2022]. Disponible en: <http://oe.cd/ahd>.
- OECD (2023), *Taxing Wages 2023: Indexation of Labour Taxation and Benefits in OECD Countries*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/8c-99fa4d-en>.
- PISARELLO, G., (2009). El derecho a la vivienda como derecho social: implicaciones constitucionales. *Revista catalana de dret públic*, 38.
- PROVIVIENDA, (2018). Cuando la casa nos enferma. La vivienda como cuestión de salud pública. Madrid: Ministerio de Sanidad, Consumo y Bienestar Social. <http://www.provivienda.org/wp-content/uploads/2018/11/INFORME-CUANDO-LA-CASA-NOS-ENFERMA.pdf>
- PROVIVIENDA-HOGAR SÍ, (2023). Soluciones al sinhogarismo. Informe ejecutivo. Evaluación de la metodología Housing First en España [https://solucionesalsinhogarismo.org/wp-content/uploads/2022/12/Housing\\_first\\_informeejecutivo\\_ESP.pdf](https://solucionesalsinhogarismo.org/wp-content/uploads/2022/12/Housing_first_informeejecutivo_ESP.pdf)
- ROMASZKO J, CYMES I, DRAGAŃSKA E, KUCHTA R, GLIŃSKA-LEWCZUK K. Mortality among the homeless: Causes and meteorological relationships. *PLoS One*. 2017 Dec 21;12(12):e0189938. doi: 10.1371/journal.pone.0189938. PMID: 29267330; PMCID: PMC5739436; <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC5739436/>
- SIATITSA, D. (2014). Claims for the ‘right to housing’ in the cities of Southern Europe: the discourse and the role of social movements. *National Technical University of Athens, Athens*, 2014.
- SOLARI, C. D.; MARE, R. D. (2012). Housing crowding effects on children’s wellbeing. *Social science research*, 2012, vol. 41, no 2, p. 464-476.
- TRILLA, C., 2001. *La política de vivienda en una perspectiva europea comparada*. Barcelona: Fundación La Caixa. ISBN 978-84-88099-82-2.
- UNECE, 2021. #Housing2030: Effective policies for affordable housing in the UNECE region | UNECE. [en línea]. S.l.: [consulta: 21 junio 2022]. Disponible en: <https://unece.org/housing-and-land-management/publications/housing2030-study-e>.
- VINUESA ANGULO, J., (2008). Propuesta de un método para el análisis demográfico de la emancipación de los jóvenes. *Francia* 47.52: 14, <http://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-266.htm>
- WALTHER, A., (2006). Regimes of youth transitions. Choice, flexibility, and security in young people with an ethnic minority or migrant background. Thematic report of the young people’s experiences across different European contexts. *Young*, 14, 119-132. <http://dx.doi.org/10.1177/1103308806062737>