

---

# El derecho a la vivienda

---

PID\_00249210

Xavier Anzano

---

Tiempo mínimo de dedicación recomendado: 4 horas

---





# Índice

<b>1. Apuntes de la evolución histórica de los derechos fundamentales y de la vivienda.....</b>	<b>5</b>
<b>2. ONU y Declaración Universal de los Derechos Humanos.....</b>	<b>9</b>
2.1. Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) .....	10
2.2. Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos .....	12
2.3. Proyecto de Convención Internacional sobre el Derecho a la Vivienda .....	13
2.4. Tratados internacionales y regionales de derechos sociales que reconocen el derecho a la vivienda .....	14
<b>3. Organizaciones internacionales Europeas.....</b>	<b>17</b>
3.1. Consejo de Europa, CdE .....	17
3.2. Unión Europea, UE .....	19
<b>4. El derecho en la vivienda.....</b>	<b>28</b>
4.1. El derecho a la vivienda, un derecho constitucional .....	28
4.2. Ordenamiento y desarrollo del derecho en la vivienda en España .....	32
4.3. Legislación de suelo y urbanismo .....	34
4.4. Ley y planes de vivienda .....	35
4.5. Legislación civil, derechos reales. Propiedad horizontal, hipotecas y arrendamientos .....	37
4.6. Legislación técnica. Ordenación de la edificación, código técnico de edificación y habitabilidad .....	38
4.7. Ordenanzas locales .....	40
<b>Resumen.....</b>	<b>41</b>
<b>Bibliografía.....</b>	<b>43</b>



## 1. Apuntes de la evolución histórica de los derechos fundamentales y de la vivienda

Desde la prehistoria, el ser humano ha requerido disponer de un refugio donde protegerse del clima, de ataques de animales o de otros humanos. Además, este espacio cumplía otras funciones como lugar relacional del grupo, donde encender el fuego para cocinar y calentarse, criar a sus hijos, cuidar a los enfermos e incluso enterrar a los difuntos. La evolución humana, la adquisición de habilidades y el nacimiento de las primeras sociedades estimularon que por norma general se abandonaran los refugios naturales y se edificaran las primeras viviendas con los materiales de su entorno. Estas construcciones imitaban a los refugios originales, pero se situaban en aquellos emplazamientos que consideraban más adecuados. Las sociedades que formaron la historia antigua evolucionaron a diferentes velocidades y originaron una amplia diversidad sociocultural. Esto también se plasmó en los modelos convencionales de grupos, clanes y familias, y cómo estos moraban y se agrupaban en una vivienda o en un conjunto de ellas. Las viviendas que originalmente eran de autoconstrucción fueron paulatinamente tecnificándose gracias a la especialización de «artesanos constructores» en las incipientes ciudades.

Las primeras civilizaciones aparecieron en el denominado **creciente fértil**, que geográficamente abarcaba áreas de Egipto, Palestina, Siria, Asia Menor y Mesopotamia. Es en esta última y bajo el Imperio babilónico donde tenemos los primeros vestigios de un amplio ordenamiento jurídico expresado en el **Código de Hammurabi** (una estela datada con más de 3.800 años de antigüedad). El código también legisla sobre aspectos relacionados con la vivienda: como los precios de construcción y las responsabilidades civiles y penales, los arrendamientos, la transmisión de la propiedad, la donación o la herencia.

El **mundo clásico** romano tiene un importante desarrollo urbano, en donde existen diversas tipologías de viviendas; algunas típicamente urbanas como la **insulae**, edificio en altura de apartamentos, muchas veces de una única estancia y sin agua corriente, donde vivían los ciudadanos más pobres en régimen de alquiler o propiedad. Las **domus**, viviendas unifamiliares, normalmente en planta baja y muchas con agua corriente. El tamaño y las características de la vivienda estaban en función del estrato social de la familia residente. En el medio rural se desarrollan la **villae urbanae**, casa palaciega de recreo, y la **villae rusticae**, complejo de explotación agropecuaria formado por diversos edificios como silos, establos, granjas, viviendas de los esclavos y sirvientes y la **domus** de la familia propietaria.

Esta revolución urbana y arquitectónica, junto con el gran desarrollo del derecho como herramienta de resolución de conflictos y control social, hace que aparezcan los primeros dictados y códigos que regulan aspectos civiles y técnicos en materia de vivienda en occidente.

Así el arquitecto romano Vitrubio detalla que las *insulae* se construían muy rápidamente con materiales de baja calidad y que de ello resultaban colapsos e incendios. El emperador Augusto prohibió, por motivos de seguridad, *insulae* con una altura superior a los setenta pies. Las aportaciones más destacables del **derecho romano** son las regulaciones de tipo patrimonial, ya que incorporó aquellos aspectos civiles actuales que legislan el mercado de vivienda. Desarrollando los **derechos reales y crediticios** como propiedad, usufructo, servidumbre, superficie, fiducia o hipoteca.

Durante la **Edad Media** se siguen aplicando y adaptando los derechos reales planteados por Roma, pero es la nobleza y el clero quienes atesoran la mayor parte de la propiedad. A partir del siglo XI se generaliza el desarrollo de fueros en multitud de poderes locales que ofrecen el **derecho de ciudadanía** en sus burgos a los propietarios de viviendas, que también tienen el deber de financiar y proteger a la ciudad. De esta forma, escaparon los burgueses de la subyugación al poder señorial o eclesiástico que representó el feudalismo. Muchos de estos fueros también incorporaron aspectos que protegían al propietario y su familia de cualquier violación de su domicilio.

El **renacimiento**, especialmente en Italia, desarrolla el derecho de ciudadanía y aparecen importantes ciudades estado que tendrán su apogeo en los siglos XIV y XV. Pero es el **pensamiento humanista** quien empieza a plantear la necesidad de proteger y proveer de **derechos a las clases más desfavorecidas**; por ejemplo Juan Luis Vives en *De subventionem pauperum sive de humanis necessitatibus*, 1525, define colectivos de «pobres legítimos» como los indefensos, enfermos, impedidos, carentes de trabajo fijo, con cargas familiares o los tímidos y con condiciones personales inferiores al resto. Esta obra aborda el problema de la mendicidad en la ciudad de Brujas y propone soluciones desde las administraciones públicas organizando la beneficencia y reformando el sistema sanitario o de asilo.

En la **Edad Moderna** se conciben los **derechos humanos** con el objetivo de superar definitivamente el viejo orden de los estamentos nobiliarios y eclesiásticos, y establecer un nuevo contrato entre iguales soberanos (pueblo y rey). El nacimiento de la defensa de estos derechos, entonces llamados **del hombre**, rompe con la concepción judeocristiana de la naturaleza del hombre, que otorgaba su dignidad a que Dios lo hizo a su imagen y semejanza, así como

el designio o gracia divina sobre el gobernante. Este ideal se desarrolla inicialmente en Inglaterra y sus colonias de Norteamérica, seguidamente de Francia e Iberoamérica.

De este modo, Thomas Hobbes en su obra *Leviatán*, de 1651, propone un pacto entre el pueblo que diera origen al Estado para que un gobernante lo rija y proteja. Por su parte, John Locke, en *Dos tratados sobre el gobierno civil*, de 1689, defiende que **la soberanía emana del pueblo** y que este no puede delegar sus derechos y libertades individuales, tiene que expresarse en un parlamento que legisle sobre el pueblo y el rey. También propone la separación de los poderes legislativo y judicial. Este pensamiento se plasma en Inglaterra con la aprobación en el Parlamento del *Acta de Habeas corpus* de 1679, que protegía el derecho a la libertad y de los detenidos. Y especialmente en la *Bill of Rights* de 1689, que protege los derechos de petición, voto, libertad de expresión, portar armas, de los procesados, libertad de culto o el principio de legalidad. En Norteamérica, la *Declaración de Derechos de Virginia* de 1776 estableció que los hombres son libres, con derecho a la vida, a la propiedad, a la justicia, a la libertad religiosa y a la felicidad. En ese mismo año e igual sentido se manifiesta la *Declaración de Independencia de los Estados Unidos*, que determina los derechos del hombre a la vida, la libertad y la búsqueda de la felicidad.

En Francia, Montesquieu en la obra *El espíritu de las leyes*, de 1748, articula la teoría de separación de poderes, anteriormente anunciada por Locke, así defiende la independencia necesaria entre los poderes legislativo, ejecutivo y judicial. Jean-Jacques Rousseau en su obra *El contrato social*, de 1762, manifiesta que todos los hombres nacen libres e iguales por naturaleza, y que la libertad sobrevive gracias a la igualdad, que debe siempre mantener la legislación. En 1789 se constituye la Asamblea Nacional, estalla la Revolución francesa y se proclama la *Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano*. Esta otorga a las personas los derechos de expresión y opinión, religión, presunción de inocencia, propiedad, resistencia a la opresión, sistema de gobierno representativo, separación de poderes y primacía de la ley. En 1793, el Gobierno jacobino de Robespierre impulsa una nueva declaración que incluye aspectos sociales como el derecho a la asistencia, al trabajo y a la educación; esta declaración se contra-reformará con la caída de Robespierre.

Durante el **siglo XIX** se consolidan lentamente los ideales proclamados en el siglo anterior, como ejemplos: se abole la esclavitud en Europa y América, el liberalismo tiene una gran influencia política, se extiende el derecho de sufragio, se inicia la reivindicación de derechos de las mujeres, nacen las teorías socialistas y se extiende la lucha proletaria. Se plantean diferentes modelos rupturistas; mientras los movimientos obreros socialistas, marxistas o anarquistas defienden los derechos humanos desde una perspectiva colectiva e internacionalista, otros movimientos como el liberalismo o el romanticismo se posicionan por el reconocimiento de la libertad individual en las nuevas constituciones nacionales. Cabe destacar que durante este siglo aparecen los primeros **tratados internacionales de derecho humanitario**, inicialmente para prote-

#### Referencia bibliográfica

J. Locke (1689). *Dos tratados sobre el gobierno civil*.

ger a víctimas de conflictos bélicos. Así, en 1864, al año siguiente de la creación de la Cruz Roja, se firma la Primera Convención de Ginebra. También al final de siglo y por la presión de sindicatos y movimientos de izquierda se crean los primeros **sistemas de seguridad social**, como en 1883 en la Alemania de Bismarck con la Ley del Seguro de Enfermedad.

Durante el inicio del **siglo XX**, la mayoría de los Estados desarrollan sistemas de seguridad social, y por el efecto directo o indirecto de revoluciones populares aparecen las primeras **constituciones de marcado perfil social**, como la Constitución mexicana de 1917 o la Constitución de Weimar de 1919. Los regímenes totalitarios fascistas o comunistas aparecidos en Europa a partir de los años veinte, incorporaron y adaptaron a su ideología los conceptos de protección social y de derechos de los trabajadores. Obviando otros derechos fundamentales como el derecho a la vida, libertades políticas, de sindicación, religiosas... Todo el siglo estará condicionado por las revoluciones sociales y las dos guerras mundiales que configurarán el mundo actual. Fruto de esos conflictos, veremos el nacimiento de las organizaciones internacionales que se basan en tratados por el mantenimiento de la paz, la seguridad y el desarrollo humano, por la justicia, para el comercio o defensivos. Las constituciones de los países democráticos acaban incluyendo los derechos sociales en su articulado, y entre ellos el acceso a la vivienda como veremos en los puntos siguientes.

## 2. ONU y Declaración Universal de los Derechos Humanos

La **Organización de las Naciones Unidas (ONU)** es una organización internacional formada por Estados de todo el mundo. En su carta fundacional establece como propósito ser una asociación de gobierno global para potenciar la paz, la seguridad, el derecho internacional, el desarrollo económico y social, los derechos humanos y las acciones humanitarias.

La ONU se funda en 1945 tras finalizar la Segunda Guerra Mundial, relevando a su antecesora, la Sociedad de Naciones, desacreditada por no haber impedido la guerra. La organización se estructura en la Asamblea General, el Consejo de Seguridad, el **Consejo Económico y Social**, la Secretaría General, el Consejo de Administración Fiduciaria y la Corte Internacional de Justicia.

La carta de las Naciones Unidas en su artículo 68 prevé que el Consejo Económico y Social pueda crear comisiones. Una de las primeras fue la **Comisión de Derechos Humanos**, con el fin de elaborar una propuesta de **Declaración Universal de los Derechos Humanos (DUDH)**. Esta fue aprobada por la Asamblea General el 10 de diciembre de 1948. Está formada por treinta artículos, y en sus dos primeros queda enmarcada la universalidad de su ámbito de aplicación. Como se explicita en el artículo segundo:

«Toda persona tiene los derechos y libertades proclamados en esta declaración, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición. Además, no se hará distinción alguna fundada en la condición política, jurídica o internacional del país o territorio de cuya jurisdicción dependa una persona, tanto si se trata de un país independiente como de un territorio bajo administración fiduciaria, no autónomo o sometido a cualquier otra limitación de soberanía».

El articulado recoge derechos de carácter personal, del individuo en relación con la comunidad, de pensamiento, de conciencia, de religión, de libertades políticas y los derechos económicos sociales y culturales. El artículo 25 de la DUDH, entre otros derechos sociales fundamentales, reconoce explícitamente el de la vivienda o los asociados a la familia:

«1. Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, **la vivienda**, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, viudez, vejez u otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad.

2. La maternidad y la infancia tienen derecho a cuidados y asistencia especiales. Todos los niños, nacidos de matrimonio o fuera de matrimonio, tienen derecho a igual protección social».

La DUDH, aun siendo un documento declarativo no vinculante para los Estados, es la base de convenciones internacionales de la ONU. Como el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos o el **Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales**. Algunos Estados que firmaron la DUDH la han incorporado a su ordenamiento constitucional, como es el caso de España, que, en el apartado segundo del artículo 10 de su Constitución, manifiesta:

«Las normas relativas a los derechos fundamentales y a las libertades que la Constitución reconoce se interpretarán de conformidad con la Declaración Universal de Derechos Humanos y los tratados y acuerdos internacionales sobre las materias ratificados por España».

## 2.1. Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC)

El PIDESC fue aprobado por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1966 y entró en vigor en 1976. El PIDESC forma parte de la Carta Internacional de Derechos Humanos junto con la DUDH y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. El PIDESC reconoce los siguientes derechos:

- Derecho al trabajo, art. 6.
- Derecho a condiciones de trabajo equitativas, art. 7.
- Derecho a la huelga y a la libertad sindical, art. 8.
- Derecho a la seguridad social, art. 9.
- Protección de la familia y de los menores, art. 10.
- Derecho a un nivel y condiciones de vida adecuadas, a la alimentación, el vestido y a la **vivienda**, art. 11.
- Derecho a la salud, art. 12.
- Derecho a la educación, art. 13.
- Derecho a participar en la vida cultural, art. 15.

Así el derecho a la **vivienda adecuada** se halla reconocido en el primer punto del artículo 11:

«1. Los Estados partes en el presente pacto reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y **vivienda adecuados**, y a una mejora continua de las condiciones de existencia. Los Estados partes tomarán medidas apropiadas para asegurar la efectividad de este derecho, reconociendo a este efecto la importancia esencial de la cooperación internacional fundada en el libre consentimiento».

En 1985 el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas creó el **Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales**, con la misión de supervisar la aplicación del PIDESC. En referencia a la vivienda, el comité emitió en 1991 la **observación general número 4**, donde clarificaba el concepto de **vivienda adecuada**. Así reconocía que la adecuación puede ser relativa a factores socia-

les, económicos, culturales, climáticos o ecológicos. Pero, en cualquier caso, se tendrán que considerar los siguientes aspectos para que la vivienda pueda determinarse como adecuada:

- Seguridad jurídica en la tenencia.
- Disponibilidad de servicios, materiales facilidades e infraestructura (agua, energía, saneamiento, cámara higiénica, cocina y conservación de alimentos).
- Asequibilidad (gastos soportables relativos a sus moradores).
- Habitabilidad (seguridad, espacio y confort).
- Accesibilidad (necesidades específicas de colectivos vulnerables).
- Ubicación (lugares no segregados que permitan la inclusión socioeconómica).
- Adecuación cultural.

El comité, en 1997, redactó la **observación general núm. 7**, donde aborda el problema de los **desalojos forzosos**. Así manifiesta que estos son graves violaciones de derechos humanos que pueden vulnerar los derechos a la vivienda, alimentación, agua, salud, educación, trabajo, seguridad, libertad de tratos crueles y degradantes y a la libertad de circulación. Frecuentemente, los desalojos forzosos están vinculados a la no tenencia jurídicamente segura de la vivienda. Y tienen consecuencias similares a las derivadas de desplazamientos arbitrarios involuntarios de población por expulsión, éxodo o depuración. Como resultado, estas personas pueden quedar sin hogar y en la exclusión social. Por ello, el comité considera que los desahucios forzosos son **incompatibles con el PIDESC** y únicamente se justifican en circunstancias excepcionales y conformes al derecho internacional.

También el Comité DESC puede hacer dictámenes, observaciones y recomendaciones a Estados que hayan ratificado el PIDESC.

Así, el año 2012, el comité hizo las siguientes recomendaciones a España sobre el derecho a la vivienda y el problema derivado de las ejecuciones hipotecarias:

- Que el Estado modifique su legislación para dar a los prestatarios la posibilidad de renunciar a sus casas para la liquidación de su hipoteca en lugar de dejar esta opción únicamente a discreción de los bancos.
- Que el Estado aliente a los individuos y las familias a considerar el alquiler de propiedades como un medio alternativo de acceso a la vivienda.
- Que el Estado trabaje en coordinación con las comunidades autónomas para invertir más recursos en el aumento de la oferta de viviendas sociales con el fin de satisfacer la demanda.

En septiembre de 2015, el Comité DESC publicó un dictamen, en el que se concluía que España había violado el derecho a la vivienda de una ciudadana afectada por una ejecución hipotecaria. El dictamen razona que no se tomaron las medidas adecuadas para notificar a la afectada la demanda de ejecución hipotecaria, quedando privada de la tutela judicial efectiva. Por todo ello, solicita una reparación para la afectada, y que España adopte las medidas legislativas que garanticen unas normas procesales y ejecuciones hipotecarias conforme a las obligaciones del PIDESC.

Según el Comité DESC, los derechos sociales comportan para los Estados obligaciones positivas de prestación y también negativas de abstención. Así Pisarello (2009) describe:

«El comité también ha recordado que el derecho a la vivienda, como todos los derechos sociales, comporta para los poderes públicos no solo obligaciones positivas, de prestación (como la construcción de viviendas públicas o las ayudas al alquiler), sino también negativas, de abstención (como la prohibición de desalojos arbitrarios) o de protección frente a actuaciones provenientes de terceros (como la prevención de abusos por parte de propietarios, agencias inmobiliarias o bancos). Muchas de estas obligaciones tendrían un carácter inmediato y serían directamente exigibles, como ocurre con la prohibición de discriminación en los programas de vivienda. Otras, en cambio, estarían supeditadas al principio de progresividad (art. 2.1 del PIDESC), es decir, a las posibilidades normativas y fácticas de satisfacer el derecho. Este principio, en todo caso, no autorizaría a los poderes públicos a postergar *sine die* su concreción ni les otorgaría un margen absoluto de discrecionalidad en su actuación. Por el contrario, los poderes públicos deberían demostrar, en caso de ser requeridos, a) que están realizando el máximo de esfuerzos (legislativos, administrativos), b) hasta el máximo de recursos disponibles (humanos, de información, financieros), c) para satisfacer al menos el contenido mínimo del derecho, d) dando prioridad a los casos más urgentes y a los colectivos en mayor situación de vulnerabilidad.» (Gerardo Pisarello, 2009: pág. 3).

#### Referencia bibliográfica

G. Pisarello (2009). «El Derecho a la Vivienda como Derecho Social: implicaciones constitucionales». *Revista catalana de Dret Públic* (núm. 38).

## 2.2. Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos

El Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos tiene sus inicios en los años setenta con la Fundación Habitat, órgano dependiente del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente.

En 1976 se celebró en Vancouver la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Asentamientos Humanos conocida como **Habitat I**. Fruto de esta se creó el Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (CNUAH) y se aprobó la Declaración de Vancouver. En ella se abogaba por mejorar la calidad de vida de las personas mediante una distribución más equitativa de los beneficios del desarrollo, la planificación y la regulación de los usos del suelo, así como la protección del medio ambiente. También determinaba la vivienda y los servicios como un derecho humano básico.

Veinte años después en 1996 en Estambul se realizó una segunda Conferencia, **Habitat II**. Como resultados de esta, en la Declaración de Estambul y la Agenda Habitat, unieron bajo el mismo marco el desarrollo de asentamientos humanos y del derecho a la vivienda. Así, desde esta conferencia, diversas resoluciones de Naciones Unidas instaron al CNUAH y al alto comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos a la colaboración y el-

boración de actuaciones conjuntas para la implantación del derecho a una vivienda digna. En 2002, por decisión de la Asamblea General el CNUAH, pasó a denominarse **Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos** o **ONU-Habitat**.

Por iniciativa de ONU-Habitat y del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos la Asamblea General aprobó en 2002 el **Programa de las Naciones Unidas para el Derecho a la Vivienda**. Con el objeto de apoyar a los Estados en el desarrollo progresivo del derecho a la vivienda digna, como estipula la DUDH y el PIDESC. Para ello, el programa está desarrollando y determinando estándares y definiciones de derecho comunes, elaborando instrumentos legales internacionales de apoyo para el cumplimiento por parte de los gobiernos, y creando un sistema de seguimiento de la implementación del derecho a la vivienda.

En el mes de octubre de 2016 se desarrolló en Quito, Ecuador, la tercera Conferencia de Naciones Unidas sobre Vivienda y Desarrollo Urbano Sostenible, **Habitat III**. El objeto de esta conferencia fue reforzar el compromiso internacional con la urbanización sostenible y centrarse en la implementación de la Nueva Agenda Urbana que reconsidere la manera de construir, gestionar y vivir las ciudades.

En esta nueva agenda urbana, también llamada Declaración de Quito, se explicita con reiteración en más de veinte puntos el compromiso de trabajo de los estados para dotar a sus respectivos conciudadanos de una vivienda digna y asequible.

### **2.3. Proyecto de Convención Internacional sobre el Derecho a la Vivienda**

En 1994, el relator especial para las Naciones Unidas sobre el Derecho a la Vivienda, Rajindar Sachar, presentó un proyecto de convención internacional sobre el derecho a la vivienda.

Aunque el proyecto no prosperó, manifestó la necesidad de dotar de normas legales internacionales que desarrollen los derechos sociales, y en particular el derecho a la vivienda.

La propuesta está formada por 31 artículos que recogen los siguientes derechos:

- A la vivienda universal y ejecutable, art. 1.
- A no ser discriminado por ingresos, raza, sexo, credo, edad..., art. 2.
- A la igualdad de sexos, art. 3.

- De colectivos vulnerables (discapacitados, ancianos, pobres, minorías, enfermos, refugiados, jóvenes..., tienen que ser priorizados), art. 4.
- De las personas sin hogar, tienen derecho a apelar una vivienda si la Administración la niega, los albergues y refugios son insuficientes, art. 5.
- De participación y control de las políticas públicas, art. 12.
- De información, art. 13.
- De obtener financiación y crédito en condiciones razonables, art. 14.
- De recurso judicial, art. 15

La determinación de **vivienda adecuada** del Comité DESC manifestada en su observación cuarta, queda recogida en el proyecto por los derechos de: seguridad en la tenencia, acceso a los servicios, vivienda económicamente asequible, vivienda habitable, vivienda accesible y razonablemente situada<sup>1</sup>.

<sup>(1)</sup>Arts. 6, 8, 9, 10 y 11.

El articulado determina las siguientes obligaciones y deberes:

- Generales para el Estado, medidas y recursos públicos, art. 16.
- De acción legislativa, desarrollo normativo, art. 17.
- De revisión legislativa, adaptar la norma estatal a la convención, art. 18.
- De supervisión y evolución del cumplimiento de los Estados, art. 19.
- Obligaciones que se han de respetar, acciones negativas o de abstención en desalojos forzados o arbitrarios, art. 20.
- Obligaciones que se han de cumplir, acciones positivas de promoción, prestación o de ampliación del parque de vivienda asequible, art. 21.
- Oferta de viviendas, garantizar la existencia de parque disponible, art. 22.
- Velar por el acceso a la vivienda asequible, art. 23.
- Garantizar la adecuación, art. 24.
- Suministrar infraestructura y servicios, art. 25.
- Prevenir la especulación, art. 26.
- Especiales, priorizar colectivos vulnerables, art. 27.
- Establecer recursos judiciales, art. 28
- Capacitación y educación de todos los funcionarios vinculados al derecho de la vivienda, art. 29.
- Finalmente, también se articulan las obligaciones internacionales y el deber de cooperación internacional, arts. 30 y 31.

#### **2.4. Tratados internacionales y regionales de derechos sociales que reconocen el derecho a la vivienda**

Al margen de los tratados internacionales de protección social descritos anteriormente, existen otros que amparan y reconocen el derecho a la vivienda:

##### **1) Tratados al amparo de Naciones Unidas:**

- Convenio de Ginebra relativo a la protección debida a las personas civiles en tiempo de guerra, de 1949, arts. 49, 53, 85 y 134.

- Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, de 1951, art. 21.
- Convenio núm. 110, de 1958, de la OIT relativo a las condiciones de empleo de los trabajadores en las plantaciones, art. 88.1.
- Convenio núm. 117, de 1962, de la OIT sobre política social (normas y objetivos básicos), art. 5.2.
- Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, de 1965, art. 5.e.III.
- Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, de 1966, art. 17.
- Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, de 1979, arts. 14.2.h.
- Convenio Núm. 161, de 1985, de la OIT relativo a los servicios de salud en el trabajo, art. 5b.
- Convención sobre los Derechos del Niño, de 1989, arts. 16.1 y 27.3.
- Convenio Núm. 169, de 1989, de la OIT sobre pueblos indígenas y tribales, arts. 14, 16 y 17.
- Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares, de 1990, art. 43.1.d.
- Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad, de 2006, arts. 2, 5, 9, 19, 22, y 28.
- Declaración sobre los derechos de los pueblos indígenas, de 2007, arts. 10, 21, 23, 26, 27, 28 y 32.

## **2) Tratados regionales donde el derecho a la vivienda está implícitamente reconocido:**

- Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, de 1950.
- Carta Social Europea, de 1961.
- Convención Americana de Derechos Humanos, de 1969. Protocolo de San Salvador, de 1988.
- Carta Africana de los Derechos Humanos y de los Pueblos, de 1981.

Estos tratados reconocen otros derechos fundamentales como a la vida, a la propiedad, a no ser sometidos a penas ni tratos crueles, a no ser objeto de intromisiones arbitrarias o ilegales en la vida privada, la familia o el domicilio. Estos derechos civiles y políticos garantizan una protección parcial del derecho a la vivienda.

### **3) Tratados regionales donde el derecho a la vivienda está explícitamente reconocido:**

- Convenio Europeo relativo al Estatuto del Trabajador Migrante, de 1977,
- El Protocolo de San Salvador de 1988, que complementa la Convención Americana de Derechos Humanos, de 1969. Reconoce parcialmente el derecho a la vivienda al manifestar el derecho a vivir en un medio ambiente sano y disfrutar de los mínimos equipamientos, art. 11.
- Carta Africana sobre los Derechos y el Bienestar del Niño Africano, de 1990, art. 20.
- Carta Social Europea revisada, de 1996, art. 31.
- Protocolo a la Carta Africana de los Derechos Humanos y de los Pueblos sobre los Derechos de la Mujer, de 2003, arts. 16 y 21.

### 3. Organizaciones internacionales Europeas

El **Consejo de Europa** y la **Unión Europea** son organizaciones constituidas por tratados internacionales entre Estados, que tienen entre muchas y diversas funciones también el velar o impulsar el desarrollo de derechos sociales en general y el de la vivienda en particular.

#### 3.1. Consejo de Europa, CdE

Fue constituido por el tratado de Londres de 1949 y está integrado actualmente por los 47 Estados europeos reconocidos por la ONU, excepto por Bielorrusia, Kazajistán y la Ciudad del Vaticano, por no considerarse Estados democráticos. El CdE puede considerarse también como organización matriz de la Unión Europea, y su objeto es la formación de un espacio político y jurídico común en Europa, basados en la justicia, la democracia y los derechos humanos.

El CdE tiene su sede en Estrasburgo, y se articula con los siguientes órganos principales; la Asamblea Parlamentaria, el Comité de Ministros y la Secretaría General. Asimismo, desde el CdE, se han articulado diversas instituciones autónomas como el Congreso de los poderes locales y regionales, el **Tribunal Europeo de Derechos Humanos**, TEDH o el comisario de derechos Humanos, entre otros.

En 1950 se firma en Roma el **Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales**, CEDH, donde se recoge de forma implícita el derecho a la vivienda.

El TEDH es el tribunal donde puede acudir cualquier ciudadano al que hayan violado los derechos reconocidos en el CEDH.

Este tribunal tiene diversa jurisprudencia en materia de vivienda y ha calificado los desalojos como una violación del derecho expresado en el artículo 8 del CEDH, instando al Estado como garante y responsable del derecho a la vivienda a procurar una alternativa habitacional asequible.

Como ejemplo, en 2013, el TEDH basándose en los artículos 3 y 8 del CEDH, cautelarmente paralizó el desalojo de dos familias en Salt (Girona) que estaban entre las ocupantes de un bloque de la sociedad de activos provenientes de la reestructuración bancaria (SAREB). El TEDH requirió al Estado las medidas que proponían adoptar para el alojamiento y asistencia social de los demandantes, especialmente con las familias con menores, por su vulnerabilidad. Gracias a la actuación del TEDH, la administración competente (Generalitat de Catalunya) ofreció realojos en viviendas asequibles a las dos familias demandantes y al resto de las familias ocupantes del edificio, que no disponían de una alternativa habitacional.

#### CEDH

Así, por ejemplo, en el artículo 3 se prohíbe la tortura, los tratos inhumanos o degradantes; el artículo 6 fija el derecho a un proceso equitativo, y el artículo 8 determina el derecho al respecto a la vida privada y familiar, incluida la intimidad del domicilio.

En 1961 se aprueba la **Carta Social Europea**, CSE, revisada en 1996 por el CdE. Es un tratado donde los Estados proclaman una serie de derechos y libertades de carácter económicos y sociales. El compromiso de los Estados se supervisa mediante el **Comité Europeo de Derechos Sociales**, CEDS, que emite informes periódicos respecto el cumplimiento de los Estados de las disposiciones de la carta. El derecho a la vivienda en la CSE de 1961 se reconoce implícitamente en los siguientes artículos:

- Artículo 13. **Derecho a la asistencia social y médica**. En el apartado 3 del artículo obliga a los Estados a disponer lo preciso para eliminar o aliviar una necesidad personal o familiar.
- Artículo 14. **Derecho de la familia a una protección social, jurídica y económica**. Prestaciones sociales y familiares, disposiciones fiscales y explícitamente obliga al apoyo a la construcción de viviendas adaptadas a las necesidades de las familias.
- Artículo 19. **Derecho de los trabajadores migrantes y sus familias a protección y asistencia**. En su apartado 4 se obliga a garantizar a estos trabajadores un «alojamiento».

La CSE de 1961 está firmada y ratificada por España desde 1980, el CEDS ha informado en repetidas ocasiones que España incumple las obligaciones contraídas por la carta. Concretamente en los aspectos de protección social y sanitaria de inmigrantes o en la baja cuantía de las prestaciones establecidas para las personas y familias sin recursos.

En 1996, el CdE revisó la CSE de 1961, entrando en vigor la CSE (revisada) en 1999. Esta desarrolla los derechos de vivienda, salud, educación, empleo, protección jurídica, movimiento de personas y no discriminación, impulsándolos y adaptándolos conforme a las necesidades y realidades actuales. El derecho a la vivienda se protege explícitamente en los siguientes artículos:

- Artículo 15. **Derecho de las personas minusválidas**, entre otras medidas prevé actuaciones para garantizar la **accesibilidad a la vivienda**.
- Artículo 16. **Derecho de la familia a protección social, jurídica y económica**, prestaciones sociales y familiares, disposiciones fiscales, y explícitamente obliga al apoyo a la **construcción de viviendas** adaptadas a las necesidades de las familias.
- Artículo 19. **Derecho de los trabajadores migrantes y sus familias a protección y asistencia**. En su apartado 4 se obliga a garantizar a estos trabajadores un «alojamiento».

- Artículo 23. **Derecho de las personas de edad avanzada a protección social**, a la disponibilidad de **viviendas adaptadas** a sus necesidades y a su estado de salud o de ayudas adecuadas para la **adaptación de su vivienda**.
- Artículo 30. **Derecho a protección contra la pobreza y la exclusión social**, promover el acceso efectivo, en particular al empleo, a la **vivienda**, a la formación, a la enseñanza, a la cultura, y a la asistencia social y médica a las personas en situación o riesgo de exclusión social.
- Artículo 31. **Derecho a la vivienda**, a favorecer el acceso a una vivienda adecuada y asequible, prevenir la carencia de hogar y eliminar dicha situación.

España firmó en el año 2000 la CSE (revisada), pero a octubre de 2015 no la ha ratificado, como Croacia, República Checa, Dinamarca, Alemania, Grecia, Islandia, Liechtenstein, Luxemburgo, Mónaco, Polonia, San Marino, Suiza y Reino Unido. El resto de los cuarenta y siete Estados del Cde la han firmado y ratificado.

### 3.2. Unión Europea, UE

La Unión Europea, UE, es la organización de Estados europeos (veintiocho miembros actuales) que surge de la evolución de tratados anteriores como la Comunidad Europea del Carbón y el Acero (CECA), la Comunidad Europea de la Energía Atómica (Euratom) y la Comunidad Económica Europea (CEE). Es una comunidad política con personalidad jurídica única como sujeto de derecho internacional, y cuyo objetivo es integrar en un Gobierno común a los Estados miembros en una confederación o gobernanza supranacional. Las siete instituciones rectoras de la UE son: el Parlamento Europeo, el Consejo Europeo (formado por los jefes de estado), el Consejo (formado por los ministros de los estados), la Comisión Europea, el **Tribunal de Justicia de la Unión europea** (TJUE), el Tribunal de Cuentas y el Banco central Europeo.

La UE tiene competencias exclusivas para la legislación o adopción de políticas, en materias como las comerciales, aduanas, competencia, pesca o monetaria.<sup>2</sup> Y comparte competencias con los Estados miembros para la mayoría de los ámbitos, como puede ser la política social y territorial. Para ello, los Estados miembros tienen que adaptar su ordenamiento jurídico al de la UE y sus disposiciones.

<sup>(2)</sup>En los Estados miembros cuya moneda es el euro.

El **tratado de la Unión Europea** (TUE) junto con el Tratado de Funcionamiento de la UE, se pueden considerar como los tratados constitutivos y fundacionales de la UE. La primera versión del TUE es el tratado de Maastricht de 1992, que ha sido revisado en tres ocasiones la última por el Tratado de Lisboa de 2009. El TUE en su articulado recoge como uno de sus pilares la protección a la ciudadanía europea y a sus derechos sociales. Así recoge:

«CONFIRMANDO su adhesión a los derechos sociales fundamentales tal y como se definen en la Carta Social Europea firmada en Turín el 18 de octubre de 1961 y en la Carta comunitaria de los derechos sociales fundamentales de los trabajadores, de 1989».

Preámbulo del TUE

«La Unión se fundamenta en los valores de respeto de la dignidad humana, libertad, democracia, igualdad, estado de derecho y respeto de los derechos humanos, incluidos los derechos de las personas pertenecientes a minorías. Estos valores son comunes a los Estados miembros en una sociedad caracterizada por el pluralismo, la no discriminación, la tolerancia, la justicia, la solidaridad y la igualdad entre mujeres y hombres».

Artículo 2.º TUE

«La Unión combatirá la exclusión social y la discriminación y fomentará la justicia y la protección sociales, la igualdad entre mujeres y hombres, la solidaridad entre las generaciones y la protección de los derechos del niño».

Artículo 3.º TUE

En el año 2000, en la cumbre de Niza, se firmó la **Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea** (CDFUE); por el TUE, es vinculante para los Estados miembros de la UE. Reconoce derechos personales, civiles, económicos, políticos y sociales de las personas residentes en la UE. En su título IV de solidaridad, están recogidos los derechos sociales, también parcialmente el de la vivienda, así el artículo 34 de la carta establece:

«Con el fin de combatir la exclusión social y la pobreza, la Unión reconoce y respeta el derecho a una ayuda social y a una **ayuda de vivienda** para garantizar una existencia digna a todos aquellos que no dispongan de recursos suficientes, según las modalidades establecidas por el derecho comunitario y las legislaciones y prácticas nacionales».

El contenido social de la CDFUE en parte está inspirado en la Carta Social Europea revisada, también el derecho a la vivienda, aun no estando tan desarrollado como en la CSE revisada.

El **Tribunal de Justicia de la Unión Europea** (TJUE) es el que tiene la competencia jurisdiccional y el poder judicial de la UE. Su objeto es interpretar y aplicar el derecho de la Unión, comprobando la compatibilidad y la adecuación del ordenamiento jurídico de la UE y de sus Estados miembros. El TJUE reconoce como fuentes de derechos de la Unión no solo su ordenamiento jurídico, sino también los tratados internacionales de derechos humanos. El TJUE puede aceptar recursos de particulares, de Estados o de órganos de la Unión, y puede fallar sobre las siguientes cuestiones:

- Peticiones sobre cuestiones prejudiciales, por solicitud de tribunales de los Estados para que el TJUE interprete disposiciones de la UE.
- Acciones promovidas por incumplimiento de una obligación; un Estado o la Comisión puede demandar a otro Estado si cree que este incumple sus obligaciones legales.

- Recursos de nulidad, presentados por ciudadanos que desean la anulación de una norma que creen lesiva para sus intereses.
- Recursos por omisión, recursos presentados contra instituciones de la UE por omitir la toma de decisiones de su competencia.
- Recurso directo, por personas físicas o jurídicas que se crean damnificadas como consecuencia de acción u omisión de cualquier organismo de la UE.

La jurisprudencia en materia de vivienda del TJUE es amplia, y en el caso de España el tribunal ha fallado diversas ocasiones en contra de la legislación vigente y por su reforma y adaptación al derecho comunitario.

Así, en marzo de 2013, el TJUE, ante la petición del juzgado mercantil número 3 de Barcelona sobre la conformidad del derecho hipotecario español respecto la directiva de consumo de la UE que regula las condiciones abusivas, dictaminó que **la ley hipotecaria viola dicha norma comunitaria y no protege al consumidor**. La sentencia también reflejaba la inflexibilidad de la legislación española para interrumpir una ejecución hipotecaria y que, por tanto, menoscaba la efectividad de la protección de la directiva comunitaria. Así solicitaba al Gobierno los cambios legislativos necesarios y daba potestad a los jueces para suspender una ejecución si se detectaban cláusulas abusivas.

La reforma legal planteada por el Gobierno que reforzaba «la protección de los deudores hipotecarios, reestructuración de deuda y alquiler social» recibió otra sentencia negativa del TJUE en octubre de 2015. El tribunal reiteró que el plazo de un mes para recurrir las ejecuciones hipotecarias en curso, no garantizaba el ejercicio de este derecho, ya que el medio para prevenir a los posibles afectados fue la publicación de la disposición en el BOE.

Destacable también fue una sentencia del TJUE, dictada en 2014, a favor de una ciudadana eslovaca y en contra de la legislación de aquel país. Basándose como en el caso español no solo en la directiva de consumo de 1993, sino también en la CDFUE y los derechos reconocidos en la carta de respeto de vida privada y familiar, de su domicilio y de la tutela judicial efectiva. Se llega a ratificar en la sentencia que **«En el derecho de la Unión, el derecho a la vivienda es un derecho fundamental»**. En otra sentencia del 21 de diciembre de 2016, el TJUE dio la razón a la demanda presentada por unos ciudadanos contra el BBVA y el Banco Popular sobre retroactividad de los efectos restitutorios de la declaración de nulidad de las **cláusulas suelo**. Esta sentencia crea jurisprudencia para futuras reclamaciones de miles de personas afectadas por esta mala praxis generalizada en el sistema crediticio español.

Finalmente, el 26 de enero de 2017 el TJUE volvió a fallar en contra de la ley hipotecaria española, en esta ocasión por las **cláusulas de vencimiento anticipado** de las hipotecas, que podrán ser anuladas si así lo considera un juez.

Todas estas sentencias han evidenciado que la ley hipotecaria española, aun con las reformas de los últimos años, no es conforme a los derechos reconocidos a la ciudadanía de la UE. Por ello, el Gobierno del Estado plantea una nueva reforma de la ley hipotecaria para adecuarse a los requisitos legales de la UE.

El **Parlamento Europeo** es la única institución elegida directamente por los ciudadanos de la UE, a los que representa. Y junto con la Comisión Europea y el Consejo de la UE ejerce la función legislativa de la Unión. Como las competencias de vivienda específicamente no están transferidas a la Unión Europea, el Parlamento Europeo se limita a emitir resoluciones, informes o declaraciones respecto al derecho a la vivienda en Europa o los Estados miembros de la Unión. Así, el Parlamento solo ha emitido directivas con rango legislativo que implican la adaptación normativa y el cumplimiento de los Estados, en aquellos aspectos en lo que es competente y que son complementarios o inciden en el derecho a la vivienda. Como, por ejemplo, consumo o energía:

- Directiva 2010/31/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de 19 de mayo de 2010 **relativa a la eficiencia energética de los edificios**, donde se establece una metodología de cálculo de la eficiencia energética de los edificios, unos requisitos mínimos de eficiencia y su cálculo de niveles óptimos. También se determina como proceder para garantizar que los nuevos edificios cumplan los requisitos, y se fomente el cumplimiento en los existentes. La directiva desarrolla el **certificado energético** que tiene que tener todo edificio (y vivienda). El certificado se tiene que expedir obligatoriamente para informar al comprador o arrendatario de un edificio (o vivienda).
- Directiva 2012/27/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de 25 de octubre de 2012 **relativa a la eficiencia energética**, por la que se modifican las Directivas 2009/125/CE y 2010/30/UE, y por la que se derogan las Directivas 2004/8/CE y 2006/32/CE. Y las **Directivas sobre el mercado interior de la electricidad (2009/72/CE) y sobre el mercado interior del gas (2009/72/CE)**. En estas tres directivas se aborda el problema de la **pobreza energética**. En las dos de mercado de gas y electricidad se establecía la obligatoriedad de determinar la figura del consumidor vulnerable y que los Estados incorporaran medidas para protegerlo. El plazo para hacerlo expiró en 2011 y España ha adaptado de forma muy poco ambiciosa su legislación; de hecho, no ha establecido ninguna norma estatal que afronte la pobreza energética, impugnando parcialmente aquellas normas autonómicas que si lo han hecho. En la Directiva 2012/27/UE relativa a la eficiencia energética, se establece una primera estrategia para la «renovación de edificios», los edificios de las administraciones públicas (inclu-

sive parques públicos de vivienda social) deben ser los primeros en renovarse, estableciendo planes de eficiencia y modelos de gestión energética. Se podrán imponer requisitos extraordinarios de eficiencia energética con finalidad social a los hogares afectados por la pobreza energética o a las viviendas sociales. Los Estados miembros tenían de plazo para dar cumplimiento de esta directiva hasta junio del 2014.

- Directiva 2014/17/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 4 de febrero de 2014, sobre los **contratos de crédito celebrados con los consumidores para bienes inmuebles de uso residencial** y por la que se modifican las Directivas 2008/48/CE y 2013/36/UE y el Reglamento (UE) número 1093/2010. Es la primera legislación europea en el ámbito hipotecario, el consumidor tiene derecho a recibir la información de forma personalizada y clara por las entidades de crédito, limita la concesión de préstamos a personas poco solventes, exige una tolerancia razonable antes de proceder a un desahucio, limita los cargos e intereses por impago, obliga a los Estados a aceptar el acuerdo entre partes de dación en pago, impone el deber de, en caso de ejecución, buscar el mejor precio de venta, exige a los Estados sistemas de ayudas para facilitar el pago y evitar sobreendeudamientos. Los Estados tendrán dos años para incorporar esta directiva en su normativa.

Además, el Parlamento europeo ha emitido informes o resoluciones que, sin ser vinculantes para los Estados miembros, sí representan un importante precedente político para el desarrollo legislativo estatal. Son destacables:

**1) Informe del Parlamento Europeo sobre la política de vivienda y la política regional de 29/03/2007.** Entre sus diversas consideraciones y peticiones se destaca:

- Considera como importante derecho fundamental el derecho a una vivienda adecuada y a un precio razonable.
- Pide que se identifiquen, en Europa, una serie de indicadores de calidad mínimas que definan la noción de «vivienda adecuada».
- Subraya la importancia para la UE de aprobar una Carta Europea de la Vivienda.
- Considera, asimismo, importante tratar con coherencia las diferentes dimensiones del desarrollo sostenible (solidaridad, medio ambiente y energía), la accesibilidad, la salud, la seguridad y la calidad de uso, y procurar que el coste de la mejora de las viviendas sea compatible con los medios de los hogares.

- Alienta a la Comisión a realizar un estudio y a los Estados miembros a mejorar la recogida de datos sobre el coste y la demanda de vivienda, y acerca del mercado inmobiliario en general.
- Hace hincapié, con referencia al principio de subsidiariedad, en que los problemas relacionados con la vivienda, que son una cuestión nacional, deben tratarse predominantemente localmente y en que, desde esta perspectiva, debe prestarse apoyo a los municipios.
- Subraya que, en la medida en que la mayoría de las viviendas sociales no se encuentran en un entorno muy favorable a la salud y que su calidad no permite garantizar unas buenas condiciones de vida, no solamente hay que promover la vivienda mediante acciones de desarrollo financiadas por el Fondo Europeo de Desarrollo Regional, sino también mejorar la salud y el entorno de los habitantes de las viviendas sociales y, con ello, su calidad de vida.
- Pide a los Estados miembros y a las autoridades locales que, al elaborar programas para la vivienda, evalúen el impacto sobre la salud.

**2) Declaración sobre la resolución del problema de las personas sin hogar instaladas en la vía pública de 10/12/2007.** Se pide a la Comisión desarrollar en el marco de la UE la definición de persona sin hogar, recabar información estadística fiable y proveer informes anuales. Urge a los Estados miembros establecer planes de emergencia invernales como parte de una estrategia de resolución de esta situación.

**3) Resolución del Parlamento Europeo sobre una estrategia europea relativa a la población romaní de 28/01/2008.** Donde, entre diferentes medidas para la inclusión social y el reconocimiento y ejercicio de derechos fundamentales de este colectivo, se insta a la erradicación de barrios chabolistas y al buen alojamiento de estas personas (incluso los migrantes o itinerantes). Y recuerda que la no discriminación a las minorías es uno de los principios del TUE; por ello se deben favorecer los derechos a la educación, empleo, sanidad y vivienda.

**4) Informe sobre la vivienda social en la Unión Europea de 30/04/2013.** Extenso documento que, tras una amplia diagnosis, desarrolla, en ochenta y un puntos, propuestas y consideraciones agrupados en los siguientes ejes:

**a) Fomentar el papel social y económico de la vivienda social.** En él se alerta que el aumento del coste de acceso a la vivienda y a la energía, la pobreza y los desahucios pueden agravar un círculo vicioso de segregación y exclusión social. Que las políticas de vivienda juegan un importante papel contra la po-

breza infantil. Que no debe ser justificación la política europea de competencia para socavar los servicios económicos de interés general, como la vivienda social.

**b) Hacia una política europea de vivienda social.** Se afirma que la vivienda social y asequible permite garantizar derechos fundamentales, responder a la urgencia social, crear empleos no deslocalizables, prevenir burbujas y el endeudamiento de las familias. Las organizaciones de vecinos y de inquilinos deben participar en la definición de estrategias de vivienda. Se propone crear el observatorio europeo de la vivienda. Anima a los Estados a aumentar sus inversiones presupuestarias en vivienda social.

**c) Promover la inversión para impulsar el empleo local y la economía verde.** Destaca la función anticíclica del sector de la vivienda social. Insta a los Estados a desarrollar otras modalidades de tenencia o de promoción como el derecho de superficie o arrendamiento enfitéutico. A fomentar la participación de los diferentes agentes sociales o empresariales implicados en la promoción y gestión de la vivienda social, y a apoyar a las cooperativas de vivienda social.

**d) Luchar contra la pobreza y fomentar la inclusión y la cohesión social.** Ejercer el derecho a la vivienda puede condicionar la consecución de otros derechos fundamentales, las viviendas deben ser adecuadas y asequibles. Pide a los Estados que intercambien buenas prácticas de atención a colectivos vulnerables, especialmente a mujeres víctimas de violencia machista. Insta a los Estados a procurar que los aumentos de alquileres se basen en una objetivación de los precios y en una adaptación de la política fiscal. A tratar el problema de las personas sin hogar. A la integralidad de las acciones contra la exclusión social. A luchar contra la existencia de viviendas vacías, en contra de la especulación inmobiliaria y para movilizar esas viviendas con un carácter social. La vivienda social debe estar estructurada de modo que se evite la segregación social. Hay que aumentar el número y la calidad del parque de viviendas.

**e) Lucha contra la pobreza energética.** Pide que el desarrollo del mercado interior de la energía vaya obligatoriamente acompañado de medidas de protección de los consumidores vulnerables. Considera que el derecho de acceso a la energía es esencial para llevar una vida digna; pide a los Estados miembros que redefinan el concepto de «vivienda digna» e incluyan en él criterios de eficiencia energética; insta a los Estados miembros a que luchen contra la pobreza energética, en especial, a través de los reguladores públicos de la energía. Pide adoptar medidas como: la tarificación justa de la energía, las ayudas específicas o integradas en otras ayudas sociales, la prevención del impago de facturas y la protección contra los cortes de suministro, creación de fondos nacionales o regionales específicos para reducir la pobreza energética, apoyo a incentivos y medidas instructivas para ayudar a los residentes a ahorrar en el consumo de energía y la mejora de la eficiencia energética de las viviendas

que consumen más energía. Reitera la importancia de los programas destinados a mejorar la eficiencia energética para aumentar así la asequibilidad de las viviendas sociales.

**5) Resolución del Parlamento Europeo sobre la legislación hipotecaria y los instrumentos financieros de riesgo en la UE: el caso de España, de 8/10/2015.** En ella se insta a las entidades financieras de la UE a abstenerse de desahuciar a familias vulnerables y que en su lugar estudien la reestructuración de la deuda. A España se le interpela para que active todos los mecanismos necesarios para reducir el elevado número de desahucios y evitar abusos en los contratos hipotecarios.

Por otra parte, desde 2006 funciona el grupo de trabajo conocido como **Urban-Intergroup**, que desarrollan propuestas de políticas urbanas y de vivienda. El grupo está formado por eurodiputados del Parlamento Europeo. En 2006 desarrollaron una propuesta de «**Carta Europea de Vivienda**», que articula y armoniza el derecho fundamental a la vivienda en los Estados de la Unión. La propuesta consta de once artículos distribuidos en los dos capítulos siguientes:

**1) Vivienda y política de cohesión.** Reconocimiento y ejercicio de los derechos sociales fundamentales, importancia del derecho a la vivienda para la inclusión social (art. 1). Corresponde a los Estados luchar contra la exclusión residencial, no hacerlo es violar los derechos fundamentales de la Unión; el acceso a la vivienda es un paso básico en la lucha contra la pobreza (art. 2). El sector de la vivienda puede ser motor de cohesión económica y generador de empleos (art. 3). La vivienda es un ámbito ineludible contra la segregación social y por la diversidad social (art. 4). La vivienda es un sector estratégico para el desarrollo ambiental sostenible, la eficiencia energética y las energías renovables son aspectos a implantar en las políticas de vivienda (art. 5).

**2) El papel de Unión en la vivienda.** La UE debe apoyar e incentivar las políticas de vivienda para implementar la Estrategia de Lisboa y los objetivos de la Unión en desarrollo sostenible (art. 6). La política de cohesión y los fondos estructurales de la UE deben financiar la renovación de los parques de vivienda social (art. 7). La UE debe participar en las políticas de vivienda desde la estrategia de inclusión social y lucha contra la pobreza (art. 8). La UE y los Estados miembros deben impulsar la colaboración público-privada para mejorar la calidad y cantidad del parque de vivienda. Se debe crear el observatorio de la vivienda, como un sistema estadístico de seguimiento común de las políticas públicas y de la vivienda en general que permita obtener datos objetivos y establecer prioridades de actuación (art. 10). El Parlamento Europeo por su representatividad, legitimidad y capacidad legislativa en aspectos que afectan a la vivienda, debe impulsar la redacción de un libro blanco sobre el sector de la vivienda y su impacto en las políticas inclusivas, o crear un cuerpo consultivo basado en el Foro Europeo de la Vivienda (art. 11).

Con respecto a las actuaciones de la UE en el **derecho a la vivienda** se puede concluir que aun siendo la política de vivienda competencia de los Estados, las instituciones de la Unión:

- Protegen judicialmente a los ciudadanos que pueden ver vulnerados sus derechos reconocidos e insta y obliga a sus Estados miembros a corregir estas situaciones, como lo ha hecho el TJUE en diferentes sentencias.
- Desarrollan legislación de obligado cumplimiento en materias de su competencia como energía o consumo, pero que inciden de pleno en el derecho a la vivienda. Directivas del Parlamento y del Consejo.
- Financian programas, actuaciones y proyectos de mejora de vivienda o de investigación de aspectos relacionados con la vivienda, mediante los fondos de cohesión del FEDER (Fondo Europeo de Desarrollo Regional) o FSE (Fondo Social Europeo).
- Avanzan en la convergencia política, competencial y de derechos sociales de los estados miembros.
- Impulsan espacios y organizaciones de carácter transnacional, con el objeto de coordinar actuaciones, compartir experiencias y de definir políticas comunes. Como el Foro Europeo de la Vivienda, Urban-Intergroup, CE-CODHAS (promotores europeos de vivienda social pública o cooperativa) o FEANTSA (federación de ONG que trabajan para las personas sin hogar).

## 4. El derecho en la vivienda

### 4.1. El derecho a la vivienda, un derecho constitucional

A principios del siglo XX, el movimiento conocido como **constitucionalismo social** promovió la incorporación de los derechos sociales en las incipientes constituciones de los Estados democráticos, evolucionando así los redactados liberales del siglo XIX. Los primeros ejemplos fueron la Constitución de 1916 de la provincia de Mendoza en Argentina, la Constitución de 1917 de los Estados Unidos Mexicanos y la Constitución de 1919 de la República del Imperio alemán (o República de Weimar).

En el articulado se recoge, por vez primera y de forma más o menos explícita, el derecho a la vivienda, así como la función social de la propiedad:

- Constitución de 1916 de la provincia de Mendoza. Art. 45: La Legislatura dictará una ley de amparo y reglamentaria del trabajo de las mujeres y niños menores de dieciocho años, en las fábricas, talleres, casas de comercio, y demás establecimientos industriales, asegurando, en general, para el obrero, las condiciones de salubridad en el trabajo y la habitación.
- Constitución de 1917 de los Estados Unidos Mexicanos. Art. 123: En toda negociación agrícola, industrial, minera o cualquiera otra clase de trabajo, los patronos estarán obligados a proporcionar a los trabajadores, habitaciones cómodas o higiénicas, por las que podrán cobrar rentas que no excederán del medio por ciento mensual del valor catastral de las fincas...
- Constitución de 1919 de la República del Imperio alemán. Art. 10: El Imperio puede, por vía legislativa, establecer reglas en cuanto se refiere: [...] 4º. Derecho de la tierra, distribución de esta, colonización interior y bienes de familia, indisponibilidad de la propiedad del suelo, régimen de viviendas y distribución de la población. Inhumaciones. Art. 153: La Constitución garantiza la propiedad, cuyo contenido y límites fijarán las leyes. No puede procederse a ninguna expropiación, sino por utilidad pública y con sujeción a la ley. [...] La propiedad obliga. Su uso ha de constituir al mismo tiempo un servicio para el bien general. Art. 155: El reparto y la utilización del suelo serán vigilados por el Estado en forma que se impida el abuso y se tienda a proporcionar a todo alemán una morada sana; y a todas las familias alemanas, especialmente a las de numerosa prole, una morada y un patrimonio económico que responda a sus necesidades. En la regulación que se establezca respecto a patrimonios familiares, se prestará especial consideración a los excombatientes. La propiedad territorial cuya adquisición sea indispensable para satisfacer necesidades de alojamiento,

fomento de la colonización interior y las roturaciones o desarrollo de la agricultura, podrá ser expropiada. Se suprimirán los fideicomisos. El cultivo y explotación de la tierra es un deber de su propietario para con la comunidad. El incremento de valor del suelo que se obtenga sin emplear trabajo o capital en el mismo, quedará a beneficio de la comunidad...

En España, la Constitución de 1931 de la Segunda República, de marcado perfil social, incorporó implícitamente el derecho a la vivienda al reconocer la protección de la familia como deber subsidiario del Estado. De igual forma queda recogida la función social de la propiedad.

- Constitución de 1931 de la Segunda República española. Art. 43: La familia está bajo la salvaguardia especial del Estado[...] Los padres están obligados a alimentar, asistir, educar e instruir a sus hijos. El Estado velará por el cumplimiento de estos deberes y se obliga subsidiariamente a su ejecución. Art. 44: Toda la riqueza del país, sea quien sea su dueño, está subordinada a los intereses de la economía nacional y afecta al sostenimiento de las cargas públicas [...] La propiedad de toda clase de bienes podrá ser objeto de expropiación forzosa por causa de utilidad social mediante adecuada indemnización...

No es hasta después de la Segunda Guerra Mundial cuando la mayoría de los Estados democráticos incluyen en sus respectivas constituciones el derecho a la vivienda. Bien de forma explícita en su articulado o como derecho implícito por el modelo social que plantea en texto.

Los siguientes Estados cuentan con constituciones que hacen referencia explícita al derecho a una vivienda adecuada y/o a la obligación del Estado de asegurar vivienda digna y unas condiciones de vida adecuadas: Argentina, Bangladesh, Bélgica, Brasil, Bolivia, Burkina Faso, Colombia, Corea, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, España, Federación Rusa, Filipinas, Finlandia, Guatemala, Guyana, Haití, Honduras, Irán, Maldivas, Malí, México, Nepal, Nicaragua, Nigeria, Países Bajos, Pakistán, Panamá, Paraguay, Polonia, Portugal, República Dominicana, Santo Tomé y Príncipe, Seychelles, Sri Lanka, Sudáfrica, Suecia, Suiza, Turquía, Uruguay, Venezuela y Vietnam.

Así la Constitución Española, CE, en su artículo 47 manifiesta:

«Todos los españoles tienen derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada. Los poderes públicos promoverán las condiciones necesarias y establecerán las normas pertinentes para hacer efectivo este derecho, regulando la utilización del suelo de acuerdo con el interés general para impedir la especulación. La comunidad participará en las plusvalías que genere la acción urbanística de los entes públicos».

Este derecho que es estrictamente social, no se entiende de carácter subjetivo o como una garantía de las personas al acceso y su ejercicio efectivo. Ya que como todos los artículos incluidos en el capítulo 3.º, política social y económica, de la CE es un principio rector o mandato del constituyente sobre el legislador para que oriente su política para el logro de dichos objetivos. Por ello, el Tri-

#### Derecho a la vivienda

Así, por ejemplo, los textos constitucionales de Alemania, Francia o Italia, aunque no reconocen explícitamente el derecho a la vivienda en su articulado, dibujan un modelo de Estado que protege el acceso y ejercicio a los derechos sociales fundamentales, como la vivienda.

bunal Constitucional, TC, no atiende demandas que invoquen directamente el artículo 47, salvo que hubiera leyes que fueran en contra de este derecho, o bien que lo desarrollaran como indica el artículo 53.3 de la CE:

«El reconocimiento, el respeto y la protección de los principios reconocidos en el capítulo tercero informarán la legislación positiva, la práctica judicial y la actuación de los poderes públicos. Solo podrán ser alegados ante la jurisdicción ordinaria de acuerdo con lo que dispongan las leyes que los desarrollen».

Este mandato constituyente sobre el legislador para que oriente sus políticas de vivienda con el objetivo de garantizar el derecho a una vivienda digna y adecuada se ha desarrollado de forma sustancial con la aprobación por el Parlamento de Cataluña en julio de 2015, de una iniciativa legislativa popular presentada por la Plataforma de Afectados por la Hipoteca (PAH), el Observatorio DESC y la Alianza contra la Pobreza Energética.

La Ley 24/2015 de medidas urgentes para afrontar la emergencia en el ámbito de la vivienda y la pobreza energética, determina la obligación de las administraciones públicas (gobierno autonómico y local) de realojo de las personas en riesgo de exclusión residencial que estén afectadas por un proceso judicial de desahucio.

La ley 24/2015 en su preámbulo como justificación y fuentes del derecho no solo cita a los mandatos constitucionales y estatuarios, también al PIDESC y a las observaciones 4 y 7 del CDESC sobre el derecho a una vivienda adecuada y los desalojos forzosos. La obligación legal de realojo de la Administración se establece en el artículo 5.6 de la citada ley:

«Las administraciones públicas deben garantizar en cualquier caso el adecuado realojamiento de las personas y unidades familiares en situación de riesgo de exclusión residencial que estén en proceso de ser desahuciadas de su vivienda habitual, para poder hacer efectivo el desahucio. [...]».

Esta obligación es explícita y recurrible judicialmente para aquellas situaciones definidas en la ley, así lo reconoce la Administración o el Síndic de Greuges en el informe sobre «el acceso a la vivienda social» de noviembre de 2015.

También la Ley 3/2015 de vivienda del País Vasco establece en su capítulo segundo el derecho subjetivo de acceso a la ocupación legal de una vivienda digna y adecuada.

En dicha ley, las administraciones autonómica y local se obligan a proporcionar progresivamente, en unos plazos establecidos, el acceso a una vivienda a aquellas personas en exclusión residencial, sin vivienda estable o adecuada, con riesgo de perderla, que cumplan unos requisitos económicos y que estén registradas como solicitantes de vivienda pública de alquiler. De igual forma, en diciembre de 2015, el decreto ley de «medidas urgentes de emergencia so-

cial en materia de prestaciones económicas de carácter social, pobreza energética y acceso a la vivienda» de Aragón ha recogido el derecho subjetivo a una vivienda digna para familias y personas desahuciadas por ejecución hipotecaria, impago de alquiler o en riesgo de exclusión social. Finalmente, la Ley 2/2017, de 3 de febrero, por la función social de la vivienda de la Comunidad Valenciana, legisla la obligación de las administraciones competentes de garantizar una vivienda digna y adecuada a las personas y familias con menos recursos, categoriza como **servicio de interés general** la actividad dirigida a posibilitar el derecho a la vivienda, regula la situación y movilización de la vivienda vacía, y establece medidas de urgencia para atender a personas y familias afectadas por desahucios.

Como vemos, las normas españolas que articulan los diferentes aspectos del derecho a la vivienda pueden tener su origen en cualquier administración (estatal, autonómica o local), siempre en función de las competencias determinadas en los artículos 148 y 149 de la CE. Así, la CE determina como competencias asumibles por las comunidades autónomas la ordenación del territorio, el urbanismo y la vivienda. Pero hay ciertas materias que inciden de forma directa en el derecho de la vivienda, como la legislación mercantil, procesal y civil, ambiental, de patrimonio cultural, o las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica y la hacienda pública, que el Estado mantiene como competencia exclusiva. El Estado también puede regular con carácter supletorio si no lo hace la comunidad autónoma, así, por ejemplo, lo ha hecho en materia de suelo o vivienda protegida.

Además, la CE define el poder local de los municipios en los artículos 140, 141 y 142. Sus competencias se determinan en la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local, en materias como; ordenación, gestión, ejecución y disciplina urbanística, promoción y gestión de viviendas, patrimonio histórico-artístico, protección del medio ambiente, defensa de usuarios y consumidores, o prestación de servicios sociales. Todas ellas relacionadas en mayor o menor medida con el derecho a la vivienda. O incluso hay que tener en cuenta las directivas europeas que inciden en la modificación o evolución de legislación que regula aspectos relacionados con la vivienda.

Finalmente, también es importante señalar que la CE otorga rango constitucional a los tratados internacionales sobre derechos humanos que haya firmado España. Así:

«Las normas relativas a los derechos fundamentales y a las libertades que la Constitución reconoce se interpretarán de conformidad con la Declaración Universal de Derechos Humanos y los tratados y acuerdos internacionales sobre las mismas materias ratificados por España».

CE art. 10.2

## 4.2. Ordenamiento y desarrollo del derecho en la vivienda en España

Como hemos visto en el punto anterior, el desarrollo legislativo del derecho a la vivienda en España vendrá derivado de una gran cantidad y variedad de normas, sujetas a modificaciones continuas, de origen y rango diverso que lo abordan con demasiada frecuencia desde escalas, objetivos o justificaciones no convergentes. Es significativo que la administración autonómica, que es la que según la CE ha de desarrollar el derecho a la vivienda y hacerlo efectivo, no es competente en la regulación de aspectos fundamentales como el sistema hipotecario, arrendamientos, enjuiciamiento civil o la «gran fiscalidad», que son del Estado, o la competencia de defensa de usuarios y consumidores o la prestación de servicios sociales, que es local.

Los poderes legislativos y ejecutivos tienen una importante descentralización dentro de cada nivel competencial de las administraciones del Estado. Las competencias autonómicas se establecen en los estatutos de autonomía, que tienen rango de ley orgánica del Estado. En Cataluña, el derecho a la vivienda viene recogido en su Estatuto de Autonomía (EAC), como derecho social en el artículo 26:

«Las personas que no disponen de los recursos suficientes tienen derecho a acceder a una vivienda digna, para lo cual los poderes públicos deben establecer por ley un sistema de medidas que garantice este derecho, con las condiciones que la ley determine».

También el EAC establece obligaciones en materia de vivienda para las administraciones, de igual forma que en la CE con carácter mandatario o de principio rector:

«4. Los poderes públicos deben promover políticas públicas que favorezcan la emancipación de los jóvenes, facilitándoles el acceso al mundo laboral y a la vivienda para que puedan desarrollar su propio proyecto de vida y participar en igualdad de derechos y deberes en la vida social y cultural».

Artículo 40. Protección de las personas y de las familias.

«Los poderes públicos deben facilitar el acceso a la vivienda mediante la generación de suelo y la promoción de vivienda pública y de vivienda protegida, con especial atención a los jóvenes y los colectivos más necesitados».

Artículo 47. Vivienda.

Por otra parte, el EAC desarrolla las competencias locales y autonómicas en materia de vivienda anunciadas por la CE:

«B. La planificación, la programación y la gestión de vivienda pública y la participación en la planificación en suelo municipal de la vivienda de protección oficial».

Artículo 84. Competencias locales

«1. Corresponde a la Generalitat la competencia exclusiva en materia de vivienda, que incluye en todo caso:

- a) La planificación, la ordenación, la gestión, la inspección y el control de la vivienda de acuerdo con las necesidades sociales y de equilibrio territorial.
- b) El establecimiento de prioridades y objetivos de la actividad de fomento de las administraciones públicas de Cataluña en materia de vivienda y la adopción de las medidas necesarias para su alcance, tanto en relación con el sector público como al privado.
- c) La promoción pública de viviendas.
- d) La regulación administrativa del comercio referido a viviendas y el establecimiento de medidas de protección y disciplinarias en este ámbito.
- e) Las normas técnicas, la inspección y el control sobre la calidad de la construcción.
- f) Las normas sobre la habitabilidad de las viviendas.
- g) La innovación tecnológica y la sostenibilidad aplicable a las viviendas.
- h) La normativa sobre conservación y mantenimiento de las viviendas y su aplicación.

2. Corresponde a la Generalitat la competencia sobre las condiciones de los edificios para la instalación de infraestructuras comunes de telecomunicaciones, radiodifusión, telefonía básica y otros servicios por cable respetando la legislación del Estado en materia de telecomunicaciones».

Artículo 137. Vivienda

En la tabla siguiente se detalla la gran cantidad de fuentes reguladoras existentes en materia de vivienda:

Administración	Materia	Regulación
Unión Europea	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mercado de la energía</li> <li>• Medio ambiente y eficiencia energética</li> <li>• Protección consumidores</li> </ul>	<b>Tratado de la UE</b> Directivas
Estado	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Legislación mercantil</li> <li>• Legislación procesal</li> <li>• Legislación civil</li> <li>• Legislación ambiental</li> <li>• Legislación de patrimonio</li> <li>• Bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica</li> <li>• Hacienda pública</li> </ul>	<b>Constitución</b> Leyes y decretos (CC, LEC, Suelo, LOE, CTE, Hipotecaria, Arrendamientos urbanos, LPH, Sector eléctrico, Planes de vivienda, medidas fiscales...)
Comunidad autónoma	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ordenación del territorio y urbanismo</li> <li>• Vivienda</li> <li>• Legislación civil</li> </ul>	<b>Estatuto de autonomía</b> Ley de urbanismo, de vivienda, consumo, CC, Plan de vivienda, habitabilidad...
Local	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ordenación, gestión y disciplina urbanística</li> <li>• Promoción y gestión de viviendas</li> <li>• Patrimonio histórico-artístico</li> <li>• Protección del medio ambiente</li> <li>• Defensa de usuarios y consumidores</li> <li>• Prestación de servicios sociales</li> </ul>	<b>Ley reguladora de las bases del régimen local</b> Ordenanzas locales, Planes locales de vivienda

### 4.3. Legislación de suelo y urbanismo

Las leyes que regulan los usos del suelo y el desarrollo urbano tienen una importancia principal para la articulación y ejercicio efectivo del derecho a la vivienda. Las políticas públicas de vivienda vendrán determinadas en buena medida por la legislación de suelo y urbanismo, ya que esta regulará aspectos como:

- El proceso de exposición pública y participativo.
- Los usos del suelo y la determinación de áreas urbanizables (riesgos geológicos, zonas de avenidas o inundables, riesgos industriales...).
- Las valoraciones, plusvalías y cargas generadas por el desarrollo urbano.
- La determinación y el establecimiento de servicios y equipamientos públicos (urbanización, redes de saneamiento y suministros, transporte, equipamientos...).
- El establecimiento de reservas de suelo urbanizable para la construcción de vivienda protegida.
- La protección del patrimonio construido o la obligación del mantenimiento de las edificaciones.

La regulación sobre suelo y urbanismo en España se legisla desde la administración estatal y autonómica. El Estado, mediante la **ley del suelo**, RD 2/2008, sin entrar específicamente en la regulación urbanística, sí que establece un marco general de derechos y deberes para el desarrollo urbano. Lo hace determinando las bases económicas y medioambientales, su valoración y la responsabilidad de las administraciones urbanizadoras. En la ley del suelo, el derecho a la vivienda también tiene un protagonismo destacado, así se recoge en el artículo 2 como principio de desarrollo territorial y urbano:

«El suelo vinculado a un uso residencial por la ordenación territorial y urbanística está al servicio de la efectividad del derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada, en los términos que disponga la legislación en la materia».

Además establece:

- El derecho a los ciudadanos de disfrutar de una vivienda, adecuada y accesible, libre de ruido u otras contaminaciones en un medio ambiente y paisaje adecuados (art. 4).
- Necesidad de determinar reservas de suelo destinadas a vivienda protegida (art. 10).

- El deber de ceder por los promotores urbanizadores de suelo reservado para dotaciones públicas, también de vivienda protegida de alquiler para colectivos vulnerables (art. 16).
- El deber de destinar los patrimonios públicos de suelo para la construcción de vivienda protegida o a otros usos de interés social (art. 39).

Las comunidades autónomas han desarrollado **leyes de urbanismo** o de ordenación del territorio; en ellas se regula en sus respectivos territorios la actividad urbanística. Se entiende esta como la ordenación, transformación, conservación y control del uso del suelo, la urbanización y edificación, así como el uso, conservación y rehabilitación de los edificios. Estas normas no solo son fundamentales para la elaboración de políticas urbanas, sino también para las políticas públicas de vivienda. Así en ellas, como, por ejemplo, en la Ley de urbanismo de Catalunya, se determinan específicamente los porcentajes de reservas de vivienda protegida, la cualificación y régimen de protección de ellas, la cesión de sistemas dotacionales de vivienda, los plazos de desarrollo urbano y su aprovechamiento, los supuestos de expropiaciones urbanas, la regulación de patrimonios públicos de suelo y vivienda, su transmisión, derechos como el de superficie o de tanteo y retracto, los deberes de mantenimiento, las declaraciones de ruina y su régimen sancionador.

#### **4.4. Ley y planes de vivienda**

El Gobierno del Estado financia parte de las políticas de vivienda que ejecutan las administraciones autonómicas y locales (en menor medida). Para ello establece periódicamente planes de vivienda donde se determinan las líneas de cofinanciación de las políticas públicas vivienda, para la promoción de vivienda protegida, rehabilitación de vivienda, ayudas al alquiler, otras ayudas para colectivos específicos o vulnerables, o subvenciones para actuaciones de mejora urbana, erradicación del chabolismo y conservación de patrimonio en núcleos históricos. Las políticas de vivienda son de competencia constitucional de las autonomías, que las articulan y regulan mediante leyes y decretos de mayor o menor impacto. La mayoría de las comunidades han regulado los planes y los programas de vivienda, las ayudas y las subvenciones o el acceso a la vivienda pública mediante leyes y decretos.

Hay siete comunidades autónomas que disponen de leyes específicas de vivienda, con la voluntad de: regular integralmente los aspectos relacionados con la vivienda de su competencia, enmarcar las políticas públicas, avanzar en el derecho efectivo a una vivienda digna, así como de determinar la función social de la vivienda, establecer medidas para evitar la situación de viviendas vacías o evitar desahucios. Estas leyes autonómicas son:

- Ley 18/2007, de 28 de diciembre, del derecho a la vivienda (Cataluña), ampliada por la ley 24/2015, de 29 de junio, de medidas urgentes para afrontar la emergencia en el ámbito de la vivienda y la pobreza energética.
- Ley 1/2010, de 8 de marzo, reguladora del derecho a la vivienda en Andalucía, ampliada con la Ley 4/2013, de 1 de octubre, de medidas para asegurar el cumplimiento de la función social de la vivienda.
- Ley 10/2010, de 10 de mayo, del derecho a la vivienda en Navarra.
- Ley 8/2012, de 29 de junio, de vivienda de Galicia.
- Ley 2/2014, de 20 de junio, de modificación de la Ley 2/2003, de 30 de enero, de vivienda de Canarias y de medidas para garantizar el derecho a la vivienda
- Ley 3/2015, de 18 de junio, de Vivienda (País Vasco).
- Código de la Vivienda de la Comunidad Valenciana, formado por todo el corpus legal autonómico en materia de vivienda. Desde la Ley 8/2004, de 20 de octubre, de la vivienda de la Comunidad Valenciana, hasta las recientes Ley 2/2017, de 3 de febrero, por la función social de la vivienda de la Comunidad Valenciana, o Ley 3/2017, de 3 de febrero, para paliar y reducir la pobreza energética (electricidad, agua y gas) en la Comunidad Valenciana.

Significativo son los avances del **reconocimiento como derecho subjetivo el acceso a una vivienda digna** para situaciones de exclusión residencial de las legislaciones del País Vasco y Cataluña. Son leyes aprobadas durante el verano de 2015; conforme pase el tiempo se podrá valorar su implantación e impacto real. En diciembre de 2015, el Gobierno de Aragón aprobó el decreto-ley de «medidas urgentes de emergencia social en materia de prestaciones económicas de carácter social, pobreza energética y acceso a la vivienda». Este decreto-ley, entre otras medidas, establece «la garantía del derecho a la vivienda digna», en virtud del cual los poderes públicos deben proveer de una vivienda alternativa a las personas o familias de buena fe que sufran un desahucio por ejecución hipotecaria o impago de alquiler, y a otras situaciones que se encuentren en situación de especial vulnerabilidad social o emergencia.

También hay que destacar que parte del articulado de todas las leyes de vivienda autonómicas, excepto la gallega, ha sido recurrido por el Gobierno del Estado ante el Tribunal Constitucional, especialmente algunas medidas coercitivas destinadas contra la existencia de vivienda vacía propiedad de entidades financieras en un contexto de emergencia habitacional, o para evitar nuevos desahucios por ejecuciones hipotecarias o impagos de alquileres de personas y familias con vulnerabilidad económica y sin una alternativa de vivienda propia. El TC falló primero de forma parcialmente favorable en los recursos

presentados contra las leyes de Navarra y Andalucía, declarando que las acciones de expropiación forzosa planteadas contra las viviendas propiedad de personas jurídicas (entidades financieras, fondos, inmobiliarias) son inconstitucionales, ya que invade la competencia exclusiva del Estado en materia de «coordinación de la planificación general de la actividad económica». Con los mismos argumentos el TC declaró inconstitucional parte del articulado de las leyes de Islas Canarias, País Vasco, Cataluña y Aragón de 2015. En ningún caso el TC ha dejado sin efecto las disposiciones de estas leyes que establecen el derecho subjetivo a una vivienda digna y adecuada, aunque sí que ha recordado las herramientas disponibles para que las administraciones competentes cumplan con esta nueva obligación.

Otras comunidades autónomas disponen de leyes de vivienda con un redactado poco ambicioso que no dispone de actuaciones contra la exclusión residencial o por el derecho a la vivienda. Estas normas, básicamente, regulan la función administrativa en cuanto a la promoción, la inspección de edificios, los registros de fianzas o de solicitantes de viviendas y las adjudicaciones de vivienda pública. Como pasa en la Ley 3/2001, de 26 de abril, de la calidad, promoción y acceso a la vivienda de Extremadura, en la Ley 2/2007, de 1 de marzo, de vivienda de la Comunidad Autónoma de La Rioja, en la Ley 10/2013, de 16 de diciembre, de medidas urgentes en materia de vivienda de Castilla y León, o en la Ley 6/2015, de 24 de marzo, de la vivienda de la Región de Murcia.

#### **4.5. Legislación civil, derechos reales. Propiedad horizontal, hipotecas y arrendamientos**

La legislación civil regula diversos aspectos relacionados con el derecho a la vivienda, principalmente aquellos relacionados con la seguridad jurídica de la tenencia, pero también otros como las obligaciones derivadas de la propiedad, como el deber de conservación. El **Código civil** establece los **derechos reales** de dominio, posesión, usufructo, uso, habitación, servidumbre, superficie, prenda, hipoteca, anticresis, tanteo, retracto y de opción (de compra). Todos ellos son de aplicación en los bienes inmuebles, también en la vivienda. El derecho civil regula con legislación específica las dos formas más comunes de acceso a la vivienda, el alquiler y la propiedad mediante el sistema hipotecario.

Los **arrendamientos** de viviendas están regulados por el código civil y por la Ley 29/1994 de arrendamientos urbanos (LAU), modificada por la Ley 4/2013 de medidas de flexibilización y fomento del mercado del alquiler de viviendas. En dicha norma se regulan las obligaciones y derechos de las partes (propiedad e inquilino), y la forma y condiciones de los contratos de arrendamiento (uso, duración, contraprestación, mejoras, mantenimiento o fianza). Aunque la regulación es estatal, diversos juristas consideran que se podría desarrollar legislación autonómica de arrendamiento, al menos en aquellas comunidades autónomas con legislación civil propia en la materia.

La regulación del **crédito hipotecario** es de competencia exclusiva estatal, las normas reguladoras son la ley hipotecaria de 1946 con diversas modificaciones y reformas como la Ley 41/2007 de regulación del mercado hipotecario, o la Ley 13/2015 de reforma de ley hipotecaria. También el Código civil establece tanto el derecho real de hipoteca como las obligaciones de los deudores o las derivadas de la extinción de la deuda. Es importante citar la ley de enjuiciamiento civil (LEC), que establece los procedimientos judiciales derivados de la ejecución hipotecaria o de desahucios. El objeto principal de la ley hipotecaria es establecer un sistema que garantice al crédito los derechos de retorno del crédito y de cobro de los intereses derivados. También regula las condiciones de acceso al crédito, su resolución y los derechos de los deudores. El TJUE ha fallado en diversas ocasiones contra la normativa hipotecaria española ya que considera que vulnera las directivas de la UE de consumo, violando derechos de los consumidores por las cláusulas abusivas establecidas por el sistema de crédito hipotecario (cláusulas suelo, de vencimiento anticipado o intereses muy elevados por mora).

La ley 49/1960 de **propiedad horizontal** (LPH), reformada por la ley 8/1999 y modificada por la Ley 8/2013 de rehabilitación, regeneración y renovación urbana, regula la coexistencia de dos derechos de propiedad: el derecho de copropiedad de los elementos comunes de un edificio formado por locales o pisos independientes, y el derecho de propiedad inherente de estos, tal y como se establece en el artículo 396 del Código civil. Dicha ley establece las obligaciones y derechos de los propietarios, el Gobierno y la toma de decisiones de las comunidades, y el establecimiento de fondos y repercusiones para los gastos derivados del deber de conservación y mantenimiento de los elementos comunes del edificio. Cataluña cuenta con legislación propia en esta materia, incluida en el Código Civil de Cataluña, Ley 5/2015, de modificación del libro 5.º de CC de Cataluña, relativo a los derechos reales.

#### **4.6. Legislación técnica. Ordenación de la edificación, código técnico de edificación y habitabilidad**

La ley 38/1999 de **ordenación de la edificación** (LOE) regula el sector de la edificación para las obras de nueva planta, las ampliaciones, reformas o rehabilitaciones que alteren la configuración inicial de los edificios o las intervenciones totales en edificios catalogados y protegidos, o parciales en sus elementos objeto de protección. La ley establece usos característicos de los edificios que determinarán la competencia y titulación necesaria de los técnicos para su intervención. También define los agentes de la edificación, sus obligaciones y derechos, así como las responsabilidades derivadas.

El RD 314/2006 por el que se aprueba el **Código Técnico de la Edificación** (CTE) es un conjunto de normas, denominadas cada una como *documento básico*, que establecen las características técnicas que han de cumplir los edificios en función de su uso. Es de obligado cumplimiento para las obras de nueva

construcción, así como para las rehabilitaciones y modificaciones de entidad en edificios existentes. El CTE se estructura en dos grandes bloques temáticos: seguridad y habitabilidad.

Las normas que regulan la **habitabilidad** de los edificios (o viviendas) existentes son de competencia autonómica, aunque existe normativa local complementaria. Para obtener el certificado de cumplimiento o **cédula de habitabilidad**, los edificios o viviendas han de ser inspeccionados por técnicos competentes que comprobaran los requisitos mínimos establecidos por la ley (superficie, accesibilidad, ventilación, seguridad, salubridad, higiene e instalaciones interiores). En Cataluña se regula por el Decreto 141/2012 de las condiciones mínimas de habitabilidad de las viviendas y la cédula de habitabilidad.

La regulación de las **inspecciones técnicas de los edificios** (ITE) existentes es competencia de las comunidades autónomas y de la administración local. Originalmente fueron algunos municipios los que desarrollaron ordenanzas locales de inspección de edificios, y la regulación autonómica en esta materia se establecía en sus correspondientes leyes de urbanismo. Las leyes estatales del suelo, LOE y LPH ya anuncian y establecen la obligación de la propiedad de la conservación y el mantenimiento. El RD 8/2011 establecía una serie de plazos para que la propiedad acreditase el estado de conservación de los edificios a la autoridad competente. Estos plazos fueron ampliados por la Ley 8/2013 de rehabilitación, regeneración y renovación, que vuelve a establecer esta obligación junto con el cumplimiento de la normativa de accesibilidad y del grado de **eficiencia energética del edificio**. Esta dispersión y evolución normativa ha hecho que algunas comunidades autónomas hayan optado por crear normativa específica sobre inspecciones técnicas y la certificación energética. Cataluña publicó el Decreto 187/2010 sobre la inspección técnica de los edificios de viviendas, derogado por el Decreto 67/2015 para el fomento del deber de conservación, mantenimiento y rehabilitación de los edificios de viviendas mediante las inspecciones técnicas y el libro del edificio. Además reguló mediante el Decreto 235/2013 el procedimiento básico para la certificación de la eficiencia energética de los edificios. Euskadi inicialmente aprobó el Decreto 241/2012 que regula la inspección técnica de edificios en la Comunidad Autónoma del País Vasco. Este quedó modificado por el Decreto 80/2014 que regula la inspección técnica de edificios, ampliando y unificando la regulación de la ITE también a la de accesibilidad y certificación de eficiencia energética. El objeto de ambas inspecciones es el fomento de la conservación y la mejora de la eficiencia energética del parque construido. La ITE se traduce en un informe que declara la aptitud o no de un edificio, en el caso de que se detecten deficiencias graves se requiere a la propiedad su subsanación. La **certificación energética** de un edificio informa de su grado de eficiencia.

#### **4.7. Ordenanzas locales**

Los Ayuntamientos en función de sus competencias constitucionales y estatutarias pueden desarrollar normativa con rango de ordenanzas locales. Estas pueden regular aspectos relacionados con el derecho a la vivienda como: la regulación de licencias de obras, el deber de conservación, mantenimiento y la declaración de ruina, el fomento de la rehabilitación, la implantación de viviendas en locales o su división, la mejora de la accesibilidad, la supresión de barreras arquitectónicas o la instalación de ascensores, los realojos por operaciones urbanas, la protección contra incendios, la salubridad, la protección del medio ambiente, de los consumidores, los alojamientos de emergencia o la regulación de los servicios sociales y de sus programas.

La regulación de estos aspectos vendrá determinada por su capacidad técnica o su voluntad política. Si no lo hacen, se aplicará subsidiariamente la normativa prevista autonómica o estatal, o incluso la de administraciones locales de ámbito supramunicipal como consejos comarcales o diputaciones provinciales (en materia de subvenciones, prestaciones...).

## Resumen

El derecho natural de disponer de una vivienda es inherente a la especie humana. Como muchas otras especies de animales, los humanos buscaron refugios naturales donde morar y criar. La evolución de la especie, su sedentarización y el alumbramiento de sociedades cada vez más complejas se reflejó también en la construcción de viviendas y otras edificaciones que fueron formando los primeros asentamientos que evolucionarían en ciudades. Fruto de las civilizaciones fueron los ordenamientos jurídicos que recogieron aspectos clave del ámbito civil del derecho a la vivienda, como así aparece en el código de Hammurabi o en el derecho romano.

El derecho «social» a la vivienda inicia su recorrido en la edad moderna con la concepción de los derechos humanos, primero de ámbito político o de libertades, pero que van evolucionando para abarcar también los sociales. Así en el siglo xx, el derecho a la vivienda aparece en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, en diversos tratados internacionales y en muchas constituciones nacionales.

Las organizaciones internacionales europeas como el Consejo de Europa o la Unión Europea recogen en sus tratados y ordenamientos el derecho social a la vivienda. La Unión Europea, aun no siendo competente en materia de vivienda, puede influir en la legislación específica de sus estados miembros y proteger judicialmente a los ciudadanos que vean vulnerados sus derechos.

A principios del siglo xx, el movimiento conocido como constitucionalismo social promovió la incorporación de los derechos sociales en las incipientes constituciones de los estados democráticos. Es el caso de la Constitución española, que, entre diversos derechos sociales, también incorpora en su artículo 47 el derecho a la vivienda. Este derecho no se entiende de carácter subjetivo o como una garantía de las personas al acceso y su ejercicio efectivo; es un principio rector o mandato del constituyente sobre el legislador para que oriente su política para el logro de dichos objetivos. Diversas comunidades autónomas están evolucionando este aspecto, promoviendo y generando el derecho subjetivo y efectivo de acceso a la vivienda.

La Constitución española determina como competencias asumibles por las comunidades autónomas la ordenación del territorio, el urbanismo y la vivienda. Pero hay ciertas materias que inciden de forma directa en el derecho de la vivienda que el Estado mantiene como competencia exclusiva. Además, los municipios tienen competencia en materia de vivienda determinadas por la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local. Así, el desarrollo legislativo del derecho a la vivienda en España vendrá derivado de una gran cantidad y variedad de normas, sujetas a modificaciones continuas, de origen y rango

diverso que lo abordan con demasiada frecuencia desde escalas, objetivos o justificaciones no convergentes. Desde el año 2015 se están dictando leyes autonómicas que tienen en consideración por vez primera el derecho subjetivo a una vivienda digna y adecuada, por lo que las administraciones públicas adquieren la obligación de dotar de vivienda a la ciudadanía excluida; si no lo hacen, se podrá reclamar judicialmente en función de las disposiciones establecidas para cada autonomía.

## Bibliografía

### Referencias bibliográficas

**Pisarello, Gerardo** (2009). «El derecho a la vivienda como derecho social: implicaciones constitucionales». *Revista catalana de Dret Públic* (núm. 38).

### Bibliografía general

**Alto comisionado para los Derechos Humanos** (2010). *El derecho a una vivienda adecuada*.

**CDESC** (2014). *Visualizando Derechos*. Ficha Informativa, núm. 14, España. [http://www.cesr.org/downloads/FACTSHEET\\_ESPANA\\_Jan2015.pdf](http://www.cesr.org/downloads/FACTSHEET_ESPANA_Jan2015.pdf)

**Escorihuella, Irene; Valiño, Vanesa** (2013). *La reforma del mercado de alquiler, un nuevo golpe al derecho a la vivienda*. Observatori DESC.

**Espilez, Felipe** (2009). «Regulación de la vivienda en el Código de Hammurabi». *Revista Ciudad y Territorio. Estudios territoriales*.

**García, Asunción; Sieira, Sara** (2003, rev. 2011). Sinopsis artículo 47. <http://www.congreso.es/consti/constitucion/indice/sinopsis/sinopsis.jsp?art=47&tipo=2>

**Golay, Christophe; Özden, Melik** (2007). *El derecho a la vivienda: un derecho humano fundamental estipulado por la ONU y reconocido por tratados regionales y por numerosas constituciones nacionales*.

**Kenna, Padraic** (2006). *Los derechos a la vivienda y los derechos humanos*.

**Locke, John** (1689). *Dos tratados sobre el gobierno civil*.

**Naciones Unidas** (2008). *Instrumentos internacionales de derechos humanos. Recopilación de las observaciones generales y recomendaciones generales adoptadas por órganos creados en virtud de tratados de derechos humanos*.

**Naciones Unidas** (2012). *Informe de la relatora especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado*.

**Naciones Unidas** «Los desalojos forzosos y los derechos humanos». *Folleto Informativo* (núm. 25).

**Observatori DESC** (2008). *Derecho a la vivienda y políticas habitacionales: informe de un desencuentro*.

**Pisarello, Gerardo** (2003). *Vivienda para todos: un derecho en (de)construcción*.

**Pisarello, Gerardo** (2009). «El derecho a la vivienda como derecho social: implicaciones constitucionales». *Revista Catalana de Dret Públic* (núm. 38).

**Red-DESC** (2006). *Comité DESC de la ONU emite históricas recomendaciones a España en relación al derecho a la vivienda*. <https://www.escri-net.org/es/node/366946>

**Red-DESC** (2006). *Observación general núm. 4 del CDESC: El derecho a una vivienda adecuada*. <https://www.escri-net.org/es/docs/i/428686>

**Red-DESC** (2006). *Observación general núm. 7 del CDESC: el derecho a una vivienda adecuada*. <https://www.escri-net.org/es/docs/i/428701>

**Ríos, Silvia de los** (2008). *El derecho a la vivienda y las declaraciones constitucionales*.

**Rivero, José Alberto Del; Romero, Miguel Alberto** (2010). *La vivienda como derecho constitucional*.

**Síndic de Greuges de Catalunya** (2015). *Informe sobre l'accés a l'habitatge social*.

**Valiño, Vanesa** (2009). *Ejecuciones hipotecarias y derecho a la vivienda: estrategias jurídicas frente a la insolvencia familiar*. Observatori DESC.

