



MASTER EN UNIÓN EUROPEA

Trabajo Fin de Master

Especialidad en Económicas/Políticas

El acceso a una vivienda asequible, adecuada y de calidad: ¿un problema en la UE que debería ser un problema de la UE?

Autor: Daniel de Antonio Alonso

Director del TFM: Rafael Barquín Gil

Año: 2022

EL ACCESO A UNA VIVIENDA ASEQUIBLE, ADECUADA Y DE CALIDAD: ¿UN PROBLEMA EN LA UE QUE DEBERÍA SER UN PROBLEMA DE LA UE?

ÍNDICE GENERAL:

1	PLANTEAMIENTO DEL TRABAJO	1
1.1	INTRODUCCIÓN.....	1
1.2	OBJETIVOS.....	3
1.3	HIPÓTESIS	3
1.4	METODOLOGÍA Y LÍNEAS DE INVESTIGACIÓN.....	3
1.5	VALORACIÓN CRÍTICA DE FUENTES QUE SE VAN A UTILIZAR	5
2	LA VIVIENDA COMO PROBLEMA EN LA UE	6
2.1	COMPONENTES Y ALCANCE	10
2.2	CAUSAS DEL PROBLEMA.....	18
2.2.1	<i>Insuficiente inversión en viviendas sociales y en viviendas asequibles</i>	18
2.2.2	<i>Financierización de la vivienda</i>	20
2.3	FACTORES QUE DIFICULTAN EL TRATAMIENTO DEL PROBLEMA	22
2.3.1	<i>Falta de definiciones y patrones homogéneos</i>	22
2.3.2	<i>Falta de transparencia de los mercados de la vivienda</i>	27
2.3.3	<i>Falta de datos estadísticos</i>	28
2.3.4	<i>Transversalidad y complejidad del problema</i>	29
2.4	POLÍTICAS DE VIVIENDA EN PAÍSES DE LA OCDE	30
3	LA VIVIENDA COMO DERECHO Y COMO SERVICIO SOCIAL EN LA UE	38
3.1	DECLARACIÓN UNIVERSAL DE LOS DERECHOS HUMANOS (1948)	39
3.2	DESDE LOS COMIENZOS HASTA EL TRATADO DE LISBOA	41
3.3	DESPUÉS DEL TRATADO DE LISBOA.....	50
4	TRABAJO ACTUAL DE LA UE EN MATERIA DE VIVIENDA.....	55
4.1	ÓRGANISMOS INSTITUCIONALES RELACIONADOS CON LA VIVIENDA	55
4.2	MEDIDAS DE CARACTER ECONÓMICO.....	58
4.2.1	<i>Los Servicios de interés general (SIG)</i>	58
4.2.2	<i>Medidas macroprudenciales</i>	63
4.2.3	<i>El Semestre europeo</i>	64
4.2.4	<i>Otras medidas</i>	66
4.3	FONDOS DE LA UE	67
4.3.1	<i>Rúbrica 1: Mercado único, innovación y economía digital</i>	68
4.3.2	<i>Rúbrica 2: Cohesión y valores</i>	68
4.3.3	<i>Rúbrica 2: Recuperación y resiliencia</i>	70
4.3.4	<i>Rúbrica 3: Recursos naturales y medio ambiente</i>	72
4.3.5	<i>Resumen de fondos asignados</i>	72
4.4	BANCO EUROPEO DE INVERSIONES (BEI).....	74
4.5	INICIATIVAS	76

4.5.1	<i>Agenda Urbana: Asociación de vivienda (“Housing Partnership”)</i>	77
4.5.2	<i>Plataforma europea para combatir el sinhogarismo</i>	78
4.5.3	<i>Iniciativa de vivienda asequible</i>	79
5	¿QUÉ MÁS PODRÍA HACER LA UE CON IMPACTO EN LA VIVIENDA?.....	81
5.1	PROPUESTAS DE CARACTER ECONÓMICO.....	81
5.2	PROPUESTAS DE CARACTER NO ECONÓMICO	83
5.3	PROPUESTAS “BLANDAS”	85
5.3.1	<i>Método Abierto de Coordinación (MAC)</i>	85
5.3.2	<i>Housing First</i>	89
6	MARCO PARA UNA POLÍTICA DE VIVIENDA EN LA UE	91
6.1.1	<i>POSIBILIDADES DEL MARCO LEGISLATIVO ACTUAL</i>	91
6.2	LA APLICACIÓN DE LOS PRINCIPIOS DE SUBSIDIARIEDAD Y PROPORCIONALIDAD	92
6.3	OPORTUNIDADES Y RIESGOS	95
7	CONCLUSIONES	97
8	FUENTES CONSULTADAS.....	99
8.1	BIBLIOGRAFÍA.....	99
8.2	DOCUMENTACIÓN PROCEDENTE DE ORGANISMOS OFICIALES.....	101
9	ANEXOS	108
9.1	ANEXO 1: EL SISTEMA ESTADÍSTICO EUROPEO (SEE).....	108
9.1.1	<i>Información en el grupo de datos “TEMAS”</i>	109
9.1.2	<i>Información en el grupo de datos “INDICADORES DE POLÍTICAS DE LA UE”</i>	111
9.1.3	<i>Información en la Clasificación de las Funciones del Gobierno (OECD-EUROSTAT)</i>	111
9.2	ANEXO 2: OECD DATA ON HOUSING.....	112

INDICE DE TABLAS:

TABLA 1:	TIPOS DE MEDIDAS TEMPORALES DE EMERGENCIA RELATIVAS A LA VIVIENDA INTRODUCIDAS EN LOS PAÍSES DE LA OCDE EN RESPUESTA AL COVID-19	6
TABLA 2:	RATIO DE SOBRECARGA DEL COSTO DE LA VIVIENDA / PORCENTAJE DE LOS COSTES DE LA VIVIENDA SOBRE EL INGRESO FAMILIAR DISPONIBLE POR GRUPO DE INGRESOS (DATOS DE 2012 Y 2020 PARA TODOS LOS TIPOS DE HOGARES).....	12
TABLA 3:	COSTES ASOCIADOS A UNA VIVIENDA INADECUADA	17
TABLA 4:	EVOLUCIÓN DEL GASTO PÚBLICO TOTAL EN LA LOS ESTADOS MIEMBROS DE LA UE, 1995-2020	19
TABLA 5:	MÉTRICAS COMUNES PARA EVALUAR LA ASEQUIBILIDAD DE LA VIVIENDA EN LOS PAÍSES DE LA OCDE Y LA UE	24
TABLA 6:	DESCRIPCIÓN DE LOS INSTRUMENTOS DE POLÍTICA DE VIVIENDA	34
TABLA 7:	VISIÓN GENERAL DE LOS INSTRUMENTOS Y LA GOBERNANZA	36
TABLA 8:	MARCO FINANCIERO PLURIANUAL (MFP) 2021-2027 Y FONDOS NEXT.GENERATION.EU (NGEU). 73	
TABLA 9:	FONDOS RELACIONADO CON LA VIVIENDA EN ELMARCO FINANCIERO PLURIANUAL 2021-2027 Y FONDOS NEXT.GENERATION.EU (EU-27).....	73
TABLA 10:	ACCIONES PREVISTAS EN EL PLAN DE ACCIÓN DEL PARTENARIADO DE VIVIENDA (AGENDA URBANA).....	78
TABLA 11:	EUROSTAT, HOUSING PRICE AND SALES STATISTICS (prc_hpi).....	110
TABLA 12:	INDICADORES DE BASE DE DATOS DE VIVIENDA ASEQUIBLE DE LA OCDE	113

ÍNDICE DE GRÁFICOS:

GRÁFICA 1: LA VIVIENDA ES EL MAYOR GASTO DE TODOS LOS HOGARES.....	2
GRÁFICA 2: EVOLUCIÓN DE PRECIOS 2010-2020 EN LA UE - 27 PAÍSES	14
GRÁFICA 3: CORRELACIÓN ENTRE LA EDAD MEDIA ESTIMADA DE LOS JÓVENES QUE ABANDONAN EL HOGAR PARENTAL Y TASA DE ACTIVIDAD EN LA UE, 2021	15
GRÁFICA 4: TIPOS DE OBJETIVOS DE LAS POLÍTICAS DE VIVIENDA	31
GRÁFICA 5: GRUPOS DE POBLACIÓN OBJETO DE LAS POLÍTICAS DE VIVIENDA.....	32
GRÁFICA 6: PRINCIPALES OBSTÁCULOS Y DESAFÍOS AFRONTADOS PARA GARANTIZAR EL ACCESO A UNA VIVIENDA ASEQUIBLE.....	33
GRÁFICA 7: INSTRUMENTOS DE POLÍTICA DE VIVIENDA.....	35
GRÁFICA 8: RATIOS DE PROPIEDAD DEL HOGAR EN PAÍSES DE LA ZONA EURO, 2020	67

SINOPSIS:

El acceso a una vivienda asequible, adecuada y de calidad sigue siendo un problema para un porcentaje importante de hogares europeos, que tiene que dedicar una parte considerable de sus ingresos en vivienda.

La problemática de la vivienda es compleja con factores que atañen en gran medida a los Estados miembros. Sin embargo, sus políticas de vivienda tienen que enfrentarse también a factores exógenos, como los movimientos especulativos de capitales internacionales en los mercados inmobiliarios o las disfunciones en las cadenas de suministro internacionales de materiales de construcción.

La UE no tiene competencias en materia de vivienda, pero varias de sus políticas, especialmente aquellas relacionadas con temas de supervisión económica y de financiación, tienen un impacto considerable en las políticas de los Estados miembros y en sus mercados inmobiliarios.

Este trabajo indaga en la situación de la vivienda en el complejo, y complicado, mundo de la estructura organizativa de la UE con un doble propósito, por un lado, analizar si haciendo todo lo que puede en el ejercicio de sus atribuciones; por otro, estudiar la conveniencia y posibilidad de una mayor participación.

1 PLANTEAMIENTO DEL TRABAJO

1.1 INTRODUCCIÓN

La vivienda merece atención en el contexto de la Unión Europea (UE) por varias razones que afectan directamente a sus competencias. Es un elemento importante de la riqueza de un país¹, así como el gasto más grande para la mayoría de los hogares y, como lo demuestran la crisis económicas y financieras de las pasadas décadas, los resultados del mercado inmobiliario pueden tener repercusiones en la macroeconomía. Un mercado de la vivienda eficiente que apoye la movilidad geográfica también es necesario para garantizar el buen funcionamiento del mercado de mano de obra. Las razones de la considerable atención que economistas y los responsables de la política monetaria otorgan a los desarrollos en los mercados de la vivienda se pueden resumir en las siguientes²:

- En primer lugar, en cuanto a la importancia de las viviendas en la economía del sector privado, el patrimonio inmobiliario de propiedades residenciales es una parte considerable de su patrimonio neto. Por otro lado, los gastos relacionados con la necesidad de disponer de una vivienda (como el pago de una hipoteca o el alquiler) representan una parte relevante del gasto de los hogares. Como consecuencia, los cambios en los precios de las propiedades residenciales, los alquileres y las tasas de interés hipotecarias pueden tener un impacto significativo en la demanda agregada y la inflación, y jugar un papel importante en la transmisión exitosa de las políticas monetarias.

En este sentido, la comprensión de los factores que condicionan los precios de la vivienda y los alquileres es crucial para comprender el conjunto de la economía. En particular, la política monetaria necesita identificar las fuentes y la naturaleza de las perturbaciones que conducen a las fluctuaciones del precio de la vivienda y del alquiler para entender sus implicaciones en la estabilidad de precios y para formular respuestas adecuadas.

- En segundo lugar, varios episodios de subidas y bajadas abruptas en los precios de la vivienda (y otros activos) en un número de economías desarrolladas en las últimas décadas han llamado la atención sobre el papel de los precios de la vivienda tanto en las génesis de los ciclos económicos como en la estabilidad del sistema financiero. En este sentido, es importante entender las interrelaciones entre los mercados de préstamos hipotecarios y los mercados de la vivienda y también cómo afectan al mecanismo de

¹ Según datos de Eurostat, supuso el 5,6% del PIB de los Estados miembros en 2020 (NAMA_10_AN6).

² BCE, Structural Factors in the EU Housing Markets, 2003. Este informe, preparado por el Grupo de Trabajo sobre Vivienda (Task Force on Housing) del Comité de Política Monetaria del Sistema Europeo de Bancos Centrales (SEBC), ofrece una panorámica de los mercados de vivienda en los países de la UE desde los años 1980s hasta la fecha de su publicación.

transmisión de la política monetaria.

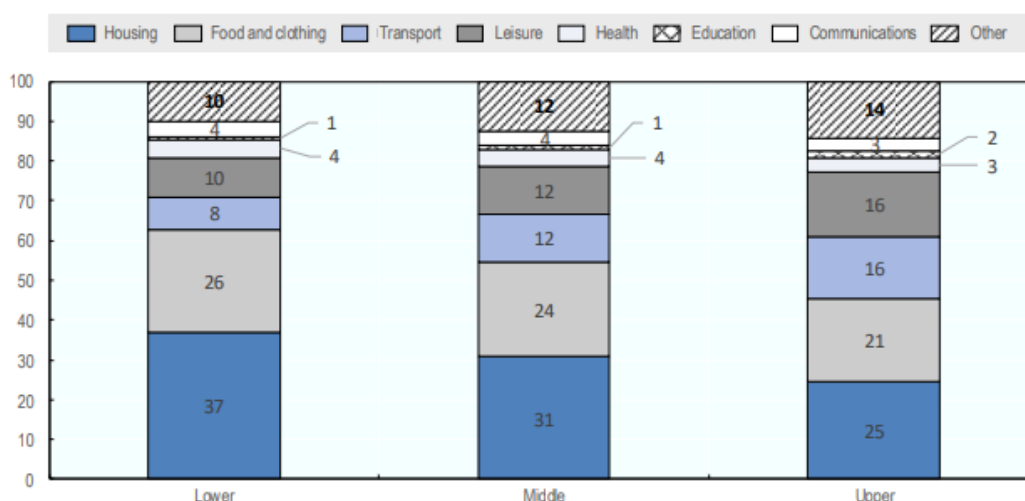
En este sentido, la política monetaria influye en los precios de la vivienda³ a través de las tasas de interés (coste del crédito, tasa de descuento, atractivo frente a otras inversiones) y el mercado de la vivienda afecta a la demanda agregada a través de la actividad constructora y su influencia en el consumo (efectos riqueza y renta).

- Finalmente, el funcionamiento del mercado de la vivienda puede tener implicaciones en la oferta laboral, al dificultar los altos costos de las transacciones la movilidad laboral se vería resentida entre países de la UE.

Además, la vivienda también merece atención por razones sociales, por ejemplo, la seguridad de una vivienda adecuada y asequible puede mejorar las oportunidades futuras de los niños; y también sanitarias, como lo ha demostrado la pandemia de coronavirus de 2019.

GRÁFICA 1: LA VIVIENDA ES EL MAYOR GASTO DE TODOS LOS HOGARES⁴

(Porcentaje de los presupuestos familiares por clase de ingresos, promedio de la OCDE⁵, 2016 o último año disponible.)



³ Al respecto, se puede consultar: Gnan, Ernest. Monetary policy and housing markets: interactions and side effects. Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD). June 25, 2021. Está disponible en: <https://oecdecoscope.blog/2021/06/25/monetary-policy-and-housing-markets-interactions-and-side-effects/>

⁴ Affordable Housing and Homelessness. Challenges across the OECD (2019). Marissa PLOUIN, Policy Analyst. OECD Directorate for Employment, Labour and Social Affairs

⁵ Nota: El promedio de la OCDE incluye República Checa, Dinamarca, Estonia, Finlandia, Francia, Alemania, Grecia, Hungría, Islandia, Irlanda, Italia, Letonia, Luxemburgo, Países Bajos, Noruega, Polonia, Portugal, República Eslovaca, Eslovenia, España, Suecia, Suiza, Turquía y el Reino Unido. Fuente: OCDE (2019), Under Pressure: The Squeezed Middle Class. Estimaciones basadas en microdatos de las Encuestas de Presupuestos Familiares de Eurostat (EU HBS) 2010 y tabulaciones de la EU HBS 2015 para países europeos, excepto Francia (Enquête Budget de Famille 2011), España (Encuesta de Presupuestos Familiares 2015) y Reino Unido (Food and Living Conditions Survey 2014). Las estimaciones se basan en Pesquisa de Orçamentos Familiares 2009 para Brasil, VIII Encuesta de Presupuestos Familiares 2017 para Chile, Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares 2016 para México, Income and Expenditure Survey 2011 para Sudáfrica, y Consumer Expenditure Surveys 2016 para Estados Unidos.

Por ello, en este trabajo se va a proponer un análisis de la problemática de la vivienda en la UE para comprobar si debería pasar a ser considerada como una problemática de la UE.

1.2 OBJETIVOS

El objetivo del presente trabajo es analizar la situación la conveniencia y, en su caso, la posibilidad de que la UE:

- Requiera de una forma de organización que estructure y articule las acciones que ejerce en la actualidad (y las que podría ejercer en el marco legislativo actual) en el tema de la vivienda y las coordine con las de los Estados miembros.
- Tenga atribuciones en materia de vivienda.

1.3 HIPÓTESIS

La UE no tiene en la actualidad, pero ejerce competencias con implicaciones crecientes en las políticas de vivienda de los Estados miembros.

Por otro lado, la problemática de la vivienda abarca un complejo campo de factores algunos de los cuales podrían tratarse mejor a través de la coordinación y la generación de sinergias entre los Estados miembros y la EU así como entre ellos mismos a través de la UE.

Este trabajo pretende indagar en la situación de la vivienda en el complejo, y complicado, mundo de la estructura organizativa de la UE con un doble propósito, por un lado, analizar si haciendo todo lo que puede en el ejercicio de sus atribuciones; por otro, estudiar la conveniencia y posibilidad de una mayor participación.

1.4 METODOLOGÍA Y LÍNEAS DE INVESTIGACIÓN

La falta de datos y de una nomenclatura homogénea para todos los Estados miembros en materia de vivienda, y la dispersión de datos en la propia UE sobre los fondos que finalmente tiene como destino la vivienda, dificulta el planteamiento cuantitativo de la problemática de la vivienda en la UE, Por ello, se ha descartado un posible análisis cuantitativo contrafactual de lo que supondría una intervención de la UE en materia de vivienda frente a las políticas aplicadas en la actualidad por los Estados miembros.

Por tanto, el enfoque metodológico del presente trabajo será cualitativo y consistirá en responder a cuatro preguntas sobre la posición de la UE en el tema de la vivienda con cuyas respuestas integradas se extraerán las correspondientes conclusiones:

- ¿Cómo se regula en su legislación?
- ¿Qué acciones se llevan a cabo actualmente?
- ¿Qué otras acciones, en el marco legal actual, se podrían implementar?
- ¿Qué ventajas e inconvenientes aportaría una asunción de competencias en materia de vivienda por parte de la UE? ¿Cómo podría hacerse?

En consonancia con estas cuestiones, se proponen como líneas de investigación el análisis de:

1. Se analizará la denominada problemática de la vivienda con sus diferentes componentes (accesibilidad, “adecuabilidad” y asequibilidad) así como las políticas de vivienda de los Estados miembros para detectar posibles complementariedades que la UE pudiese aportar.
2. Evolución del tratamiento del derecho a una vivienda adecuada y asequible en la legislación de la UE. La Declaración Universal de Derechos Humanos, que en su art. 25 incluye una mención expresa de la vivienda como una de las componentes del “derecho a un nivel de vida adecuado”, no tuvo eco en la política social del Tratado de Roma, a pesar de que todos los miembros de la entonces CEE la habían firmado. Tuvo que se el Consejo de Europa, a través de la Carta Social Europea el organismo que puso el tema encima de la mesa en 1961.
3. Actuaciones de la UE en materia de vivienda. El hecho de que la UE no tenga competencias en materia de vivienda no significa que no haya habido voces en favor de una participación activa en el tema, en la medida de las posibilidades permitidas por el principio de subsidiariedad y las decisiones del Consejo Europeo. En este sentido, la UE mantiene varias líneas de acción (económicas, de asistencia técnica, foros e iniciativas de propuestas e intercambio de experiencia etc.) que abordan diferentes aspectos de la problemática de la vivienda.
4. Posibles actuaciones de la UE en materia de vivienda Existen una serie de reivindicaciones de diferentes organismo y colectivos sobre posibles acciones que la UE podría llevar a cabo en el tema de vivienda dentro de su marco legislativo actual que se analizarán.
5. La posibilidad de un cambio en el marco de participación de la UE en el tema de la

vivienda. Se analizarán las ventajas e inconvenientes de dicho cambio, así como su posible formalización (como política de vivienda o como agencia). Asimismo, se estudiarán vías para llevarlo a cabo.

1.5 VALORACIÓN CRÍTICA DE FUENTES QUE SE VAN A UTILIZAR

El pilar europeo de derechos sociales (PEDS), proclamado por el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión en la Cumbre social el 17 de noviembre de 2017 en Gotemburgo, incluyó por primera vez de manera explícita el derecho de acceso a la vivienda social, a ayudas a la vivienda de buena calidad y a la asistencia y protección frente al desalojo. Esta fecha marca un antes y un después en el modo de abordar la problemática de la vivienda en la UE, ya que desde entonces el PEDS se ha hecho presente en cualquier política de la UE. Por ello, salvo para el análisis de la evolución del derecho a la vivienda en la UE, se optará por fuentes que traten el PEDS. En este sentido, las fuentes del trabajo serán:

1. De partida, se analizará:
 - la Resolución del Parlamento Europeo, de 21 de enero de 2021, sobre el acceso a una vivienda digna y asequible para todos (2019/2187(INI), P9_TA(2021)0020. En ella, se describe la problemática de la vivienda en la UE y se hacen una serie de peticiones concretas a la UE y a los Estados miembros. También, resoluciones anteriores que abordaron el mismo tema.
 - los informes de sobre vivienda del Comité de las Regiones y el Comité Económico y social.
 - informes de organismos ajenos a la UE, *think tanks* etc.
2. Las líneas de investigación se apoyarán en la documentación de la propia UE (Comisión, Parlamento, Consejo Europeo, conferencias informales de los ministros de la UE responsables de vivienda, BCE, BEI etc.).
3. Por último, en cuanto a las fuentes de datos, se van a utilizar las bases de datos de la Eurostat y de la OCDE.

2 LA VIVIENDA COMO PROBLEMA EN LA UE

El acceso a una vivienda es un derecho contemplado en la UE, bajo ciertas condiciones específicas, como que sea adecuada y asequible. Sin embargo, frente a otros derechos sociales más consolidado (p.ej., el acceso a la salud o a la educación), y a pesar del desarrollo económico que ha propiciado mejoras en el nivel de vida de una amplia mayoría de la población, el gasto para el acceso a una vivienda y su mantenimiento sigue siendo un problema para un porcentaje de hogares que, si bien no es muy elevado, se encuentra en su mayoría en el grupo de menores ingresos. La crisis sanitaria producida por la pandemia de coronavirus de 2019 (COVID-19) ha contribuido a visibilizar y empeorar situación, debido a los riesgos derivados en el mercado del empleo, y ha puesto de manifiesto la importancia de una vivienda adecuada para coadyuvar a la salud y el bienestar, así como las carencias de muchas de ellas al respecto.

Los Estados miembros han respondido a esta crisis con una serie de medidas⁶ destinadas sobre todo a apoyar a los arrendatarios y los titulares de hipotecas. De este modo, las moratorias en los desalojos, así como la indulgencia en el pago de los alquileres y la hipotecas, han sido generalizadas. Muchos Estados miembros también han congelado los alquileres y/o han modificado las relaciones entre propietarios e inquilinos al permitir extensiones o renovaciones automáticas de contratos. Por su parte, las autoridades fiscales también han introducido aplazamientos de pago o medidas de alivio para los titulares de hipotecas. Además, se han proporcionado refugios de emergencia a las personas sin hogar, a menudo por parte de los gobiernos locales.

TABLA 1: TIPOS DE MEDIDAS TEMPORALES DE EMERGENCIA RELATIVAS A LA VIVIENDA INTRODUCIDAS EN LOS PAÍSES DE LA OCDE EN RESPUESTA AL COVID-19⁷

TIPO DE MEDIDA O APOYO	PAÍSES
PARA LOS ARRENDATARIOS:	
Prohibición de desalojo por impago	Australia(*), Austria(*), Belgium(*), France, Germany, Hungary, Ireland, Luxembourg, the Netherlands, Portugal, Spain
Aplazamiento de pagos de alquiler	Austria, Portugal(*), Spain(*)
Reducción o suspensión temporal del pago del alquiler para algunos hogares	Greece, Portugal(*), Spain(*)
Congelación del alquiler	Ireland, Spain(*)
Reformas de los planes de apoyo financiero para arrendatarios	Ireland, Luxembourg, Portugal, Spain
PARA LOS PROPIETARIOS DE VIVIENDAS:	

⁶ OECD 2020. Housing Amid Covid-19: Policy Responses and Challenges

⁷ OECD 2020, Social housing: A key part of past and future housing policy (Employment, Labour and Social Affairs Policy Briefs), page 22

TIPO DE MEDIDA O APOYO	PAÍSES
Indulgencia hipotecaria	Austria, Belgium, the Czech Republic, Germany, Greece, Ireland, Italy, Lithuania, Portugal, the Slovak Republic, Spain
Prohibición de ejecución hipotecaria por impago	the Netherlands, Portugal
Para todos los hogares (independientemente del modo de tenencia):	
Aplazamiento de los pagos de servicios públicos y/o continuidad asegurada del servicio incluso si no se realiza el pago	Austria, Belgium(*), Germany, Portugal(*), Spain
Reformas a los esquemas de subsidio de vivienda	France (planned reform postponed), Spain
PARA LOS SINHOGAR:	
Apoyo de emergencia para dar albergue y/o servicios a personas sin hogar	Austria, France, Ireland(*), Portugal, Spain

(*) Indica que la medida se aplica solo a algunas jurisdicciones y/o a los hogares que califican.

Nota de la OCDE: esta tabla ha sido preparada en base a fuentes oficiales e informes de los medios. Dada la rápida evolución de los eventos y las medidas, es posible que la información del cuadro no sea exhaustiva o no esté completamente actualizada.

Esta necesidad sobrevenida de aplicar medidas para paliar los efectos de la pandemia del COVID-19 ha propiciado, según la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) ⁸ una renovada percepción de la problemática de la vivienda en dos aspectos: ha reforzado el papel fundamental de la vivienda social en la provisión de un alojamiento estable, requiriendo soluciones de urgencia para abordar la vulnerabilidad del acceso a la vivienda en amplios sectores de la población; paralelamente, la magnitud del problema ha requerido de los gobiernos una reevaluación de las características y necesidades de los hogares vulnerables y las personas sin hogar para adaptar sus respuestas a los nuevos requerimientos.

Hay que notar, no obstante, que la mayoría de estas medidas tiene carácter temporal. Pero la propia necesidad de su aplicación sugiere la existencia de un “problema de la vivienda” previo a la pandemia en la UE para el que no existe acuerdo en cuando a su definición o su delimitación. En cuanto a sus causas, se esgrime la insuficiente inversión en vivienda pública; el aumento de la demanda de vivienda como inversión refugio de muchos pequeños inversores frente a la inestabilidad de los mercados de valores; también, las condiciones administrativas de los mercados inmobiliarios o restricciones a la oferta, causadas por factores locales como la escasez y carestía de suelo edificable, el planeamiento urbano o las trabas burocráticas; o por factores internacionales, como el encarecimiento de los materiales de construcción o perturbaciones en la cadena logística⁹.

⁸ OECD 2020, Social housing: A key part of past and future housing policy (Employment, Labour and Social Affairs Policy Briefs).

⁹ Al respecto, durante el debate en el Parlamento el 8 de julio de 2021 (sobre el aumento sostenido de los precios de las materias primas y de la construcción), la Comisión (Mairead McGuinness, comisaria europea de servicios financieros, estabilidad financiera, y unión de los mercados de capitales) expuso esta situación, que ella achaca a la coyuntura actual (rebrote de la actividad industrial y de la construcción tras el COVID-19, que generan tensiones en las cadenas de suministro). Y que

Entre estos factores, desde diversos ámbitos se está denunciando lo que se percibe como una creciente mercantilización de la vivienda, lo que se ha dado en llamar la “financiarización” de la vivienda¹⁰, que se estaría produciendo por el atractivo del mercado de vivienda para inversores internacionales, que estaría propiciando adquisiciones especulativas de viviendas y terrenos a gran escala, en particular en las ciudades y zonas urbanas o suburbanas. Este fenómeno estaría desempeñando un papel destacado en la continua escalada de los precios de la vivienda, que ha venido produciendo un aumento constante de los precios de compra y alquiler, así como altas cargas entre los hogares de ingresos medios y bajos, y ello agravado en gran medida por las consecuencias de la crisis financiera mundial de 2008;

Al respecto, se denuncia que lo que parece subyacer a cualquiera de las explicaciones de esta problemática es la constatación de la pérdida de la significación de la función social de la vivienda. En este sentido, estamos asistiendo en los últimos años a un debate sobre la necesidad de recuperar la reivindicación de la vivienda como un derecho social tras una etapa de especulación y burbujas inmobiliarias que ha mermado la capacidad de acceso a una vivienda especialmente al grupo de población de menores ingresos.

En este contexto, la resolución del Parlamento Europeo “Acceso a una vivienda digna y asequible para todos”, de 21 de enero de 2021¹¹, presentada por su Comité de empleo y asuntos sociales, viene a insistir¹² en que la Unión Europea impulse medidas para erradicar el sinhogarismo y reconozca el acceso a una vivienda digna y asequible como un derecho humano exigible. Asimismo, recalca una vez más que un número creciente de personas de renta baja y media viven en la UE con dificultades para acceder a una vivienda, tienen que afrontar sobrecargas económicas por el coste y/o el mantenimiento relacionado con sus viviendas, habitan en viviendas en las que existen problemas de seguridad, de insalubridad, de baja calidad, de inaccesibilidad, de ineficiencia energética o de hacinamiento, o se encuentran sin hogar o en riesgo de desahucio.

supone que tendrá un carácter temporal hasta que se reequilibren los factores que afectan a la oferta y la demanda. Se puede consultar el debate en: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/CRE-9-2021-07-08-ITM-008_EN.html

¹⁰ El problema de la financiarización (o financiarización) de la vivienda viene bien descrito por el Relator Especial sobre la vivienda adecuada (ver en: <https://www.ohchr.org/es/special-procedures/sr-housing/human-right-adequate-housing>):

“Los mercados de la vivienda e inmobiliarios de todo el mundo se han visto transformados por los mercados mundiales de capitales y los excesos financieros. Este es el fenómeno denominado ‘financiarización de la vivienda’, que se produce cuando la vivienda es tratada como una mercancía y una fuente de riqueza e inversión, en lugar de como un bien social.”

¹¹ Resolución del Parlamento Europeo, de 21 de enero de 2021, sobre el acceso a una vivienda digna y asequible para todos (2019/2187(INI), P9_TA(2021)0020

¹² Resolución del Parlamento Europeo, de 16 de enero de 2014, sobre una estrategia de la UE para las personas sin hogar (2013/2994(RSP))

Resolución del Parlamento Europeo, de 19 de enero de 2017, sobre un pilar europeo de derechos sociales (2016/2095(INI)).

Resolución del Parlamento Europeo, de 24 de noviembre de 2020, sobre cómo abordar los porcentajes de personas sin hogar en la Unión Europea (2020/2802(RSP))

Por último, alerta sobre la mencionada “financiarización” o mercantilización de la vivienda, aduciendo que ello podría explicar la aparente paradoja de que el incremento en el número de viviendas disponibles no esté mejorando significativamente la disponibilidad de vivienda para las personas y hogares con ingresos demasiado bajos para adquirirlas o alquilarlas a precios de mercado, pero demasiado elevados para acceder a una vivienda social, afectando este problema especialmente a grupos sociales como los jóvenes que se incorporan al mercado laboral, a las familias numerosas o a los padres y las madres solteros.

La resolución aborda los principales aspectos del problema de la vivienda en la UE y propone una serie de medidas para ser llevadas a cabo tanto por las por las instituciones de la UE como por los Estados miembros. Cabe señalar, sin embargo, que el resultado de la votación (a favor, 352; en contra, 179; abstenciones, 152) escenifica las divisiones existentes en la UE a la hora de enfrentarse a este tema. Así, entre los argumentos expuestos para oponerse o no apoyar la resolución están el rechazo a las potenciales interferencias políticas en el mercado libre de vivienda, la resistencia al entrometimiento de la UE en una competencia que actualmente es de los Estados miembros, la desconfianza ante la posibilidad de que las experiencias en un Estado miembro puedan llegar a imponerse en el resto, y la preocupación expresada por varios grupos políticos sobre las posibles implicaciones que una legislación de la UE pudiera tener en los criterios de asignación de viviendas sociales, poniendo con ello en riesgo la preeminencia de los nacionales de los Estados miembros sobre los inmigrantes extracomunitarios¹³.

Como se ha señalado, actualmente no hay una política de vivienda en la UE, ya que las competencias en esta materia dependen en última instancia de los Estados miembros. No obstante, la UE, con las limitaciones derivadas del reparto competencial con los Estados miembros y la vigilancia permanente de estos últimos de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad, y en el marco de sus competencia asignadas, ha puesto en marcha diversas medidas destinadas a paliar el problema del sinhogarismo que han cobrado especial énfasis en los últimos años, Asimismo, la problemática del mercado de la vivienda ha pasado a formar parte de la agenda económica y financiera de la UE dadas sus importantes implicaciones en su espacio macroeconómico.

Sin embargo, la gravedad y persistencia del problema hace pertinente el cuestionamiento de la idoneidad de esta situación. En este sentido, dado que el problema afecta, en mayor o menor medida, a todos los Estados miembros, que llevan décadas aplicando diversas medidas sin acabar de resolverlo, cabe preguntarse si la UE debería tener un papel más activo en este asunto. Y es en esta línea en la que se encuentra actualmente la Comisión Europea, como se encargó de comentar el luxemburgués Nicolas

¹³ Las intervenciones en el debate de la resolución pueden encontrarse en: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/CRE-9-2021-01-20-ITM-014_ES.html

Schmit, comisario europeo de empleo y derechos sociales, en su intervención en el debate de la resolución mencionada¹⁴.

2.1 COMPONENTES Y ALCANCE

La problemática de la vivienda ha adquirido complejidad a la par que el desarrollo del derecho a la vivienda. Su ámbito tradicional, el acceso a una vivienda para las personas con pocos o ningún recurso económico y la provisión de viviendas para las clases trabajadoras que se desplazaban de las zonas rurales a las urbanas, se ha visto ampliado con otras condiciones interrelacionadas que es necesario cumplir para garantizar un ejercicio completo del derecho. Para proceder al análisis de este nuevo escenario, ya consolidado en los tratados internacionales, el problema de la vivienda se abordará en el presente trabajo bajo sus tres componentes:

- Accesibilidad, con la situación extrema del sinhogarismo,
- Asequibilidad,
- “Adecuabilidad”, entendida como el conjunto de condiciones que garantizan su adecuación a patrones de calidad.

ACCESIBILIDAD

El acceso a una vivienda sería la componente básica del problema. Hace referencia a posibilidad de encontrar un alojamiento disponible, en cualquiera de sus modalidades (propiedad, alquiler, vivienda social, subvencionada etc.) que, en caso de no existir, ser demasiado caro o de no tener recursos para pagarlo, deviene en sinhogarismo.

Se puede definir el sinhogarismo como la escasez de viviendas sociales para alojar a colectivos económicamente en desventaja o directamente sin hogar. Actualmente, no existe un cómputo de datos oficiales sobre el número de personas sin hogar en la UE, y los datos recabados entre los Estados miembros adolecen de falta de uniformidad.

¹⁴ Ibid. “I would like to start by thanking the rapporteur for the report and also for the presentation of the report, which really highlighted the issue and the challenges, and the real dimension of the housing problem, which affects all Member States in the European Union. So it’s not just a national issue; it has become a real European issue.”

Por su parte, FEANTSA¹⁵ y la Fundación Abbé Pierre estiman, en dato publicado en 2020¹⁶, que 700.000 personas sin hogar duermen a la intemperie o viven en alojamientos de emergencia o temporales en toda la UE, con un aumento del 70% en los diez años precedentes¹⁷.

ASEQUIBILIDAD

La asequibilidad hace referencia al desproporcionado esfuerzo económico que muchos hogares de rentas baja y media deben hacer para acceder a una vivienda, en propiedad o en alquiler, y para mantenerla. Es un tema antiguo, que afectaba a las clases más desfavorecidas y que, en el contexto de las crisis económico-financieras de las últimas décadas, ha devenido un problema para importantes estratos de la población con ingresos demasiado altos para optar a una vivienda social pero demasiado bajos para adquirir o alquilar una vivienda en el mercado privado. Ello se ha traducido en la necesidad de invertir una parte importante de los ingresos de muchos hogares en la vivienda con el consecuente detrimento de los recursos económicos para atender otras necesidades.

La última publicación de Eurostat sobre Estadísticas sobre ingresos y condiciones de vida (EU-SILC), de 2020, muestra que el hogar medio de la UE está pagando un estimado del 18,5 % de su saldo disponible, después de impuestos y transferencias sociales, en gastos relacionados con la vivienda, incluyendo amortizaciones e intereses de las hipotecas, alquileres, impuestos relacionados con la propiedad, así como seguros y gastos vinculados con el mantenimiento del hogar. Considerando que el debate sobre qué porcentaje límite de gastos en vivienda se puede considerar asequible se mueve en torno el rango entre el 25% y el 40%, parecería que el hogar europeo medio no está particularmente sobrecargado a la hora de satisfacer sus necesidades de vivienda (existen notables diferencias entre Estados miembros, pero solo Grecia y Dinamarca superan el 25%).

Sin embargo, el 7,8 % de la población de la UE vive en hogares que gastaron el 40% o más su renta disponible en vivienda en 2020. Inicialmente, el porcentaje no es muy elevado, pero es interesante complementarlo con el porcentaje de gasto correspondiente a los hogares situados por debajo el umbral de riesgo de pobreza (calculado en Eurostat como el 60 % de la mediana nacional de la renta disponible equivalente). De este modo, se aprecia que el grupo de ingresos más bajos tiene que emplear un promedio del 37% de sus ingresos en vivienda frente al 14,9% del grupo de ingresos más altos.

Por otra parte, se aprecia una mejora en los índices en los últimos años, que afecta a cerca de la totalidad de los Estados miembros. No obstante, con los datos disponible parecería aventurado

¹⁵ Fédération Européenne d'Associations Nationales Travaillant avec les Sans-Abri (Federación Europea de Asociaciones Nacionales Trabajando con los Sinhogar).

¹⁶ Fifth Overview of Housing Exclusion, Europe 2020

¹⁷ Estos resultados se basan en una metodología implementada por FEANTSA en 2009 que sólo utiliza datos de encuestas realizadas en un tiempo específico (por ejemplo, una noche o una semana), usando diferentes metodologías, en los países donde están disponibles. Por lo tanto, según los autores, deben ser vistos con precaución y en el contexto de una falta de definiciones y enfoques comunes y de la flagrante falta de un marco estadístico estandarizado europeo.

calificar esta situación de tendencia y, por otra parte, los porcentajes de gasto del grupo de ingresos más bajos siguen siendo notablemente altos. La siguiente tabla evidencia esta situación mostrando además que, aunque existen diferencias entre Estados miembros, el problema afecta significativamente a la práctica totalidad:

TABLA 2: RATIO DE SOBRECARGA DEL COSTO DE LA VIVIENDA / PORCENTAJE DE LOS COSTES DE LA VIVIENDA SOBRE EL INGRESO FAMILIAR DISPONIBLE POR GRUPO DE INGRESOS (DATOS DE 2012 Y 2020 PARA TODOS LOS TIPOS DE HOGARES).
(datos en porcentajes)

	2012					2020				
	Sobrecoste de gasto en vivienda (40% renta)	Porcentaje de los costes de la vivienda sobre el ingreso familiar disponible por grupo de ingresos				Sobrecoste de gasto en vivienda (40% renta)	Porcentaje de los costes de la vivienda sobre el ingreso familiar disponible por grupo de ingresos			
		Total	Por encima del 60% de la renta mediana equivalente	Por debajo del 60% de la renta mediana equivalente (en riesgo de pobreza)	(*)		Total	Por encima del 60% de la renta mediana equivalente	Por debajo del 60% de la renta mediana equivalente (en riesgo de pobreza)	(*)
EU-27	11,5	22,3	18,6	41,3	e	7,8	18,5	14,9	37,0	
BE	11,0	22,0	18,5	41,6		7,8	17,8	14,8	36,4	
BG	14,5	24,7	20,2	41,7		14,4	23,2	18,3	38,9	
CZ	10,0	23,0	20,7	44,7		6,5	19,3	17,0	41,4	
DK	16,7	29,5	26,0	57,1		14,1	26,4	22,4	55,8	r
DE	16,6	27,9	23,6	50,5		9,0	21,5	17,6	42,7	r
EE	7,9	19,1	15,5	36,3		4,4	13,7	10,1	27,3	
IE	6,5	18,6	15,1	36,9		4,5	15,7	13,5	29,9	r
EL	33,1	37,0	29,0	65,7		33,3	36,9	31,3	63,9	
ES	10,7	19,1	13,8	40,0		8,2	16,9	11,8	36,6	
FR	5,2	17,9	15,2	34,5		5,6	17,5	14,4	38,4	r
HR	6,8	18,5	14,1	36,1		4,2	15,8	12,5	31,1	
IT	8,1	16,8	12,9	33,7		7,2	15,2	11,1	32,2	
CY	3,3	12,8	11,3	21,3		1,9	11,2	10,1	18,1	
LV	11,2	21,6	17,8	38,5		4,8	14,9	11,4	28,0	
LT	8,9	20,1	16,5	36,4		2,7	12,5	9,2	25,5	
LU	4,9	14,0	11,3	29,6		8,5	16,6	13,0	34,3	r
HU	14,7	26,7	24,5	40,0		4,9	13,3	11,2	27,8	
MT	2,6	11,0	9,1	21,6		2,8	9,0	7,4	17,1	
NL	14,4	29,2	27,2	47,5		8,3	22,3	18,9	44,3	
AT	7,0	18,9	15,2	41,4		6,3	17,7	14,0	40,6	
PL	10,5	22,6	19,3	38,4		4,9	17,1	14,5	32,1	r
PT	8,3	18,2	14,7	33,9		4,1	14,3	11,8	27,3	
RO	18,4	27,2	22,5	43,4		7,1	16,6	12,9	28,9	
SI	5,2	16,0	13,6	31,9		4,4	14,7	12,5	30,1	

	2012					2020				
	Sobrecoste de gasto en vivienda (40% renta)	Porcentaje de los costes de la vivienda sobre el ingreso familiar disponible por grupo de ingresos				Sobrecoste de gasto en vivienda (40% renta)	Porcentaje de los costes de la vivienda sobre el ingreso familiar disponible por grupo de ingresos			
		Total	Por encima del 60% de la renta mediana equivalente	Por debajo del 60% de la renta mediana equivalente (en riesgo de pobreza)	(*)		Total	Por encima del 60% de la renta mediana equivalente	Por debajo del 60% de la renta mediana equivalente (en riesgo de pobreza)	(*)
SK	8,4	19,9	17,7	35,0		3,2	16,0	14,1	30,4	
FI	4,5	17,9	15,5	33,7		4,1	17,5	15,1	34,9	
SE	8,7	23,3	19,1	47,2		8,3	21,5	17,4	43,7	

Fuente: elaboración propia sobre datos de Eurostat¹⁸

(*) e: estimación

r: rupturas en las series temporales

En cuanto a las causas de esta situación, hay que señalar, en primera instancia, el importante aumento del precio de la vivienda en relación con otros indicadores económicos. En datos significativos referidos a los precios de venta y alquiler en el mercado de la vivienda en la UE durante el periodo 2010-2020, se observa lo siguiente:

- Los precios de la vivienda aumentaron un 26%¹⁹, (12% deflactado con un 14% de una inflación para el periodo). Desde 2013, ha habido una tendencia al alza constante desde 2013 con aumentos especialmente importantes entre 2015 y 2020. En el total del periodo, ha habido aumentos en 23 Estados miembros y descensos en tres (los datos sobre Grecia no están disponibles).
- En cuanto a los alquileres, hubo una sincronización con la inflación que hizo que se mantuvieran sin aumentos.

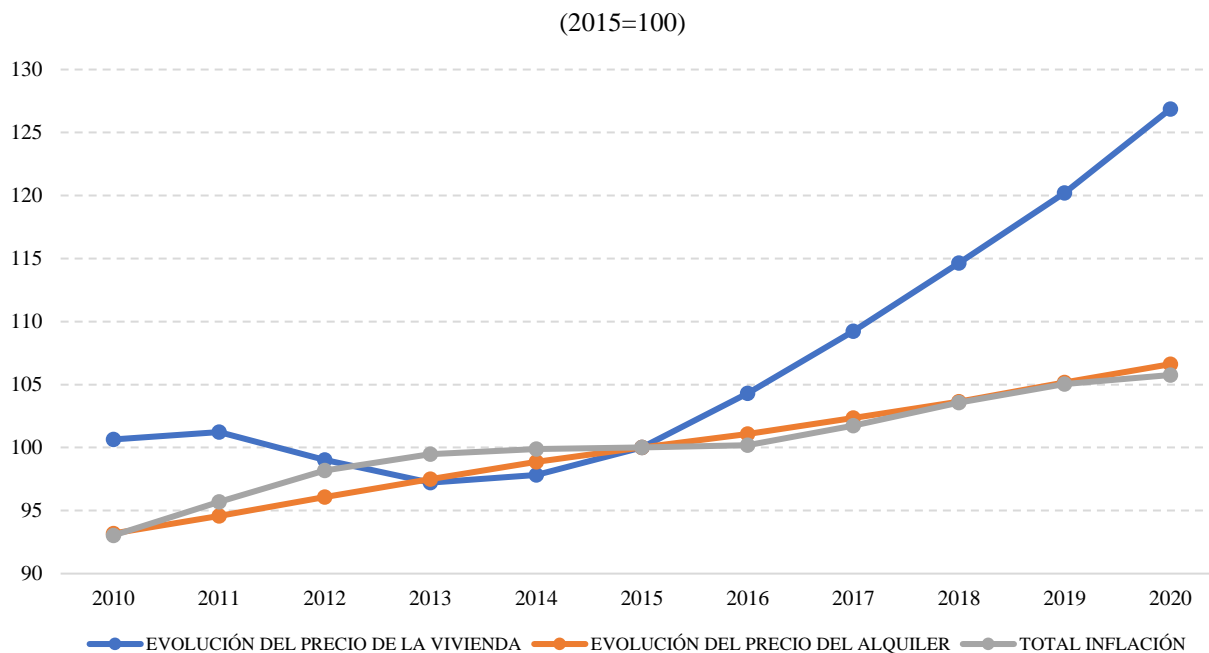
¹⁸ Eurostat, EU-SILC. Housing cost overburden rate by tenure status - EU-SILC survey [ILC_LVHO07C].

Eurostat, EU-SILC. Share of housing costs in disposable household income, by type of household and income group - EU-SILC survey [ILC_MDED01].

¹⁹ El índice de precios de la vivienda (IPV) mide la inflación en el mercado inmobiliario residencial. El IPV recoge las variaciones de precio de todo tipo de inmuebles residenciales adquiridos por los hogares (pisos, casas unifamiliares, adosados, etc.), tanto nuevos como existentes. Solo se consideran los precios de mercado, por lo que se excluyen las viviendas de autoconstrucción. El componente de tierra de la propiedad residencial está incluido.

Estos índices son el resultado del trabajo que los Institutos Nacionales de Estadística (INE) vienen realizando mayoritariamente en el marco del proyecto piloto Viviendas Ocupadas en Propietario (OOH) coordinado por Eurostat.

GRÁFICA 2: EVOLUCIÓN DE PRECIOS 2010-2020 EN LA UE - 27 PAÍSES



Fuente: elaboración propia sobre datos de Eurostat²⁰:

Por último, es necesario tener en cuenta la relación entre accesibilidad a una vivienda y asequibilidad de la misma. Un hogar con un porcentaje excesivo de gastos en vivienda corre el riesgo de devenir económicamente inviable, transformando un problema de asequibilidad en otro de accesibilidad. Por este motivo, en los últimos tiempos se está produciendo una aproximación del tratamiento de la problemática de la vivienda social y de la vivienda asequible, considerándose que forman parte de una problemática general de la vivienda.

ADECUABILIDAD DE LAS VIVIENDAS

Hace referencia a las condiciones mínimas de habitabilidad de las viviendas. Estas condiciones son de dos categorías²¹:

- Condiciones de ocupación de las viviendas (relación entre la superficie y el número de habitantes), que puede dar lugar a condiciones de hacinamiento. Al respecto, Eurostat

²⁰ Los datos provienen de las siguientes tablas:

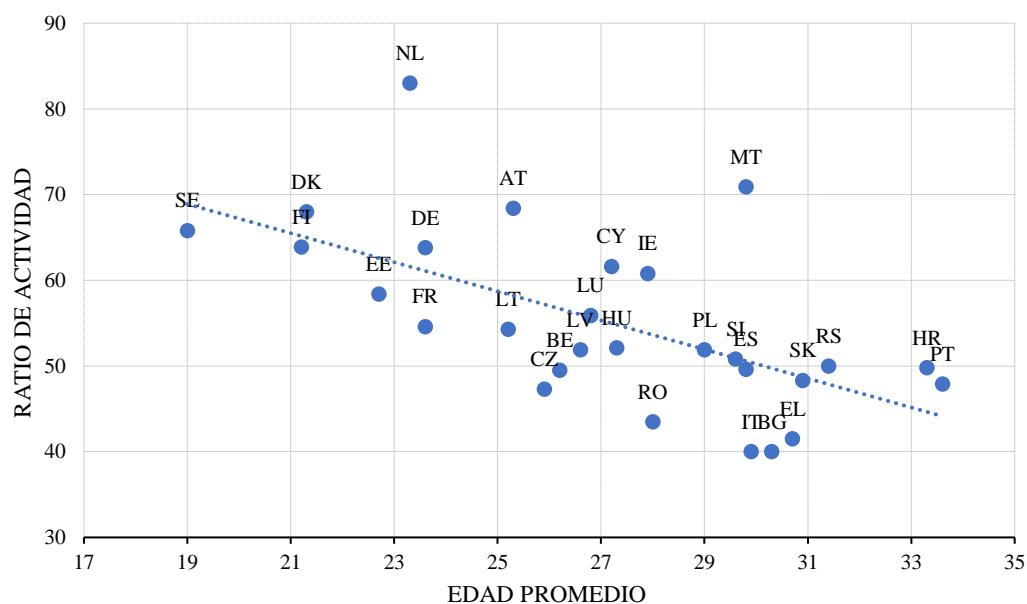
- Evolución del precio de la vivienda. Dataset: House price index (2015 = 100) - annual data. [PRC_HPI_A_custom_1938186]
- Evolución del precio del alquiler. Dataset: HICP - annual data (average index and rate of change) [PRC_HICP_AIND_custom_1514466]
- Total inflación. Dataset: HICP - annual data (average index and rate of change) [PRC_HICP_AIND_custom_1938196]

²¹ Más adelante, se verá que la definición de “vivienda adecuada” admite más componentes. Se parte de las dos que se mencionan como principales referencias.

(2020)²² señala que un 17,8% de la población vive en hogares sobreocupados, entendidos estos como aquellos en los que sus componentes viven en condiciones de hacinamiento. Por otro lado, la proporción de jóvenes (de entre 25 y 34 años) que viven con sus padres²³ es del 28,5% con significativas diferencias entre los países del norte y del sur y por género. La edad de salida del hogar familiar a menudo se ve condicionada por circunstancias personales (si los jóvenes tienen o no una relación de pareja o si estudian) o por particularidades. No obstante, aspectos económicos como su nivel de (in)dependencia financiera, las condiciones del mercado laboral o la asequibilidad de la vivienda, también influyen. Lamentablemente, todavía falta profundizar sobre qué porcentajes corresponderían a cada situación a pesar de los esfuerzos de Eurostat que, al respecto, establece una correlación entre la ratio de ocupación (porcentaje de personas activas en relación con la población total comparable, *activity rate*) de este grupo con la salida del hogar parental:

GRÁFICA 3: CORRELACIÓN ENTRE LA EDAD MEDIA ESTIMADA DE LOS JÓVENES QUE ABANDONAN EL HOGAR PARENTAL Y TASA DE ACTIVIDAD EN LA UE, 2021

(población en años y % de población de edad entre 15 y 29)



Fuente: Eurostat (yth_demo_030), (Ifsa_argan)

²² Eurostat en: <https://ec.europa.eu/eurostat/cache/digpub/housing/bloc-1c.html?lang=en&etrans=es>

²³ Eurostat en: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Age_of_young_people_leaving_their_parental_household#Correlation_with_the_labour_force_participation_rate

En cuanto al fenómeno contrario, la subocupación²⁴, cerca de un tercio de la población europea (un 32,5% según Eurostat) vive en viviendas subocupadas, entendidas estas como las que disponen de un exceso de habitaciones para cubrir las necesidades referidas para definir el hacinamiento. Los casos más frecuentes de subocupación son los hogares formados por personas mayores o por parejas que permanecen en su vivienda después de que sus hijos hayan crecido y se hayan emancipado. De nuevo, existen estadísticas por sexo, grupos de edad y situación económica que son insuficientes para explicar los motivos de estas situaciones y sus posibles vinculaciones con la problemática general del acceso a la vivienda.

- Condiciones materiales de la vivienda, que pueden medirse con indicadores como la capacidad de mantener la casa caliente o el edificio sin goteras en las cubiertas, la disponibilidad de inodoros, duchas y baños. Al respecto, la baja calidad de muchas viviendas hace suponer un importante sobre esfuerzo económico para propietarios de bajos ingresos. Así, según datos de Eurostat de 2019:
 - El 6,9 % de la población de la UE no podía mantener su hogar a una temperatura adecuadamente caliente, alcanzando esta proporción el 18,2 % entre las personas en riesgo de pobreza.
 - En 2020 (Eurostat²⁵), el 8,2 % de la población no tenía la capacidad de mantener la casa adecuadamente caliente; el 1,5 % de inodoro, ducha o baño y el 13,9 % tenía problemas de goteras en las cubiertas, afectando estos porcentajes especialmente al grupo situado por debajo del 60 % de la mediana nacional de la renta disponible equivalente.

La relación causal entre viviendas inadecuadas y problemas de salud es difícil de establecer, ya que muchos otros factores como la pobreza, las privaciones, el desempleo, el estilo de vida podrían conducir a resultados similares. Sin embargo, la Organización Mundial de la Salud (OMS) publicó al respecto unos Principios de higiene de la vivienda²⁶ en 1990 cuya primera parte contiene una serie de reglas que deben cumplir las viviendas para contribuir a la salud física y mental de sus habitantes. Asimismo, la propia OMS afirma categóricamente en su guía de vivienda y salud de 2018 ²⁷ que la

²⁴ Eurostat. Statistics Explained en: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Glossary:Under-occupied_dwelling&lang=en

²⁵ Eurostat en: <https://ec.europa.eu/eurostat/cache/digpub/housing/bloc-1c.html?lang=en&etrans=es>

²⁶ Organización Mundial de la Salud, Ginebra, 1990. Principios de higiene de la vivienda. Se puede encontrar en: <https://apps.who.int/iris/handle/10665/38629>

²⁷ WHO Housing and health guidelines. Geneva: World Health Organization; 2018

mejora de las condiciones de vivienda puede salvar vidas, prevenir enfermedades, aumentar la calidad de vida, reducir la pobreza, ayudar a mitigar el cambio climático y contribuir al logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).

Por otro lado, se ha intentado establecer la relación entre los problemas de las viviendas inadecuadas y el aumento de los costes sanitarios²⁸. Al respecto, si bien es ampliamente reconocido que estos costes existen, es imposible atribuir la mayoría de ellos a deficiencias en los hogares. No obstante, existe una creciente evidencia de que cuando se reducen las deficiencias de las viviendas, se produce una reducción de riesgos sanitarios. En este sentido, evidencias preliminares en Reino Unido y Francia sugieren²⁹ que las condiciones de vida en hogares superpoblados y en entornos de alta ocupación se asocian con mayores tasas de infección por COVID-19. Al respecto, la siguiente tabla expone una gama de costes que pueden estar asociados a viviendas inadecuadas en cualquiera de las categorías señaladas:

TABLA 3: COSTES ASOCIADOS A UNA VIVIENDA INADECUADA

COSTES PARA LOS RESIDENTES	COSTES EXTERNOS
Pérdida anual del valor del activo si se posee (H)	Pérdida anual del valor del activo si se alquila (H)
Mala salud física (H)	Mayor coste del tratamiento del servicio de salud (H)
Mala salud mental (M)	Mayor coste del tratamiento del servicio de salud mental (H)
Aislamiento social (NQ)	Coste mayor del servicio de tratamiento asistencial (M)
Facturas de combustible domésticas más altas (H)	Mayores costes de calefacción del edificio (H)
Primas de seguro más altas (H)	Mayores primas de seguros externos (NQ)
Pérdidas de contenido no aseguradas (M)	Pérdidas externas no aseguradas (M)
Bajo rendimiento en la escuela (NQ)	Costes escolares extra/clases de tarea (H)
Pérdida de ganancias futuras (M)	Pérdida de talentos para la sociedad (NQ)
Inseguridad personal (NQ)	Alto coste del servicio de policía (H)
Más accidentes (M)	Altos costes del servicio de emergencia (H)
Malas condiciones higiénicas (NQ)	Altos costes de salud ambiental (H)
Costes de mudanza (M)	Interrupción a los proveedores de servicios (M)
Adopción de hábitos de autolesión (M)	Respuestas sanitarias especiales (H)
Coste de reparación, mantenimiento y mejora (H)	Programas gubernamentales y de la UE (H)

Nota: La tabla indica si se puede cuantificar el costo (H). También identifica costos que podrían cuantificarse con mejores datos (M) y costos que existen pero que probablemente no sean cuantificables (NQ).

Fuente: Ambrose et al. (1996) en Eurofound (2016), Traducción propia.

²⁸ Ver Ambrose et al. (1996) en Eurofound (2016)

²⁹ Ibid.

2.2 CAUSAS DEL PROBLEMA

Establecer una causalidad para esta situación es una labor compleja, lastrada por la falta de datos y sujeta a interpretaciones que frecuentemente se apoyan en trasfondos ideológicos. Sin embargo, aun a riesgo de incurrir en una sobre simplificación, se puede establecer una categorización cuya delimitación es variable en función del país:

- Factores internacionales, como el sistema de flujos de inversión, los mercados de materiales de construcción.
- Factores nacionales, como las características institucionales y contractuales de los mercados nacionales de vivienda y sistemas de crédito para la vivienda y las posibles distorsiones de los mercados de la vivienda,
- Factores regionales y locales, como las características del mercado de suelo urbano y la disponibilidad de suelo edificable, el sistema local de planeamiento, la burocracia asociada con la edificación de viviendas, los impuestos locales etc.

De entre estos factores, hay dos para los que se propone prestar una atención especial por su presencia transversal entre las preocupaciones de los Estados miembros sobre la vivienda, así como en los foros de debate internacionales:

- La insuficiente inversión en viviendas sociales y en viviendas asequibles. La inversión pública en vivienda es el eje de las acciones de apoyo a la oferta de las políticas de vivienda de los Estados miembros. Por ello,
- La denominada “financierización de la vivienda”. Es un término que tiene varios significados. Describe una serie de fenómenos a los que se hace responsables de los desajustes en los mercados inmobiliarios de las últimas décadas, que han tenido importantes consecuencias negativas para las políticas de vivienda de los Estados miembros.

2.2.1 *Insuficiente inversión en viviendas sociales y en viviendas asequibles*

La insuficiente inversión en vivienda social y en vivienda asequible, aunque especialmente la primera, se esgrime habitualmente como el principal escollo para solucionar el problema de la vivienda. Al respecto, el informe del Grupo de Trabajo de Alto Nivel sobre la Inversión en Infraestructura Social en Europa “Boosting Investment in Social Infrastructure in Europe”³⁰ (“Impulsar de la inversión en

³⁰ European Commission, European association ELTI, Long term investors: Boosting Investment in Social Infrastructure in Europe. Report of the High-Level Task Force on Investing in Social Infrastructure in Europe (Lieve Fransen, Gino del Bufalo and Edoardo Reviglio). Discussion paper 074 | January 2018

infraestructura social en Europa”), de 2018, estimaba en 28 millardos de euros (equivalente a un 0,2% del PIB en los Estados miembros) el gasto anual en vivienda asequible de la UE, sin incluir el gasto en la eficiencia energética de las viviendas ni los servicios comunitarios³¹. Sobre esta base, establecía un déficit de gasto anual de 57 millardos (hasta completar un 0,4% del PIB de los Estados miembros) como suma de dos términos: 7 millardos correspondientes a una estimación del incremento necesario de inversión directa del 25% y 50 millardos para afrontar la pobreza energética. El informe es representativo de los problemas que se deben afrontar cuando se aborda el debate de las demandas de inversión en vivienda, y ello por los siguientes motivos:

- Escasez de datos: se reconoce en el informe que sus estimaciones pueden ser imprecisas debido a las limitaciones en los datos disponibles, aunque se advierte que dichas estimaciones se encontrarían en el extremo inferior de la necesidad real de inversiones en vivienda.
- Dificultad para justificar las estimaciones: no hay cálculos que avalen las estimaciones, aunque los datos no sean fiables, lo que parece mostrar la dificultad para generar algoritmos, que son sustituidos por consideraciones heurísticas y generalizaciones.

No obstante, pese a estas limitaciones, este informe se ha convertido en un referente, y la cifra de déficit de inversión anual de 57 millardos en vivienda social por parte de los Estados miembros se utiliza habitualmente en resoluciones del Parlamento Europeo, en informes del BEI etc. para reclamar incrementos.

Una segunda componente de esta reivindicación es que el gasto público en vivienda se ha ido reduciendo en las últimas décadas, siendo la partida presupuestaria más afectada por los recortes. Este argumento debe ser contextualizado considerando que, dado que el PIBpc en términos reales ha crecido en casi todos los Estados miembros, parece lógico que esto haya sucedido. Precisamente, porque la gente tiene mayor renta, necesita menos ayuda pública para la vivienda. En cambio, otros componentes del gasto social crecen con la riqueza. No obstante, se puede contraargumentar que podría darse la situación de que menores necesidades en vivienda social no significasen necesariamente menores ayudas para otros grupos que pudiesen necesitar apoyo para acceder a una vivienda asequible.

TABLA 4: EVOLUCIÓN DEL GASTO PÚBLICO TOTAL EN LA LOS ESTADOS MIEMBROS DE LA UE, 1995-2020
(% del PIB)

% DEL PIB	1995	2020 (*)	VARIACIÓN
Servicios públicos generales	9,5	6,2	-34,74%
Defensa	1,6	1,3	-18,75%

³¹ Basándose en datos de Eurostat contenidos en las tablas Housing and community amenities (bajo el código GF 06) y Housing (GF 1006) bajo la función general de protección social (GF 10).

% DEL PIB	1995	2020 (*)	VARIACIÓN
Orden público y seguridad	1,6	1,8	12,50%
Asuntos Económicos	7,2	6,1	-15,28%
Protección del medio ambiente	0,8	0,9	12,50%
Vivienda y servicios comunitarios	1,1	0,6	-45,45%
Salud	5,9	8,0	35,59%
Recreación, cultura y religión	1,0	1,2	20,00%
Educación	4,9	5,0	2,04%
Protección social	19,4	22,0	13,40%
Total	53,2	53,1	-0,19%

(*) provisional

Fuente: Eurostat (gov_10a_exp)

Como modo de aumentar la inversión en vivienda social y asequible, desde diferentes ámbitos³² se está reclamando la promoción de la colaboración del sector privado con medidas como:

- La priorización de subsidios y exenciones fiscales para la financiación de vivienda social y vivienda asequible.
- La creación de operadores público-privados para invertir capital en la creación y preservación de viviendas sociales de alquiler asequibles.
- El fomento de las cooperativas de vivienda y “community land trusts³³” (fideicomisos de tierras comunitarias).

2.2.2 *Financierización de la vivienda*

La “financierización de la vivienda” es un término de imprecisa conceptualización, y todavía poco estudiado, que, como se comentaba anteriormente, hace referencia³⁴ al fenómeno que se habría producido al volcarse los mercados financieros y las empresas en la inversión en vivienda en zonas de alta demanda. Ello habría devenido en una subida generalizada de precios y desajustes en el normal funcionamiento de los mercados inmobiliarios. La consecuencia habría sido una mayor dificultad para acceder a una vivienda por parte de los hogares menos potentes económicamente, dificultando la función

³² Por ejemplo, la Red Ciudades y Gobiernos Locales Unidos, CGLU (UCLG, por sus siglas en inglés) en su declaración Ciudades por la vivienda adecuada, declaración municipalista de los gobiernos locales por el derecho a la vivienda y el derecho a la ciudad (2018). Se puede encontrar en: <https://citiesforhousing.org/es/#section--0>.

³³ Organización privada sin ánimo de lucro creada para adquirir y/o administrar una propiedad en nombre y beneficio de una comunidad.

³⁴ Se puede acceder a una explicación más detallada en el Informe de la Relatora Especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado y sobre el derecho de no discriminación a este respecto (18 de enero de 2017).

social de su provisión y socavando el ejercicio efectivo del derecho a la vivienda como un derecho humano.

Según la definición de Aalbers³⁵, la financierización de la vivienda se refiere al “creciente dominio de los actores financieros, mercados, prácticas, mediciones y narrativas, a varias escalas, resultando en una transformación estructural de economías, empresas (incluidas las instituciones financieras), estados y hogares” (trad. propia), que en ocasiones aparece descrita como un proceso de “menos Estado y más mercado”. Al respecto, Aalbers advierte que actualmente un movimiento global de dinero está buscando inversiones de garantía de alta calidad (*HQC, High-Quality Collateral investments*) y que la vivienda es una de las pocas clases de activos consideradas *HQC*. La consecuencia de este proceso habría sido la concentración del valor de los activos mundiales en bienes inmuebles. Al respecto, la Relatora especial sobre una vivienda adecuada de Naciones Unidas³⁶, en línea con Aalbers, señala que el valor de los bienes inmuebles a nivel mundial sería de unos 217 billones de dólares de los Estados Unidos, lo que representaría casi el 60% del valor de todos los activos mundiales, suponiendo los inmuebles residenciales el 75% del total (datos de 2017)³⁷.

Las consecuencias de este proceso habrían sido de dos tipos:

- Se ha producido una acumulación de ingresos procedentes de los sectores inmobiliario e hipotecario, derivada de la importante subida de los precios, que ha hecho que en las “ciudades a cubierto de riesgos” (Relatora especial, 2017) que son el principal destino del capital mundial que busca refugio seguro para las inversiones, los precios de la vivienda hayan aumentado a niveles que un importante porcentaje de sus habitantes no pueden permitirse.
- Ha habido una ampliación del crédito y el consiguiente aumento de la deuda contraída por los hogares para afrontar estos precios resultando en un aumento de la precariedad en el acceso a la vivienda.

Ambas consecuencias estarían generando burbujas inmobiliarias que habrían estado en la base de las distorsiones del mercado inmobiliario causantes de la crisis económica y financiera de 2008.

Es interesante señalar que, para la Relatora especial³⁸, la causa última de esta situación es la falta de una consideración clara y operativa de la vivienda como un derecho humano y que la solución

³⁵ Manuel B. Aalbers, *The Financialization of Housing: A political economy approach*. Routledge Studies in the Modern World Economy. Ed. Routledge, (Londres y Nueva York, 2016).

³⁶ Informe de la Relatora Especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado y sobre el derecho de no discriminación a este respecto (18 de enero de 2017).

³⁷ Datos de Savills World Research, “Around the world in dollars and cents: what price the world? Trends in international real estate trading”, 2016, págs. 4 y 5.

³⁸ <https://www.ohchr.org/es/special-procedures/sr-housing/human-right-adequate-housing>

pasaría por la adopción de políticas y programas gubernamentales adecuados, en particular estrategias nacionales de vivienda.

Por su parte, el Parlamento Europeo se ha manifestado en varias ocasiones durante los últimos años en este mismo sentido al pedir³⁹ a los Estados miembros que establezcan medidas adecuadas para regular sus mercados inmobiliarios para contrarrestar las inversiones especulativas y que desarrollen unas políticas de planificación urbana y rural que favorezcan la vivienda asequible, la diversidad social y la cohesión social, advirtiendo de que su inhibición en este asunto significaría el incumplimiento de sus obligaciones en relación con el derecho a la vivienda.

2.3 FACTORES QUE DIFICULTAN EL TRATAMIENTO DEL PROBLEMA

2.3.1 *Falta de definiciones y patrones homogéneos*

Uno de los grandes problemas que aparecen cuando se tratan los temas de vivienda en la UE es que hay una serie de conceptos que no están adecuadamente definidos o cuyo alcance no está suficiente perfilado. Además, estos conceptos están inter relacionados, complicando una visión de conjunto del tema. Por último, varios de estos conceptos tienen acepciones diferentes dependiendo de cada EM. Se exponen continuación los conceptos más significativos junto con sus relaciones con otros:

DEFINICIÓN Y ALCANCE DEL DERECHO A LA VIVIENDA

El derecho a la vivienda en la UE, como se estudiará más adelante, está reconocido, pero no se ha desarrollado su materialización. No hay realmente una definición clara de su alcance, especialmente en lo que respecta a las condiciones que deberían cumplirse para garantizarlo, que van más allá del acceso a una vivienda. Asimismo, su inserción como derecho social está mencionada en la literatura de la UE, pero no aparece como tal en el cuerpo del Tratado de Funcionamiento de la UE (TFUE). Esta falta de definición dificulta su cumplimiento ya que no hay acuerdo sobre su alcance.

ALCANCE DE LAS NECESIDADES DE VIVENDA

La cuantificación de las necesidades de vivienda ha estado tradicionalmente circunscrita a la accesibilidad. Como se ha comentado, existen otras dos componentes, la asequibilidad y la adecuabilidad que solo recientemente están comenzando a ser consideradas y para las que tampoco hay definiciones precisas y consensuadas a nivel europeo.

³⁹ Resolución del Parlamento Europeo, de 21 de enero de 2021, sobre el acceso a una vivienda digna y asequible para todos (2019/2187(INI), P9_TA(2021)0020

VIVIENDA SOCIAL

La definición de los potenciales grupos destinatarios de vivienda social es uno de los principales escollos en el debate sobre la vivienda en la UE. La polémica surgió por la definición de vivienda social contenida en la Decisión de la Comisión de 20 de diciembre de 2011, referida al alcance de los Servicios de interés económico general (SIEGs), como aquella vivienda destinada a “las personas desfavorecidas y los grupos más desfavorecidos socialmente”. Desde diversos ámbitos se ha señalado que la vivienda social es el único caso para el que se ha definido una población objetivo del servicio y se pedido repetidamente ampliar este alcance para dar cabida a los nuevos requisitos de asequibilidad y adecuabilidad mencionados anteriormente que permitan dar cabida al grupo de hogares cuyos ingresos son demasiado altos para tener derecho a una vivienda social, pero no lo suficiente para comprar una propiedad en el mercado libre. En esta línea, el Comité de las Regiones⁴⁰, entre otras instituciones y organismos, ha pedido ampliar la definición de vivienda social también a quienes residen en viviendas insalubres o inadecuadas o con exceso de ocupantes, así como a aquellos que dedican la mayor parte de sus ingresos al alquiler o a la hipoteca.

VIVIENDA ASEQUIBLE

No existe un consenso sobre cómo definir o medir la asequibilidad de la vivienda, tanto a nivel del coste de la vivienda en sí como de su mantenimiento, y ningún parámetro individual abarca completamente la gama de obstáculos que pueden afectar a la capacidad de los hogares para conseguir una vivienda adecuada a un precio aceptable. Ezennia and Hoskara⁴¹ (2019) listan hasta once definiciones seleccionadas entre la literatura especializada, enfocadas en aspectos económicos, socio-económicos y ambientales y basadas en diferentes metodología, para concluir que la base común a todas ellas es una definición tan amplia como “la capacidad de los hogares para acceder y obtener una vivienda digna sin experimentar dificultades financieras injustificadas”, teniendo en cuenta dos aspectos: accesibilidad, acceso a una casa en un período determinado, y sostenibilidad, la posibilidad del hogar de seguir manteniendo la casa. Por su parte, la OCDE, en colaboración con Eurostat, aporta un cuadro con las principales métricas, en el que se aparecen indicadores objetivos junto a otro subjetivos referidos especialmente a la percepción de la asequibilidad y la satisfacción con las viviendas en diferentes contextos nacionales, culturales y sociodemográficos:

Algunos indicadores relativamente sencillos de asequibilidad se basan en datos fácilmente disponibles en la mayoría de los países, como las relaciones precio de la vivienda-ingreso del hogar o

⁴⁰ Comité de las Regiones. Dictamen Ayudas estatales y servicios de interés económico general (2016) ECON-VI/013, punto 41

⁴¹ Ikenna Stephen Ezennia., Sebnem Onal Hoskara. Methodological weaknesses in the measurement approaches and concept of housing affordability used in housing research: A qualitative study. Se puede encontrar en: <https://doi.org/10.1371/journal.pone.0221246>

gasto en vivienda-ingreso del hogar. Otros más detallados, como el ingreso residual, se centran en los ingresos que les quedan a los hogares después de pagar la vivienda. En todo caso, estos parámetros deben ser ponderados con datos específicos de las condiciones socioeconómicas de los hogares considerados y adaptados a las condiciones socioeconómicas, culturales etc. de cada país:

TABLA 5: MÉTRICAS COMUNES PARA EVALUAR LA ASEQUIBILIDAD DE LA VIVIENDA EN LOS PAÍSES DE LA OCDE Y LA UE

TIPO DE MEDIDA	EJEMPLOS DE INDICADORES	VENTAJAS	LIMITACIONES
1. ¿CUÁNTO CUESTA LA VIVIENDA, EN RELACIÓN CON LOS NIVELES DE INGRESOS?			
Ratios precio-ingresos	<ul style="list-style-type: none"> - Ratio precio de la vivienda -ingresos - Ratio precio del alquiler-ingresos 	<ul style="list-style-type: none"> - Relativamente sencillo, intuitivo - Se basa en datos que generalmente son accesibles en la mayoría de los países - Muestra, a nivel agregado, cómo la relación entre precios e ingresos varía en el tiempo y/o en los mercados, así como en los países 	<ul style="list-style-type: none"> - No proporciona ninguna indicación de la distribución de costos de la vivienda ni de su asequibilidad (por ejemplo, quién tiene / no tiene acceso a viviendas asequibles) - No proporciona ninguna indicación de la calidad de la vivienda - No tiene en cuenta los costes de los préstamos.
Ratio gasto en vivienda- ingresos	<ul style="list-style-type: none"> - Carga del coste de vivienda - Porcentaje de sobrecarga del coste de la vivienda (por ejemplo, porcentaje de hogares que gastan más del 40% de sus ingresos en costes de vivienda) 	<ul style="list-style-type: none"> - Relativamente directo, intuitivo - Se basa en datos que están generalmente disponibles en la mayoría de los países - Se puede desagregar para medir el gasto real en vivienda a nivel de hogar 	<ul style="list-style-type: none"> - El umbral de "sobrecarga" se establece en un nivel arbitrario que permanece fijo, independientemente de las características del hogar o su posición en la distribución por ingresos - No proporciona ninguna indicación de la calidad de las viviendas
2. ¿CUÁNTO DINERO QUEDA DESPUÉS DE LOS GASTOS DE VIVIENDA?			
Medidas de los ingresos residuales (<i>Residual income Measures</i>)	<ul style="list-style-type: none"> - Pobreza del alojamiento (<i>Shelter poverty</i>) - Pobreza Inducida por los gastos de vivienda 	<ul style="list-style-type: none"> - Registra el nivel de ingresos de los hogares después de pagar los costes de vivienda, para evaluar hasta qué punto los hogares tienen ingresos suficientes para otros gastos - Puede ser útil para medir discontinuidades de asequibilidad entre hogares vulnerables de ingresos bajos y medianos 	<ul style="list-style-type: none"> - Puede requerir una gran cantidad de datos adicionales sobre los costes mínimos de la cesta de gastos no relacionados con la vivienda - Arbitrariedad respecto a lo que constituyen los ingresos que un hogar necesita para gastos no relacionados con la vivienda - No proporciona ninguna indicación de calidad de la vivienda (por ejemplo, lo que los hogares están pagando) - Puede diagnosticar erróneamente problemas con el coste de la vivienda como problemas con el coste de vida en general
3. ¿QUÉ PAGAN LOS HOGARES EN RELACIÓN CON LA CALIDAD DE LA VIVIENDA?			
Medidas de la calidad de las viviendas	<ul style="list-style-type: none"> - Habitaciones por persona - Ratio de hacinamiento - Ratio de privación de la vivienda 	<ul style="list-style-type: none"> - Se puede evaluar el hacinamiento basándose en un muy simple (o más compleja) definición - Proporciona información sobre una dimensión clave de la asequibilidad de la vivienda, p. ej. por lo que están pagando los hogares 	<ul style="list-style-type: none"> - Posibles compensaciones entre objetivos sociales y ambientales cuando se interpretan indicadores relacionados con el tamaño de las viviendas - Diferencias culturales entre países sobre qué características son más relevantes para evaluar la calidad de las viviendas - Algunos parámetros de calidad requieren datos actualizados sobre las características técnicas de viviendas, que pueden no estar fácilmente disponibles

TIPO DE MEDIDA	EJEMPLOS DE INDICADORES	VENTAJAS	LIMITACIONES
4. ¿PIENSA LA GENTE QUE LA VIVIENDA ASEQUIBLE ESTÁ FUERA DE SU ALCANCE?			
Indicadores subjetivos de asequibilidad de la vivienda	<ul style="list-style-type: none"> - Satisfacción con la disponibilidad de viviendas buenas y asequibles - Vivienda como preocupación clave en el corto plazo 	<ul style="list-style-type: none"> - Pueden complementar otros resultados de medidas de las viviendas y pueden ayudar a comprender mejor los factores determinantes de la satisfacción con la vivienda 	<ul style="list-style-type: none"> - Las percepciones y expectativas sobre lo que constituye una vivienda de buena calidad y asequible difieren entre individuos, países y culturas, y también dependen de características sociodemográficas - Los niveles de satisfacción pueden depender de factores específicos del país, como el entorno económico general, y / o el nivel de las políticas de protección social

Fuente: elaboración propia sobre tabla en OECD, 2021: "Building for a better tomorrow: Policies to make housing more affordable"

Fuente de la OECD: se basa en múltiples fuentes: Rosenfeld, 2017 (ver Fuentes consultadas); (OECD Affordable Housing Database, 2020); OECD Questionnaire on Affordable and Social Housing (QuASH) 2019; sitios web de oficinas nacionales de estadística; sitios web relevantes de los ministerios/departamentos/agencias nacionales de vivienda.

(Traducción del inglés, propia)

El tándem, Eurostat-OCDE ha fijado para la UE el umbral de sobrecarga de coste de la vivienda (neto de asignaciones de vivienda) en el 40% del ingreso disponible de los hogares. Sin embargo, esta elección sigue teniendo una componente arbitraria, ya que para un hogar de bajos ingresos, un porcentaje menor puede dejar poco margen de maniobra para afrontar otros gastos clave. Al respecto, ONU-UNECE⁴² fija este límite en el 30%. Por su parte, el Parlamento Europeo⁴³ ha cuestionado este umbral de referencia y ha pedido a Eurostat que elabore un conjunto más amplio de datos sobre los gastos en vivienda de los hogares, del 25% al 40% de la renta disponible, a intervalos del 5%. Asimismo, Housing Europe⁴⁴ ha cuestionado la idoneidad del actual indicador planteando la necesidad de definir una medida de asequibilidad holística, en línea con el Índice de desarrollo humano (IDH) de Naciones Unidas.

UMBRAL DE POBREZA

La UE define⁴⁵ a las personas en el umbral del riesgo de pobreza, como aquellas cuya renta disponible equivalente después de las transferencias sociales está por debajo del 60% de la mediana nacional. Este indicador no sirve para medir el grado de riqueza sino el porcentaje de población de ingresos considerados bajos en comparación con otros residentes en ese país, lo que no necesariamente implica un bajo nivel de vida. Por ello, y a pesar de que se emplea con este fin, su uso como herramienta

⁴² United Nations Economic Commission for Europe (UNECE), Housing Europe. #Housing2030 Effective policies for affordable housing in the UNECE region

⁴³ Resolución del Parlamento Europeo, de 21 de enero de 2021, sobre el acceso a una vivienda digna y asequible para todos (2019/2187(INI), P9_TA(2021)0020

⁴⁴ Are current measures of housing affordability fit for purpose? Why Eurostat should move towards a holistic measure of affordability (2000). Se puede consultar en: <https://www.housingeurope.eu/resource-1357/are-current-measures-of-housing-affordability-fit-for-purpose>

⁴⁵ https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Glossary:At-risk-of-poverty_rate

para cuantificar los grupos de población que potencialmente puedan ser objeto de una política de vivienda es limitado. Por tanto, y al igual que se señalaba para la definición de asequibilidad en el epígrafe anterior, es necesaria una definición holística que permita una identificación fehaciente del umbral de pobreza.

PERSONA SIN RECURSOS ADECUADOS

Vinculada con la definición anterior aparece la de “persona sin recursos adecuados”, que en la Carta social europea⁴⁶ constituiría la población objetivo de la asistencia social. Al respecto, hay que señalar que la Carta no establece una definición, sino que completa el concepto añadiendo “que no puede obtener tales recursos por sus propios esfuerzos o de otras fuentes, en particular por las prestaciones en el marco de un régimen de seguridad social”.

VIVIENDA ADECUADA

No hay una definición precisa de “vivienda adecuada” en la UE a pesar de que este término ya forma parte de su nomenclatura de vivienda. La aproximación más minuciosa la proporciona el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas, que en 1991 listó las condiciones⁴⁷ que deben cumplirse para determinar si se puede considerar que determinadas formas de alojamiento constituyen viviendas adecuadas. Están expuestas resumidamente a continuación:

- a. Seguridad jurídica de la tenencia: la vivienda no es adecuada si sus ocupantes no cuentan con cierto grado de seguridad de la tenencia que les garantice protección jurídica contra el desahucio, el hostigamiento u otras amenazas.
- b. Disponibilidad de servicios, materiales, instalaciones e infraestructura: una vivienda adecuada debe contener ciertos servicios indispensables para la salud, la seguridad, la comodidad y la nutrición.
- c. Gastos soportables: los gastos que entraña la vivienda deberían ser de un nivel que no impidiera ni comprometiera el logro y la satisfacción de otras necesidades básicas ni comprometiesen o dificultasen el disfrute de otros derechos humanos por sus ocupantes.
- d. Habitabilidad: la vivienda debe garantizar seguridad física y proporcionar espacio suficiente, así como protección contra el frío, la humedad, el calor, la lluvia, el viento u otros riesgos para la salud y peligros estructurales. En este sentido, el Comité exhorta a

⁴⁶ European Social Charter. Collected texts (7th edition). Updated: 1st January 2015

⁴⁷Sexto período de sesiones (1991). Observación general N° 4. El derecho a una vivienda adecuada (párrafo 1 del artículo 11 del Pacto).

Para un comentario sobre la situación actual del derecho a la vivienda, se puede consultar la página web del Relator Especial sobre la vivienda adecuada: <https://www.ohchr.org/es/special-procedures/sr-housing/human-right-adequate-housing>

los Estados Partes a que apliquen ampliamente los Principios de Higiene de la Vivienda de la OMS⁴⁸.

- e. Asequibilidad: debe concederse a los grupos en situación de desventaja un acceso pleno y sostenible a los recursos adecuados para conseguir una vivienda.
- f. Lugar: la vivienda no es adecuada si no ofrece acceso a oportunidades de empleo, servicios de salud, escuelas, guarderías y otros servicios e instalaciones sociales, o si está ubicada en zonas contaminadas o peligrosas.
- g. Adecuación cultural: la vivienda no es adecuada si no toma en cuenta y respeta la expresión de la identidad cultural.

Reconociendo el valor de estas reglas, que abarcan un amplio espectro de aproximaciones a la definición de la adecuabilidad de las viviendas, es necesario, no obstante, hacer notar su carácter cualitativo y su escasa concreción, lo que dificulta su aplicación práctica.

2.3.2 Falta de transparencia de los mercados de la vivienda

La falta de datos y la poca transparencia de los Estados miembros en relación con sus sectores inmobiliarios, especialmente en lo referido a las titularidades y las transacciones inmobiliarias, han sido habitualmente percibidos como obstáculos importantes para un conocimiento más completo sobre la dinámica de los precios del mercado de la vivienda. Los avances recientes hacia la transparencia y la divulgación de datos se han producido indirectamente, a través de las medidas para la prevención del blanqueo de capitales y la monitorización de la inversión extranjera directa (IED)⁴⁹. En esta línea, el último informe del “Global Real Estate Transparency Index”, elaborado por la consultora Jone Lang LaSalle⁵⁰, muestra una tendencia favorable hacia la transparencia en los países europeos que supervisa (entre ellos, una veintena pertenecientes a la UE) con incrementos significativos en varios de ellos en los últimos años. No obstante, como señala el Parlamento Europeo⁵¹ (2021), hay margen de mejora, en especial en relación con la propiedad inmobiliaria y las transacciones inmobiliarias. En este sentido, solicitó a la Comisión en 2019⁵² una evaluación sobre la necesidad y proporcionalidad de armonizar la

⁴⁸ Organización Mundial de la Salud, Ginebra, 1990. Principios de higiene de la vivienda. Se puede encontrar en: <https://apps.who.int/iris/handle/10665/38629>

⁴⁹ Para las medidas las medidas para prevención del blanqueo de capitales, se puede consultar la Directiva (UE) 2018/1673 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2018, relativa a la lucha contra el blanqueo de capitales mediante el Derecho penal.

En relación con la IED, está regulado en el Reglamento (UE) 2019/452 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de marzo de 2019, para el control de las inversiones extranjeras directas en la Unión.

⁵⁰ Jone Lang LaSalle. Global Real Estate Transparency Index, 2022. Transparency in an age of uncertainty.

⁵¹ Resolución del Parlamento Europeo, de 21 de enero de 2021, sobre el acceso a una vivienda digna y asequible para todos (2019/2187(INI), P9_TA(2021)0020

⁵² Resolución del Parlamento Europeo, de 26 de marzo de 2019, sobre delitos financieros y evasión y elusión fiscales (2018/2121(INI)).

información en los registros catastrales e inmobiliarios y la necesidad de interconectar estos registros. Asimismo, solicitó a los Estados miembros⁵³ en 2021 información exhaustiva sobre el funcionamiento de los mercados y sobre el número y la distribución geográfica de las operaciones.

2.3.3 *Falta de datos estadísticos*

Además de la falta de transparencia de los mercados inmobiliarios, la falta de datos estadísticos, así como la disparidad de criterios a la hora de definirlos y recopilarlos por parte de los Estados miembros, lastra el conocimiento que se tiene sobre la vivienda, afectando al desarrollo de políticas públicas eficientes.

Con respecto a la falta de datos en los mercados inmobiliarios, la Junta Europea de Riesgo Sistémico (JERS) hacía una advertencia⁵⁴ en 2016 sobre la falta de definiciones acordadas entre los Estados miembros en relación con los sectores residenciales y comerciales y las limitaciones de datos disponibles sobre una serie de indicadores. Al respecto, aducía que estas carencias mermaban la fiabilidad de los análisis de la estabilidad financiera y dificultaba la evaluación y comparación precisa de los riesgos en los mercados nacionales, afectando a la estabilidad financiera y dificultando la adopción de políticas. Asimismo, señalaba que la ausencia de series temporales fiables y armonizadas obstaculizaba la evaluación de la capacidad de los indicadores operativos para alertar en una fase temprana de la acumulación de riesgos sistémicos.

La situación ha ido progresando favorablemente forzada por las circunstancias: a una mayor sensibilización social hacia la vivienda, se ha unido la inquietud generada por las alzas de precios derivadas de las burbujas inmobiliarias de los últimos años y sus efectos en la estabilidad del sistema económico y financiero. Ello ha hecho perentoria la necesidad de proveerse de más datos que proporcionen información significativa sobre la demanda social de vivienda y las anomalías en los mercados inmobiliarios. Para ello, la UE, a través del Sistema estadístico europeo (constituido por Eurostat y las oficinas de estadística de todos los estados miembros), y la OCDE, en frecuente coordinación con Eurostat, han ido desarrollando bases de datos, estadísticas e indicadores relacionados con diferentes aspectos de la problemática de la vivienda (se pueden consultar descripciones de ambos servicios en el Anexo 1, El Sistema estadístico europeo, y Anexo 2, OECD Data on housing, incluidos en el presente documento). No obstante, como se apunta desde diferentes ámbitos⁵⁵, el camino recorrido hasta el momento es un comienzo y el margen de mejora es amplio (recuérdese que por ejemplo, a día

⁵³ Resolución del Parlamento Europeo, de 21 de enero de 2021, sobre el acceso a una vivienda digna y asequible para todos (2019/2187(INI), P9_TA(2021)0020

⁵⁴ Recomendación de la Junta Europea de Riesgo Sistémico, de 31 de octubre de 2016, sobre la eliminación de lagunas de datos sobre bienes inmuebles (JERS/2016/14) (2017/C 31/01)

⁵⁵ El Parlamento Europeo, el Comité de las Regiones y el Consejo Económico y Social han hecho repetidos llamamientos al respecto..

de hoy no hay datos homogéneos y comparables sobre el sinhogarismo en la UE, más allá de la suma de las estadísticas recopiladas con criterios dispares por los Estados miembros).

2.3.4 *Transversalidad y complejidad del problema*

Las variadas materias que inciden en la problemática de la vivienda hacen que su tratamiento sea frecuentemente objeto de aproximaciones más o menos sectoriales, en detrimento de visiones holísticas e integradoras que permitan evaluaciones que sirvan como base a estrategias socioeconómicas a largo plazo.

Probablemente, la muestra más significativa de esta situación es, por un lado, la insuficiente conexión que los estudios centrados en la sociología de la vivienda suelen tener con sus aspectos económicos (p.ej., se incide en la inversión pública en vivienda pero se obvia el estudio del retorno que ello puede tener); por otro, y del mismo modo, la escasa consideración que los aspectos sociales tienen los estudios económicos, más centrados en las implicaciones macroeconómicas del mercado de la vivienda y menos en las consecuencias que un elevado esfuerzo económico exigido a los hogares puedan tener en otros aspectos (educación, sanidad etc.).

Por supuesto que hay excepciones, pero incluso en estos casos, los análisis transversales suelen adolecer de falta de desarrollo. Por ejemplo, el informe del Grupo de Trabajo de Alto Nivel sobre la Inversión en Infraestructura Social en Europa “Boosting Investment in Social Infrastructure in Europe” de 2018, establecía una inversión necesaria en vivienda de un 0,4% del PIB de los Estados miembros sin aportar datos o cálculos justificativos más allá de una asimilación con otros servicios sociales (educación y sanidad). Bien es cierto que el propio informe advertía de la precariedad de sus estimaciones, achacada a la falta de datos disponibles (que realmente es un problema), pero también lo es que este informe ha servido de base para reivindicaciones de inversión en vivienda en el Parlamento Europeo en 2021⁵⁶.

Y este problema tiene su reflejo en las políticas de la UE. Al respecto, podría mencionarse la reciente toma en consideración de la relación entre dos conceptos como “vivienda social”, tema social con connotaciones económicas, y “vivienda asequible”, tema económico con connotaciones sociales. Ambos son vasos comunicantes de un problema común: el acceso a una vivienda. Al respecto, conviene recordar las dificultades a las que se está enfrentando la convergencia entre ambos conceptos considerando el limitado alcance de las consideraciones sobre la vivienda como elemento social en el Semestre europeo (pese a la inclusión en sus informes de los principios del Pilar europeo de derechos sociales desde 2018) o el intenso debate sobre la inclusión de la vivienda asequible como servicio social de interés general (SSIG).

⁵⁶ Ibid.

2.4 POLÍTICAS DE VIVIENDA EN PAÍSES DE LA OCDE

Dado que en la actualidad las políticas de vivienda se desarrollan a nivel nacional, regional y local, un análisis de su problemática en los Estados miembros es pertinente como modo de conocer la situación de la vivienda en el contexto de su ámbito de aplicación. Se suele aducir que uno de los grandes obstáculos a una política de vivienda en la UE es la disparidad de las situaciones específicas en cada EM en relación con el tema de la vivienda (condiciones económicas, sociales – especialmente demográficas – régimen de tenencia, aspectos culturales etc.).

La OCDE, en su intento de organizar esta disparidad está realizando desde 2016 encuestas periódicas entre sus miembros sobre sus políticas de vivienda con las que ha configurado una serie de “Indicadores sobre políticas de vivienda asequible”⁵⁷ que permiten tener una visión panorámica de la situación. No hay que perder de vista que este método conlleva una cierta abstracción de los aspectos específicos de la problemática en cada país, pero permite una primera aproximación a la cuestión del grado de convergencia de la problemática de la vivienda en los diferentes países de cara al análisis de la conveniencia de algún tipo de política de vivienda en la UE y su posible alcance. No obstante, y sin menoscabo del interés de estos indicadores, hay que tener presentes una serie aspectos relativos a la metodología de su configuración y de la recopilación de datos a la hora de extraer conclusiones de ellos:

- Aunque la OCDE incluye a la mayoría de los países de la UE, también hay países no pertenecientes que son miembros. Dado que la mayoría de los resultados de las encuestas no están segregados por países, especialmente cuando se presentan en tablas y gráficas de resultados agrupados por afinidad de las respuestas, la segregación de los datos de países pertenecientes a la UE puede no ser posible. No obstante, por el gran número de países de la UE que componen el grupo de países encuestados, y porque las características socioeconómicas de los países encuestados no pertenecientes a la UE son asimilables a los de la UE, a efectos del presente estudio, se ha considerado que los resultados de la encuesta son extrapolables a la UE.
- Los datos se extraen del Cuestionario sobre Vivienda Social y Asequible (Questionnaire on Affordable and Social Housing, QuASH) de 2021, 2019 y 2016, que recopila información de hasta 49 países. La propia OCDE aclara que no todos los países responden a todas las secciones del QuASH, por lo que, en estos casos, la información se extrae, en la medida de lo posible, de las respuestas a rondas anteriores.
- Las encuestas son abiertas, de modo que la OCDE resume adapta los resultados para proceder a su clasificación estadística, con la potencial pérdida de exactitud que ello

⁵⁷ Se pueden consultar en: <https://www.oecd.org/housing/data/affordable-housing-database/housing-policies.htm>

puede conllevar. Por otra parte, la configuración de las clasificaciones es, en algunos casos, discutibles (p.ej., agrupando en una misma clase conceptos no relacionados o, inversamente, estableciendo clases de contenido parecido en vez de agruparlas).

- Los datos son mayoritariamente cualitativos. Los datos cuantitativos son de carácter general, frecuentemente no segregados por países (al menos, en lo que respecta a la información puesta a disposición en Internet) y suelen estar incompletos debido al problema apuntado de la falta de respuesta de algunos países.

La mayoría de los países de la OCDE cuentan con políticas de vivienda, desarrolladas a niveles nacionales, regional y local. Los principales motivos⁵⁸ que impulsan estas políticas se pueden resumir como sigue:

- Subsancar fallos del mercado y tener en cuenta las externalidades que puedan producir ineficiencias en los mercados de venta y renta de viviendas. Para ello, se pueden necesitar regulaciones para evitar abusos, especulaciones o malas prácticas constructivas.
- Promover una eficiencia económica más amplia: aspectos relacionados con la vivienda como la facilidad para la movilidad laboral y la eficiente ubicación del capital humano tienen un papel importante en el desarrollo económico.
- Promover políticas redistributivas y sociales: por un lado, el acceso a una vivienda tiene una componente social importante; por otro, las políticas de vivienda social son un modo de redistribución de la riqueza como lo son las de subvención de alquileres y otros costes sociales.
- Objetivos no directamente relacionados con la vivienda como prever los impactos negativos que la vivienda pueda tener en los mercados financieros e hipotecarios.

La OCDE agrupa los objetivos de estas políticas⁵⁹ en once tipos de entre los que destacan dos como los más populares: “mejorar la calidad de las viviendas” y “garantizar el acceso a una vivienda asequible”, aunque hay otros objetivos que podrían asimilarse a estos como “mercado inmobiliario eficiente/ equilibrado”.

GRÁFICA 4: TIPOS DE OBJETIVOS DE LAS POLÍTICAS DE VIVIENDA

(Número de países informantes que identifican lo siguiente como uno de los cinco objetivos principales de la política de vivienda)

⁵⁸ OECD (2011). Housing Markets and Structural Policies in OECD Countries

⁵⁹ OECD Housing Database. Indicador PH1.2 Housing Policy Objectives and Obstacles



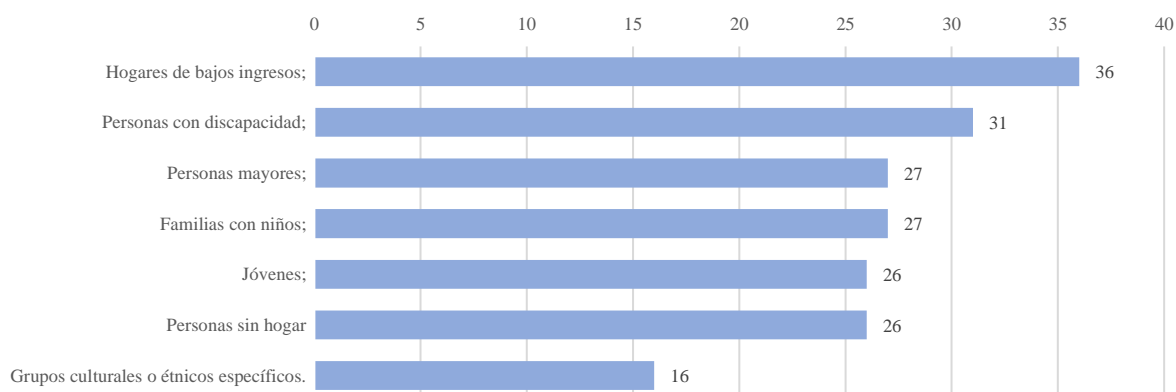
Notas de la OCDE:

- Se recopiló información de 40 países.
- Los objetivos adicionales que se clasifican como “Otros” que fueron comunes a al menos dos países son: abordar la falta de vivienda (cuatro países), movilización de tierras para el desarrollo (dos países) e involucrar al público en materia de vivienda (dos países).

En cuanto a los grupos de población objeto de estas políticas, existe una notable convergencia en los resultados, destacando los hogares de bajos ingresos como la principal preocupación.

GRÁFICA 5: GRUPOS DE POBLACIÓN OBJETO DE LAS POLÍTICAS DE VIVIENDA⁶⁰

(Se indica el número de países que informan de la inclusión de cada grupo).



Además de los consignados en el gráfico, varios países identificaron otros grupos vulnerables que debían recibir atención en las políticas de vivienda, reflejando desafíos específicos de cada país, como hogares monoparentales con mujeres a cargo, víctimas de violencia doméstica, solicitantes de

⁶⁰ Ibid.

asilo, hogares de inquilinos con ingresos moderados (que son demasiado ricos para calificar para el alquiler público de vivienda y demasiado pobres para pagar un alquiler en el mercado privado) etc.

Por su parte, en los obstáculos y desafíos que deben afrontar las políticas de vivienda⁶¹ aparece una cierta disparidad, lo que parece ser un reflejo de las características y circunstancias específicas de cada país. No obstante, cabe señalar que la clasificación de los obstáculos realizada por la OCDE adolece de fallos que repercuten en su claridad, especialmente, la excesiva concentración de temas en menos clases de la de las necesarias (lo que lleva, p.ej., a la integración en una misma clase “altos costes de la construcción” con “procesos administrativos largos/costosos”).

GRÁFICA 6: PRINCIPALES OBSTÁCULOS Y DESAFÍOS AFRONTADOS PARA GARANTIZAR EL ACCESO A UNA VIVIENDA ASEQUIBLE

(Se indica el número de países que informan de cada obstáculo o desafío).



En cuanto a los instrumentos de política de vivienda utilizados⁶², la siguiente tabla los recopila (haciendo referencia exclusivamente los que ya estaban en vigor antes de la pandemia de COVID-19) y clasifica en función de su grupo objetivo. Es interesante notar los siguientes aspectos:

- La prevalencia de las medidas de carácter económico (por ejemplo, medidas financieras, fiscales o hipotecarias) frente a las que no lo son (como medidas normativas).

⁶¹ Ibid.

⁶² Se pueden consultar en: <https://www.oecd.org/els/family/PH1.1.Policy%20instruments%20and%20level%20of%20governance.pdf>

- Hay obstáculos cuyo tratamiento no está contemplado en ningún instrumento de política de vivienda. Ejemplos significativos serían la escasez y carestía del suelo urbano apto para edificar o las trabas burocráticas a la concesión de licencias de edificación.
- Tampoco hay instrumentos específicos destinados a subsanar fallos del mercado y tener en cuenta las externalidades que puedan producir ineficiencias en los mercados de venta y renta de viviendas.
- Los instrumentos de apoyo a la oferta (cuyo fin es ofrecer ampliar la oferta de viviendas sociales y/o a precios asequibles, como financiación de viviendas o eliminación de trabas a burocráticas) son escasos en relación con los de apoyo a la demanda (como subsidios a la vivienda o medidas fiscales). En este aspecto, sería interesante una comparativa a nivel UE de los recursos económicos (tanto gastos como impuestos dejados de cobrar) empleados en uno y otro tipo de medidas. Lamentablemente, los datos de la OCDE no permiten una comparativa completa.

TABLA 6: DESCRIPCIÓN DE LOS INSTRUMENTOS DE POLÍTICA DE VIVIENDA

PANEL A: MEDIDAS DE APOYO A LA VIVIENDA EN PROPIEDAD Y A LOS PROPIETARIOS:

- **SUBVENCIONES, HIPOTECAS SUBVENCIONADAS Y GARANTÍAS HIPOTECARIAS A COMPRADORES DE VIVIENDA PARA FACILITAR LA VIVIENDA EN PROPIEDAD:** estas medidas incluyen ayudas puntuales para la compra de una vivienda, cubriendo parte o todo su valor. A menudo se reservan para compradores primerizos de vivienda con niveles de ingresos por debajo de un umbral dado y que compren viviendas con ciertas características. También se incluyen las hipotecas subvencionadas, proporcionadas o subvencionadas por el Gobierno, para la compra de una vivienda residencial; las medidas también pueden consistir en asistencias para depósitos o garantías hipotecarias proporcionadas por el gobierno.
- **ALIVIO HIPOTECARIO PARA PROPIETARIOS SOBRE ENDEUDADOS:** subvenciones y medidas para evitar la ejecución hipotecaria de viviendas que pertenezcan a hogares en dificultades financieras. Incluyen subsidios para pagos de hipotecas y pago de atrasos, aplazamiento de pagos, refinanciación de hipotecas y planes de hipoteca con alquiler.
- **DESGRAVACIÓN FISCAL A PROPIETARIOS DE VIVIENDA:** deducciones o créditos fiscales concedidos a contribuyentes para la compra de su residencia principal. Pueden incluir medidas como desgravaciones fiscales para hipotecas o para costes asociados a la compra de una vivienda de compradores primerizos (por ejemplo, honorarios legales, impuestos sobre transmisiones patrimoniales).
- **APOYO A LA FINANCIACIÓN DE LA REHABILITACIÓN DE VIVIENDAS:** deducciones fiscales, créditos fiscales y/o ayudas a financiar la regeneración de viviendas existentes (por ejemplo, mejoras de eficiencia energética, mejoras de las viviendas, etc.).

PANEL B: APOYO A PROPIETARIOS E INQUILINOS:

- **SUBSIDIOS DE VIVIENDA:** transferencias en función de sus ingresos a los hogares, pagados a los propietarios o a sus inquilinos para sus costes de vivienda. Pueden incluir pagos de alquileres, hipotecas y/o intereses, servicios públicos, seguros y otros costes.
- **SUBSIDIOS PARA DESARROLLAR VIVIENDAS ASEQUIBLES:** medidas que proporcionan subvenciones, desgravaciones fiscales o suelo subsidiada a los desarrolladores para financiar el desarrollo de nuevas viviendas asequibles. Tales medidas también pueden incluir viviendas de alquiler, planes de propiedad compartida y alquiler con opción a compra. Estos planes no tienen en cuenta las medidas para ayudar a financiar el desarrollo de viviendas sociales.

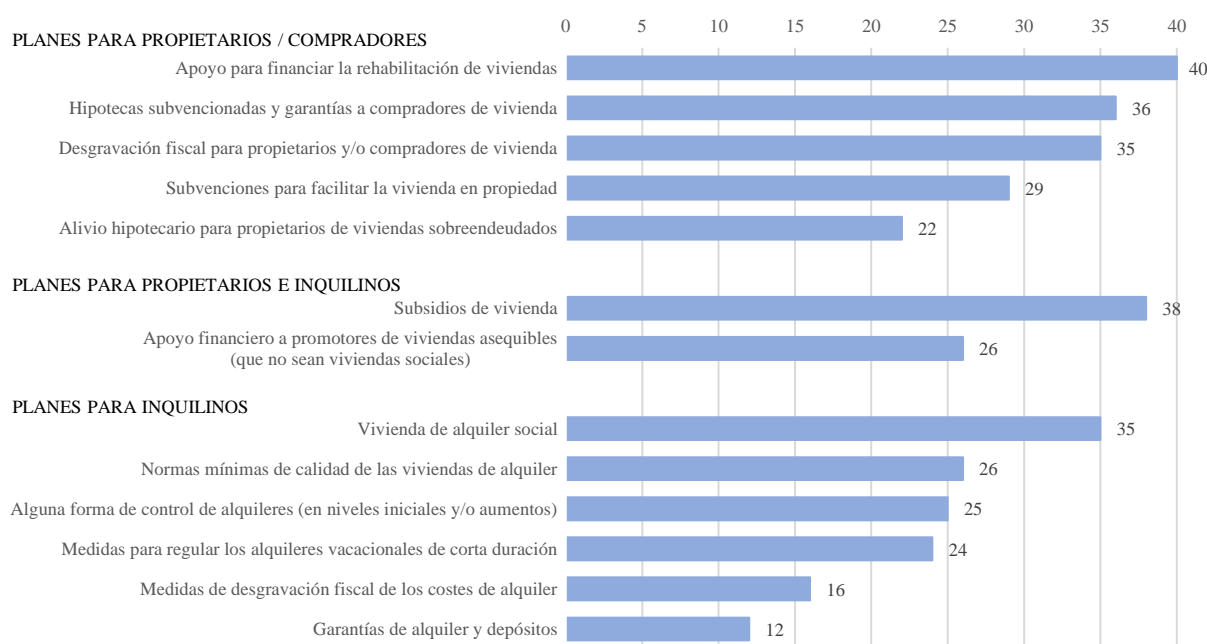
PANEL C: APOYO A LOS INQUILINOS Y AL MERCADO DEL ALQUILER:

- **VIVIENDA DE ALQUILER SOCIAL:** alojamientos en alquiler proporcionados a precios por debajo de mercado y asignados de acuerdo con reglas específicas en vez de las reglas de mercado. Los programas en esta área pueden abarcar la construcción, la regeneración, la gestión, el mantenimiento y la financiación de viviendas de alquiler social.
- **MEDIDAS DE DESGRAVACIÓN FISCAL PARA LOS COSTES DE ALQUILER:** deducciones fiscales o créditos fiscales a contribuyentes individuales por gastos relacionados con la vivienda de alquiler de mercado. Pueden tener como objetivo beneficiar a los inquilinos y/o a los propietarios de viviendas de alquiler.
- **GARANTÍAS Y DEPÓSITOS DE ALQUILER:** garantías públicas sobre alquileres o depósitos en el sector del alquiler de mercado.
- **REGULACIONES DEL ALQUILER:** Incluyen controles de alquiler o techos, regulaciones mínimas de calidad para viviendas de alquiler, así como medidas para regular los alquileres vacacionales de corto plazo.

La tabla de utilización de estos instrumentos, es significativo, por una parte, el elevado número de países que hacen uso de los instrumentos más utilizados en cada grupo; por otra, que los instrumentos tiene mayoritariamente carácter económico, especialmente los de mayor uso.

GRÁFICA 7: INSTRUMENTOS DE POLÍTICA DE VIVIENDA⁶³

(Se indica el número de países que informan del uso de cada instrumento).



Por último, la siguiente tabla muestra una visión general de los instrumentos/medidas de política de vivienda desagregados por los niveles de gobierno involucrados en su administración y financiación. Es necesario, de nuevo, llamar la atención sobre un problema con esta tabla en relación con la anterior y es la falta de concordancia entre los datos de otra, siendo las sumas de los datos desagregados generalmente inferiores a las cifras de datos generales. Ello parece indicar que varios países participantes no han completado los datos correspondientes a este indicador, menoscabando su

⁶³ OECD Housing Database. Indicador PH1.1 Policy Instruments and Level of Governance

utilidad. En todo caso, es interesante señalar la preponderancia del nivel nacional/federal en los instrumentos orientados a la demanda frente a la preponderancia regional/estatal y local/municipal (especialmente estos últimos) en los instrumentos de vivienda social.

TABLA 7: VISIÓN GENERAL DE LOS INSTRUMENTOS Y LA GOBERNANZA

Fuente: Elaboración propia sobre datos de la tabla PH1.1.2. Overview of measures and governance correspondiente al Cuestionario de la OCDE sobre Vivienda Social y Asequible, Questionnaire on Affordable and Social Housing (QuASH) 2019 y 2021.

Se han seleccionado únicamente los Estados miembros de la UE. En aquellos Estados miembros en los que las medidas se aplican por varios niveles de la administración, se ha contabilizado cada nivel, de modo que puede ocurrir que las sumas superen el número de Estados miembros.

PANEL A: APOYO A LA PROPIEDAD DE VIVIENDA Y A LOS PROPIETARIOS

	NACIONAL / FEDERAL	REGIONAL / ESTATAL	LOCAL / MUNICIPAL	NO DEFINIDO	TOTAL
SUBSIDIOS A LOS HOGARES PARA FACILITAR LA PROPIEDAD DE LA VIVIENDA	8	3	1		12
HIPOTECAS SUBVENCIONADAS Y GARANTÍAS A LOS COMPRADORES DE VIVIENDA	17	3	1		21
ALIVIO HIPOTECARIO A PROPIETARIOS SOBREENDEUDADOS	10	1			11
APOYO RELACIONADO CON EL COVID PARA PROPIETARIOS Y/O COMPRADORES DE VIVIENDA (DONACIONES, PRÉSTAMOS, ALIVIO HIPOTECARIO)	5	1			6
ALIVIO FISCAL PARA FACILITAR LA PROPIEDAD DE VIVIENDA	18	2	2		22
PROPIETARIOS Y/O COMPRADORES DE VIVIENDA (ALIVIO FISCAL)	1				1
APOYO AL FINANCIAMIENTO DE LA REGENERACIÓN DE VIVIENDA	22	4	3		29

PANEL B: APOYO A LOS PROPIETARIOS Y LOS INQUILINOS

	NACIONAL / FEDERAL	REGIONAL / ESTATAL	LOCAL / MUNICIPAL	NO DEFINIDO	TOTAL
SUBSIDIOS DE VIVIENDA	17	5	10		32
SUBSIDIOS DE VIVIENDA RELACIONADOS CON COVID	7	2	1		10
SUBSIDIOS PARA EL DESARROLLO DE VIVIENDA DE ALQUILER ASEQUIBLE (DISTINTAS A LA VIVIENDA SOCIAL)	10	1	2		13
SUBSIDIOS RELACIONADOS CON EL COVID PARA PROMOTORES DE VIVIENDA ASEQUIBLE	0	0	0		0

PANEL C: APOYO A LOS INQUILINOS

	NACIONAL / FEDERAL	REGIONAL / ESTATAL	LOCAL / MUNICIPAL	NO DEFINIDO	TOTAL
VIVIENDA DE ALQUILER SOCIAL	14	4	12		30
ALGUNA FORMA DE CONTROLES DEL ALQUILER (EN NIVEL INICIAL Y/O AUMENTOS)	10			4	14

	NACIONAL / FEDERAL	REGIONAL / ESTATAL	LOCAL / MUNICIPAL	NO DEFINIDO	TOTAL
GARANTÍAS Y DEPÓSITOS DEL ALQUILER	3	1	2		6
NORMAS DE CALIDAD MÍNIMAS PARA VIVIENDAS EN ALQUILER	13	4	4		21
MEDIDAS DE DESGRAVACIÓN FISCAL POR GASTOS DE ALQUILER	8	2		1	11
MEDIDAS PARA REGULAR LOS ALQUILERES VACACIONALES DE CORTA DURACIÓN	9	2	3		14
APOYO RELACIONADO CON EL COVID PARA INQUILINOS	8	3	1	1	13

3 LA VIVIENDA COMO DERECHO Y COMO SERVICIO SOCIAL EN LA UE

El derecho a la vivienda plantea difíciles cuestiones legales como “en qué consiste; quiénes y cuándo pueden reclamarlo; y cuándo y a quién se le deben las obligaciones que conlleva”⁶⁴. La UE no es una excepción, por lo que ubicar y delimitar el derecho a la vivienda y su alcance en su panorama legal no es tarea fácil. En primer lugar, porque el derecho a la vivienda, como se verá a continuación, no aparece directamente en los Tratados, al igual que tampoco lo hace ninguna mención de la vivienda ni siquiera como servicio social. Al respecto, las referencias a la vivienda solo aparecen indirectamente a través de la adhesión de la UE a cartas de derechos. En segundo lugar, porque el alcance de la definición actual de la vivienda en el panorama de las preocupaciones y objetivos de la UE se ha intentado ampliar a través de estrategias y planes de acción definidos con posterioridad al TFUE, cuya coherencia y vinculación con las cartas de derechos es, cuanto menos, poco clara. Al respecto, parece claro que esta situación no es casual y que refleja la complejidad de la cuestión de la vivienda y las tensiones que genera en la UE. Como señala Hohmann⁶⁵, existen varios problemas de fondo que explicarían esta situación:

“a pesar de la importancia fundamental de una vivienda segura y protegida para lograr una experiencia humana plena, la pregunta sobre *por qué* debemos proteger la vivienda como un derecho humano y *cómo* debería ser ese derecho humano sigue sin respuesta en las leyes, la teoría y la práctica. Por lo tanto, el significado, el alcance del contenido e incluso la existencia de un derecho a la vivienda plantean cuestiones controvertidas. Por un lado, el derecho aparece en los principales convenios internacionales y regionales de derechos humanos, pero su condición de derecho humano a veces se recibe con escepticismo. Por otro lado, aquellos que apoyan el derecho a veces parecen esperar demasiado de su potencial, lo que resulta en una incapacidad de reconocer las posibles limitaciones del derecho”

Lo anterior explica la extrema dificultad de definir el entorno legal de la cuestión de la vivienda en la UE. En todo caso, se va a intentar llevar a cabo describiendo su evolución, a través de una serie de hitos que permiten conformar su trazabilidad estructurados en tres etapas:

- **DECLARACIÓN UNIVERSAL DE LOS DERECHOS HUMANOS (1948)**. Aunque la Declaración Universal de los Derechos Humanos en 1948 no es un documento suscrito por la UE, sí lo es por sus miembros y es interesante traerla a colación porque no fue hasta su adopción de la cuando la vivienda se consolida como un derecho que se integra en el cuerpo de leyes internacionales de derechos humanos universalmente aplicables y

⁶⁴ Jessie Hohmann, 2013 (Introduction)

⁶⁵ Ibid.

aceptados.

- **DESDE LOS COMIENZOS HASTA EL TRATADO DE LISBOA.** El derecho a la vivienda y su consideración como servicio social han ido evolucionando de manera dispar en la CEE-UE a través de la adhesión a diversas cartas de derechos que, con frecuencia, no están adecuadamente coordinadas.
- **DESPUÉS DEL TRATADO DE LISBOA.** La constatación de la participación de los mercados en la vivienda en la génesis de la crisis económico-financiera de 2008 y el alcance de sus consecuencias, mostraron las debilidades del sistema y expusieron las dificultades de muchos hogares para acceder una vivienda adecuada y asequible y mantenerla. Ello originó una renovada sensibilización hacia la falta de vivienda como una de las formas más extremas de exclusión social y, en general hacia la problemática de la falta de asequibilidad para una parte importante de los hogares. Frente a ello, y ante la imposibilidad de ejercer políticas duras (*hard politics*) o de modificar los Tratados por la falta de consensos, la UE ha intentado desde entonces poner en marcha diversas estrategias e iniciativas de políticas blandas (*soft politics*) que intentan ir más allá de lo establecido en los Tratados pero que no son estrictamente vinculantes y exigibles.

3.1 DECLARACIÓN UNIVERSAL DE LOS DERECHOS HUMANOS (1948)

En su Artículo 25 la DUDH incluye explícitamente la vivienda como uno de los elementos que constituyen el derecho a un nivel de vida adecuado:

“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 y otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad. “

La DUDH contiene toda la gama de derechos humanos en un texto consolidado. La subsiguiente decisión de segregar los derechos humanos en dos categorías, tomada por la Asamblea General de la ONU en 1951 a instancia de los países Occidentales durante la redacción de la Carta Internacional de Derechos Humanos, resultó controvertida y cuestionada. Esta segregación dio lugar a dos pactos separados de derechos humanos: uno sobre derechos civiles y políticos, denominados “de primera generación”, vinculados con el principio de libertad; y otro sobre derechos económicos, sociales y culturales, denominados “de segunda generación”, vinculados con el principio de igualdad. Generalmente se consideran a los primeros derechos de defensa o negativos, que exigen de los poderes

públicos su inhibición y no injerencia en la esfera privada. Por su parte, los derechos de segunda generación exigen para su realización efectiva la intervención de los poderes públicos, a través de prestaciones y servicios públicos. En este sentido, los derechos de primera generación se ejercerían contra el Estado mientras que los de segunda generación lo serían sobre el Estado. Por ello, una corriente de defensores de los derechos civiles y políticos califica frecuentemente los derechos económicos, sociales y culturales como falsos, ya que el Estado no puede satisfacerlos más que imponiendo a otros su realización, lo que para ellos supondría una violación de los derechos de primera generación.

Esta distinción entre las dos categorías, junto con el carácter “gratuito” de los de primera generación frente al “pecuniario” de los de segunda, fundamentó, especialmente en los países Occidentales, una deferente percepción de sus respectivos cumplimientos, cuyo impacto en los últimos a efectos de su materialización sería interesante examinar. Como señala Eide (2001)⁶⁶:

“Detrás de esta decisión había varias suposiciones, no todas ellas bien fundadas. Se argumentó y posteriormente se repitió a menudo que los dos conjuntos de derechos eran de naturaleza diferente y, por lo tanto, necesitaban instrumentos diferentes. Los derechos civiles y políticos se consideraban ‘absolutos’ e ‘inmediatos’, mientras que los derechos económicos, sociales y culturales se consideraban programáticos, de realización gradual y, por lo tanto, no una cuestión de derechos⁶⁷. Una suposición relacionada era que los derechos civiles y políticos eran ‘justiciables’ en el sentido de que podían ser aplicados fácilmente por tribunales y órganos judiciales similares, mientras que los derechos económicos, sociales y culturales tenían una naturaleza más política. Además, se creía que los derechos civiles y políticos eran ‘gratuitos’ en el sentido de que no costaban mucho⁶⁸. Se asumió que su contenido principal como obligaciones de los Estados era no interferir con la integridad y la libertad del individuo. La implementación de los derechos económicos, sociales y culturales, en cambio, se consideró onerosa ya que se entendía como una obligación del Estado para proporcionar bienestar al individuo. Así, los argumentos se centraron en la cuestión de las diferencias en las obligaciones de los Estados que surgían de los dos conjuntos de derechos.”⁶⁹

En lo que se refiere a las obligaciones de los tratados, no obstante, el artículo 26 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados de 1969 establece expresamente que: "Todo tratado en vigor es vinculante para las partes en el tratado y debe ser cumplido por ellas de buena fe".

⁶⁶ Asbjørn Eide, 2. Economic, Social and Cultural Rights as Human Rights, in: Economic, Social and Cultural Rights. Editors: Asbjørn Eide, Catarina Krause, and Allan Rosas (2001), pág. 10.

⁶⁷ Eide cita a E. W. Vierdag, 'The Legal Nature of the Rights Granted by the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights', Netherlands Yearbook of International Law, Vol. 9 (1978), pp.69-103, at p.103.

⁶⁸ Eide cita a M. Bossuyt, 'La distinction juridique entre les droits civil et politiques et les droits économiques, sociaux et culturels', Revue des droits de l'homme, Vol. 8 (1975), pp.783-820, at pp.789-791.10

⁶⁹ Traducción del inglés propia.

Posteriormente, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales⁷⁰ reafirmó en su artículo 11.1 el derecho a la vivienda añadiendo la calidad de “adecuados” a los derechos de las personas e involucrando directamente a los Estados Partes en el aseguramiento de la efectividad de los derechos allí consignados. Desde entonces, el Pacto ha sido objeto de observaciones por parte del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas, que han hecho hincapié en el derecho a una vivienda adecuada en dos ocasiones:

- Observación general N.º 4⁷¹, relativa a la definición del derecho a una vivienda adecuada (1991), en donde se definen serie de factores que hay que tener en cuenta al “determinar si determinadas formas de vivienda se puede considerar que constituyen una ‘vivienda adecuada’ a los efectos del Pacto”.
- Observación general N.º 7⁷², relativa a los desalojos forzosos (1997), en se concluye que “los desalojos forzosos son *prima facie* incompatibles con los requisitos del Pacto”, simultáneamente reconociendo la dificultad de una definición adecuada para “desalojos forzosos”.

3.2 DESDE LOS COMIENZOS HASTA EL TRATADO DE LISBOA

TRATADO DE ROMA (1957)

El Tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea (1957) no hace referencia a la vivienda como derecho ni la incluye entre las materias que compondrán su política social⁷³, focalizada primordialmente en los derechos de los trabajadores⁷⁴. Sin embargo, es interesante señalar el énfasis que manifiesta en conseguir la “armonización de los sistemas sociales” (art. 117) como modo de lograr la “mejora de las condiciones de vida y trabajo de los trabajadores, a fin de conseguir su equiparación por la vía del progreso a que dicha mejora resultará tanto del funcionamiento del mercado común”, y ello, con la previsión de que se producirá a través de dos vías: por un lado, del funcionamiento del mercado común; por otro, de “los procedimientos previstos en el presente Tratado y de la aproximación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas”.

⁷⁰ Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Adoptado y abierto a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General en su resolución 2200 A (XXI), de 16 de diciembre de 1966. Entrada en vigor: 3 de enero de 1976, de conformidad con el artículo 27

⁷¹ Sexto período de sesiones (1991). Observación general N° 4. El derecho a una vivienda adecuada (párrafo 1 del artículo 11 del Pacto)

⁷² 16° período de sesiones (1997). Observación general N° 7. El derecho a una vivienda adecuada (párrafo 1 del artículo 11 del Pacto): los desalojos forzosos

⁷³ Título III de la Tercera Parte (Política de la Comunidad)

⁷⁴ Art. 118: empleo, Derecho del trabajo y condiciones de trabajo, formación y perfeccionamiento profesionales y seguridad social

En definitiva, el Tratado considera que el mercado común es el instrumento que propiciará la mejora de las condiciones de vida de los trabajadores y que, por tanto, la política social debe estar a su servicio. En este sentido, establece un Fondo Social Europeo⁷⁵ con la misión de “mejorar las posibilidades de empleo de los trabajadores en el mercado común y contribuir así a la elevación del nivel de vida” y un Banco Europeo de Inversiones⁷⁶ con la misión de “contribuir al desarrollo equilibrado y estable del mercado común en interés de la Comunidad”. Por último, crea un Comité Económico y Social⁷⁷ “compuesto por representantes de los diferentes sectores de la vida económica y social” aunque focalizado en los colectivos profesionales.

CARTA SOCIAL EUROPEA (1961)

La Carta Social Europea, tratado del Consejo de Europa de 1961 que entró en vigor en 1965, se estableció como complemento al Convenio Europeo de Derechos Humanos⁷⁸ (1953), que se refiere a los derechos civiles y políticos, ampliando el alcance de los derechos fundamentales contenidos allí para incluir los derechos sociales y económicos.

La Carta, en su artículo 16, menciona el “apoyo a la construcción de viviendas adaptadas a las necesidades de las familias” vinculado al derecho de las familias a “protección social, jurídica y económica” con miras a lograr “las condiciones de vida indispensables para un pleno desarrollo de la familia”. Por tanto, su interés a efectos del acceso a la vivienda radica en que implícitamente aparece como una condición para la protección social, jurídica y económica de las familias, aunque paradójicamente, trece años después de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, siga sin estar consagrado como un derecho. Por otro lado, al igual que el Tratado de Roma, la Carta sigue estando muy orientada a los derechos sociales de los trabajadores, pero ya aparecen referencias⁷⁹ a los derechos aplicables a la generalidad de la ciudadanía con especial mención a grupos que puedan necesitar especial protección social. (niños y adolescentes; las trabajadoras, en caso de maternidad; personas inválidas, familias; madres con niños; trabajadores migrantes y sus familias).

Es interesante notar que este artículo no es necesariamente vinculante para los firmantes, ya que el artículo 20, “Obligaciones”, establece unas normas de cumplimiento de la Carta que obligan al cumplimiento total de las disposiciones de la Parte I y parcial, a elección de cada firmante, de las de la

⁷⁵ Capítulo 2, Título III de la Tercera Parte (Política de la Comunidad)

⁷⁶ Título IV de la Tercera Parte (Política de la Comunidad)

⁷⁷ Capítulo 3, Título I (Disposiciones institucionales), Quinta parte (Instituciones de la Comunidad), pág. 91.

⁷⁸ Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y Libertades Fundamentales, firmado en Roma el 4 de noviembre de 1950 y su protocolo adicional, firmado en París el 20 de marzo de 1952

⁷⁹ Carta Social Europea, Parte I

Parte II (en la que se encuentra el artículo 16). Se establece, no obstante, la obligación de informar al Secretario General del Consejo de Europa sobre las disposiciones que no hubieren sido aceptadas⁸⁰.

En el protocolo adicional a la Carta (1988), se estipuló que, como parte del derecho de las personas mayores a protección social (art. 4) se debía hacer una “provisión de una vivienda adecuada a sus necesidades y su estado de salud o de un apoyo adecuado para adecuar sus viviendas”⁸¹.

PRIMER PROGRAMA DE ACCIÓN SOCIAL (PAS) (1974)

La acción de la Comisión para promover los objetivos sociales de la UE se ha ido formalizando en diversos programas, de los cuales los primeros fueron los Programas de Acción Social (PAS). El primer PAS (1974) respondió a un mandato emitido por los jefes de Estado reunidos en París en la Cumbre de octubre de 1972. El comunicado final⁸² declaraba que “la expansión económica no es un fin en sí, sino que debe traducirse en una mejora de la calidad así como del nivel de vida” y que “una acción vigorosa en el ámbito social reviste (...) la misma importancia que la realización de la unión económica y monetaria”. Para ello, se encargó a la Comisión que elaborara un PAS “que incluyera medidas concretas y los medios correspondientes, principalmente en el marco del Fondo Social Europeo”. Dicho PAS, que fue aprobado por el Consejo de Ministros, comprendía más de treinta medidas a llevar a cabo durante un período inicial de tres años.

Dada la condición social del acceso a la vivienda, conviene señalar que este primer PAS establecía el carácter y las directrices de funcionamiento de una incipiente política social en el ámbito de la CEE, invocando el artículo 235 del Tratado constitutivo de la CEE, simultáneamente a una precaución que anticipaba la aplicación del principio de subsidiariedad. Así, el Consejo consideraba que “la política social de la Comunidad debe cumplir una función propia y proporcionar una contribución esencial para la realización de los objetivos anteriormente citados, mediante medidas comunitarias o mediante la determinación comunitaria de objetivos para las políticas sociales nacionales, sin tratar por ello de solucionar de una manera uniforme todos los problemas sociales, ni transferir a nivel comunitario responsabilidades asumidas más eficazmente en otros niveles”.

⁸⁰ “Artículo 22. Informes sobre las disposiciones que no hubieren sido aceptadas. Las partes contratantes remitirán al Secretario General del Consejo de Europa, a intervalos apropiados y a petición del Comité de Ministros, informes sobre las disposiciones de la Parte II de la Carta, que aquellas no hubieren aceptado en el momento de su ratificación o aprobación, o en una notificación posterior. El Comité de Ministros determinará periódicamente sobre que disposiciones se pedirán dichos informes y cuál será su forma.”

⁸¹ Traducción del inglés propia.

⁸² Resolución del Consejo de 21 de enero de 1974 relativa a un programa de acción social.

En todo caso, la problemática de la vivienda solo se citaba en el contexto del objetivo de mejorar las condiciones de libre circulación y resolver los problemas de acogida de los trabajadores de los Estados miembros en la Comunidad⁸³.

Posteriormente, la aprobación del Acta Única (1987) reafirmó esta dimensión social de la Comunidad al destacar la necesidad de promover la cohesión económica y social⁸⁴ entre los Estados miembros, que se vio apoyada por la reforma de los Fondos estructurales en 1988. Significativamente, el Acta Única no hacía referencia a la Carta de Acción Social.

CARTA COMUNITARIA DE LOS DERECHOS SOCIALES FUNDAMENTALES DE LOS TRABAJADORES (1989)

La vivienda aparece directamente en la Carta comunitaria de los derechos sociales fundamentales de los trabajadores (1989) en lo referido a las medidas encaminadas a favorecer la integración profesional y social de los minusválidos⁸⁵. No obstante, es interesante señalar que habría una alusión indirecta al disponer que “corresponde a los Estados miembros garantizar que los trabajadores de terceros países y los miembros de su familia que residen legalmente en un Estado miembro de la Comunidad puedan beneficiarse, en sus condiciones de vida y de trabajo, de un trato comparable al que reciben los trabajadores de dicho Estado miembro”⁸⁶. Ello suponía una igualdad de acceso al mercado de la vivienda y de las ayudas sociales vinculadas al acceso a una vivienda por parte de los trabajadores migrantes procedentes de otros Estados miembros⁸⁷.

SEGUNDO PROGRAMA DE ACCIÓN SOCIAL (1989)

En el Programa de Acción Social de 1989, estableció un programa de medidas tipo⁸⁸ (*pilot projects*) con el objetivo de mejorar la situación de las personas económica y socialmente menos favorecidas. Para ello, estableció una serie no exhaustiva de aspectos para la mejora de la situación de estas personas que incluía el alojamiento (*housing*), de entre los cuales las medidas tipo tenían que contemplar varios.

TRATADO DE LA UNIÓN EUROPEA (1992)

⁸³ En la sección “Realización del pleno y mejor empleo en la Comunidad” se establecía como objetivo “mejorar las condiciones de la libre circulación de los trabajadores de los Estados miembros en la Comunidad, incluida la seguridad social, así como la infraestructura social de los Estados miembros indispensable para resolver los problemas específicos de los trabajadores migrantes y de los miembros de sus familias, y sobre todo los problemas de acogida, de vivienda, de servicios sociales, de formación y educación de los hijos”

⁸⁴ Con la inclusión de un nuevo Título V, Cohesión económica y social, el Tratado de la CEE.

⁸⁵ Art. 26

⁸⁶ Considerandos de la Carta.

⁸⁷ Se podría aducir que el término “terceros países” pudiera referirse a cualquier país fuera o dentro de la CEE pero el párrafo se enmarca dentro de una serie de consideraciones relativas a la realización del mercado interior

⁸⁸ Anexo “Indicaciones no exhaustivas para la definición, selección, presentación y evaluación de las medidas tipo y las iniciativas innovadoras”

El Tratado de la Unión Europea (1992), al igual que ocurrió con el Acta Única, no pudo incluir la Carta Social Europea, cuyo protocolo adicional había sido acordado recientemente (1988), por la oposición del Reino Unido. No obstante, en su “Protocolo sobre la política social”, once de los doce Estados miembros (todos con la excepción del Reino Unido), decidieron “proseguir en la vía trazada por la Carta social de 1989” para lo que adoptaron un acuerdo entre ellos que se incorporó como Anexo al Protocolo sin perjuicio de lo dispuesto en el capítulo del Tratado relativo a la política social.

CARTA SOCIAL EUROPEA REVISADA (1996)

La revisión de 1996 hace explícito el derecho individual, sin condiciones de pertenencia a un núcleo familiar o a un grupo social, a la vivienda, apareciendo en la Parte I⁸⁹ como uno de los derechos y principios que los Estados firmantes se comprometen a aceptar como objetivos obligatorios⁹⁰.

En la Parte II, se hace referencia al acceso a una vivienda como derecho específico de varios colectivos:

- En las personas con discapacidades (art. 15, Parte II), como uno de los elementos necesarios para su integración social, independencia y participación en la vida de la comunidad.
- En las personas que corran el riesgo de encontrarse en una situación de exclusión social o de pobreza, así como de sus familias, junto con los derechos al empleo, la formación, la enseñanza, la cultura y la asistencia social y médica, (art. 30).

También, se establece la obligación de disponer de viviendas adaptadas a las necesidades de las personas de edad avanzada, y a su estado de salud, y de ayudas adecuadas para la adaptación de sus viviendas (art. 23). Y, específicamente, en el art. 31 de la Parte II, se definieron las medidas necesarias para garantizar el ejercicio efectivo del derecho a la vivienda, comprometiéndose a:

- “favorecer el acceso a una vivienda de un nivel adecuado;
- a prevenir y paliar la situación de carencia de hogar con vistas a eliminar progresivamente dicha situación;
- a hacer accesible el precio de la vivienda a las personas que no dispongan de los recursos suficientes.”

Es decir, aparecen ya perfiladas las tres características del derecho a la vivienda que manejamos hoy en día: el acceso, la “adecuabilidad” y la asequibilidad. No obstante, es preciso resaltar

⁸⁹ “31. Toda persona tiene derecho a la vivienda.”

⁹⁰ Al igual que ocurría con la Carta de 1961, solo se exige un cumplimiento parcial de los derechos y principios consignados en la Parte II.

que la escasa concreción de las medidas se ha ido compensando posteriormente a través de subsiguientes informes explicativos de los diferentes documentos que conforman la Carta⁹¹. Efectivamente, la Carta con sus protocolos es un documento vivo cuyo contenido es objeto de interpretaciones del alcance de sus disposiciones, que se van actualizando a través del Comité Europeo de Derechos Sociales (CEDS). Dicho Comité está compuesto por quince Miembros independientes e imparciales elegidos por el Comité de Ministros del Consejo de Europa para un período de seis años, renovable una vez. Su misión es determinar si la legislación y la práctica en los Estados parte cumplen con lo establecido en la Carta⁹². También, aporta interpretaciones de los textos de la Carta e incorpora enmiendas propuestas por alguna de las Partes o por el propio Comité que hayan sido aprobadas⁹³. De este modo, en el Informe explicativo de la Carta Social Europea revidada⁹⁴, se aporta una serie de concreciones a las medidas para garantizar el derecho a la vivienda dispuestas en la Parte II, art. 31, de la Carta revisada:

- La vivienda de un “adecuado estándar” se refiere a la vivienda que es de un estándar aceptable con respecto a requisitos de salud.
- Se refiere al artículo 13, Parte II (Derecho a la asistencia social y médica) en relación con el término “sin recursos adecuados” añadiendo “que no puede obtener tales recursos por sus propios esfuerzos o de otras fuentes, en particular por las prestaciones en el marco de un régimen de seguridad social”.
- Corresponderá a las autoridades competentes de cada Estado decidir, a nivel nacional, sobre las normas de vivienda apropiadas.

También, en la respuesta a los informes presentados en cumplimiento de la Carta de 1961 y el Protocolo Adicional de 1988⁹⁵, se hace referencia, en el contexto del derecho de la familia a la protección social, jurídica y económica, a la calidad de las viviendas y a la incompatibilidad de los desalojos forzados con el derecho a la vivienda⁹⁶. Y, por último, en la respuesta a los informes presentados en

⁹¹ Explanatory report to the 1988 Additional Protocol, Explanatory report to the 1991 Amending Protocol, Explanatory report to the 1995 Protocol, Explanatory report to the revised European Social Charter

⁹² Art. 24 de la Carta, enmendada por el Protocolo de Turín de 1991

⁹³ Art. J de la Carta Social Europea Revisada: ” 2 Toda enmienda propuesta de conformidad con las disposiciones del párrafo precedente serán examinadas por el Comité Gubernamental, que someterá el texto adoptado a la aprobación del Comité de Ministros para su aprobación, previa consulta con la Asamblea Parlamentaria. Tras su aprobación por el Comité de Ministros, este texto se comunicará a las Partes para su aceptación.”

⁹⁴ European Social Charter Collected texts (7th edition) Updated: 1st January 2015

⁹⁵ Adoptada por el Comité de Ministros el 26 de marzo de 2008 en la 1022ª reunión de los representantes de los ministros.

⁹⁶ “Social protection there should be an adequate supply of family housing and families’ ff needs should be taken into account in drawing up and implementing housing policies. Housing should be of an appropriate standard and with all the basic amenities. The destruction of accommodation and forced evictions are incompatible with Article 16. There should be effective means of appeal, arrangements for rehousing in decent accommodation and appropriate financial assistance. Vulnerable families should be offered proper protection, including suitable temporary and permanent housing, and evictions should be pro habited unless they comply with the relevant procedural safeguards.”

cumplimiento de la revisión Carta revisada⁹⁷, se dispone la necesidad de establecer procedimientos para limitar el riesgo de desalojos forzados de viviendas, esta vez con carácter general vinculado al derecho a la vivienda⁹⁸.

TRATADO DE ÁMSTERDAM (1997)

Será en el Tratado de Ámsterdam (1997) cuando tanto la Carta Social Europea como la Carta comunitaria de los derechos sociales fundamentales de los trabajadores sean incorporadas al acervo comunitario, aunque de modo ambiguo. En su artículo 136, serán mencionadas en el contexto de la definición de los objetivos de la Política social, de educación, de formación profesional y de juventud⁹⁹ para los que se deberán tener presentes “derechos sociales fundamentales como los que se indican” en ellas.

ESTRATEGIA DE LISBOA (2000)

Las conclusiones del Consejo de Lisboa (23 y 24 de marzo de 2000) concedían una considerable importancia a la contribución de los sistemas de protección social a la consecución de los nuevos objetivos estratégicos. En la estrategia a la que dio origen, el Consejo Europeo, en su sección “Promover la integración social”, invitaba al Consejo y a la Comisión a “incluir la promoción de la integración en las políticas de empleo, educación, formación, sanidad y vivienda de los Estados miembros, completándola a escala comunitaria mediante acciones con cargo a los fondos estructurales, dentro del actual marco presupuestario”¹⁰⁰. En este sentido, se emitían claros mandatos para la colaboración entre los Estados miembros y la Comisión en los ámbitos sociales y se introducía una actualización del método abierto de coordinación (MAC) como el mecanismo idóneo para llevar adelante este trabajo. En cuanto a la iniciativa para su realización, se establecía “una función de guía y coordinación más firme por parte del Consejo Europeo, para garantizar así una dirección estratégica más coherente y un control efectivo de los trabajos”.¹⁰¹

CONSEJO EUROPEO DE NIZA (2000)

La protección social como un elemento importante de las políticas económicas generales de la UE se reforzó con la Agenda de política social (o Agenda social europea) adoptada por el Consejo Europeo de Niza (2000)¹⁰². La idea básica la constituía “el triángulo de políticas involucradas en la

⁹⁷ Adoptada por el Comité de Ministros el 26 de marzo de 2008 en la 1022ª reunión de los representantes de los ministros.

⁹⁸ “Existence of procedures to limit the risk of evictions and to ensure that when these do take place, they are carried out under conditions which respect the dignity of the persons concerned.”

⁹⁹ Título XI

¹⁰⁰ Art. 33

¹⁰¹ Art. 7

¹⁰² Conclusiones de la Presidencia, Consejo Europeo de Niza (7, 8, y 9 de diciembre de 2000)

creación de un círculo virtuoso de políticas económicas, de empleo y de protección social”¹⁰³ cuyo objetivo era modernizar y mejorar la protección social para que pudiera “responder a la transformación hacia la economía del conocimiento y al cambio en las estructuras sociales y familiares y apostar por el papel de la protección social como factor productivo”¹⁰⁴. Es en la Agenda social europea donde vuelve a aparecer la referencia a la vivienda¹⁰⁵, en la configuración de la misma, como parte del objetivo “Reforzar la cohesión social”, a su vez significativamente encuadrado en el capítulo “3. Retos comunes”.

CARTA DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES DE LA UNIÓN EUROPEA (2000)

Adoptada en Niza en diciembre de 2000, la Carta de los derechos fundamentales de la Unión Europea hace referencia al derecho al acceso a la vivienda en su Artículo 34 “Seguridad social y ayuda social”, dentro del Capítulo IV, “Solidaridad”:

“3. 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.”

Llama la atención en la Carta la falta de mención a la Declaración Universal de los Derechos Humanos, la Carta social europea (que había sido revisada en 1996) y la Carta comunitaria de los derechos fundamentales de los trabajadores.

CONSEJO EUROPEO DE LAEKEN (2001)

El Consejo Europeo de Laeken de diciembre de 2001 vuelve a insistir¹⁰⁶ en la vivienda, junto con la sanidad, como uno de los elementos importantes de la política definida en la estrategia de Lisboa con objeto de erradicar la pobreza y fomentar la integración social.

LA CARTA EUROPEA SOBRE LA VIVIENDA (2006)

Aunque no tuvo continuidad, la Carta europea sobre la vivienda adoptada en 2006 por el intergrupo de Política Urbana y Vivienda del Parlamento europeo a iniciativa de su vicepresidente, el parlamentario belga Alain Hutchinson, ex ministro de vivienda de la región Bruselas/Capital, es probablemente el documento más ambicioso sobre vivienda social adoptado por una institución europea.

¹⁰³ Comunicación de la Comisión “Refuerzo de la Dimensión Social de la Estrategia de Lisboa: racionalización del método abierto de coordinación en el ámbito de la protección social”. COM(2003) 261 final

¹⁰⁴ Ibid.

¹⁰⁵ “De modo paralelo a la política de empleo, la protección social tiene un papel primordial que desempeñar, pero debe reconocerse también la importancia de otros factores, como la vivienda, la educación, la sanidad, la información y la comunicación, la movilidad, la seguridad y la justicia, el ocio y la cultura”. Agenda Social Europea aprobada por el Consejo Europeo de Niza de 7, 8 y 9 de diciembre de 2000 (2001/C 157/02).

¹⁰⁶ Conclusiones de la Presidencia. consejo europeo de Laeken, 14 y 15 de diciembre de 2001. SN 300/1/01 REV

Presenta en once artículos el papel que debía desempeñar la Unión Europea en materia de vivienda, tratando temas como la importancia de la vivienda en el contexto de la inclusión social, el rol del sector de la construcción de viviendas en el contexto de los objetivos de cohesión económica de la UE o la constitución de partenariados público-privados con el objetivo de mejorar la calidad y cantidad de oferta de vivienda. Asimismo, exigía el establecimiento de un sistema de seguimiento europeo de vivienda que permitiera a la UE establecer datos objetivos en los cuales pueda basar sus decisiones.

La Carta alentó al Parlamento Europeo a adoptar en 2007 un informe de iniciativa sobre vivienda y política regional (Informe Andria¹⁰⁷) en el que reivindicaba el interés de la Comunidad en estas áreas para contribuir a la puesta en práctica de los objetivos de la Unión Europea.

TRATADO DE LISBOA (2007)

Una versión revisada de la Carta de los derechos fundamentales fue promulgada en 2007 para ser incluida en el Tratado de Lisboa¹⁰⁸ que, una vez ratificado, la hizo la legalmente vinculante con el mismo valor jurídico que los Tratados, para todos los países, con excepciones para Polonia y el Reino Unido. Para ello, se modificó el artículo 6 del TUE, aclarando que en ningún caso las disposiciones de la Carta podían ampliar las competencias de la UE más allá de lo establecido en los Tratados¹⁰⁹. Al respecto, una disposición similar se estableció en mismo artículo en relación con la adhesión de la UE al Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos¹¹⁰. Es interesante señalar, sin embargo, que la vivienda queda al margen de las preocupaciones señaladas en el contexto de la definición de la política social (Título X).

En la actualidad, por tanto, la Carta de los derechos fundamentales es el único documento incluido en la legislación de la UE en el que se menciona específicamente el tema de la vivienda¹¹¹ aunque sin un reconocimiento explícito del derecho a la vivienda. Y, por su parte, 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 aparecen en los Tratados como sigue:

¹⁰⁷ Resolución del Parlamento Europeo, de 10 de mayo de 2007, sobre la vivienda y la política regional (2006/2108(INI))

¹⁰⁸ Entre las modificaciones introducidas por el TFUE en el Tratado de la Unión Europea, el Art. 6.1 estableció que “La Unión reconoce los derechos, libertades y principios enunciados en la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea de 7 de diciembre de 2000, tal como fue adaptada el 12 de diciembre de 2007 en Estrasburgo, la cual tendrá el mismo valor jurídico que los Tratados.”

¹⁰⁹ TUE, versión consolidada de 2012, art. 6.1. Diario Oficial de la Unión Europea 26.10.2012, C 326/13

¹¹⁰ Ibid. Art. 6.2

¹¹¹ Al respecto, ver: Communication from the Commission to the European Parliament, the Council and the European Economic and Social Committee. Staff working document: Monitoring the implementation of the European Pillar of Social Rights (COM(2018) 130 final), sección “Principle 19 - Housing and assistance for the homeless”, pág. 81, donde se hace un repaso a la legislación de la UE de aplicación a cada principio.

- El TUE, en su introducción, confirma la adhesión de la UE a los derechos sociales fundamentales tal y como se definen en ellas,
- El TFUE, especifica en su art. 151 que ambas cartas se deberán tener presente en la definición de los objetivos de política social de la UE y los Estados miembros.

3.3 DESPUÉS DEL TRATADO DE LISBOA

EUROPA 2020 (2010)

La estrategia Europa 2020¹¹² (2010) es la respuesta de la UE a la crisis económica y financiera de 2008 que había “echado por tierra años de progreso económico y social y expuesto las debilidades estructurales de la economía europea”¹¹³. Pretende convertir a la UE en “una economía inteligente, sostenible e integradora que disfrute de altos niveles de empleo, de productividad y de cohesión social”. Para ello, establece tres objetivos que cada EM debe adaptar a su situación nacional particular, el tercero de los cuales, “Crecimiento integrador: fomento de una economía con alto nivel de empleo que tenga cohesión social y territorial”, se debe desarrollar en una de las siete iniciativas emblemáticas de la Estrategia, la Plataforma europea contra la pobreza. Sobre ella, recae la responsabilidad de “garantizar la cohesión social y territorial de tal forma que los beneficios del crecimiento y del empleo sean ampliamente compartidos y las personas que sufren de pobreza y exclusión social pueden vivir dignamente y tomar parte activa en la sociedad”¹¹⁴. En su desarrollo de la Plataforma¹¹⁵ (que significativamente paso a definirse “Plataforma Europea contra la Pobreza y la Exclusión Social”) la Comisión abordó el tema de la vivienda, en el contexto de las políticas sociales:

- Se refirió a la carencia de hogar y la privación de vivienda como “quizá los ejemplos más extremos de pobreza y exclusión social en la sociedad de hoy en día” y señaló que el problema había ido en aumento en los años precedentes.
- Se hacía referencia específica a grupos con riesgo elevado de discriminación y exclusión como “los niños, los jóvenes, los padres de familias monoparentales, los hogares con personas dependientes, los inmigrantes o descendientes de inmigrantes, ciertas minorías étnicas (como los gitanos) y las personas con discapacidad”, incidiendo en las mujeres tienen, en general, mayor riesgo que los hombres.

¹¹² Europa 2020. Una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador /* COM/2010/2020 final

¹¹³ Introducción

¹¹⁴ Ibid.

¹¹⁵ Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. La Plataforma Europea contra la Pobreza y la Exclusión Social: Un marco europeo para la cohesión social y territorial /* COM/2010/0758 final, (SEC(2010) 1564 final)

- Constató que pese al carácter de derecho fundamental del acceso a un alojamiento asequible en varios Estados miembros seguía siendo bastante complicado garantizar este derecho.
- Indirectamente, señaló que la exclusión financiera y el endeudamiento elevado, agravado por la entonces reciente crisis económica y financiera, podían ser un obstáculo para encontrar trabajo, lo que podía conducir así a la marginación y la pobreza persistentes.
- Abogaba por el desarrollo de soluciones apropiadas e integradas para prevenir y abordar la escasez de viviendas.

LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE (2016)

Dentro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de la Agenda 2030 de las Naciones Unidas Objetivo de Desarrollo Sostenible, el número 11, “Ciudades y comunidades sostenibles. Lograr que las ciudades y asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resistentes y sostenibles”, tiene como meta 1 “De aquí a 2030, asegurar el acceso de todas las personas a viviendas y servicios básicos adecuados, seguros y asequibles y mejorar los barrios marginales”.

En 2016, la Comisión Europea expresó la intención de incorporar los ODS en las políticas europeas¹¹⁶. Desde entonces, se han ido convirtiendo en referentes de diversas iniciativas, siendo la Agenda Urbana (2016) la más significativa en relación con la vivienda. En cuanto al Semestre Europeo, hubo que esperar hasta 2020 para que se produjera su integración.

EL PILAR EUROPEO DE DERECHOS SOCIALES (2017)

El Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión proclamaron el Pilar Europeo de Derechos Sociales (PEDS) en 2017, en la Cumbre de Gotemburgo. Su promulgación responde a la preocupación en la UE por el desencanto entre la ciudadanía hacia el proyecto europeo derivado de las consecuencias de la crisis económica y financiera¹¹⁷. Esta preocupación se había ido plasmando en una serie de documentos previos¹¹⁸ que desembocó en un llamamiento que el Parlamento Europeo hizo en favor de un pilar europeo de derechos sociales sólido a fin de reforzar los derechos sociales, ejercer un efecto

¹¹⁶ Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones. Próximas etapas para un futuro europeo sostenible. Acción europea para la sostenibilidad. COM(2016) 739 final.

¹¹⁷ En la Introducción del Libro blanco sobre el futuro de Europa (2017), tras exponer los logros históricos de la UE, la Comisión constata que “A pesar de ello, muchos europeos consideran que la Unión es demasiado distante o interfiere demasiado en su vida cotidiana. Otros dudan de su valor añadido y se preguntan cómo mejora Europa su nivel de vida. Para demasiada gente, la UE no estuvo a la altura de sus expectativas al enfrentarse a la peor crisis financiera, económica y social de su historia desde la posguerra.”.

¹¹⁸ Declaración de Bratislava de 16 de septiembre de 2016, Declaración de Roma de 25 de marzo de 2017, Declaración conjunta de los interlocutores sociales de 24 de marzo de 2017.

positivo en la vida de las personas a corto y medio plazo y apoyar la construcción europea en el siglo XXI¹¹⁹

El Pilar enumera veinte principios y derechos que cubren la igualdad de oportunidades y de acceso al mercado de trabajo, las condiciones de trabajo justas y la protección e inclusión social. Entre estos últimos, incluye el acceso a la vivienda para las personas¹²⁰. Su contenido es mucho menos concreto que la Carta Social Europea de 1961 (y su revisión de 1996), y que la Carta Comunitaria de Derechos Sociales Fundamentales de los Trabajadores de 1989, aunque profundiza en algunos puntos de alcance social de la Carta de Derechos Fundamentales de la UE de 2000.

Al mismo tiempo, el Pilar establece un plan de acción, con la limitación de que los derechos allí enunciados son mayormente competencia exclusiva de los Estados miembros, lo que resulta en poderes muy limitados a nivel de la UE para llevarlo a cabo. Ello está reconocido en el Preámbulo donde se subraya en el punto 14 su carácter fundamentalmente político al constatar que “Para que los principios y derechos tengan jurídicamente fuerza ejecutiva es necesario adoptar antes medidas específicas o legislación al nivel adecuado”. Por tanto, el Pilar es una declaración política de intenciones con el objetivo de servir de guía a la UE y a sus estados, según se indica el punto 12 del Preámbulo¹²¹.

En todo caso, la Comisión Europea anunció en marzo de 2018¹²² que había comenzado a tomar “nuevas iniciativas más concretas para avanzar en la realización del pilar europeo de derechos sociales”. Para poder ejercer un control sobre su aplicación, se iban a reflejar sus prioridades en “el ciclo anual del Semestre Europeo de coordinación de las políticas, con la inclusión de un análisis de las medidas adoptadas y los progresos realizados a escala nacional; la oferta de asistencia técnica, evaluación comparativa e intercambiando buenas prácticas; y la revisión de los logros sociales y de empleo”. Asimismo, estableció un nuevo panel de indicadores sociales¹²³ y publicó un documento de trabajo en el que se recuerda el marco jurídico de cada uno de los principios del Pilar, indicando las respectivas

¹¹⁹ Resolución del Parlamento Europeo, de 19 de enero de 2017, sobre un pilar europeo de derechos sociales [2016/2095(INI)].

¹²⁰ Principio 19. Vivienda y asistencia para las personas sin hogar

a. Debe proporcionarse a las personas necesitadas acceso a viviendas sociales o ayudas a la vivienda de buena calidad.

b. Las personas vulnerables tienen derecho a una asistencia y una protección adecuadas frente a un desalojo forzoso.

c. Deben facilitarse a las personas sin hogar un alojamiento y los servicios adecuados con el fin de promover su inclusión social.

¹²¹ “El objetivo del pilar europeo de derechos sociales es servir de guía para alcanzar resultados sociales y de empleo eficientes para responder a los desafíos actuales y futuros con el fin de satisfacer las necesidades esenciales de la población, así como para garantizar una mejor regulación y aplicación de los derechos sociales.”

¹²² Comunicado de prensa, 13 de marzo de 2018, Estrasburgo. La Comisión adopta propuestas relativas a la Autoridad Laboral Europea y al acceso a la protección social. En https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/IP_18_1624

¹²³ Ver Anexo 1 al presente documento.

competencias de la UE y de los Estados miembros, incluido el papel de los interlocutores sociales y las actuaciones a nivel de la UE en cada ámbito¹²⁴.

Mientras que la Carta de los Derechos Fundamentales establece el derecho a “una ayuda social y una ayuda de vivienda” para todos aquellos que carezcan de recursos suficientes, el principio 19a va más allá al referirse a la provisión de ayuda a la vivienda en especie, incluyendo toda la gama de posibilidades en la prestación de apoyo en relación con la vivienda y cubre, por ejemplo, el subsidio de vivienda, el apoyo a los ingresos, las garantías de alquiler y las deducciones fiscales. El alcance personal de este principio también es más amplio que el de la Carta, ya que incluye la asistencia de vivienda para todos los necesitados, no solo para los que carecen de suficientes recursos económicos sino también para aquellos con necesidades especiales debido a discapacidades, desintegración familiar, etc.

En cuanto a la asistencia a personas vulnerables en caso de desalojo, el Principio 19c supone un importante refuerzo del derecho a la vivienda y, en particular, de la seguridad habitacional, incluyéndose tanto inquilinos en riesgo como propietarios embargados en riesgo de desalojo. El Principio incluye tanto la prestación de asistencia y protección, como representación legal asequible, defensa y mediación; o medidas de protección, como el acceso a planes de gestión de la deuda. Al mismo tiempo, se aplica teniendo debidamente en cuenta los intereses de los propietarios y en casos legítimos y justificados. En cuanto a “vivienda adecuada” puede entenderse en términos de seguridad de tenencia, asequibilidad, habitabilidad, accesibilidad, ubicación y adecuación cultural, según la definición de Naciones Unidas.

No obstante, el Principio no ha estado exenta de críticas. En su dictamen sobre el PEDS¹²⁵, el Comité de las Regiones pedía varias modificaciones:

- Proponía ampliar la definición de vivienda social para dar margen de actuación a los Estados miembros a la hora de dar respuesta a la incapacidad de los mercados inmobiliarios de satisfacer las necesidades de vivienda.
- En cuanto a los desahucios, consideraba que no debían prohibirse ya que ello vulneraría el derecho de propiedad y el principio de subsidiariedad. Por consiguiente, la protección contra los desahucios debía complementarse con el requisito de proporcionar alojamiento alternativo.

¹²⁴ Communication from the Commission to the European Parliament, the Council and the European Economic and Social Committee. Staff working document: Monitoring the implementation of the European Pillar of Social Rights {COM(2018) 130 final}

¹²⁵ Dictamen del Comité Europeo de las Regiones. El pilar europeo de derechos sociales (2017/C 088/12). Ponente: Heinz-Joachim Höfer (DE/PSE), alcalde de Altenkirchen

- Consideraba que era impropio reivindicar un derecho a facilitar el acceso de los hogares con ingresos bajos y medios a la vivienda en propiedad teniendo en cuenta que su pertinencia social y económica depende de las condiciones globales, nacionales, regionales y locales, que, de conformidad con el principio de subsidiariedad, deben decidirse a escala nacional, regional o local.

Cabe señalar que la Comisión Europea no respondió a estas propuestas de modificación en la Proclamación del Pilar Europeo de Derechos Sociales el 17 de noviembre de 2017.

Como conclusión, se puede afirmar que la situación legal de la vivienda como derecho en la UE aparece, como mínimo, desdibujada. La Comisión, incorporó en 2017 el PEDS, entonces recientemente refrendado, como punto de referencia del Semestre Europeo¹²⁶, dotándolo de una importante carga legitimadora, y dando un paso importante en la integración de las políticas económica y social en la UE. Sin embargo, es interesante constatar la disparidad de criterios en la que habitualmente se incurre a la hora de señalar las fuentes legales de la UE que sustentan el derecho a la vivienda. Si para la Comisión, como señala en el plan de monitorización del Pilar europeo de derechos sociales, es la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE (se sobreentiende que junto con el propio Pilar), el Parlamento Europeo, en su resolución de 2021¹²⁷, señala los artículos 16, 30 y 31 de la Carta Social Europea y el Pilar, mencionando solo tangencialmente la Carta de los Derechos Fundamentales. Por otro lado, el propio Parlamento, en su resolución mencionada, pide a la Comisión y a los Estados miembros “que se aseguren de que el derecho a una vivienda adecuada sea reconocido y ejecutable como un derecho humano fundamental mediante disposiciones legislativas europeas y nacionales aplicables”.

¹²⁶ “Los principios y objetivos del pilar europeo de derechos sociales servirán como punto de referencia para seguir avanzando en la aplicación del Semestre Europeo de coordinación de políticas.”. Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Consejo, al Banco Central Europeo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones y al Banco Europeo de Inversiones. Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento 2018. COM(2017) 690 final. Bruselas, 22.11.2017

¹²⁷ Resolución del Parlamento Europeo, de 21 de enero de 2021, sobre el acceso a una vivienda digna y asequible para todos (2019/2187(INI), P9_TA(2021)0020

4 TRABAJO ACTUAL DE LA UE EN MATERIA DE VIVIENDA

La UE no tiene competencias directas en materia de política de vivienda. Sin embargo, sí tiene competencias en áreas que afectan directamente e indirectamente a las condiciones de la vivienda en los Estados miembros. Este tipo de medidas son de carácter primordialmente económico, sin implicaciones sociales, y se implementan en gran medida a través de “leyes duras”, como reglamentos y directivas, lo que significa que van acompañadas de mecanismos de cumplimiento. El desarrollo del derecho a la vivienda y sus implicaciones sociales, por el contrario, ha tomado forma en gran medida a través de “leyes blandas”: medidas administrativas, recomendaciones, comunicaciones y otros instrumentos que no son estrictamente vinculantes y exigibles, como las iniciativas.

El ejercicio de las competencias en vivienda de la UE se realiza sectorialmente y sin que exista una estructuración de las mismas. Ello convierte su análisis en un reto que se afronta en el presente estudio desde una propuesta de clasificación como sigue:

- Exposición de los organismos de la UE que tratan el tema de la vivienda.
- Medidas implementadas a través de reglamentos y directrices, que son todas de carácter económico.
- Fondos de la UE, con sus propias reglamentaciones que reflejan el tratamiento tangencial de la vivienda en otras políticas de la UE (Cohesión, Medio ambiente etc.)
- Banco Europeo de Inversiones, vinculado con los fondos, se ubica en una categoría aparte por su funcionamiento centrado en la financiación.
- Iniciativas, que tratan directamente el tema de la vivienda desde políticas blandas.

4.1 ÓRGANISMOS INSTITUCIONALES RELACIONADOS CON LA VIVIENDA

La representación de la problemática de la vivienda en las instituciones europeas aparece fragmentada y distribuida entre diferentes organismos de segundo o tercer nivel que no conforman una estructura funcional coordinada. Ello puede ser debido a que la vivienda no es una competencia de la UE, por lo que no sería pertinente que tuviera una estructura organizativa propia, tratándose únicamente de modo sectorial desde diferentes instituciones (vinculándose con temas urbanos, sociales, sanitarios, medioambientales etc.). Sin embargo, esta situación también admite otras interpretaciones, como la falta de voluntad política de configurar el germen de una potencial política de vivienda (que las diversas actividades administrativas y económico-financieras justificarían sobradamente) o una consecuencia de la complejidad y transversalidad de la problemática de la vivienda en la estructura organizativa un tanto

esclerotizada de la UE. Al respecto, se detalla a continuación el tratamiento que hacen de la vivienda las instituciones político-administrativas de la UE:

- La Comisión no dedica a la vivienda ninguno de los 56 departamentos / agencias ejecutivas¹²⁸ de su organización y asigna el tema a la dirección general de Política regional y urbana (DG Regio). De entre los temas¹²⁹ en que se organiza DG Regio, tampoco hay ninguno que trate específicamente la vivienda. Hay que adentrarse en el tema “Ciudades y desarrollo urbano” para encontrar un subtema prioritario denominado “La vivienda en las ciudades”¹³⁰ con dos estrategias y políticas:
 - En relación con los principios y estrategias comunes de política urbana de los países de la UE (establecidos en la Carta de Leipzig sobre Ciudades Europeas Sostenibles), se hace referencia a la vivienda asequible y sostenible y la vivienda social.
 - En el marco de la asociación de la Agenda Urbana de la UE, existe un partenariado sobre vivienda para fomentar la vivienda asequible y de buena calidad, propuestas relativas a las ayudas estatales a la vivienda, la financiación y las políticas generales de vivienda.

Otros departamentos / agencias de la Comisión tratan sectorialmente el tema de la vivienda, como la Agencia Ejecutiva Europea de Clima, Infraestructuras y Medio Ambiente (CINEA), en relación con la eficiencia energética de las viviendas. Por último, la Secretaría General (SG), que coordina el Semestre europeo, también tiene vinculación con la vivienda a través de las recomendaciones al respecto que se realizan en sus informes.

- El Parlamento europeo tampoco dedica ninguna de sus veinte comisiones permanentes y tres subcomisiones, tres comisiones especiales y una comisión de investigación a la problemática de la vivienda, que se incorpora a los temas sociales en la Comisión de Empleo y Asuntos Sociales. No obstante, existe un intergrupo¹³¹ de política urbana que abarca temas de vivienda y que adoptó la Carta europea de la vivienda en 2006.
- Por su parte, la representación de los Gobiernos de los Estados miembros (Consejo Europeo y Consejo) delegan el día a día de los temas de vivienda a las conferencias informales de ministros de la UE responsables de la vivienda que se reúnen con

¹²⁸ https://ec.europa.eu/info/departments_es

¹²⁹ Se puede consultar una lista completa de temas en: https://ec.europa.eu/info/es-regionu-ir-miestu-pletra/temos_es

¹³⁰ https://ec.europa.eu/info/es-regionu-ir-miestu-pletra/temos/miestai-ir-miestu-pletra/prioritetines-temos/bustai-miestuose_es

¹³¹ Su página web es: <http://urban-intergroup.eu/>

periodicidad variable¹³².

Por último, hay que señalar que en el resto de las instituciones de la UE no hay ningún organismo específico al que queden asignados los asuntos relacionados con la vivienda y que tampoco hay ninguna agencia europea dedicada al tema.

Si se apela a la dimensión social de la vivienda, sí existe un organismo a través del cual la Comisión apoya y complementa las políticas de los Estados miembros en los campos de la inclusión social y la protección social. Es el Comité de Protección Social (CPS), comité político asesor de los ministros del Consejo de Empleo, Política Social, Sanidad y Consumidores (EPSCO) creado por el TFUE¹³³ con tres misiones:

- Supervisar la situación social y la evolución de las políticas de protección social de los Estados miembros y de la Unión,
- Facilitar el intercambio de información, experiencias y buenas prácticas entre los Estados miembros y con la Comisión,
- Elaborar informes, emitir dictámenes o emprender otras actividades en los ámbitos que sean de su competencia, ya sea a petición del Consejo o de la Comisión, ya por propia iniciativa.

La Comisión trabaja junto con los Estados miembros a través del Comité de Protección Social utilizando el Método Abierto de Coordinación (MAC) en las áreas de protección e inclusión social, pensiones y atención médica y cuidados a largo plazo (MAC social). El Comité, en colaboración con los representantes de la sociedad civil y los interlocutores sociales, examina periódicamente el correcto desarrollo del proceso y supervisa los informes trienales remitidos por los Estados miembros.

En su informe anual al Consejo¹³⁴, el CPS realiza un balance anual de la situación social en la UE, reflejada en el Monitor de Desempeño de la protección Social (*Social Protection Performance Monitor, SPPM*) y la evolución de las políticas sociales en los Estados miembros, sobre la base de los datos más recientes y de la información disponible. Al respecto, incluye una referencia a la situación de la vivienda, tanto en lo referido al sinhogarismo como a las sobrecargas de costes.

¹³² Hasta 2013, las reuniones eran anuales o bianuales. Desde ese año, la única reunión se celebró en Niza el 8 de marzo de 2022.

¹³³ Art. 160

¹³⁴ 2021 SPC annual review of the Social Protection Performance Monitor (SPPM) and developments in social protection policies. Report on key social challenges and key messages. Véase en: <https://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=24946&langId=en>

El CPS tiene un subgrupo permanente: el subgrupo de Indicadores (ISG), que es responsable de desarrollar y definir indicadores sociales de la UE para monitorear el progreso de los Estados miembros hacia los objetivos que sustentan el MAC social.

4.2 MEDIDAS DE CARACTER ECONÓMICO

La UE tiene una serie de competencias económicas relacionadas con el mercado de la vivienda, tales como la política macroeconómica, la supervisión bancaria, la supervisión macro prudencial, los préstamos y el crédito hipotecario, incluidas las normas de indulgencia y la liquidación de deudas, así como la capacidad de intervención en caso de burbujas financieras, el coste público de la financiación social de la vivienda y los préstamos dudosos.

4.2.1 *Los Servicios de interés general (SIG)*

Los servicios de interés general (SIG) son aquellos que las administraciones públicas de los Estados miembros consideran como tales, pudiendo abarcar realidades y denominaciones diferentes en cada uno. No obstante, se exceptúan aquellos servicios cuya obligatoriedad está establecida en la legislación de la UE. En consecuencia, los SIG están sujetos a obligaciones específicas de servicio público. Pueden prestarlos tanto el Estado como el sector privado, por lo que tienen incidencia en la vivienda en el marco de las reglas de competencia en el mercado único. Las tres categorías en las que se estructuran tienen diferente alcance para la vivienda:

- Servicios de interés económico general (SIEG), prestados a cambio de una remuneración, están sujetos a las normas europeas de competencia y mercado interior (aunque con un régimen flexible para permitir garantizar la prestación de determinados servicios considerados básicos). Generalmente, los servicios reconocidos por los Estados miembros son universales (por ejemplo, los servicios postales) y ningún EM ha planteado a la vivienda como un servicio de este tipo.
- Servicios no económicos, que no están sometidos a ninguna legislación europea específica ni a las normas de competencia y mercado interior. Al igual que los SIEG, los servicios reconocidos por los Estados miembros son universales (por ejemplo, los regímenes de seguridad social) y la consideración de la vivienda como un servicio de este tipo aparece como económicamente inviable.
- Servicios sociales de interés general (SSIG), focalizados en los ciudadanos más vulnerables y basados en los principios de solidaridad e igualdad de acceso. Pueden ser tanto económicos como no económicos. Como se verá a continuación, la vivienda social

aparece adscrita a este grupo. Al respecto, hay que el encaje de los SSIG en la estructura de los SIG no está del todo consolidado, pudiéndose dar casos en los que la vivienda aparece genéricamente considerada entre los SIEG, parecería que engloba a todos los SIG de carácter económico. Por otra parte, también aparecen dudas sobre cuando las modificaciones que se han hecho a la reglamentación de los SIEG son aplicables a los SSIG.

Los SIEG son¹³⁵ “actividades económicas que producen resultados en aras del bien público general y que el mercado no realizaría (o lo haría en condiciones distintas por lo que respecta a la calidad objetiva, seguridad, asequibilidad, igualdad de trato y acceso universal) sin una intervención pública”¹³⁶. Por este motivo, los SIEG tienen dentro de la UE¹³⁷ la consideración de “elemento clave en el modelo europeo de sociedad” debido a “su lugar entre los valores compartidos de la Unión y su papel en la promoción de la cohesión social y territorial”. En esta línea, aparecen como un derecho fundamental en la Carta de los derechos fundamentales de la Unión Europea (2000)¹³⁸.

Por su parte, los servicios sociales de interés general (SSIG) adquirieron notoriedad en una comunicación de la Comisión de 1996¹³⁹ como elemento de promoción del modelo social europeo:

"Europa está construida sobre un conjunto de valores compartidos por todas sus sociedades y combina las características de la democracia - derechos humanos e instituciones basados en el estado de derecho - con los de una economía abierta respaldada por las fuerzas del mercado, la solidaridad interna y la cohesión. Estos valores incluyen el acceso de todos los miembros

¹³⁵ Guía para la aplicación de las normas de la Unión Europea sobre ayudas estatales, contratación pública y el mercado interior a los servicios de interés económico general y, en particular, a servicios sociales de interés general. Documento de trabajo de los servicios de la comisión SWD(2013) 53 final/2.

¹³⁶ En cuanto a la compensación por la ejecución de los SIEG, según la sentencia Altmark de 2003 del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE), no constituye ayuda de Estado cuando se cumplen cuatro condiciones acumulativas:

- el proveedor del servicio receptor debe tener obligaciones de servicio público claramente definidas;
- el método de cálculo de la compensación debe ser objetivo, transparente y establecido con antelación;
- la compensación no puede exceder los costos relevantes y una ganancia razonable, es decir, sin sobrecompensación; y
- el proveedor se elige a través de un procedimiento de contratación pública o el nivel de compensación se calcula sobre la base de un análisis de los costes de una empresa «bien gestionada» media en el sector en cuestión.

Cuando no se cumpla una o más de estas condiciones, la compensación por servicio público se examinará con arreglo a las normas sobre ayudas estatales.

¹³⁷ Communication from the Commission — Services of general interest in Europe, Official Journal C 017, 19/01/2001 P. 0004 - 0023

¹³⁸ “Artículo 36. Acceso a los servicios de interés económico general. La Unión reconoce y respeta el acceso a los servicios de interés económico general, tal como disponen las legislaciones y prácticas nacionales, de conformidad con el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, con el fin de promover la cohesión social y territorial de la Unión.”

Notar que se hace referencia a los “servicios de interés económico general” cuando deberían referirse de modo genérico a los “servicios de interés general” para incluir los no económicos como la seguridad social.

¹³⁹ Reinforcing political union and preparing for enlargement - Commission opinion for the Intergovernmental Conference, COM(96) 90 final, 28 February 1996.

de la sociedad a servicios universales o a servicios de beneficio general, contribuyendo así a la solidaridad y la igualdad de trato”. (trad. propia).

Los SSIG atienden a las necesidades de los ciudadanos más vulnerables y se basan en los principios de solidaridad e igualdad de acceso. Pueden ser tanto económicos como no económicos. Como ejemplos, cabe citar entre los primeros los regímenes de seguridad social o los servicios de empleo y entre los segundos aparece la vivienda social como ejemplo paradigmático. Si bien el concepto de SSIG no está definido en el TFUE ni en el Derecho derivado, la Comisión¹⁴⁰ resalta su importancia¹⁴¹ e identifica dos grandes grupos:

- Los sistemas legales y los sistemas complementarios de protección social,
- Los demás servicios esenciales prestados directamente a las personas, en que se incluye “la vivienda social, que permite un acceso a la vivienda a las personas con escasos ingresos”¹⁴².

El TFUE estableció una nueva base jurídica para los SIEG con el fin de permitir a la UE conciliar mejor el interés general y el respeto de las normas de competencia en su gestión:

- El artículo 14 dispone que el Parlamento y el Consejo establecerán los principios y condiciones, en particular económicas y financieras, que permitan a los SIEG cumplir su cometido. Sin embargo, establece también que sea “sin perjuicio de la competencia que incumbe a los Estados miembros, dentro del respeto a los Tratados, para prestar, encargar y financiar dichos servicios”. Por tanto, los Estados miembros siguen siendo libres para definir y organizar los SIEG que ponen al servicio de sus respectivos ciudadanos.
- El artículo 106 confirma que las empresas encargadas de la gestión de los SIEG están sujetas a las normas sobre competencia, pero establece un límite señalando que lo estarán “en la medida en que la aplicación de dichas normas no impida, de hecho, o de derecho, el cumplimiento de la misión específica a ellas confiada”. Esto parece apoyar la opinión de que cuando hay un conflicto de intereses, las reglas de competencia deberán quedar

¹⁴⁰ Aplicación del programa comunitario de Lisboa a los Servicios sociales de interés general en la Unión Europea. COM(2006) 177 final, (SEC(2006) 516)

¹⁴¹ Ibid. En su comunicado, la Comisión señala que “Si bien los servicios sociales, según el Derecho comunitario aplicable al respecto, no constituyen una categoría jurídica diferenciada dentro de los servicios de interés general, esta mera enumeración demuestra que, no obstante, ocupan un lugar específico como pilares de la sociedad y la economía europeas.”

¹⁴² Al respecto, el artículo 2(2)(j) de la Directiva de servicios, de diciembre de 2006, hace referencia a los servicios sociales relacionados con la vivienda social: en la delimitación del ámbito de aplicación de los servicios cubiertos por la directiva establece que son “los servicios sociales relativos a la vivienda social, la atención a los niños y el apoyo a familias y personas temporal o permanentemente necesitadas proporcionados por el Estado, por prestadores encargados por el Estado o por asociaciones de beneficencia reconocidas como tales por el Estado”.

supeditadas al interés público, estableciendo la primacía de los servicios que sean considerados prioritarios.

- En el protocolo Nº 26 (Sobre los Servicios de Interés General) se hace un reconocimiento implícito de la complejidad de una definición de los servicios de interés general en la UE dado que los modos de gestión de dichos servicios varían considerablemente según los usos y costumbres. Así pues, durante mucho tiempo la UE se ha limitado a considerar a los SIEG desde el punto de vista del derecho de la competencia, por ejemplo, reconociendo que su aplicación podía derogar las normas de libre competencia en los Estados miembros. En este sentido el Protocolo amplía e interpreta el artículo 14 en lo concerniente a los valores comunes de la Unión con respecto a los servicios de interés económico general, que caracteriza en tres aspectos:
 - la función y el poder discrecional de las autoridades nacionales, regionales y locales en la gestión de los SIEG para que estén “lo más cercanos posible a las necesidades de los usuarios”;
 - la diversidad de los SIEG como consecuencia de las diferentes situaciones geográficas, sociales y culturales en las que se pueden ubicar;
 - el elevado nivel de calidad, seguridad y accesibilidad económica, así como la igualdad de trato de los usuarios y el acceso universal a los SIEG.

Es interesante recordar que, aunque la vivienda social es un servicio social, tanto el Tribunal de Justicia Europeo como la Comisión y el Parlamento Europeo indican claramente que la provisión de viviendas para los ciudadanos desfavorecidos constituye una actividad económica.

Posteriormente, la definición y configuración de los SIEG fue objeto de sucesivas mejoras, que afectaron consecuentemente a los SSGI económicos:

- En 2006¹⁴³, la Directiva 123 del Parlamento Europeo y el Consejo, relativa a los servicios en el mercado interior, excluyó de su alcance la vivienda social, entre otros servicios sociales¹⁴⁴.
- En 2011¹⁴⁵, la UE adoptó un marco de calidad para los servicios de interés general (SIG)

¹⁴³ Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior

¹⁴⁴ Artículo 2, Ámbito de aplicación: “2. La presente Directiva no se aplicará a las actividades siguientes: j) los servicios sociales relativos a la vivienda social, la atención a los niños y el apoyo a familias y personas temporal o permanentemente necesitadas proporcionados por el Estado, por prestadores encargados por el Estado o por asociaciones de beneficencia reconocidas como tales por el Estado;”

¹⁴⁵ Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. Un marco de calidad para los servicios de interés general en Europa (2011). COM(2011) 900 final.

en la UE que aclara cómo se aplican las normas de la UE a los servicios básicos y cómo estas normas, en caso necesario, se revisan para garantizar que atiendan a las necesidades concretas. Asimismo, fomenta la calidad de los servicios sociales y utiliza los éxitos alcanzados como modelo para otros servicios básicos.

- En 2012, la Decisión 2012/21/EU¹⁴⁶ eliminó el límite de gasto que debe ser notificado en el área de servicios sociales, entre los que se incluyó la vivienda social. La consecuencia inmediata de esto es que las compensaciones proporcionadas por los Estados miembros que hayan definido desde entonces su plan de vivienda social como SIEG estarán sujetas a un control de ayuda estatal menos riguroso.
- En 2013, la Comisión definió las condiciones en las que la compensación por servicio público es compatible con el mercado interior en la “Guía para la aplicación de las normas de la Unión Europea sobre ayudas estatales, contratación pública y el mercado interior a los servicios de interés económico general y, en particular, a servicios sociales de interés general”¹⁴⁷.

El tratamiento de la vivienda en los SIEG-SSIG ha sido objeto de varias propuestas de enmienda, entre ellas una reglamentación sectorial específica para la vivienda dadas sus importantes implicaciones socioeconómicas. Sin embargo, la principal polémica es la definición de vivienda de interés social para las que los SSIG serían de aplicación. Actualmente es “viviendas de protección oficial para ciudadanos desfavorecidos o grupos menos favorecidos socialmente que, por problemas de solvencia, no puedan encontrar vivienda en condiciones de mercado” y viene dada en la decisión de la Comisión de 20 de diciembre de 2011 en relación con las ayudas estatales en forma de compensación por servicio público concedidas a empresas encargadas de la gestión de servicios de interés económico general. Al respecto de esta definición, se hacen dos críticas:

- Por un lado, se aduce¹⁴⁸ que, dado que no hay una definición de “vivienda social” en la UE, la definición aportada por Comisión mencionada en el punto anterior es restrictiva ya que excluye, por ejemplo, a los hogares que residen en viviendas insalubres,

¹⁴⁶ 2012/21/UE: Decisión de la Comisión, de 20 de diciembre de 2011, relativa a la aplicación de las disposiciones del artículo 106, apartado 2, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea a las ayudas estatales en forma de compensación por servicio público concedidas a algunas empresas encargadas de la gestión de servicios de interés económico general [notificada con el número C(2011) 9380] Texto pertinente a efectos del EEE.

¹⁴⁷ SWD(2013) 53 final/2

¹⁴⁸ En esta línea se ha manifestado repetidamente el Parlamento Europeo, Housing Europe, en su Position paper Better EU rules for better services of general interest in housing (marzo de 2016) en <https://www.housingeurope.eu/resource-657/better-eu-rules-for-better-services-of-general-interest-in-housing>

También, el Comité de las Regiones en sus dictámenes sobre “Ayudas estatales y servicios de interés económico general”, de octubre de 2016, punto 41 (ECON-VI/013); El pilar europeo de derechos sociales”, de octubre de 2016 (2017/C 088/12); “Hacia una agenda europea de la vivienda” de diciembre de 2017 (COTER-VI/025)“

inadecuadas o con sobreocupación. Asimismo, constituiría una violación del principio de subsidiariedad al suponer una intromisión en la prerrogativa de los Estados miembros de definir los requisitos específicos de sus respectivos servicios de interés general. Además, se argumenta que en ningún otro SIEG está dirigido a un grupo social específico.

En 2017, la propia Comisión, en su informe sobre la Agenda Urbana para la UE¹⁴⁹ manifestó su receptividad a revisar la definición del grupo destinatario de vivienda social con el objetivo de “mejorar la seguridad jurídica para los inversores en viviendas sociales y asequibles del sector público y privado”.

- Por otro lado, se pide que la UE incluya del sector de la vivienda en su conjunto como un servicio social de interés general al considerarse que el alcance de la problemática de la vivienda excede el alcance mencionado afectando a un amplio grupo de hogares que pueden acceder al mercado, pero en condiciones muy precarias y debiendo dedicar un esfuerzo desproporcionado de sus ingresos. De este modo, se estima que se podría regular el mercado con el objetivo de garantizar viviendas asequibles.

Esta demanda estaría vinculada con la anterior dado que el efecto limitador de la definición de la Comisión estaría afectando también a la capacidad individual de los Estados miembros se extender el alcance de sus SIEG al conjunto del sector de la vivienda.

4.2.2 *Medidas macroprudenciales*

Los fallos del sistema detectados durante la crisis financiera global (noviembre 2008) propiciaron el desarrollo y/o la mejora de las políticas regulatorias y de supervisión financiera destinadas a frenar el comportamiento de asunción de riesgos excesivos y contener el riesgo sistémico en los mercados financieros. Para ello, la Comisión perfiló en una comunicación¹⁵⁰ de 2009 una nueva estructura para la política de supervisión financiera que consta de dos pilares:

- La supervisión macroprudencial, responsable de monitorear y evaluar las amenazas potenciales a la estabilidad financiera resultantes de la evolución macroeconómica y del sistema financiero en su conjunto. Para ello, se creó el Consejo Europeo de Riesgo Sistémico (más adelante renombrada como Junta Europea de Riesgo Sistémico – JERS)
- La supervisión microprudencial, para garantizar la solidez de las empresas individuales y proteger a los consumidores, a cargo de tres nuevas Autoridades Europeas de Supervisión

¹⁴⁹ COM(2017) 657 final

¹⁵⁰ Comunicación de la Comisión "Supervisión financiera europea". Bruselas, 27.5.2009. COM(2009) 252 final

(ESAs): la Autoridad Bancaria Europea, la Autoridad Europea de Valores y Mercados y la Autoridad Europea de Seguros y Pensiones de Jubilación), trabajando en paralelo con una red de supervisores financieros nacionales.

La política macroprudencial actúa, por tanto, a nivel europeo mientras que la microprudencial lo hace principalmente a nivel nacional. No obstante, también la primera es principalmente una responsabilidad de las autoridades nacionales. El alcance de política la macroprudencial en su interacción con la política monetaria es objeto de un intenso debate en la UE. Se podría sintetizar¹⁵¹ señalando que la política monetaria se limita a la fijación de tasas de interés nominales a corto plazo, mientras que la política macroprudencial determina de los requisitos de capital para los bancos.

En el desarrollo de su labor, la JERS ha mostrado su preocupación por las repercusiones que el sector inmobiliario ha demostrado tener en recientes crisis financieras¹⁵², lo que reflejaría que “existe una interacción estrecha entre el sector inmobiliario, los financiadores y otros sectores económicos, así como una información de retorno sólida entre el sistema financiero y la economía real, que agudizan cualquier evolución negativa”. Por ello, ha decidido hacer un seguimiento de la evolución de los mercados de bienes inmuebles residenciales y comerciales, que considera que son los segmentos del sector inmobiliario más importantes a efectos de la estabilidad financiera. Para ello, está trabajando en la definición de un conjunto fiable de indicadores clave con varios objetivos:

- Proveer a los responsables políticos de determinada información pertinente,
- Determinar la acumulación de riesgos sistémicos y a evaluar la posible necesidad de llevar a cabo una intervención macroprudencial.
- Ayudar a determinar si es necesario restringir o facilitar, y en qué circunstancias, el uso de los instrumentos macroprudenciales armonizados que ofrece el derecho de la UE a los prestamistas.
- Orientar a las autoridades nacionales sobre el uso de los instrumentos macroprudenciales nacionales dirigidos a los prestatarios.

4.2.3 *El Semestre europeo*

El Semestre Europeo es el marco para la supervisión y coordinación integradas de las políticas económicas y de empleo en toda la Unión Europea en el marco de la estrategia Europa 2020. En el

¹⁵¹ Alejandro Van der Ghote, Interactions between monetary and macroprudential policies, en ECB – Eurosystem, Research bulletin N°, 56, 26 March 2019. Se puede encontrar en: <https://www.ecb.europa.eu/pub/economic-research/resbull/2019/html/ecb.rb190326~69778dd7e7.en.html#:~:text=To%20keep%20the%20analysis%20simple,of%20capital%20requirements%20for%20banks>.

¹⁵² Recomendación de la Junta Europea de Riesgo Sistémico, de 31 de octubre de 2016, sobre la eliminación de lagunas de datos sobre bienes inmuebles (JERS/2016/14) (2017/C 31/01)

desempeño de esta función, supervisa desde su introducción en 2011 el cumplimiento del Pacto de Estabilidad y Crecimiento, que se ha reforzado con un conjunto de medidas de gobernanza económica. Actualmente, se puede afirmar que se ha convertido en el foro de debate de los desafíos y las amenazas para la política fiscal, económica y de empleo de los países de la UE.

El Semestre Europeo maneja los siguientes indicadores:

- Índice de crecimiento anual, que establece algunas prioridades generales para los Estados miembros. A lo largo de los años, ha ido haciendo más referencia a la vivienda como elemento importante del sistema económico.
- El informe del mecanismo de alerta, que apunta a problemas macroeconómicos, desequilibrios y amenazas potenciales, se basa en los siguientes parámetros e indicadores:
 - Variación en los precios de la vivienda: los aumentos rápidos de los precios reales de la vivienda se consideran una señal de que se están formando burbujas inmobiliarias. El indicador específico utilizado es el porcentaje de cambio año a año (*% y-o-y, year-over-year, change*) en el Índice de precios de la vivienda deflactado, con un umbral del 6%.
 - Deuda del sector privado como % del PIB (consolidado), con un umbral del 133%.: un exceso de deuda privada en relación con el PIB es un signo de fragilidad económica. Dado que el endeudamiento hipotecario suele ser la principal componente de la deuda privada de los hogares en la UE, la relación de este indicador con el mercado de vivienda
 - Deuda del Sector Gobierno General como % del PIB, con un umbral del 60%. A pesar de que esto no está estrictamente relacionado con la vivienda, los desequilibrios encontrados con respecto a este indicador pueden dar lugar a recomendaciones para limitar el gasto público como, por ejemplo, para la vivienda.
- Valor de referencia para el gasto público vinculado a la evaluación de las situaciones presupuestarias de los Estados miembros.
- El análisis de los programas de estabilidad (para los países de la zona euro) y convergencia (para los países fuera de la zona euro) de los Estados miembros y las subsiguientes recomendaciones en sus dos vertientes, preventiva y correctora.

El Semestre europeo utiliza, por tanto, políticas blandas, dado que su modo de operar es mediante la emisión informes con carácter recomendaciones. No obstante, estas políticas pueden devenir

en medidas duras por el incumplimiento de alguno de los indicadores, poniéndose entonces en marcha procedimientos como es de déficit excesivo o el de desequilibrios macroeconómicos.

Por último, como se ha comentado anteriormente, la Comisión, en su Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento de noviembre de 2017¹⁵³, incorporó el Pilar, entonces recientemente refrendado, como punto de referencia del Semestre Europeo. En 2019, Ursula von der Leyen,, en su programa de candidatura para la presidencia de la Comisión¹⁵⁴, propuso la integración de los Objetivos de desarrollo sostenible de Naciones Unidas en el Semestre europeo, propuesta que se materializó en 2020.

4.2.4 Otras medidas

Otras medidas de carácter económico adoptadas por la UE son:

- IVA REDUCIDO PARA LAS VIVIENDAS SOCIALES.

El Consejo estableció en 2006, en su directiva¹⁵⁵ relativa al sistema común del impuesto sobre el valor añadido, la posibilidad de aplicar tipos reducidos del Impuesto sobre el Valor Añadido (IVA) las entregas de una serie de bienes y a las prestaciones de servicios (listados en el Anexo III) entre los que se encuentra el “suministro, construcción, renovación y transformación de viviendas proporcionadas en el marco de la política social”.

- PROYECTO DE INCLUSIÓN DE LOS COSTES RELACIONADOS CON LAS VIVIENDAS OCUPADAS POR SUS PROPIETARIOS (VOP) EN EL IPCA.

En la reciente revisión de la estrategia del BCE ¹⁵⁶ (2022), su Consejo de Gobierno confirmó que el Índice Armonizado de Precios de Consumo (IAPC) sigue siendo la medida adecuada para evaluar la consecución del objetivo de estabilidad de precios. Sin

¹⁵³ Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Consejo, al Banco Central Europeo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones y al Banco Europeo de Inversiones. Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento 2018. COM(2017) 690 final. Bruselas, 22.11.2017

En el documento la Comisión determina las prioridades económicas y sociales de la UE para el siguiente año y presenta su punto de vista de sobre las prioridades de actuación que los Estados miembros deben tomar en consideración a la hora de elaborar sus políticas económicas.

¹⁵⁴ Von der Leyen, U.. A Union that strives for more. My agenda for Europe.(2019). Se puede consultar en: https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/political-guidelines-next-commission_en.pdf

¹⁵⁵ Directiva 2006/112/CE del Consejo, de 28 de noviembre de 2006, relativa al sistema común del impuesto sobre el valor añadido, artículo 98.

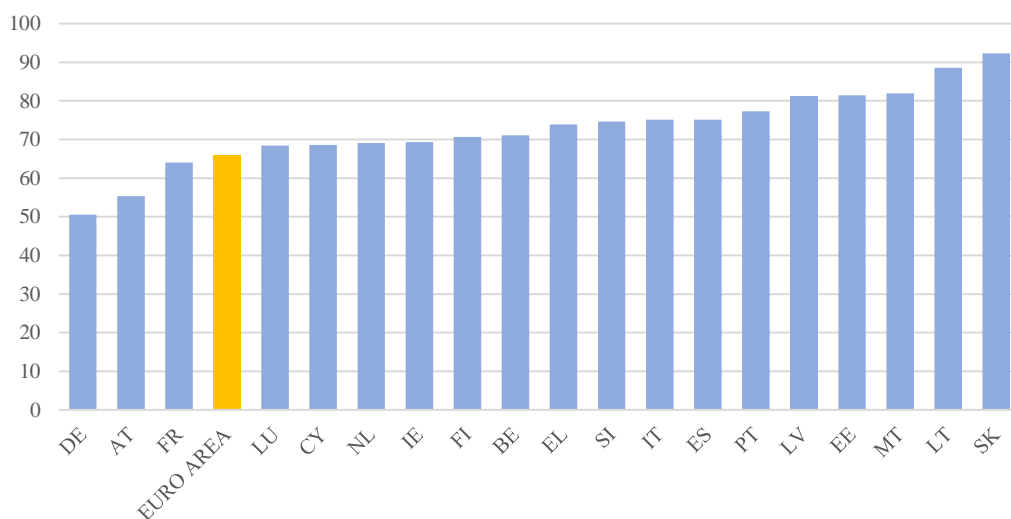
¹⁵⁶ Se puede consultar en: https://www.ecb.europa.eu/home/search/review/html/ecb.strategyreview_monopol_strategy_statement.en.html.

Para una explicación detallada, se puede consultar el artículo “Owner-occupied housing and inflation measurement”, preparado por Martin Eiglsperger, Rodolfo Arioli, Bernhard Goldhammer, Eduardo Gonçalves and Omiros Kouvavas y publicado como parte del ECB Economic Bulletin, Issue 1/2022. Se puede encontrar en: https://www.ecb.europa.eu/pub/economic-bulletin/articles/2022/html/ecb.ebart202201_01~f643aad55c.en.html

embargo, reconoció que la inclusión de los costes relacionados con las VOP en el IPCA podía representar mejor la tasa de inflación relevante para los hogares. Dado que se trata de un proyecto plurianual, el Consejo de Gobierno ha establecido que, mientras tanto, en sus evaluaciones de política monetaria tendrá en cuenta las medidas de inflación que incluyen estimaciones iniciales del coste de las VOP.

Esta decisión, que será implantada en la medida de lo posible desde el punto de vista estadístico, mejorará el IAPC como indicador de la inflación y aumentará su representatividad y comparabilidad entre países. Su impacto será considerable al oscilar la proporción de población residiendo en VOP entre aproximadamente el 50 % y el 90 %, con tasas cercanas o superiores al 70 % en 16 de los 19 países de la zona euro:

GRÁFICA 8: RATIOS DE PROPIEDAD DEL HOGAR EN PAÍSES DE LA ZONA EURO, 2020
(porcentajes de población)



Fuente: elaboración propia sobre datos de Eurostat (EU-SILC survey - ILC_LVHO02)

4.3 FONDOS DE LA UE

Los programas y fondos de la UE financiados con cargo al marco financiero plurianual (MFP) 2021-2027 de la UE y al plan de recuperación NextGenerationEU ocupan un lugar preeminente en la acción en materia de vivienda. Se analizan a continuación las referencias a la vivienda contenidas en ellos. Para ello, se va a realizar un análisis por rúbricas¹⁵⁷ y bloques, incluyendo en un epígrafe aparte el bloque relativo a Recuperación y resiliencia, que incluye el grueso de los fondos NextGenerationEU:

¹⁵⁷ Se mencionarán únicamente aquellas en las que aparezcan referencias a la vivienda de entre las siete de que consta el MFP:

4.3.1 Rúbrica 1: Mercado único, innovación y economía digital

En el bloque Inversiones estratégicas europeas, de la rúbrica 1, se encuentra el programa InvestEU. En línea con el Fondo Europeo para Inversiones Estratégicas (FEIE)¹⁵⁸, el eje central del plan Juncker que se puso en marcha en julio de 2015 para movilizar la inversión pública y privada en la UE, InvestEU¹⁵⁹ establece una garantía presupuestaria de la UE por valor de 26,2 millardos de euros, con el objetivo de movilizar 372 millardos de euros. Ello se deberá conseguir a través del aumento de la capacidad de asunción de riesgos del Grupo del Banco Europeo de Inversiones (BEI) y de los bancos y entidades nacionales de fomento y de otras entidades gestoras asociadas. Los Estados miembros podrán ejecutar parte de sus planes en el marco del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia. En cuanto a las referencias a la vivienda, se pueden encontrar en dos de los cuatro ejes de actuación¹⁶⁰ en los que se estructura:

- Infraestructuras sostenibles, en relación con la eficiencia energética y proyectos de renovación de edificios centrados en el ahorro de energía y la integración de edificios en una fuente de energía conectada, almacenamiento, sistema digital y de transporte, mejorando los niveles de interconexión de la infraestructura energética
- Inversión social y capacidades, en la que se incluye la financiación de viviendas sociales y residencias de estudiantes.

4.3.2 Rúbrica 2: Cohesión y valores

Las líneas maestras política de cohesión para 2021-2027¹⁶¹ están en consonancia con los grandes temas tratados por la UE en las últimas décadas: la promoción de la convergencia económica, social y territorial, mediante una competitividad sostenible, la investigación e innovación, la transición digital, los objetivos del Pacto Verde Europeo y la promoción del Pilar Europeo de Derechos Sociales. La normativa de los fondos de cohesión para este periodo es una transposición de estas preocupaciones a cinco objetivos políticos¹⁶² de entre los cuales es responsabilidad de cada EM definir las que serán sus

¹⁵⁸ Se puede ampliar la información en: <https://www.consilium.europa.eu/es/policias/investment-plan/strategic-investments-fund/#:~:text=El%20Fondo%20Europeo%20para%20Inversiones,plazo%20en%20la%20Uni%C3%B3n%20Europea>.

¹⁵⁹ Reglamento (UE) 2021/523 del Parlamento Europeo y del Consejo de 24 de marzo de 2021 por el que se establece el Programa InvestEU y se modifica el Reglamento (UE) 2015/1017

¹⁶⁰ Ibid. Art. 8. Son los siguientes: infraestructuras sostenibles, investigación, innovación y digitalización, pymes e inversión social y capacidades.

¹⁶¹ Los fondos asociados a la política de cohesión, FEDER, FSE+ y Cohesión, suponen cerca de un tercio del presupuesto total de la UE para el período 2021-2027.

¹⁶² Reglamento (UE) 2021/1060 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de junio de 2021, por el que se establecen las disposiciones comunes relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo Plus, al Fondo de Cohesión, al Fondo de Transición Justa y al Fondo Europeo Marítimo, de Pesca y de Acuicultura, así como las normas financieras para dichos Fondos y para el Fondo de Asilo, Migración e Integración, el Fondo de Seguridad Interior y el Instrumento de Apoyo Financiero a la Gestión de Fronteras y la Política de Visados.

prioridades, teniendo en cuenta que deben alinearse con las principales recomendaciones políticas de la UE y del Semestre Europeo. En cuanto a las referencias a la vivienda en reglamentos de los fondos asociados a la política de cohesión, se encuentra distribuidas en dos bloques. Por una parte, en el bloque Desarrollo regional y cohesión aparecen referencias en:

- Fondo Europeo de desarrollo regional (FEDER) y Fondo de Cohesión (FC))¹⁶³.
 - En el objetivo político 2: relativo a una Europa más verde, se establece como objetivo específico el apoyo a las mejoras en la eficiencia energética de viviendas y edificios para contribuir a contar con un parque inmobiliario descarbonizado a más tardar en 2050, reduciendo así el consumo de energía y promoviendo el ahorro para los hogares afectados por la pobreza energética.
 - En el objetivo político 4, relativo a una Europa más social e inclusiva, se establece como objetivo específico el fomento de la inclusión socioeconómica para las familias con bajos ingresos y los colectivos menos favorecidos a través de actuaciones integradas que incluyan la vivienda y los servicios sociales, en consonancia con el principio 19 del Pilar Europeo de Derechos Sociales. Un según objetivo específico es el fomento de la integración socioeconómica de nacionales de terceros países, en particular los migrantes, a través de actuaciones integradas, como por ejemplo la vivienda y los servicios sociales,
 - El Reglamento también establece¹⁶⁴ que al menos el 8 % de los recursos del FEDER a escala nacional correspondientes al objetivo de inversión en empleo y crecimiento, que no sean para asistencia técnica, se deberán destinar a desarrollo urbano sostenible en una o varias de las modalidades a que se refiere el artículo 28 del

CAPÍTULO II . Objetivos políticos y principios que rigen la ayuda de los Fondos, Artículo 5. Objetivos políticos: El FEDER, el FSE+, el Fondo de Cohesión y el FEMPA prestarán su apoyo a los siguientes objetivos políticos:

- a) una Europa más competitiva e inteligente, promoviendo una transformación económica innovadora e inteligente y una conectividad regional a las tecnologías de la información y de las comunicaciones;
- b) una Europa más verde, baja en carbono, en transición hacia una economía con cero emisiones netas de carbono y resiliente, promoviendo una transición energética limpia y equitativa, la inversión verde y azul, la economía circular, la mitigación y adaptación al cambio climático, la prevención y gestión de riesgos y la movilidad urbana sostenible;
- c) una Europa más conectada, mejorando la movilidad;
- d) una Europa más social e inclusiva, por medio de la aplicación del pilar europeo de derechos sociales;
- e) una Europa más próxima a sus ciudadanos, fomentando el desarrollo integrado y sostenible de todo tipo de territorios e iniciativas locales.

¹⁶³ Estos fondos se tratan conjuntamente al serlo el reglamento que los regula: Reglamento (UE) 2021/1058 del Parlamento Europeo y del Consejo de 24 de junio de 2021 relativo al Fondo Europeo de Desarrollo Regional y al Fondo de Cohesión.

¹⁶⁴ Artículo 11, Desarrollo urbano sostenible, epígrafe 2

reglamento de disposiciones comunes de los fondos¹⁶⁵. En dicho artículo, relativo al Desarrollo territorial integrado, podría entenderse implícitamente que la inversión en vivienda social cabría en la tercera modalidad “otro instrumento territorial de apoyo a iniciativas concebidas por el Estado miembro”.

- Por último, es interesante señalar la clara prescripción de que el Fondo de Cohesión no podrá apoyar la inversión en vivienda, salvo para la promoción de la eficiencia energética o del uso de energías renovables¹⁶⁶.
- REACT-EU¹⁶⁷ aporta recursos adicionales procedentes del Instrumento de Recuperación en calidad de Ayuda a la Recuperación para la Cohesión y los Territorios de Europa a fin de prestar asistencia para favorecer la reparación de la crisis en el contexto de la pandemia de COVID-19 y sus consecuencias sociales y para preparar una recuperación verde, digital y resiliente de la economía. Aunque su Reglamento no hace referencia específica a la vivienda, se sobreentiende dada la idea de REACT-UE de otorgar la máxima flexibilidad a los Estados miembros para asignarlos dentro de los programas operativos financiados por el FEDER o el FSE.

En el bloque “Invertir en las personas, la cohesión social y los valores”, aparece el Fondo social europeo plus (FSE+)¹⁶⁸. En su Objetivo específico k) del objetivo político 4, se incluye el acceso a la vivienda en el contexto de la mejora de la igualdad y la oportunidad del acceso a unos servicios de calidad, sostenibles y asequibles.

4.3.3 *Rúbrica 2: Recuperación y resiliencia*

El Mecanismo de recuperación y resiliencia (MRR) incluido en la rúbrica 2, es la pieza clave del plan de recuperación y resiliencia de la UE tras la pandemia del COVID-19. Consiste en dos paquetes de ayudas, uno de subvenciones y otro de préstamos, para que los Estados miembros acometan las

¹⁶⁵ Reglamento (UE) 2021/1060 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de junio de 2021, por el que se establecen las disposiciones comunes relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo Plus, al Fondo de Cohesión, al Fondo de Transición Justa y al Fondo Europeo Marítimo, de Pesca y de Acuicultura, así como las normas financieras para dichos Fondos y para el Fondo de Asilo, Migración e Integración, el Fondo de Seguridad Interior y el Instrumento de Apoyo Financiero a la Gestión de Fronteras y la Política de Visados

¹⁶⁶ Reglamento (UE) 2021/1058, Artículo 7. Exclusión del alcance de la ayuda del FEDER y del Fondo de Cohesión

¹⁶⁷ Reglamento (UE) 2020/2221 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de diciembre de 2020, por el que se modifica el Reglamento (UE) n.o 1303/2013 en lo que respecta a los recursos adicionales y las disposiciones de ejecución a fin de prestar asistencia para favorecer la reparación de la crisis en el contexto de la pandemia de COVID-19 y sus consecuencias sociales y para preparar una recuperación verde, digital y resiliente de la economía (REACT UE)

¹⁶⁸ Reglamento (UE) 2021/1057 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de junio de 2021, por el que se establece el Fondo Social Europeo Plus (FSE+) y por el que se deroga el Reglamento (UE) n.o 1296/2013

inversiones y reformas que estimen necesarias para mitigar las consecuencias económicas y sociales provocadas por la pandemia, así como para acelerar la digitalización de sus economías¹⁶⁹.

Para poder beneficiarse del apoyo del Mecanismo, los Estados miembros deben presentar sus planes de recuperación y resiliencia a la Comisión según unas directrices establecidas en la correspondiente guía¹⁷⁰, con reformas y proyectos de inversión pública que puedan ser implementados hasta 2026. Los planes deben abordar los retos señalados en el Semestre Europeo, en particular, en las recomendaciones específicas por país de 2019 y 2020 adoptadas por el Consejo. Paralelamente, deben impulsar las transiciones ecológica y digital y los otros cuatro pilares definidos para el Mecanismo (crecimiento inteligente, sostenible e inclusivo; cohesión social y territorial; salud y resiliencia económica, social e institucional; políticas para la nueva generación).

Como apoyo para la aplicación del MRR, se ha establecido el Instrumento de apoyo técnico¹⁷¹, cuyo objetivo general es la promoción de la cohesión económica, social y territorial de la UE, mediante un apoyo a los esfuerzos de los Estados miembros por acometer reformas. En este sentido, los objetivos específicos del Instrumento son, por un lado, la ayuda a las autoridades nacionales a diseñar, desarrollar y acometer reformas; por otro, la preparación, modificación, aplicación y revisión de planes de recuperación y resiliencia¹⁷².

En cuanto a las referencias a la vivienda, están las siguientes:

- La Guía para los planes de recuperación y resiliencia identifica los siguientes ejemplos:
 - Dentro del pilar de transición ecológica, cada EM debe dedicar al menos el 37 % de la asignación total de su plan de recuperación y resiliencia a medidas que contribuyan a los objetivos climáticos, materializadas en la ola de renovación de edificios residenciales, viviendas sociales y asequibles y edificios públicos o privados (con un enfoque en escuelas y hospitales), en línea con la Estrategia de Crecimiento Anual Sostenible 2021¹⁷³.
 - En cuanto al pilar de cohesión social y territorial, las viviendas sociales.
- Dado que las recomendaciones del Semestre europeo deben ser consideradas para la

¹⁶⁹ Reglamento (UE) 2021/241 del Parlamento Europeo y del Consejo de 12 de febrero de 2021 por el que se establece el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia

¹⁷⁰ European Commission. Commission staff working document. Guidance to member states recovery and resilience plans. Brussels, 22.1.2021. SWD(2021) 12 final. Part 2/2

¹⁷¹ Reglamento (UE) 2021/240 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 10 de febrero de 2021, por el que se establece un instrumento de apoyo técnico

¹⁷² Se puede acceder a una explicación sintética del Instrumento en: https://ec.europa.eu/info/funding-tenders/find-funding/eu-funding-programmes/technical-support-instrument/technical-support-instrument-tsi_es

¹⁷³ COM(2020) 575 final

elaboración de los planes de recuperación y resiliencia, aquellas referencias a la vivienda deberán ser tenidas en cuenta por los Estados miembros. Como la vivienda no es un tema competencial de la UE, ello podría traer problemas en relación con el cumplimiento de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad del Mecanismo. Sin embargo, la lógica subyacente del MRR permite cumplir con ambos principios a través de una doble vía:

- se parte de que los objetivos del MRR no pueden ser alcanzados de manera suficiente por los Estados miembros, sino que pueden lograrse mejor a escala de la UE, y de que la acción requerida no excede de lo necesario para alcanzar los objetivos de los Tratados. Por tanto, la UE puede adoptar medidas, de acuerdo con el artículo 5 del TFUE;
- por otro lado, el apoyo se proporciona en respuesta a solicitudes de carácter voluntario por parte los Estados miembros, lo que da un carácter de cooperación consensuada a la acción de la UE.

4.3.4 Rúbrica 3: Recursos naturales y medio ambiente

El bloque Medio ambiente y Acción por el Clima de la rúbrica 3, incluye el Fondo de transición justa (FTJ)¹⁷⁴. Es un nuevo instrumento financiero en el ámbito de la política de cohesión cuyo objetivo es prestar apoyo a los territorios que se enfrentan a retos socioeconómicos graves derivados del proceso de transición a la neutralidad climática en el contexto de la aplicación del Pacto Verde Europeo. En relación con la vivienda, el FTJ apoyará inversiones como las que contribuyen a reducir la pobreza energética, principalmente mejorando la eficiencia energética del parque de viviendas, prestando la debida atención a las viviendas sociales.

4.3.5 Resumen de fondos asignados

La compleja reglamentación de los fondos de la UE, junto con su dispersión y la flexibilidad permitida a los Estados miembros para configurar su uso, de modo que se pueda adaptar a las necesidades y programas políticos de cada uno, impide hacer estimaciones de las inversiones en vivienda, pudiéndose solo calcularse a posteriori sobre la base de datos reales de inversiones efectivas. No obstante, es interesante conocer ordenes de magnitud de los fondos europeos como potenciales financiadores la vivienda y poder comparar las cifras con las inversiones de los Estados miembros.

¹⁷⁴ Reglamento (UE) 2021/1056 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de junio de 2021, por el que se establece el Fondo de Transición Justa

En relación con el Marco financiero plurianual (MFP) 2021-2027, se aprecia en las siguientes tablas que la potencial inversión en vivienda proviene en un alto porcentaje (93,55%) de la rúbrica 2, Cohesión, resiliencia y valores que, a su vez, constituye cerca del 60% del presupuesto de la UE. En cuanto a las cifras totales, los fondos que podrían estar vinculados con la vivienda (372,7 billones de euros) constituyen en torno al 30% del presupuesto total.

TABLA 8: MARCO FINANCIERO PLURIANUAL (MFP) 2021-2027 Y FONDOS NEXT.GENERATION.EU (NGEU)

RÚBRICAS	MFP 2021-2027	NGEU	TOTAL	% TOTAL
1. MERCADO ÚNICO, INNOVACIÓN Y ECONOMÍA DIGITAL	149,5	11,5	161,0	7,98%
2. COHESIÓN, RESILIENCIA Y VALORES	426,7	776,5	1.203,2	59,63%
3. RECURSOS NATURALES Y MEDIO AMBIENTE	401,0	18,9	419,9	20,81%
4. MIGRACIÓN Y GESTIÓN DE LAS FRONTERAS	25,7		25,7	1,27%
5. SEGURIDAD Y DEFENSA	14,9		14,9	0,74%
6. VECINDAD Y RESTO DEL MUNDO	110,6		110,6	5,48%
7. ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EUROPEA	82,5		82,5	4,09%
TOTAL	1.210,9	806,9	2.017,8	100,00%

Importes en billones de EUR, a precios corrientes en noviembre de 2020. Los precios corrientes se calculan aplicando anualmente un deflactor fijo del 2 % a los importes a precios de 2018.

Fuente: Elaboración propia sobre datos de la Comisión Europea

TABLA 9: FONDOS RELACIONADO CON LA VIVIENDA EN EL MARCO FINANCIERO PLURIANUAL 2021-2027 Y FONDOS NEXT.GENERATION.EU (EU-27)

RÚBRICAS	MFP 2021-2027	NGEU	TOTAL	% TOTAL
1. MERCADO ÚNICO, INNOVACIÓN Y ECONOMÍA DIGITAL	3,0	6,1	9,1	2,07%
- InvestEU	3,0	6,1	9,1	2,07%
2. COHESIÓN, RESILIENCIA Y VALORES	361,3	50,6	411,9	93,55%
- Fondo Europeo de desarrollo regional (FEDER)	226,1		226,1	51,35%
- Fondo de Cohesión (FC) (*)	36,7		36,7	8,34%
- React-EU		50,6	50,6	11,49%
- Fondo social europeo plus (FSE+) (**)	98,5		98,5	22,37%
3. RECURSOS NATURALES Y MEDIO AMBIENTE	8,4	10,9	19,3	4,38%
- Fondo de transición justa (FTJ)	8,4	10,9	19,3	4,38%
TOTAL	372,7	67,6	440,3	100,00%

(*) Se ha descontado del total la contribución al Mecanismo Conectar Europa – Transporte

(**) Se ha descontado del total la parte correspondiente a empleo e innovación social

Importes en billones de EUR, a precios corrientes en noviembre de 2020. Los precios corrientes se calculan aplicando anualmente un deflactor fijo del 2 % a los importes a precios de 2018.

Fuente: Elaboración propia sobre datos de la Comisión Europea

En cuanto a los fondos del Mecanismo de recuperación y resiliencia, el formato de planes nacionales configurados por los Estados miembros imposibilita las estimaciones. Al respecto, Housing Europe, en su informe “Impact of the Recovery Plans on the Social and Affordable Housing Sector”, de noviembre de 2021¹⁷⁵, estima que hasta esa fecha los presupuestos de renovación de vivienda de los planes nacionales de los Estados miembros alcanzan al menos 47,2 millardos de euros y los de acceso a la vivienda, 5,0 millardos, que totalizan 52,2 millardos de euros de inversión en vivienda, cifra escasa en comparación con las estimaciones de las necesidades de inversión actuales (que, como se ha comentado anteriormente, era de 57 millardos de euros anuales, hasta completar un 0,4% del PIB de los Estados miembros, lo que supone una inversión de 342 millardos hasta 2026).

Estas cifras, permiten una caracterización de la financiación pública de la vivienda en la UE:

- Muestran el enorme potencial de la financiación europea frente a las inversiones de los Estados miembros (23,52 millardos en 2020¹⁷⁶).
- A la ya constatada insuficiencia de la inversión pública en viviendas sociales y viviendas asequibles por parte de los Estados miembros, se suma la infrautilización de los fondos europeos. Las causas pueden ser variadas: la priorización de otros temas, la falta de capacidad de gestión o problemas relacionados con aspectos no financieros (disponibilidad de suelo edificable, trabas burocráticas etc.).
- Muestran la priorización de la inversión en renovación de viviendas frente a la edificación de viviendas sociales y viviendas asequibles, que probablemente refleja la priorización de los temas relacionados con la eficiencia energética en el MFP y especialmente en NextGenerationEU

4.4 BANCO EUROPEO DE INVERSIONES (BEI)

El BEI tiene como misión¹⁷⁷ “contribuir al desarrollo equilibrado y estable del mercado interior en interés de la Unión, recurriendo a los mercados de capitales y a sus propios recursos” en combinación con acciones de los fondos estructurales y otros instrumentos financieros de la UE (p. ej., InvestEU).

¹⁷⁵ Se puede consultar en: <https://www.housingeurope.eu/resource-1635/impact-of-the-recovery-plans-on-the-social-and-affordable-housing-sector>

¹⁷⁶ Eurostat, General government expenditure by function (COFOG) [GOV_10A_EXP], Housing development (GF-0601).

¹⁷⁷ Art. 309, TFUE

El BEI¹⁷⁸ es flexible en términos de su enfoque de financiación y tiene diferentes productos disponibles, incluyendo financiación empresarial y de proyectos, estructuras de financiación pública/privada/PPP y, esporádicamente, capital de deuda (*debt equity*). El Fondo Europeo Fondo para Inversiones Estratégicas (EFSI), conocido como el Plan Juncker, permite al BEI aceptar niveles más altos de riesgo, por ejemplo, al prestar a empresas de viviendas sociales y asequibles con calificaciones más bajas.

En cumplimiento de esta misión, el BEI tiene una línea de trabajo de financiación y promoción de la inversión en viviendas sociales y asequibles. Para ello, presta directamente a proveedores de vivienda social y asequible. Pero más comúnmente, su financiación se distribuye a través de intermediarios financieros con fines especiales que gestionan la inversión en vivienda en los Estados miembros¹⁷⁹. Esta financiación constituye un elemento importante de los 150 millardos de euros en préstamos relacionados con temas urbanos. Al respecto, el BEI justifica esta política de vivienda sobre dos consideraciones¹⁸⁰:

- hay fallos en el mercado para la provisión de viviendas dignas, seguras y energéticamente eficientes para personas de bajos ingresos y poblaciones marginadas, que el BEI achaca a mercados incompletos o faltantes (*incomplete or missing markets*) y a fallos de coordinación.
- existe una razón de equidad social para proporcionar a todos una vivienda digna, para reducir desigualdad en la sociedad y desactivar las tensiones sociales potenciales.

En el desarrollo de su política de vivienda, el BEI ha encontrado que los límites entre vivienda social y asequible no son demasiado claros, pudiendo variar de un EM a otro. Por ello, define operativamente la vivienda asequible como aquella está dirigida a hogares cuyos ingresos son demasiado altos para tener derecho a una vivienda social, pero no lo suficiente para comprar una propiedad en el mercado libre. En este sentido, dado que principalmente financia vivienda social y vivienda asequible en alquiler¹⁸¹, el BEI ha necesitado compensar esta falta de claridad mediante un procedimiento de selección propio:

¹⁷⁸ European Investment Bank, Statute and other Treaty provisions. Version dated 1 March 2020

¹⁷⁹ Asociaciones de vivienda; ciudades y empresas municipales; proveedores de viviendas sociales y asequibles aprobados/regulados; bancos promocionales nacionales y locales; organizaciones financieras dedicadas respaldadas por gobiernos; bancos comerciales e intermediarios financieros.

¹⁸⁰ European Investment Bank Group. Social and affordable housing. Overview 2020

¹⁸¹ También financia: alojamientos de refugiados y centros de recepción, e infraestructura asociada y costos de puesta en marcha (normalmente proporcionados durante un proceso de asilo); alojamiento para estudiantes y aprendices; residencias de ancianos y centros de asistencia.

El BEI no financia viviendas a precio de mercado (libre), que no responda a políticas públicas específicas o que aborden brechas en el mercado. Tampoco financia el desarrollo de viviendas no planificadas, el financiamiento hipotecario y el desarrollo inmobiliario especulativo. La vivienda a precio de mercado y la vivienda en venta están excluidas excepto en casos específicos (por ejemplo, eficiencia energética).

1. Recibe solicitudes de financiación de promotores de vivienda social a través de su red de oficiales de préstamo y oficinas locales;
2. Filtra y se evalúa estas solicitudes por su calidad y aptitud para ser financiable;
3. Verifica los proyectos de viviendas sociales y asequibles con respecto a sus criterios de elegibilidad, relacionados con los ingresos de los solicitantes objetivo y otros criterios sociales, tales como criterio de establecimiento de rentas, administración de listas de espera, transparencia en el proceso de asignación, funcionamiento del mercado entre proveedores públicos y privados, problemas potenciales de ayuda estatal y asuntos relacionados con las adquisiciones para la construcción de viviendas. Cuando alguno de estos elementos no cumple con los criterios, el Banco puede incorporar salvaguardas apropiadas para proyectos específicos y brinda asesoramiento si es necesario.

4.5 INICIATIVAS

La UE ha desarrollado varias iniciativas que abordan el tema del acceso a la vivienda que se tratan en los siguientes apartados. Existen otras que abordan indirectamente aspectos relacionados con la vivienda, pero no específicamente con la problemática del acceso a la vivienda, por lo que no van a ser contempladas en el presente documento. Entre estas últimas, están:

- Programas de investigación e innovación, como el programa BUILD (orientado a la eficiencia energética de los edificios) o la nueva Bauhaus Europea (foro de investigación sobre nuevas soluciones a la problemática de las ciudades), financiadas con fondos Horizon Europe¹⁸² entre otros.
- La componente Cooperación Interregional¹⁸³ del programa Interreg, englobado en la cooperación territorial europea como parte de la política regional y de cohesión, tiene una serie de programas de temática territorial y urbana con potenciales implicaciones en el tema de la vivienda:
 - ESPON 2020, programa de información y apoyo al desarrollo de las regiones, así como las políticas nacionales de desarrollo, en línea con la Política de cohesión de la UE;

¹⁸² Se puede ampliar información en: https://research-and-innovation.ec.europa.eu/funding/funding-opportunities/funding-programmes-and-open-calls/horizon-europe_en

¹⁸³ Se puede ampliar información en: <https://interreg.eu/strand-of-cooperation/interreg-c-interregional-cooperation/>

- INTERACT, plataforma para el intercambio de conocimientos e identificación y difusión de buenas prácticas;
 - INTERREG EUROPE, proporciona ayuda a los gobiernos regionales y locales de toda Europa a desarrollar y aplicar mejores políticas;
 - URBACT, plataforma orientada a la coordinación entre ciudades para el desarrollo de soluciones integradas para desafíos urbanos comunes.
- Por último, la Iniciativa urbana europea¹⁸⁴ es un nuevo programa de la UE que tratará de ofrecer un apoyo a las ciudades en el contexto de la Política de Cohesión. Este programa incluirá las Acciones Urbanas Innovadoras (UIA) y dará soporte a la Agenda Urbana.

4.5.1 *Agenda Urbana: Asociación de vivienda (“Housing Partnership”)*

La Agenda Urbana de la UE conforma la herramienta de trabajo de lo que se podría considerar como política urbana de la UE. Se puso en funcionamiento a partir del Pacto de Ámsterdam en 2016 con la intención de promover un conjunto coherente de acciones destinadas a desarrollar la dimensión urbana tanto de las políticas nacionales como de las de la UE. Para ello, plantea una nueva forma de gobernanza multinivel participada por las instituciones de la UE, los Estados Miembros, las ciudades y otros actores interesados. Asimismo, recoge e incardina el conjunto de iniciativas comunitarias relacionadas con los temas urbanos como Acciones Urbanas Innovadoras, Programa URBACT, JPI Urban Europe (Joint Programming Initiative, sobre investigación en temas urbanos), Programa ESPON etc.

Su desarrollo operativo se realiza a través de los denominados asociaciones temáticas o “partenariados” (*partnerships*) que incorporan a sus respectivos ámbitos de trabajo los tres instrumentos clave de las políticas comunitarias: mejor regulación, mejor intercambio de conocimiento y mejor financiación. De los catorce partenariados temáticos iniciados hasta la fecha, el referido a la Vivienda fue uno de los primeros que se establecieron¹⁸⁵ en el propio Pacto de Ámsterdam, con los objetivos de “tener viviendas asequibles de buena calidad. La atención se centrará en la vivienda pública asequible, las normas sobre ayudas estatales y la política general de vivienda” (trad. propia). Al respecto, es interesante señalar que las acciones previstas en su plan de acción¹⁸⁶ (diciembre de 2018) cubren en buena medida las preocupaciones sobre la vivienda en seno de la UE:

¹⁸⁴ Para más información, se puede consultar el documento Explanatory Memo: European Urban Initiative- Post 2020, Article 104(5) Cpr Proposal And Article 10 Erdf/Cf Proposal, en https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/brochure/explanatory_memo_eui_post_2020_en.pdf

¹⁸⁵ Establishing the Urban Agenda for the EU: “Pact of Amsterdam” (2016). B Initial list of Priority Themes

¹⁸⁶ Se puede encontrar en: https://ec.europa.eu/futurium/en/system/files/ged/final_action_plan_euua_housing_partnership_december_2018_1.pdf

TABLA 10: ACCIONES PREVISTAS EN EL PLAN DE ACCIÓN DEL PARTENARIADO DE VIVIENDA (AGENDA URBANA)

1. MEJOR REGULACIÓN:	
Acción N° 1:	Orientación sobre regulación comunitaria y ayudas públicas a la vivienda;
Acción N° 2:	Desarrollo de capacidades para la aplicación de las normas de ayuda estatal en el sector de la vivienda asequible a nivel ciudad;
Acción N° 3:	Revisión de la decisión SIEG con respecto al alcance de la definición de vivienda social.
2. MEJOR INTERCAMBIO DE CONOCIMIENTO:	
Acción N° 4:	Base de datos de buenas prácticas en vivienda asequible;
Acción N° 5:	Orientación política para la oferta de vivienda social y asequible en Europa;
Acción N° 6:	Programa de intercambio de profesionales de la vivienda urbana;
Acción N° 7:	Sistema de seguimiento de la vivienda asequible en la Unión Europea;
Acción N° 8:	Intercambio sobre vivienda asequible a nivel de los Estados miembros;
Acción N° 9:	Recomendaciones sobre la mejora de los datos del mercado de la vivienda urbana de la UE;
Acción N° 10:	Recomendaciones sobre la mejora de los datos del nexo entre género, pobreza y energía de la UE.
3. MEJOR FINANCIACIÓN:	
Acción N° 11:	Recomendaciones sobre la financiación de la UE para viviendas asequibles;
Acción N° 12:	Recomendaciones sobre el Semestre Europeo y la vivienda asequible.

4.5.2 Plataforma europea para combatir el sinhogarismo

En junio de 2021, la Comisión Europea lanzó, a través de la Declaración de Lisboa¹⁸⁷, la Plataforma Europea para la Lucha contra el Sinhogarismo Se hizo en el marco del plan de acción del Pilar Europeo de los Derechos Sociales y con la colaboración de FEANTSA¹⁸⁸. con el objetivo de desencadenar el diálogo, facilitar el aprendizaje mutuo, mejorar la base de evidencia, y fortalecer la cooperación entre los diferentes actores involucrados en la lucha contra el sinhogarismo en la UE.

El Fondo Social Europeo (FSE +) será el principal instrumento de financiación de la plataforma, a través del mínimo del 25% de los recursos asignados por el Fondo a los Estados miembros que deberán destinar a inclusión social. Además, se podrá movilizar financiación para proyectos de vivienda social y asequible en el marco del FEDER, InvestEU (a través de su ventana temática de inversión social y habilidades), así como en el marco de los planes nacionales de recuperación y resiliencia financiados a través del Programa Next Generation EU. Además, la OCDE proporcionará análisis de datos y, en particular, desarrollará indicadores que monitoreen el acceso a la vivienda asequible y de calidad, así como los problemas de la falta de vivienda y exclusión de la vivienda en los Estados miembros.

¹⁸⁷ Declaración de Lisboa sobre la Plataforma europea para combatir el sinhogarismo. Lisboa, 21 de junio de 2021.

¹⁸⁸ Federación Europea de Organizaciones Nacionales que trabajan con las Personas Sin Hogar

La Plataforma, en su programa de acción¹⁸⁹, establece que la Comisión:

- apoyará el seguimiento del sinhogarismo, a través del Semestre Europeo y el Comité de Protección Social, con miras a proporcionar una visión cuantitativa y evaluación cualitativa del progreso realizado,
- fortalecerá el trabajo analítico y la recopilación de datos para promover políticas e iniciativas basadas en evidencia que aborden la falta de vivienda, entre otras medidas, mediante:
 - la puesta en marcha de una iniciativa de conteo (“Point in Time Count”) coordinada a nivel de la UE sobre personas sin hogar, a través de la implementación del proyecto piloto propuesto por el Parlamento Europeo sobre el conteo de personas sin hogar,
 - la recopilación de datos sobre la experiencia pasada de personas sin hogar, con objeto de comprender mejor las causas y posibles salidas del sinhogarismo, en el marco de Eurostat EU-SILC,
 - el desarrollo de una propuesta para un marco común de seguimiento del sinhogarismo, trabajando con el Subgrupo de Indicadores de la Comité de Protección Social,
 - el desarrollo, en colaboración con la OCDE, de un conjunto de herramientas que apoye el desarrollo de estrategias para combatir el sinhogarismo.

4.5.3 *Iniciativa de vivienda asequible*

La estrategia de la ola de renovación¹⁹⁰, puesta en marcha por la Comisión dentro del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, tiene como intención de aumentar sustancialmente las tasas de renovación en relación con la eficiencia energética de edificios en la UE con la idea de alcanzar hasta 35 millones de edificios renovados para 2030. Como parte de esta estrategia, la iniciativa de vivienda asequible¹⁹¹ debe garantizar que la vivienda social y asequible también se beneficien de los medios puestos a disposición de la ola de renovación. Para ello, la Iniciativa ha puesto en marcha una serie de acciones:

¹⁸⁹ Governance, Work Programme and Way Forward for the European Platform on Combating Homelessness 2022-2024

¹⁹⁰ Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones. Oleada de renovación para Europa: ecologizar nuestros edificios, crear empleo y mejorar vidas.

¹⁹¹ Se puede consultar en: https://ec.europa.eu/growth/sectors/proximity-and-social-economy/social-economy-eu/affordable-housing-initiative_es

- Puesta en marcha de 100 “distritos faro” para la renovación con un enfoque de vecindario inteligente centrado en la habitabilidad y la innovación, y también proporcionar planos para la replicación
- Movilización asociaciones de proyectos intersectoriales y vincularlas con los actores locales, como la economía social, las pymes, las autoridades locales, las asociaciones de vivienda y la sociedad civil
- Promoción del acceso y el uso eficientes de procesos innovadores como la construcción circular y modular, así como la innovación social y los modelos de participación para empoderar a los residentes en el proceso de renovación

5 ¿QUÉ MÁS PODRÍA HACER LA UE CON IMPACTO EN LA VIVIENDA?

De modo similar al análisis de las acciones actuales de la UE en materia de vivienda, se analizan a continuación propuestas de otras acciones diferenciando entre “duras” (de aplicación obligatoria), segregadas por su carácter económico o no y “blandas” (de aplicación opcional):

5.1 PROPUESTAS DE CARACTER ECONÓMICO

Se analizan a continuación los espacios de actuación en los que la UE podría tener incidencia en la situación de la vivienda:

- El Semestre Europeo trata el mercado de la vivienda, desde el punto de vista de la evolución de sus precios, como un factor de riesgo macroeconómico. Al respecto, desde diferentes instancias se ha reclamado que debería incluir la vivienda asequible como un objetivo económico importante.

En esta línea, la iniciativa ciudadana “Housing for all”¹⁹² pidió en 2019 la no aplicación de los criterios de convergencia definidos en Maastricht a la inversión pública en viviendas sociales y asequibles.

- En relación con las medidas macroprudenciales:
 - Deben eliminarse¹⁹³ las lagunas existentes en la disponibilidad y la comparabilidad de los datos relativos a los mercados de bienes inmuebles residenciales y comerciales de la Unión que sean importantes a efectos macroprudenciales. En consecuencia, deben establecerse a estos efectos las definiciones de trabajo específicas de bienes inmuebles residenciales y comerciales.
 - Asimismo, deben determinarse un conjunto común de indicadores cuya supervisión se recomienda a las autoridades macroprudenciales nacionales para evaluar los riesgos derivados de los sectores de bienes inmuebles residenciales y comerciales, así como las definiciones específicas de estos indicadores.

¹⁹²

La iniciativa pasó el trámite de aceptación y la Comisión la registró, con entrada en vigor el 18 de marzo de 2019 (Número de registro de la Comisión: ECI(2019)000003 en su decisión (UE) 2019/435 de la Comisión, de 12 de marzo de 2019, sobre la propuesta de iniciativa ciudadana denominada «Housing for all» [notificada con el número C(2019) 2004]. Se puede consultar en https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/IP_19_1612

El 21 de febrero de 2020 fue retirada. Se puede obtener más información en: https://europa.eu/citizens-initiative/initiatives/details/2019/000003_es

¹⁹³ Recomendación de la Junta Europea de Riesgo Sistémico, de 31 de octubre de 2016, sobre la eliminación de lagunas de datos sobre bienes inmuebles (JERS/2016/14) (2017/C 31/01)

- Por último, debería instarse a las autoridades macroprudenciales nacionales para que apliquen un marco para el seguimiento de toda evolución del sector inmobiliario que afecte a la estabilidad financiera sobre la base de las definiciones e indicadores específicos comúnmente acordados que se recomiendan.
- Hay propuestas desde diferentes ámbitos (p. ej. Housing Europe¹⁹⁴) de mantener el IVA reducido para las viviendas sociales y ampliarlo a los trabajos de renovación de viviendas y rehabilitación de edificios en el marco de actuaciones de regeneración y renovación urbanas. Por otro lado, el debate sobre el alcance de la definición de vivienda social también tendría repercusiones en esta medida.
- Ampliación del alcance de los SSIG a nivel europeo para abarcar, más allá de la vivienda social según definición de la Comisión (2011), la vivienda asequible y digna destinada a hogares que no califica para viviendas sociales, pero no puede permitirse comprar en el mercado libre, diversos organismos se han manifestado a favor (CES, Housing Europe) o situaciones en las que se aprecia una deficiencia del mercado (CdR),
- En cuanto a la política monetaria, al establecer los tipos de interés a los que los bancos comerciales pueden obtener dinero del banco central, la política monetaria del BCE influye indirectamente en los tipos de interés de toda la economía de la zona del euro y, más concretamente, en los tipos de los préstamos concedidos por los bancos comerciales y los tipos de los depósitos de ahorro.
- Por último, en cuanto a la financiación pública en viviendas sociales y asequibles:
 - El Parlamento Europeo se ha manifestado a favor de que la financiación del BEI sea más accesible para los proveedores locales y regionales de viviendas sociales y públicas asequibles. Al respecto, pide al BEI que trate de aumentar la provisión de fondos pertinente mediante asistencia técnica específica y una cooperación más estrecha con los intermediarios financieros y los Estados miembros.
 - Asimismo, el Parlamento, dada la complejidad de los factores que inciden en la vivienda, presentó una propuesta¹⁹⁵ de un planeamiento integrado a nivel europeo. Al respecto, propuso la incorporación de las autoridades y locales a su desarrollo y su ejecución y la asociación de las ciudades a la programación y gestión de los fondos estructurales destinados a cofinanciación de acciones urbanas.

¹⁹⁴ Se puede consultar en: <https://www.housingeurope.eu/resource-918/the-vat-treatment-of-the-social-housing-sector>

¹⁹⁵ Resolución del Parlamento Europeo, de 10 de mayo de 2007, sobre la vivienda y la política regional (2006/2108(INI))

- Desde el Comité Económico y Social se ha reclamado¹⁹⁶ (2020) la creación de un “Fondo europeo para la inversión en vivienda asequible, digna y adecuada”, destinado a la creación y el mantenimiento de viviendas de bajo costo.
- En esta línea, el Comité de las Regiones pide que “pide que la inversión en vivienda sea subvencionable en el marco de la política de cohesión posterior a 2020, a fin de responder mejor a la diversidad de necesidades locales.”

5.2 PROPUESTAS DE CARACTER NO ECONÓMICO

Diferentes medidas específicas de carácter no económico se pueden plantear en relación con la vivienda. Se pueden agrupar como sigue:

- Creación de algún órgano específico en el seno de la UE para abordar la temática de la vivienda. Al respecto, el Comité de las Regiones, En su opinión “Hacia una agenda de la vivienda”¹⁹⁷, pide la implementación de una agenda europea para la vivienda que pueda: “garantizar una mejor coordinación entre las políticas de la UE y las políticas de los Estados miembros, sus regiones y autoridades locales; lograr una mejor coordinación de las políticas de la UE y los mecanismos de intervención para apoyar estas políticas de vivienda; y compare cómo las ciudades europeas proporcionan viviendas asequibles”.

En esta línea, se podrían aportar otras propuestas de carácter más político como una dirección general propia en la Comisión, una comisión propia en el Parlamento o la regularización de las conferencias informales de los ministros de la UE responsables de vivienda.

Por su parte, Ponce (2019)¹⁹⁸, propone la integración en una directiva o reglamento, con las implicaciones que ello tendría según el art. 288 TFUE, de los diferentes aspectos relativos a la vivienda que la UE actualmente regula de forma dispersa insertos en actos jurídicos de otras temáticas. Esta propuesta es interesante porque, sin alterar la legalidad vigente y sin necesidad de crear un nuevo organismo, obligaría a homogeneizar y coherencia a las regulaciones existentes, daría visibilidad al tema de la vivienda, y podría servir de base para futuras normas comunes.

¹⁹⁶ Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «Acceso universal a una vivienda digna, sostenible y asequible a largo plazo» (Dictamen de iniciativa). (2020/C 429/13). Punto 1.4.

¹⁹⁷ Comité de las Regiones. Dictamen Hacia una agenda europea de la vivienda (2017) COTER-VI/025.

¹⁹⁸ Ponce Solé, J. “The European Union Role in Ensuring Access to Affordable Housing and in Fighting Against Urban Segregation and Gentrification: Moving Forward”, *European Journal of Human Rights*, 5:311–34, 2019, citado por Carlos Delclós en *¿De bien de mercado a derecho social? Cambio de estrategia para la vivienda en Europa*. CIDOB briefings 09/2021.

- Estrategia o plan de acción europeo sobre vivienda “para ayudar a los Estados miembros, las regiones y las ciudades en Europa para impulsar de forma sostenible la oferta de viviendas sociales y asequibles y luchar eficazmente contra el sinhogarismo¹⁹⁹” (CESE) o para “abordar los obstáculos al derecho a la vivienda, como la discriminación, la especulación, los préstamos abusivos, el acaparamiento de tierras, los conflictos, los desahucios forzados, la degradación medioambiental y la vulnerabilidad frente a catástrofes” (Parlamento)²⁰⁰.
- Concreción, actualización y homogenización de la terminología relativa a la vivienda que pasaría a ser preceptiva en la UE. Entre los términos de tratamiento más urgente, estarían:
 - La descripción pormenorizada del derecho a la vivienda.
 - Una redefinición del alcance del concepto de vivienda social, clave para la determinación del alcance de herramientas y fondos de la UE.
 - Sería interesante profundizar en la definición y aplicación del concepto de vivienda asequible, en la línea ya operativa en el BEI, cuyo estrato de población objetivo sería aquellos hogares cuyos ingresos son demasiado altos para tener derecho a una vivienda social, pero no suficiente para comprar una propiedad en el mercado libre.
 - Las definiciones de vivienda libre y vivienda asequible, deberían basarse en una definición armonizada de umbral de pobreza de los hogares.
 - Definición del concepto de vivienda adecuada, que incluyese a los ya existentes requerimientos relativos a las condiciones de habitabilidad para evitar el hacinamiento, otros como requerimientos sanitarios, en línea con las directrices de la OMS al respecto.
- La UE debería dotarse de un conjunto coherente de datos e indicadores sociales, ampliando el existente para dar cabida a aproximaciones estadísticas que reflejasen la complejidad de la problemática de la vivienda y las especificidades de los Estados miembros de modo que se pudiese homogeneizar la información proveniente de cada uno. Así, se podría conocer el alcance real del problema en la UE y sentar las bases para el establecimiento de acciones comunitarias más eficaces y adaptadas a cada EM.
- Creación de dispositivo de asistencia técnica para los proyectos relacionados con la

¹⁹⁹ Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre “Acceso universal a una vivienda digna, sostenible y asequible a largo plazo” (Dictamen de iniciativa). (2020/C 429/13). Punto 1.1.

²⁰⁰ Resolución del Parlamento Europeo, de 21 de enero de 2021, sobre el acceso a una vivienda digna y asequible para todos (2019/2187(INI))

vivienda en el marco de lo establecido al respecto en la reglamentación de los fondos estructurales²⁰¹.

- Medidas para transparentar los mercados inmobiliarios de vivienda y comercial mediante la implementación de indicadores y recopilación de datos relativos a propietarios y transacciones, en la línea apuntada por la JERS.
- El derecho a la propiedad está reconocido en la Carta de los derechos fundamentales de la UE²⁰², con una referencia a la función social de la propiedad en su artículo 17 (“El uso de los bienes podrá regularse por ley en la medida que resulte necesario para el interés general”) que es susceptible de aplicación en el contexto de las viviendas no utilizadas.

5.3 PROPUESTAS “BLANDAS”

Se analiza a continuación el denominado Método Abierto de Coordinación (MAC), vigente en la UE pero no utilizado hasta la fecha en acciones relacionadas con la vivienda, y “Housing First“, una estrategia de tratamiento del problema del sinhogarismo para personas con situaciones de exclusión complejas, externa a la UE, pero que está siendo promocionada desde sus instituciones entre los Estados miembros.

5.3.1 *Método Abierto de Coordinación (MAC)*

El MAC es una forma de “derecho indicativo” de la UE consistente en un proceso de elaboración de políticas en ámbitos que son competencia de los Estados miembros que no se implementa con medidas legislativas vinculantes de la UE ni exige que estos cambien su legislación. Se trata de una forma intergubernamental de hacer política que tiene como objetivo difundir mejores prácticas y lograr una mayor convergencia en áreas políticas cuya competencia recaiga en los Estados miembros. Históricamente, la aparición del MAC se ha interpretado como una reacción a la integración económica de la UE en la década de 1990, que redujo el margen de maniobra de los Estados miembros en el ámbito de la política de empleo. Esto habría producido una fuerte resistencia a delegar más poderes en las instituciones europeas y, en este contexto, habría surgido el MAC como una alternativa a los modos de hacer política de la UE. Sin embargo, se puede argüir²⁰³ que la coordinación económica que finalmente condujo y sigue impulsando la Unión Europea Unión Monetaria (UEM) instituida por el Tratado de

²⁰¹ Propuesta del CESE en su Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «La vivienda y la política regional». (2007/C 161/03)

²⁰² Se puede consultar en la página de la Agencia de derechos fundamentales de la UE, donde se completa con explicaciones y referencias legales internacionales, de la propia UE y de los Estados miembros: <https://fra.europa.eu/en/eu-charter/article/17-right-property#national-constitutional-law>

²⁰³ Hatzopoulos, Vassilis (2007): Why the Open Method of Coordination is Bad for You: A Letter to the EU.

Maastricht (1992) es una forma de MAC, al igual que lo serían las prácticas seguidas por foros de coordinación económica, regionales o internacionales, como la OCDE, el Fondo Monetario Internacional (FMI) etc.

El MAC se planteó como una forma heterodoxa blanda (*soft*) de hacer política en la UE frente a la forma ortodoxa dura (*hard*) del método comunitario. Se basa en un enfoque implementado por los Estados miembros a través de técnicas como la comparativa de experiencias (*benchmarking*) y la revisión por pares (*peer-review*) adaptado a cada caso, motivo por el cual diversos estudiosos sugieren hablar de varios MAC clasificándolos en “fuertes” o “débiles” en función del alcance de sus determinaciones y el grado de cumplimiento exigido, la duración de cada ciclo, la posibilidad de sanciones o la claridad de los papeles que desempeña cada agente (Hatzopoulos, 2007). En este contexto, la intervención de la UE queda limitada a una supervisión por el Consejo de la Unión Europea, y a una supervisión y un control por la Comisión, el Parlamento Europeo y el Tribunal de Justicia de la Unión Europea.

Aunque el artículo 129 del Tratado de Ámsterdam ya anticipa el MAC, es en la Estrategia de Lisboa (2000) cuando se introduce como una de las herramientas al servicio de la cohesión social que debían lograr el objetivo de empleo²⁰⁴ liderada por el Consejo Europeo. En la estrategia, se dan indicaciones para la “puesta en práctica de un nuevo método abierto de coordinación” en las que se establece una metodología para el MAC, en los puntos 37 a 39, “como manera de extender las prácticas idóneas y alcanzar una mayor convergencia en torno a los principales objetivos de la UE” y para “facilitar la configuración progresiva de las políticas de los Estados miembros”. Al respecto, es interesante señalar que inicialmente se planteaban tareas para los Estados miembros²⁰⁵ que inmediatamente se incardinaban en el cumplimiento del principio de subsidiariedad²⁰⁶. De este modo, la política de empleo devino el caso paradigmático del MAC que se utilizó para fijar el procedimiento de puesta en práctica que se utilizaría más adelante²⁰⁷. Así, se puede analizar como un procedimiento de gobernanza multinivel que abarca al menos cuatro niveles²⁰⁸:

²⁰⁴ Consejo Europeo de Lisboa, 23 y 24 de marzo de 2000. Conclusiones de la Presidencia.

²⁰⁵ Conclusiones de la Presidencia, epígrafe 37: “...plasmar estas directrices europeas en medidas de política nacional y regional, estableciendo objetivos específicos y dando los pasos adecuados, sin perder de vista las diferencias nacionales y regionales”

²⁰⁶ Conclusiones de la Presidencia, epígrafe 38: “Se aplicará un planteamiento totalmente descentralizado de acuerdo con el principio de subsidiariedad, en el cual la Unión, los Estados miembros, los niveles regionales y locales, así como los interlocutores sociales y la sociedad civil, participarán activamente, mediante distintas formas de colaboración.”

²⁰⁷ Es en el en el título IX, Empleo, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, específicamente en los artículos 148 a 150, donde se constituye lo que se considera el modelo original del MAC: un informe anual conduce a directrices que los Estados miembros “tendrán en cuenta en sus políticas de empleo”, seguido de un informe anual sobre la política nacional de empleo, revisado en un informe del Consejo y Comisión sobre la que el Consejo Europeo puede hacer recomendaciones (no vinculantes) a los Estados miembros.

²⁰⁸ Eurofound, Open method of coordination (02 December 2010. Observatory: EurWORK)

- En primer lugar, se realiza la identificación y definición común de objetivos que deben cumplirse, que son acordados y adoptados por el Consejo Europeo que, a su vez, aporta directrices generales;
- A continuación, el Consejo de Ministros selecciona medidas cuantitativas y/o indicadores cualitativos, para la evaluación de las prácticas nacionales. Estos indicadores son seleccionados a propuesta de la Comisión o de otros órganos y agencias independientes.
- En tercer lugar, los Estados miembros traducen las directrices en políticas nacionales y regionales que se conocen generalmente como los “planes de acción nacionales” o PAN.
- Finalmente, los resultados son monitoreados y evaluados mediante una “evaluación comparativa” consistente en la comparación de los resultados de los diferentes Estados miembros, el que los países se evalúan unos a otros (“controles y evaluaciones entre homólogos”) y se concluye con el intercambio de las mejores prácticas como procesos de aprendizaje mutuo.

El MAC no se limitó a la esfera del empleo. Se comenzó a aplicar a áreas vinculadas con la política social como la integración social (a partir de 2000), las pensiones y regímenes de pensiones (a partir de 2001) y el futuro del sector de la salud y la asistencia a largo plazo (a partir de 2004). Esto llevó a una propuesta de la Comisión²⁰⁹, en mayo de 2003, de racionalización del MAC (denominada MAC Social único) basada en estos tres pilares de la protección social. Para ello, el Comité de Protección Social (CPS) estableció un conjunto de indicadores comunes como SESPROS (gasto de las diferentes ramas de la protección social), SILC (estadísticas anuales a escala comunitaria relativas a los ingresos y las condiciones de vida de los hogares) y SHA (sistema de cuentas de salud) que debían apoyar en la consecución del considerado como gran reto de la racionalización: informar de forma transparente y eficaz sobre los progresos logrados. El proceso del MAC se estructuró en ciclos de tres años durante los que se elaboran informes nacionales que la Comisión y el Consejo resumen en un informe conjunto. El CPS, en colaboración con los representantes de la sociedad civil y los interlocutores sociales, examina periódicamente el correcto desarrollo del proceso.

El MAC Social único se revisó en 2008²¹⁰, ante la constatación de que, frente a una serie de logros como el aprendizaje mutuo, la mayor implicación de los interesados, el impulso de la modernización de los sistemas de protección social la visibilización de cuestiones comunes, persistía el

²⁰⁹ Comunicación de la Comisión “Refuerzo de la Dimensión Social de la Estrategia de Lisboa: racionalización del método abierto de coordinación en el ámbito de la protección social”. COM(2003) 261 final].

²¹⁰ Comunicación de la Comisión “Un compromiso renovado en favor de la Europa social: reforzar el método abierto de coordinación en el ámbito de la protección social y la inclusión social”. COM(2008) 418 final. {SEC(2008) 2153}, {SEC(2008) 2169}, {SEC(2008) 2170}, {SEC(2008) 2179}.

reto de la realización de los objetivos comunes. Para remediarlo, se propusieron una serie de medidas articuladas en torno a cuatro objetivos:

- reforzar el compromiso político y la visibilidad del proceso;
- fortalecer la interacción positiva con otras políticas de la UE;
- consolidar las herramientas de análisis que sustentan el proceso, al objeto de avanzar hacia la definición de metas cuantitativas y de potenciar la formulación de políticas basadas en datos contrastados;
- potenciar la responsabilización de los Estados miembros, estimulando la puesta en práctica y mejorando el aprendizaje mutuo.

A pesar del entusiasmo de la Comisión en la promoción del MAC, las críticas han arreciado, dirigidas principalmente a una serie de temas:

- La falta evidencia empírica del funcionamiento del MAC, y de la incorporación de los procesos PAN en los procedimientos de elaboración de políticas nacionales, que demuestre sus efectos reales sobre las políticas de los Estados miembros. Se critica (Szyszczak, 2006) que se ponga el foco en determinados casos de éxito de los acuerdos sin el correspondiente análisis sobre el grado de transferencia real a las políticas nacionales o sobre si los cambios han sido efectuados por los propios Estados miembros al margen del MAC²¹¹; complementariamente, Zeitlin (2011) advierte que esta falta de datos de su funcionamiento es utilizada tanto por partidarios como por detractores del MAC, haciendo que la discusión se convierta en un mero debate de ideas sin base empírica.
- Su irrelevancia política a nivel nacional y la falta de mecanismos de control. Se señala al respecto las limitaciones del sistema de comparativa de experiencias y revisión por pares ya que puede desembocar en la consideración de los PAN como meros informes a nivel europeo en lugar de herramientas de planificación de políticas. Al respecto, el informe²¹² encargado por el Consejo Europeo al denominado Grupo de Nivel Alto (“High Level Group”) para realizar una revisión independiente del desarrollo de la Estrategia de Lisboa en mitad de su plazo previsto, reconocía abiertamente que el MAC no estaba funcionando según lo esperado debido a la falta de compromiso de los Estados miembros tanto en la

²¹¹ Hatzopoulos, Vassilis (2007): Why the Open Method of Coordination Is Bad For You: A Letter to the EU.

²¹² Facing the challenge. The Lisbon strategy for growth and employment. Report from the High Level Group chaired by Wim Kok. November 2004

colaboración mutua como en la implementación a nivel nacional de los acuerdos adoptados.

- El riesgo de que el MAC reemplace al método comunitario en campos donde actualmente prevalece este último. No obstante, en contra de este argumento algunos (Zeitlin, 2011) hablan más de complementariedad, en la cual las leyes duras utilizarían mecanismos como el MAC para su implementación y seguimiento²¹³. En la misma línea, Szyszczak²¹⁴ (2006) aduce que en el contexto de la UE debemos tener precaución a la hora de establecer una dicotomía entre ley dura y ley blanda y recuerda que la CE-UE ha utilizado habitualmente una combinación de estas medidas en lo que podría denominarse “método comunitario tradicional”²¹⁵.
- El MAC podría ser potencialmente utilizado como coartada utilizada por los Estados miembros para evitar el compromiso en políticas donde se requiera una legislación “real” (Hatzopoulos, 2006).
- Finalmente, a veces se considera que el MAC es una forma de intrusión encubierta de la Comisión en ámbitos políticos que son competencia de los Estados miembros.

5.3.2 *Housing First*

Housing First²¹⁶ (La vivienda primero) es una estrategia de tratamiento del sinhogarismo crónico²¹⁷ o, en terminología de la UE, personas sin hogar con alta y compleja necesidad²¹⁸. Se basa en la sustitución del tradicional modelo de asistencia “en escalera” (proporcionando primero un refugio

²¹³ “En un nivel aún más profundo, las propias directivas de ‘ley dura’ incorporan cada vez más disposiciones para la implementación, el seguimiento, la evaluación, la revisión por pares y la revisión periódica a través de procedimientos de estilo OMC de ‘ley blanda’”.

²¹⁴ E. Szyszczak, *Experimental Governance: The Open Method of Coordination* (2006)

²¹⁵ Al respecto, Szyszczak hace una interesante descripción del conjunto de mecanismos más o menos formales que se han utilizado para ello: “Esto se ha logrado en parte gracias a la relajación del requisito de voto por unanimidad, la disponibilidad de herramientas más flexibles de gobernanza, especialmente la introducción de medidas híbridas como acuerdos marco y preparación del terreno para ampliar la competencia comunitaria a través del derecho blando. La modernización general de la UE posterior a Amsterdam ha permitido que muchas iniciativas de derecho indicativo se convertirán en medidas comunitarias tradicionales de derecho vinculante, incluyendo nuevos estándares basados en los derechos fundamentales”.

²¹⁶ Se puede encontrar una explicación completa en: Nicholas Pleace (European Observatory on Homelessness) *Housing First*. République Française, Ministère de l’Écologie, du Développement durable, des Transports et du Logement, DIHAL (Délégation interministérielle à l’hébergement et l’accès au logement), FEANTSA.

²¹⁷ El gobierno federal de los EE. UU. define a una persona crónicamente sin hogar como una persona sin hogar no acompañada con una condición de discapacidad que ha estado continuamente sin hogar durante un año o más; o una persona no acompañada con una condición incapacitante que ha tenido al menos cuatro episodios de falta de vivienda en los últimos tres años. Es debido a causas como enfermedades mentales graves, consumo problemático de drogas y alcohol, comportamiento molesto, criminalidad de bajo nivel, falta de trabajo continua, y largos periodos viviendo en refugios para personas sin hogar y en la calle. El término se está empezando a utilizar en contextos europeos para describir a personas sin hogar a largo plazo con necesidades más complejas.

²¹⁸ European Commission, Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion, Baptista, I., Marlier, E., *Fighting homelessness and housing exclusion in Europe: a study of national policies*, Publications Office, 2019

para posteriormente ir “ascendiendo” hacia diferentes tipos de vivienda social) o “housing ready” (o “preparado para una vivienda”, consistente en una preparación previa para el acceso a una vivienda) por otro en el que se proporciona directamente un hogar individual o comunal seguro, sin ningún requerimiento previo (p. ej., estar obligado a entrar en tratamiento psiquiátrico o abstenerse de las drogas y el alcohol). La idea es utilizar un enfoque de reducción del daño (*harm reduction*) que intenta estabilizar y reducir los problemas de salud mental, drogas problemáticas y consumo de alcohol. Los servicios de Housing First también tienen orientación para la recuperación (*recovery orientation*) que tiene como objetivo alentar personas sin hogar lejos del comportamiento que les está causando daño.

Surgida en la década de 1990 en Estados Unidos, los servicios Housing First están presentes en la mayoría de los Estados miembros de la UE, adaptados a las condiciones locales y con desigual integración en las políticas de vivienda y distribución geográfica (más consolidada en Europa occidental y partes del norte y sur, y una difusión más débil en los países de Europa oriental). La Comisión considera que el sistema es prometedor a tenor de la evidencia recabada²¹⁹ y el Parlamento (2020) pidió a los Estados miembros que lo adoptasen. Asimismo, en 2021, el Parlamento²²⁰ solicitó a la Comisión “estudiar la posibilidad de aplicar modelos existentes de éxito, como el proyecto ‘Housing First’, a través de instrumentos de financiación adecuados, como el Fondo Social Europeo Plus y el Fondo Europeo de Desarrollo Regional;”

²¹⁹ Ibid.

²²⁰ Resolución del Parlamento Europeo, de 21 de enero de 2021, sobre el acceso a una vivienda digna y asequible para todos (2019/2187(INI))

6 MARCO PARA UNA POLÍTICA DE VIVIENDA EN LA UE

Se plantea a continuación un análisis de la posibilidad de algún tipo de política de vivienda en la UE, para lo que se realizan tres consideraciones:

- Un repaso del marco legislativo actual, en relación con las políticas de la UE que actualmente interactúan con el área de vivienda.
- Aunque forma parte del marco legislativo, la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad se trata en un apartado propio dada su especificidad para el caso de la vivienda.
- Por último, se analizan las oportunidades y riesgos de una mayor involucración en materia de vivienda en la UE.

6.1.1 POSIBILIDADES DEL MARCO LEGISLATIVO ACTUAL

Como se ha visto, aunque la UE no tiene competencias en vivienda está, de hecho, llevando a cabo actuaciones en esta área a través de políticas con algún grado de confluencia con la vivienda. El ejemplo más notable se encuentra en la política económica de la UE, que dedica un especial tratamiento de la vivienda desde que se constató la incidencia de las distorsiones de los mercados de vivienda en la crisis financiera de 2008. Al respecto, la UE ejerce su control mediante medidas macroeconómicas y de supervisión macroprudencial de las entidades de crédito de los Estados miembros. Asimismo, ejerce su función de supervisión del correcto funcionamiento del mercado único mediante medidas de armonización fiscal, protección de la libre competencia o protección de los consumidores.

Por otro lado, la UE está involucrada en la vivienda a través de la gestión de los fondos estructurales y de inversión, con dos actuaciones: el apoyo y la financiación de la construcción de viviendas sociales (definidas como viviendas al margen del mercado) en el marco de los objetivos de cohesión social; el apoyo y la financiación de mejoras energéticas en las viviendas, públicas y privadas, en el marco de los objetivos medioambientales. No obstante, es interesante recordar que esta financiación es de carácter electivo por parte de los Estados miembros por lo que no hay garantía de que se utilice efectivamente en inversiones en vivienda.

Por último, existen una serie de instrumentos y programas de alcance limitado, basados en políticas blandas²²¹, que por tanto no exigibles a los Estados miembros.

En cuanto a la aproximación de la vivienda desde la política social de la UE, el nudo gordiano está constituido por la no transferencia de los derechos consignados en las cartas de derechos que,

²²¹ Por ejemplo, el PEDS, la Agenda Urbana, la Plataforma urbana para combatir el sinhogarismo o la Iniciativa de vivienda asequible, entre otras.

indirectamente, incluyen las únicas referencias a la problemática de la vivienda, al cuerpo legislativo de la UE. De este modo, la UE simultáneamente apoya la Carta de los derechos fundamentales de la UE en el art. 6 del TUE, pero no la menciona en su política social²²², donde tampoco hace referencia a la vivienda pese a que se apoya en Carta Social Europea y en la Carta comunitaria de los derechos sociales fundamentales de los trabajadores. De este modo, la situación de la vivienda queda en un limbo legal en relación con su inclusión en la política social, generándose una situación de indefinición legal que se está interpretando habitualmente en sentido restrictivo.

La primera consecuencia de esta situación es que la aproximación a la vivienda desde la política “dura” económica de la UE esté basada exclusivamente en los aspectos de detección precoz de riesgos para el sistema económico producidos por desajustes de los mercados inmobiliarios y en la protección de los aspectos económicos del mercado único, obviando su componente social, como sería preceptivo en aplicación del art. 9 TFUE, relativo a la obligatoriedad de tener en cuenta exigencias sociales y de empleo en la definición y ejecución de las políticas y acciones de la UE.

En cuanto a las posibilidades de ampliar el actual marco de actuación de la UE en materia de vivienda pasan por, en primer lugar, hacer efectivo y coherente el contenido de los Tratados y las cartas de derechos; y, en segundo lugar, establecer la conexión entre los vasos comunicantes que deberían ser sus políticas económica y social. Hay que señalar que el primer paso no es en absoluto fácil ni inmediato. Como se ha comentado previamente, hay pendiente una importante labor de definición y homogeneización de términos y de indicadores, así como una actualización de la información estadística disponible para apoyar en este debate, que se prevé complejo por las implicaciones ideológicas que previsiblemente aparecerán.

En este punto, es necesario reconocer el primer paso dado en esta línea con la inclusión del PEDS y los ODS entre las recomendaciones a las que tienen que hacer referencia los informes del Semestre europeo. Sin embargo, ello se ha probado como insuficiente para hacer ampliar la inclusión de la vivienda como un elemento más de la política social de la UE más allá de la referencia a la definición de vivienda social como servicio social de interés general²²³.

6.2 LA APLICACIÓN DE LOS PRINCIPIOS DE SUBSIDIARIEDAD Y PROPORCIONALIDAD

El artículo 5.3 del TUE circunscribe el alcance de la aplicación del principio de subsidiariedad a los ámbitos que no sean de competencia exclusiva de la UE, es decir, de aquellos que sean de

²²² Título X, TFUE

²²³ Aplicación del programa comunitario de Lisboa - Servicios sociales de interés general en la Unión Europea”. COM(2006) 177 final

competencia compartida según el art. 4 del TFUE. Ya se ha mencionado que la vivienda no está entre las competencias exclusivas de la UE. Tampoco aparece explícitamente entre las competencias compartidas en el art. 4 del TFUE. Por tanto, una apelación a la subsidiariedad en el caso de la vivienda, debería justificar su inclusión implícita en alguna de estas o su relación con ella. Al respecto, se podrían considerar *a priori* las siguientes competencias:

- a) el mercado interior;
- b) la política social, en los aspectos definidos en el propio Tratado;
- c) la cohesión económica, social y territorial;
- e) el medio ambiente;
- f) la protección de los consumidores;
- k) los asuntos comunes de seguridad en materia de salud pública, en los aspectos definidos en el propio Tratado.

No obstante, es interesante notar que, dado que no hay referencias a la vivienda en el texto de TFUE, ni siquiera en el capítulo de política social, quedaría excluida su adscripción a esta competencia. Por tanto, el debate sobre la aplicación del principio de la subsidiariedad parecería complicado en estas condiciones. Sin embargo, conviene señalar que, en la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad la situación actual en materia de vivienda llama a una actualización sobre la base de dos consideraciones:

- La problemática de la vivienda incluye múltiples factores que abarcan competencias repartidas entre diferentes niveles de gobierno de la UE y los Estados miembros. Como se ha comentado, la UE ya ejerce competencias con impacto en las políticas económicas de los Estados miembros en relación con los mercados de la vivienda (los aspectos macroeconómicos, macroprudenciales y de financiación). Por otro lado, aparecen factores que, por lo menos *a priori*, deben ser competencia de las administraciones de los Estados miembros (ejecución de las políticas de vivienda social y vivienda asequible, suelo disponible, legislación urbanística, procedimientos administrativos de otorgamiento de licencias etc.).
- En la comunicación de 2006 mencionada²²⁴, la Comisión clasificó la vivienda social como uno de los servicios sociales de interés general a los que inicialmente, por aplicación del principio de subsidiariedad, corresponde a los Estados miembros determinar su alcance, abriendo un camino a la consideración de la vivienda como asunto de la UE, en

²²⁴ Ibid.

simultaneidad con los Estados miembros.

Las consideraciones anteriores parecen mostrar las limitaciones de una aproximación a la subsidiariedad y proporcionalidad de las competencias en vivienda que no tenga adecuadamente en cuenta esta problemática transversal entre niveles de gobierno. Y ello apela a que la aplicación correcta de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad deben aplicarse considerando la vivienda no como una competencia única sino como un “sistema de competencias” que deberían asignarse a la UE y los Estados miembros en función de estos principios.

En este sentido, en noviembre de 2017, Jean-Claude Juncker, entonces presidente de la Comisión Europea, estableció un grupo de trabajo sobre “subsidiariedad, proporcionalidad y hacer menos de manera más eficiente”. Estaba formado por nueve miembros: tres de los parlamentos nacionales, tres del Comité de las Regiones y tres del Parlamento Europeo, que elaboraron un informe²²⁵ en el que abogan por una renovación de la forma de trabajar en la UE para mejorar los procesos de elaboración de políticas y mejorar la eficiencia en la utilización de sus recursos. Para ello, planteaban la necesidad de una “subsidiariedad activa” que debía “promover una mayor apropiación y comprensión de la labor de la Unión por parte de todos los implicados”. Asimismo, plantean la necesidad de definir una plantilla para que los agentes implicados (Comisión Europea, los Parlamentos nacionales y regionales, el Comité Europeo de las Regiones, el Parlamento Europeo y el Consejo) puedan “evaluar de manera más coherente la subsidiariedad y la proporcionalidad en todo el proceso de toma de decisiones”.

Esta propuesta está enfocada a los nuevos retos en los que la UE podría aportar un valor añadido. Entre ellos, se menciona la seguridad, defensa y la migración, y la intensificación en otras, como el cambio climático y la innovación, El informe deja entrever la insatisfacción con el actual modelo de funcionamiento del principio de la subsidiariedad, que considera ineficiente para afrontar los nuevos retos a los que deben hacer los Estados miembros y la UE. En este sentido, plantea que el potencial de la UE para aportar valor añadido a la hora de afrontarlos pasa por una “visión común de la subsidiariedad y la proporcionalidad y una mayor participación de todas las partes interesadas”.

Por último, el Parlamento, en su informe Andria de 2007²²⁶, con referencia al principio de subsidiariedad (punto 15), índice en que la problemática de la vivienda, que considera una cuestión nacional, debe tratarse predominantemente al nivel local y en que, desde esta perspectiva, debe prestarse apoyo a los municipios. No queda claro si la ayuda debe provenir de la UE o de los gobiernos regionales y/o nacionales. No obstante, en el siguiente punto, propone la adopción de un planeamiento integrado

²²⁵ “Subsidiariedad activa. Una nueva forma de trabajar. Informe del grupo operativo sobre subsidiariedad, proporcionalidad y hacer menos, pero de forma más eficiente” (2018).

²²⁶ Resolución del Parlamento Europeo, de 10 de mayo de 2007, sobre la vivienda y la política regional (2006/2108(INI))

a nivel de la UE, que estima (punto 18) que tendrá “mayores posibilidades de éxito si es adoptado por las autoridades locales y regionales, que pueden asegurar una visión de conjunto, una coordinación óptima de las políticas y de las iniciativas puestas en práctica en la aglomeración y una visión a largo plazo del desarrollo de la aglomeración”.

6.3 OPORTUNIDADES Y RIESGOS

La principal oportunidad de una involucración de la UE específica en vivienda (esto es, centrada en la vivienda) es la posibilidad de coordinar las políticas de la UE con incidencia en vivienda, en vez tratarla a través de aproximaciones sectoriales inadecuadamente relacionadas, como sucede actualmente. Y dentro de estas políticas, sería prioritario tratar la coordinación de las políticas económica y social, ya que frente a las coordinaciones entre otras políticas (como la medioambiental con cualquiera de estas dos) esta muestra claros signos de no estar funcionando adecuadamente, principalmente por la infrarrepresentación de una en otra.

Se puede argüir que la coordinación de estas políticas no requiere una involucración específica en la vivienda. No obstante, conviene recordar que la relación entre los aspectos sociales y los económicos de la vivienda, como en otros servicios sociales (salud, educación etc.), es dinámica y va evolucionando en función de factores internos (condicionantes políticos, factores demográficos, migraciones internas etc.) y externos (coyuntura internacional – económica, financiera, logística, de suministros entre otras – inmigración etc.). Por otro lado, un primer paso de esta coordinación debería ser la confluencia de aproximaciones al problema del acceso a la vivienda desde las perspectivas social (vivienda pública) y económica (vivienda asequible), cuyas problemáticas respectivas deberían ser integradas²²⁷ para tener una visión transversal de la situación.

Lo anterior, establece la conveniencia de un organismo o mecanismo permanente, cuyas directrices tuviesen carácter obligatorio para la UE y los Estados miembros, de modo esta coordinación quedase garantizada. Este organismo o mecanismo debería llevar a cabo dos tareas con carácter previo o simultáneo que le permitiesen llevar a cabo este objeto principal de coordinación: una aclaración de la posición de la vivienda en el contexto competencial de la UE según los Tratados y cartas de derechos vigentes; y una aclaración de definiciones y homogeneización y ampliación de datos estadísticos relacionados con la vivienda.

²²⁷ Ambas problemáticas, como se ha comentado anteriormente, deberían ser consideradas como vasos comunicantes que configuran la problemática global del acceso a la vivienda. En este sentido, es paradigmática la política del BEI al respecto, teniendo como obtenido la financiación tanto de viviendas sociales como de viviendas asequibles, y estableciendo su propio protocolo para selección de beneficiarios de sus inversiones.

La identificación de los posibles riesgos debe partir de la constatación, referiría anteriormente, de que no era realista asignar configurar la vivienda a una competencia en sí sino como un sistema de competencias asignadas a la UE y los Estados miembros, aplicando para ello los principios de subsidiariedad y proporcionalidad. Ello supone que las competencias deben estar adecuadamente coordinadas para que el sistema funcione.

Por ello, una defectuosa asignación de competencias o una inadecuada coordinación entre ellas, podría dar lugar a situaciones no deseadas. Por ejemplo, una UE empoderada en el área de vivienda podría hacer uso de su enorme potencial crediticio y financiero, superior al de la suma de los Estados miembros, para imponer sus criterios mediante soluciones “de arriba-abajo” (*top-down*) o que derivasen en medidas únicas-para-todos (*one-fits-all*), pasando por encima de las especificidades de los Estados miembros

Por otro lado, la interacción del nuevo organismo o mecanismo con las políticas de la UE relacionadas con la vivienda puede ser motivo de fricciones. Esta situación es especialmente sensible en relación con la política económica de la UE, donde su consideración de la vivienda es principalmente el de factor de riesgo para el sistema económico-financiero de la UE.

7 CONCLUSIONES

1. Existe un problema de vivienda que afecta, en mayor o menor medida, a la práctica totalidad en los Estados miembros de la EU. Su alcance excede a los hogares susceptibles de necesitar alojamiento en una vivienda social para incluir a un amplio grupo de hogares cuyos ingresos son demasiado altos para tener derecho a una vivienda social, pero no lo suficiente como para comprar una vivienda asequible, adecuada y de calidad en el mercado libre.
2. La problemática que afecta a la vivienda es compleja y transversal. A los problemas de falta de inversión en vivienda social y accesible y de “financiarización” y disfunciones de los mercados de la vivienda, por causas internas o derivadas de la coyuntura internacional, hay que añadir la incidencia de factores estructurales nacionales, como las características políticas e institucionales o los sistemas de crédito hipotecario, y regionales y locales, tales como la disponibilidad de suelo, el sistema de planeamiento o los impuestos locales.
3. El reconocimiento de la vivienda como derecho y como servicio social en el marco legal de la UE establecido en el Tratado de Lisboa es ambiguo y contradictorio, lo que deviene en unas limitadas capacidades para ejercer del primero y para beneficiarse del segundo.
4. La UE no tiene competencias en política de vivienda, pero desarrolla acciones vinculadas con ella en el ejercicio de varias atribuciones que tiene asignadas. Entre las más significativas están el control macroeconómico de los Estados miembros, la supervisión del mercado único, la cohesión social y territorial o la sostenibilidad medioambiental.
5. Hay una demanda de una mayor participación de la EU en la política social de vivienda derivada de la renovada sensibilización hacia la falta de vivienda como una de las formas más extremas de exclusión social y, en general, hacia la problemática de la falta de asequibilidad para muchos hogares propiciada por los efectos de la crisis de 2008. Hay también una conciencia de la incapacidad de los Estados miembros para hacer frente de manera eficiente y completa a sus respectivos problemas de vivienda. Por ello, ante la imposibilidad de ejercer políticas duras (*hard politics*) para las que no tiene competencias, y por la falta de consensos entre los Estados miembros, la UE ha intentado ir más allá de lo establecido en los Tratados poniendo en marcha diversas estrategias e iniciativas de políticas blandas (*soft politics*) que no son estrictamente vinculantes ni exigen rendición de cuentas.
6. Los puntos anteriores muestran que existen una serie de razones objetivas para promover el establecimiento de algún organismo o mecanismo en la UE focalizado en la vivienda, que sea capaz de una aproximación integral, y no sectorial, a su problemática. El objetivo básico en el que debería centrarse la acción de la UE es, en primer término, la aclaración de la situación de

la vivienda como derecho, como servicio social y como elemento de cohesión económica y social en el marco legal de la Unión. Y, posteriormente, en la consiguiente coordinación de las competencias de la UE con implicaciones en la vivienda, en especial entre las políticas económica y social, y en la asignación de fondos estructurales.

En relación con el segundo objetivo, si bien la Comisión incorporó en 2018 el PEDS como referencia para el Semestre Europeo, dando un paso importante en la integración de las políticas económica y social de la UE, es necesario recordar que los informes del PEDS se emiten con carácter de recomendaciones.

7. Para lograr estos objetivos, se requeriría previamente una homogeneización y actualización de conceptos en la UE y entre los Estados miembros (como “vivienda social”, “asequibilidad” etc.) y de indicadores (como el porcentaje adecuado de ingresos de los hogares gastado en vivienda), que están dificultando el adecuado tratamiento de los temas relacionados con la vivienda.

Asimismo, es necesaria una profundización en la información disponible en Eurostat, por ejemplo, el número de personas sin hogar o datos desagregados de la inversión en vivienda social y vivienda asequible por parte de los Estados miembros. También, es necesario un análisis de estos datos. Y todo ello, con vistas a dar un adecuado soporte a las políticas de la UE.

8. Las aproximaciones que están comenzando a producir entre las políticas económica y social en relación con la de vivienda tienen su reflejo en la relativamente reciente asociación de los conceptos de vivienda social (con connotaciones evidentemente sociales) y vivienda asequible (con connotaciones económicas) en el debate sobre el acceso a la vivienda. Es interesante la relación de vasos comunicantes existentes entre ambos tipos de vivienda (un hogar con un problema económico para acceder a una vivienda asequible puede pasar tener un problema social convirtiéndose en potencial beneficiario de una vivienda social). Es importante consolidar y potenciar esta relación para un tratamiento holístico de la problemática de la vivienda.
9. La UE tiene margen de maniobra para reestructurar su participación en el área de la vivienda dentro del marco legal actual. En cuanto al principal escollo que suele surgir cuando se plantea esta cuestión, la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad, debe aplicarse pormenorizadamente a cada factor que interviene en la problemática de la vivienda, entendida no como una competencia en sí sino como un “sistema de competencias”.
10. Dado que una parte significativa de los factores que afectan a la vivienda son frecuentemente tratados a nivel regional y local en los Estados miembros, y en aplicación del principio de subsidiariedad, sería interesante seguir avanzado en la interacción directa entre la UE y los gobiernos subnacionales.

8 FUENTES CONSULTADAS

8.1 BIBLIOGRAFÍA

- Aalbers, Manuel B.; *The Financialization of Housing: A political economy approach*. Routledge Studies in the Modern World Economy. Ed. Routledge, (London and Nueva York, 2016).
- Afonso, António; Sousa, Ricardo M.; *Fiscal Policy, Housing and Stock Prices*. ECB – Eurosystem Working Paper Series No 990 / January 2009
Consultado en: <https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/scpwps/ecbwp990.pdf>
- Atkinson, A. B.; Cantillon, B.; Marlier, E.; Nolan B.; *Taking Forward the EU Social Inclusion Process Report*. An Independent Report commissioned by the Luxembourg Presidency of the Council of the European Union. ID: 11-05-0180-E. Fecha de la version final: 31 jul 2005.
Consultado en: https://travail-emploi.gouv.fr/IMG/pdf/final_report.pdf
- Atkinson, R.; Zimmerman, K.; *Cohesion Policy and Cities: an ambivalent relationship?*. En: *Handbook on Cohesion Policy in the EU* (editores: S. Piattoni y L. Polverari). Edward Elgar Publishing Limited, 2016, pp. 413-428. ISBN: 978 1 78471 566 3
- Atkinson, Tony; Cantillon, Bea; Marlier, Eric; Nolan, Brian; *Social Indicators: The EU and Social Inclusion*. ISBN-13: 9780199253494. DOI: 10.1093/0199253498.001.0001. Fecha de la publicación impresa: 2002.
Consultado en: https://ora.ox.ac.uk/objects/uuid:555a8c17-63eb-4f64-8f02-196d8cc88b44/download_file?safe_filename=acprof-9780199253494-chapter-1.pdf&file_format=application%2Fpdf&type_of_work=Book
- Atkinson, Tony; Marlier, Eric; Nolan, Brian; *Indicators and Targets for Social Inclusion in the European Union*. Economic and Social Research Institute (ESRI). Working Paper; No. 151. Fecha de publicación: 2003-07
Consultado en: https://researchrepository.ucd.ie/bitstream/10197/1031/1/nolanb_workpap_025.pdf
- Borrás, Susana; Greve, Bent; *Concluding Remarks: New Method or just Cheap Talk?*. *Journal of European Public Policy* 11(2):329-336 DOI:10.1080/1350176042000194467. Abril, 2004
Consultado en: https://www.researchgate.net/publication/252240020_Concluding_Remarks_New_Method_or_just_Cheap_Talk
- Bratt, Rachel G.; Stone Michael E.; Hartman Chester W. (Edited by); *A Right to Housing: Foundation for a New Social Agenda* Temple University Press. Philadelphia, 2006
- Centre virtuel de la connaissance sur l'Europe; *Statement from the Paris Summit (19 to 21 October 1972)*. *Bulletin of the European Communities*, No 10. Luxembourg: Office for official publications of the European Communities. Octubre, 1972
Consultado en: https://www.cvce.eu/content/publication/1999/1/1/b1dd3d57-5f31-4796-85c3-cfd2210d6901/publishable_en.pdf
- Delclós, Carlos; *¿De bien de mercado a derecho social? Cambio de estrategia para la vivienda en Europa*. Barcelona Centre for International Affairs (CIDOB) Briefings. Fecha de publicación: 09/2021
Consultado en: https://www.cidob.org/publicaciones/serie_de_publicacion/cidob_briefings/de_bien_de_mercado_a_derecho_social_cambio_de_estrategia_para_la_vivienda_en_europa
- Eide, Asbjørn; *2. Economic, Social and Cultural Rights as Human Rights*. En: *Economic, Social and Cultural Rights A Textbook; Second Revised Edition* (editores: Asbjørn Eide, Catarina Krause, and Allan Rosas). ISBN: 978-90-41-11595-9. Fecha de publicación: 01 jun 2001
- Fondation Abbé Pierre – FEANTSA (Fédération Européenne d'Associations Nationales Travaillant avec les Sans-Abri); *Fifth Overview of Housing Exclusion in Europe 2020*. Julio 2020.
- Gabriel, Michelle; Jacobs, Keith; Arthurson, Kathy; Burke, Terry; Yates, Judith; *Conceptualising and measuring the housing affordability problem*. *National Research Venture 3: Housing Affordability for*

Lower Income Australians: research paper 1. Australian Housing and Urban Research Institute. Mayo 2005.

- Hatzopoulos, Vassilis; Why the Open Method of Coordination Is Bad For You: A Letter to the EU. *European Law Journal*, Vol. 13, No. 3, pp. 309–342. May 2007.
Consultado en: https://www.researchgate.net/publication/227528111_Why_the_Open_Method_of_Coordination_is_Bad_for_You_A_Letter_to_the_EU
- Herbert, Christopher; Hermann, Alexander; McCue, Daniel. Measuring Housing Affordability: Assessing the 30 Percent of Income Standard. Joint Center for Housing Studies of Harvard University. Septiembre 2018.
Consultado en: https://www.jchs.harvard.edu/sites/default/files/Harvard_JCHS_Herbert_Hermann_McCue_measuring_housing_affordability.pdf
- Hesterberg, Camille; Stiffler, Myles O.; with contributions from Althoff, Jenna. EU 2020 and the question of social housing. A critical assessment of European union policies relating to social housing. Center for policy Studies. Central European University. Policy lab research report, 2015/2
- Hohmann, Jessie; *The Right to Housing: Law, Concepts, Possibilities*. Hart Publishing, Oxford (UK) and Portland. Oregon, (USA), 2013
- Consultado en: <https://books.google.es/books?hl=es&lr=&id=9YfbBAAQBAJ&oi=fnd&pg=PR1&dq=the+right+to+housing&ots=mtS2CILmok&sig=Ti-Ifq69KSgytXkRwz13M78rIDo#v=onepage&q=the%20right%20to%20housing&f=false>
- Housing Europe.
Vestager, Margrethe. Position paper, Better EU rules for better services of general interest in housing, Housing Europe letter to Commissioner for Competition.
Consultado en: <https://www.housingeurope.eu/resource-657/better-eu-rules-for-better-services-of-general-interest-in-housing>
- Housing Europe.
Vestager, Margrethe. Better EU rules for better services of general interest in housing. Housing Europe letter to Commissioner for Competition. Published in *Economy, Future of the EU & Housing*. Brussels, 7 March 2016.
Consultado en: <https://www.housingeurope.eu/resource-657/better-eu-rules-for-better-services-of-general-interest-in-housing>
- Housing Europe. Impact of the recovery plans on the social & affordable housing sector. Published in *Economy, Future of the EU & Housing*. Brussels, 24 November 2021.
Consultado en: <https://www.housingeurope.eu/resource-1635/impact-of-the-recovery-plans-on-the-social-and-affordable-housing-sector>
- Ikenna Stephen Ezennia ,Sebnem Onal Hoskara Methodological weaknesses in the measurement approaches and concept of housing affordability used in housing research: A qualitative study. *Plos One*. Publicado: 30 Agosto 2019
- Consultado en: <https://doi.org/10.1371/journal.pone.0221246>
- Jones Lang LaSalle (JLL). Global Research Transparency in an age of uncertainty Global Real Estate Transparency Index, 2022
<https://www.jll.co.uk/en/trends-and-insights/research/global-real-estate-transparency-index>
- Kozina, Maria; Tartamella, Francesca; Orestis Tsigkas. A Comprehensive Analysis of Households' Wealth in the EU. International Association for Research in Income and Wealth (IARIW) 2021.
Consultado en: https://iariw.org/wp-content/uploads/2021/07/Tsigkas_Kozina_Tartamella_Paper.pdf
- Oliveras, Eliseo; Después de Gotemburgo: malestar social y promesas pendientes. Notes internacionales, Barcelona Centre for International Affairs (CIDOB). ISSN: 2013-4428. Junio 2019.
Consultado en: https://www.cidob.org/ca/publicacions/series_de_publicacio/notes_internacionals/n1_217/despues_de_gotemburgo_malestar_social_y_promesas_pendientes
- Parkinson, Michael; *Urban Policy in Europe – Where have we been and where are we going?*. En

AA.VV., European Metropolitan Governance. Cities in Europe – Europe in the Cities, NODE-researchaustria, 2005, pp. 8-32

- Pleace, Nicholas; Bretherton, Joanne; The Case for Housing First in the European Union: A Critical Evaluation of Concerns about Effectiveness. FEANTSA - European Journal of Homelessness – Volume 7, No. 2, December 2013
Consultado en: <https://www.feantsaresearch.org/en/publications/european-journal-of-homelessness>
- Ponce Solé, J.; The European Union Role in Ensuring Access to Affordable Housing and in Fighting Against Urban Segregation and Gentrification: Moving Forward. European Journal of Human Rights, 5:311–34, 2019.
- Quintiá Pastrana, Andrei; Un equilibrio justo. Los límites del TEDH a la regulación de los precios del alquiler. Conferencia La ciudad del siglo XXI, transformaciones y retos. XV Congreso AEPDA (Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo). Febrero 2020.
Consultado en: https://www.researchgate.net/publication/339460241_Un_equilibrio_justo_Los_limites_del_TEDH_a_la_regulacion_de_los_precios_del_alquiler
- Rosenfeld, O. (2017), Interpreting the term ‘affordable housing’ in the Housing Partnership, European Commission
https://ec.europa.eu/futurium/en/system/files/ged/briefing_note_2017_interpreting_the_term_affordable_housing_-_march_2017.pdf
- Vidal, Lorenzo; Promoting the Right to Housing at EU Level. Barcelona Centre for International Affairs (CIDOB). Fecha de publicación: 05/2019
Consultado en: https://www.cidob.org/es/publicaciones/serie_de_publicacion/cidob_briefings/promoting_the_right_to_housing_at_eu_level

8.2 DOCUMENTACIÓN PROCEDENTE DE ORGANISMOS OFICIALES

- Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (2000/C 364/01)
- Comisión de las Comunidades Europeas. Hacia una política urbana para la Unión Europea. COM(97) 197 final. Bruselas, 06.05.1997
- Comisión de las Comunidades Europeas. Libro Verde sobre los servicios de interés general. COM(2003) 270 final. Bruselas, 21.5.2003
- Comisión de las Comunidades Europeas. Libro verde sobre los servicios de interés general (Presentado por la Comisión). COM(2003) 270 final. Bruselas, 21.5.2003
- Comisión Europea. Carta comunitaria de los derechos sociales fundamentales de los trabajadores. Publications Office, 1990,
- Comisión Europea. Documento de trabajo de los servicios de la Comisión. Guía para la aplicación de las normas de la Unión Europea sobre ayudas estatales, contratación pública y el mercado interior a los servicios de interés económico general y, en particular, a servicios sociales de interés general. SWD(2013) 53 final/2. Bruselas, 29.4.2013
- Comisión Europea. El pilar europeo de derechos sociales en 20 principios.
Consultado en: https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/economy-works-people/jobs-growth-and-investment/european-pillar-social-rights/european-pillar-social-rights-20-principles_es
- Comisión Europea. Libro blanco sobre el futuro de Europa. Reflexiones y escenarios para la Europa de los Veintisiete en 2025. COM(2017) 2025 de 1 de marzo de 2017
- Comité Europeo de las Regiones. Dictamen Ayudas estatales y servicios de interés económico general. ECON-VI/013. 119.º Pleno, 10, 11 y 12 de octubre de 2016
- Comité Europeo de las Regiones. Dictamen Hacia una agenda europea de la vivienda. COTER-VI/025. 126.º Pleno, 30 de noviembre - 1 de diciembre de 2017

- Commission opinion for the Intergovernmental Conference. Reinforcing political union and preparing for enlargement. COM(96) 90 final. 28 February 1996
- Communication from the Commission. Services of general interest in Europe. COM(96) 443 final. Brussels, 11.09.1996
- Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones. Oleada de renovación para Europa: ecologizar nuestros edificios, crear empleo y mejorar vidas {SWD(2020) 550 final}. COM(2020) 662 final. Bruselas, 14.10.2020
- Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones. Próximas etapas para un futuro europeo sostenible. Acción europea para la sostenibilidad. {SWD(2016) 390 final}. COM(2016) 739 final. Estrasburgo, 22.11.2016
- Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Consejo, al Banco Central Europeo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones y al Banco Europeo de Inversiones. Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento 2018. COM(2017) 690 final. Bruselas, 22.11.2017
- Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones. Libro Blanco sobre los servicios de interés general. COM(2004) 374 final. Bruselas, 12.5.2004
- Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones. La Plataforma Europea contra la Pobreza y la Exclusión Social: Un marco europeo para la cohesión social y territorial. COM/2010/0758 final, (SEC(2010) 1564 final). Bruselas, 16.12.2010
- Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones. Un compromiso renovado en favor de la Europa social: reforzar el método abierto de coordinación en el ámbito de la protección social y la inclusión social. COM(2008) 418 final. Bruselas, 2.7.2008
- Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones. Refuerzo de la Dimensión Social de la Estrategia de Lisboa: racionalización del método abierto de coordinación en el ámbito de la protección social. COM(2003) 261 final. Bruselas, 27.5.2003
- Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones. Un marco de calidad para los servicios de interés general en Europa. COM(2011) 900 final. Bruselas, 20.12.2011
- Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones. Plan de Acción del Pilar Europeo de Derechos Sociales. COM/2021/102 final. Documento 52021DC0102
- Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, de 12 de mayo de 2004, titulada «Libro Blanco sobre los servicios de interés general» [COM (2004) 374 final - no publicada en el Diario Oficial].
- Comunicación de la Comisión. Aplicación del programa comunitario de Lisboa. Servicios sociales de interés general en la Unión Europea. COM(2006) 177 final. {SEC(2006) 516}. Bruselas, 26.4.2006
- Comunicación de la Comisión. Europa 2020: Una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador. COM/2010/2020 final. Documento 52010DC2020. Bruselas, 3.3.2010
- Comunicación de la Comisión. Los servicios de interés general en Europa (2001/C 17/04)
- Comunicación de la Comisión. Supervisión financiera europea. COM(2009) 252 final. Bruselas, 27.5.2009.
- Conclusiones de la Presidencia. consejo europeo de Laeken, 14 y 15 de diciembre de 2001. SN 300/1/01 REV 1
- Consejo de Europa. Carta Social Europea (Revisada). Estrasburgo, 3.V. 1996

- Consejo de Europa. Protocolo adicional a la Carta social europea. Estrasburgo, 5 de mayo de 1988.
- Consejo europeo de Lisboa, 23 y 24 de marzo de 2000. Conclusiones de la Presidencia (Estrategia de Lisboa).
Consultado en: https://www.europarl.europa.eu/summits/lis1_es.htm#:~:text=El%20Consejo%20Europeo%20ha%20celebrado,econom%C3%ADa%20basada%20en%20el%20conocimiento.
- Consejo Europeo de Niza (2001). Conclusiones de la Presidencia.
- Consejo Europeo. Agenda Social Europea, aprobada por el Consejo Europeo de Niza de 7, 8 y 9 de diciembre de 2000 (2001/C 157/02)
- Consejo Europeo. Página web sobre el Semestre Europeo: <https://www.consilium.europa.eu/es/policies/european-semester/>
- Council decision, of 18 July 1989, establishing a medium-term Community action programme concerning the economic and social integration of the economically and socially less privileged groups in society. (89 / 457 / EEC)
- Council of Europe. Additional Protocol to the European Social Charter. Strasbourg, 5.V.1988
- Council of Europe. European Social Charter Collected texts (7th edition). Updated: 1st January 2015
- Council of Europe. European Social Charter. Turin, 18.X.1961
- Decisión (UE) 2019/435 de la Comisión, de 12 de marzo de 2019, sobre la propuesta de iniciativa ciudadana denominada “Housing for all” [notificada con el número C(2019) 2004]
- (El texto en lengua alemana es el único auténtico)
- Decisión de la Comisión, de 20 de diciembre de 2011, relativa a la aplicación de las disposiciones del artículo 106, apartado 2, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea a las ayudas estatales en forma de compensación por servicio público concedidas a algunas empresas encargadas de la gestión de servicios de interés económico general [notificada con el número C(2011) 9380] Texto pertinente a efectos del EEE. EUR-Lex, Documento 32012D0021
- Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre “Acceso universal a una vivienda digna, sostenible y asequible a largo plazo”. Dictamen de iniciativa. 2020/C 429/13
- Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «La vivienda y la política regional». (2007/C 161/03)
- Dictamen del Comité Europeo de las Regiones. El pilar europeo de derechos sociales (2017/C 088/12). Ponente: Heinz-Joachim Höfer (DE/PSE), alcalde de Altenkirchen
- Directiva 2006/112/CE del Consejo, de 28 de noviembre de 2006, relativa al sistema común del impuesto sobre el valor añadido.
- Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior
- European Central Bank (ECB)
Hofmeister, Zlatina; Van der Helm, Ruben; Estimating nonfinancial assets by institutional sector for the euro area, ECB Statistics Paper, No. 23. ISBN 978-92-899-2837-3, Frankfurt a. M., 2017.
Consultado en: <http://dx.doi.org/10.2866/03755>
- European Central Bank, Task Force of the Monetary Policy Committee of the European System of Central Banks. Housing Finance in the Euro Area Occasional Paper series No 101 / march 2009
- European Central Bank. Owner-occupied housing and inflation measurement. Preparado por Martin Eiglsperger, Rodolfo Arioli, Bernhard Goldhammer, Eduardo Gonçalves and Omiros Kouvas and publicado como parte del ECB Economic Bulletin, Issue 1/2022.
Consultado en: https://www.ecb.europa.eu/pub/economic-bulletin/articles/2022/html/ecb.ebart202201_01~f643aad55c.en.html

- European Central Bank. Structural Factors in the EU Housing Markets. March 2003
- European Central Bank. The ECB's monetary policy strategy statement.
Consultado en: https://www.ecb.europa.eu/home/search/review/html/ecb.strategyreview_monopol_strategy_statement.en.html.
- European Commission, Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion, Social protection committee indicators sub-group : portfolio of EU social indicators for the monitoring of progress towards the EU objectives for social protection and social inclusion, Publications Office, 2016.
- European Commission, European Social Policy Network (ESPN).
Baptista, Isabel, Marlier, Eric. Fighting homelessness and housing exclusion in Europe: a study of national policies. Publications Office, 2019
- European Commission, Regional and Urban Policy. Explanatory Memo: European Urban Initiative - Post 2020, Article 104(5) Cpr Proposal And Article 10 Erdf/Cf Proposal. 2019
- European Commission. Commission staff working document. Guidance to member states recovery and resilience plans. SWD(2021) 12 final. Part 1/2 and Part 2/2. Brussels, 22.1.2021
- European Commission. European Citizens' Initiative: Commission registers 'Housing for All' initiative
Press release, 12 March 2019, Brussels.
Consultado en: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_19_1612
- European Commission. Governance, work programme and way forward for the European Platform on combating homelessness 2022-2024
- European Commission. Staff working document: Monitoring the implementation of the European Pillar of Social Rights. (COM(2018) 130 final). SWD(2018) 67 final. Strasbourg, 13.3.2018
- European Federation of Public Service Unions.
EU policy on social services of general interest (SSGI): Towards a “voluntary quality framework for social services”? EPSU background paper - October 2010
- European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions (Eurofound). Open method of coordination. EurWORK, 02 December 2010.
Consultado en: <https://www.eurofound.europa.eu/observatories/eurwork/industrial-relations-dictionary/open-method-of-coordination>
- European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions (Eurofound); Inadequate housing in Europe: Costs and consequences. Publications Office of the European Union. EU Agencies Network. 2016.
Consultado en: https://www.eurofound.europa.eu/sites/default/files/ef_publication/field_ef_document/ef1604en_0.pdf
- European Investment Bank Group. Social and affordable housing. Overview 2020
- European Investment Bank. Statute and other Treaty provisions. Version dated 1 March 2020
- European Parliament, Directorate General for Research. Housing Policy in the EU Member States. Working Document, Social Affairs Series - W 14 –
Consultado en: https://www.europarl.europa.eu/workingpapers/soci/w14/default_en.htm
- European Union of Developers and House Builders (UEPC). Restoring the Past, Building the Future
Revision of the SGEI-package
- Eurostat-OECD; Methodological Manual on Purchasing Power Parities (2012 edition). Eurostat Methodologies and Working papers. Publications Office of the European Union. Luxembourg, 2012
Consultado en: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264189232-9-en>
- Housing for All, Bezeichnung der Initiative

Consultado en: <https://register.eci.ec.europa.eu/core/api/register/document/4232>

- International Monetary Fund, IMF. Macprudential Policies and House Prices in Europe: An Overview of Recent Experiences. Feb 20, 2020
- Lieve Fransen, Gino del Bufalo and Edoardo Reviglio. Boosting Investment in Social Infrastructure in Europe. Report of the High-Level Task Force on Investing in Social Infrastructure in Europe. Discussion paper 074. European Commission, European association ELTI, Long term investors. January 2018
- Lisbon Declaration on the European Platform on Combatting Homelessness, 21/06/2021.
Consultado en: <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1550&langId=en>
- Naciones Unidas, Oficina del alto comisionado para los derechos humanos. Declaración universal de derechos humanos.
Consultado en: <https://www.ohchr.org/EN/UDHR/Pages/Language.aspx?LangID=spn>
- Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD).
Andrews, Dan; Caldera Sánchez, Aida; Johansson, Åsa. Housing Markets and Structural Policies in OECD Countries. OECD Economics Department Working Papers, No. 836. ECO/WKP(2011)5. OECD Publishing. Paris, 25-Jan-2011
- Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD).
- Salvi del Pero, Angelica; Adema, Willem; Ferraro, Valeria; Frey Valérie; Policies to promote access to good-quality affordable housing in OECD countries. Social, Employment and Migration. Working Papers No. 176. 24 febrero 2016
- Consultado en: https://www.oecd-ilibrary.org/social-issues-migration-health/policies-to-promote-access-to-good-quality-affordable-housing-in-oecd-countries_5jm3p5gl4djd-en
- Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD). Housing Amid Covid-19: Policy Responses and Challenges. 22 julio 2020.
Consultado en: <https://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/housing-amid-covid-19-policy-responses-and-challenges-cfdc08a8/>
- Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD). A crisis on the horizon: Ensuring affordable, accessible housing for people with disabilities. Employment, Labour and Social Affairs Policy Briefs. Paris, 2021
- Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD). Building for a better tomorrow: Policies to make housing more affordable. Employment, Labour and Social Affairs Policy Briefs. Paris, 2021
- Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD). Gnan, Ernest; Monetary policy and housing markets: interactions and side effects. June 25, 2021
Consultado en: <https://oecdecoscope.blog/2021/06/25/monetary-policy-and-housing-markets-interactions-and-side-effects/>
- Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD). Social housing: A key part of past and future housing policy. Employment, Labour and Social Affairs Policy Briefs. Paris, 2020
- Organización de las Naciones Unidas. Informe de la Relatora Especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado y sobre el derecho de no discriminación a este respecto. 18 de enero de 2017
- Organización Mundial de la Salud, OMS. Principios de higiene de la vivienda. Ginebra, 1990.
- Parlamento Europeo. La Carta social en resumen.
Consultado en: https://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004_2009/documents/dv/chartesocialedepliant-/CharteSocialedepliant-es.pdf
- Plouin, Marissa. Affordable Housing and Homelessness: Challenges across the OECD. OECD Directorate for Employment, Labour and Social Affairs, UN Expert Group Meeting on Affordable

Housing and Social Protection Systems for all to Address Homelessness 22-24 May 2019 | Nairobi, Kenya.

- Reglamento (UE) 2020/2221 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de diciembre de 2020, por el que se modifica el Reglamento (UE) n.º. 1303/2013 en lo que respecta a los recursos adicionales y las disposiciones de ejecución a fin de prestar asistencia para favorecer la reparación de la crisis en el contexto de la pandemia de COVID-19 y sus consecuencias sociales y para preparar una recuperación verde, digital y resiliente de la economía (REACT UE)
- Reglamento (UE) 2021/1058 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de junio de 2021, relativo al Fondo Europeo de Desarrollo Regional y al Fondo de Cohesión
- Reglamento (UE) 2021/1060 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de junio de 2021, por el que se establecen las disposiciones comunes relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo Plus, al Fondo de Cohesión, al Fondo de Transición Justa y al Fondo Europeo Marítimo, de Pesca y de Acuicultura, así como las normas financieras para dichos Fondos y para el Fondo de Asilo, Migración e Integración, el Fondo de Seguridad Interior y el Instrumento de Apoyo Financiero a la Gestión de Fronteras y la Política de Visados
- Reglamento (UE) 2021/240 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 10 de febrero de 2021, por el que se establece un instrumento de apoyo técnico
- Reglamento (UE) 2021/241 del Parlamento Europeo y del Consejo de 12 de febrero de 2021 por el que se establece el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia
- Reglamento (UE) 2021/523 del Parlamento Europeo y del Consejo de 24 de marzo de 2021 por el que se establece el Programa InvestEU y se modifica el Reglamento (UE) 2015/1017
- Report from the High Level Group
- chaired by Wim Kok. Facing the challenge: The Lisbon strategy for growth and employment. November 2004
- République Française, Ministère de LOGEMENT. France 22, Présidence Française du Conseil de L'Union Européenne. Work Programme and Way Forward for the European Platform on Combating Homelessness 2022-2024
Consultado en: <https://presidence-francaise.consilium.europa.eu/media/xclfxetp/the-work-programme-timeline-for-the-platform.pdf>
- Resolución del consejo, de 21 de enero de 1974, relativa a un programa de acción social Diario Oficial de las Comunidades Europeas.
- Resolución del Parlamento Europeo, de 10 de mayo de 2007, sobre la vivienda y la política regional (2006/2108(INI))
- Resolución del Parlamento Europeo, de 11 de junio de 2013, sobre la vivienda social en la Unión Europea (2012/2293(INI)). P7_TA(2013)0246. (2016/C 065/04)
- Resolución del Parlamento Europeo, de 15 de noviembre de 2011, sobre la plataforma europea contra la pobreza y la exclusión social (2011/2052(INI)). P7_TA(2011)0495
- Resolución del Parlamento Europeo, de 21 de enero de 2021, sobre el acceso a una vivienda digna y asequible para todos (2019/2187(INI)). Debate: CRE 20/01/2021 - 14
- Resolución del Parlamento Europeo, de 21 de enero de 2021, sobre el acceso a una vivienda digna y asequible para todos (2019/2187(INI)). P9_TA(2021)0020
- Resolución del Parlamento Europeo, de 24 de noviembre de 2020, sobre cómo abordar los porcentajes de personas sin hogar en la Unión Europea (2020/2802(RSP)). P9_TA(2020)0314
- Resolución del Parlamento Europeo, de 5 de julio de 2011, sobre el futuro de los servicios sociales de interés general (2009/2222(INI)). P7_TA(2011)0319
- Social Protection Committee, Indicators Sub-group
Portfolio of EU Social Indicators for the Monitoring of Progress Towards the EU Objectives for Social Protection and Social Inclusion (2015 update)

- Social Protection Committee. 2020 (SPC). Annual review of the Social Protection. Performance Monitor (SPPM) and developments in social protection policies. Report on key social challenges and key messages.
- Social Protection Committee. 2021 SPC annual review of the Social Protection. Performance Monitor (SPPM) and developments in social protection policies. Report on key social challenges and key messages
- Stadt Wien. The Housing Partnership of the Urban Agenda for the EU in a nutshell
Consultado en: <https://www.wien.gv.at/wirtschaft/eu-strategie/pdf/housing-partnership-background.pdf>
- United Nations Economic Commission for Europe (UNECE), Housing Europe. #Housing2030 Effective policies for affordable housing in the UNECE region. Geneva, 2021
- Urban Agenda for the EU. The Housing Partnership action plan. December 2018
- Van Sparrentak, Kim (Rapporteur). Committee on Employment and Social Affairs. Report on access to decent and affordable housing for all (2019/2187(INI))
- Van Sparrentak, Kim. Tackling Europe's housing crisis. What would it mean if housing were a fundamental right? Published Jun 21, 2021
Consultado en: <https://www.oecd-forum.org/posts/tackling-europe-s-housing-crisis>
- Von der Leyen, U.. A Union that strives for more. My agenda for Europe.(2019). Se puede consultar en: https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/political-guidelines-next-commission_en.pdf
- World Health Organization,WHO. Housing and health guidelines. Geneva: World Health Organization; 2018. Licence: CC BY-NC-SA 3.0 IGO.

9 ANEXOS

9.1 ANEXO 1: EL SISTEMA ESTADÍSTICO EUROPEO (SEE)

El SEE es la asociación entre la autoridad estadística de la UE, que es la Comisión a través de Eurostat, los institutos nacionales de estadística y otras autoridades nacionales en cada EM. En conjunto, son los responsables del desarrollo, producción y difusión de las estadísticas europeas. Esta asociación también incluye a los países de la AELC (Asociación Europea de Libre Comercio). Desde los primeros días de la Comunidad Económica Europea, el SEE, liderado por Eurostat, se ha ido construyendo gradualmente con el objetivo de proporcionar estadísticas fiables y comparables a nivel de la UE como soporte de sus políticas.

La base de datos de difusión de Eurostat²²⁸ (The Eurostat Dissemination Database) proporciona estadísticas oficiales sobre la Unión Europea, los estados miembros de la UE y las regiones subestatales. La información se organiza en tres grupos de materias²²⁹ y se dispone de un navegador de datos²³⁰:

- Temas²³¹: jerarquía de nueve temas con sus correspondientes subtemas (o categorías) que refleja la lógica tradicional del sitio web de Eurostat. Consta de dos series, una de bases de datos y otra de tablas, por cada tema.
- Indicadores²³²: siete series de indicadores referidos a las políticas de la UE. Consta de una serie de tablas por cada política.
- Temas transversales²³³: nueve temas con una serie de bases de datos/ tablas por cada uno.

En cuanto a la información relativa a vivienda, se puede encontrar diseminada en diferentes apartados²³⁴, de los que se señalan a continuación los más relevantes:

²²⁸ <https://ec.europa.eu/eurostat/en/web/main/data/statistics-by-theme>

²²⁹ <https://ec.europa.eu/eurostat/en/web/main/data/database>

²³⁰ https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/explore/all/all_themes?lang=en

²³¹ Los temas son los siguientes: Estadísticas generales y regionales, Economía y finanzas, Población y condiciones sociales, Industria, comercio y servicios, Agricultura y pesca, Comercio internacional, Transporte, Medio ambiente y energía y Ciencia, tecnología y sociedad digital.

²³² Los indicadores son los siguientes: Procedimiento de desequilibrio macroeconómico, Euro, Eficiencia de los recursos, Economía circular, Desarrollo sostenible, Empleo y política social, Pilar europeo de derechos sociales

²³³ Los temas transversales son los siguientes: Calidad de vida, Integración de los migrantes y los niños en la migración, Indicadores de globalización económica, Igualdad (edad y género), Calidad del empleo, Indicadores agroambientales, Cambio climático, Estadísticas relacionadas con las habilidades, Juventud

²³⁴ Hay un interesante resumen de “Estadísticas sobre la vivienda” en Eurostat. Statistic Explained: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Archive:Housing_statistics/es&oldid=265587#Tablas_principales

9.1.1 Información en el grupo de datos “TEMAS”

TEMA “POBLACIÓN Y CONDICIONES SOCIALES”

El tema “Población y condiciones sociales” abarca varias categorías con relevancia para el tema de la vivienda. Entre ellas:

- “Ingresos, inclusión social y condiciones de vida”²³⁵ (“Income and living conditions”): la fuente principal para la compilación de sus datos es el instrumento UE-Estadísticas de Ingresos y Condiciones de Vida²³⁶ (EU-Statistics on Income and Living Conditions, EU-SILC), Abarcando aspectos objetivos y subjetivos de estos temas, tanto en términos monetarios como no monetarios, hogares y los individuos. Se utilizan para monitorear la Estrategia Europa 2020, en particular su objetivo principal de reducción de la pobreza.

EU-SILC está organizado en virtud de un reglamento marco y, por lo tanto, es obligatorio para todos Estados miembros de la UE. EU-SILC se basa en la idea de un “marco común” en contraste con el concepto de “encuesta común”. El marco común se define mediante listas armonizadas de variables objetivo primarias (anuales) y secundarias (cada cuatro años o menos con frecuencia), mediante un diseño recomendado para la aplicación de EU-SILC, por requisitos comunes (para imputación, ponderación, cálculo de errores de muestreo), conceptos comunes (hogares e ingresos) y clasificaciones (ISCO, NACE, ISCED) con el objetivo de maximizar la comparabilidad de la información producida.

- “Encuestas de presupuestos familiares”: Los datos de gastos de consumo final de los hogares de los países participantes no son directamente comparables porque las metodologías utilizadas por los países para la recopilación de datos no están completamente armonizadas. La diferencia metodológica más importante en términos cuantitativos es la renta imputada ya que durante algunas de las encuestas recientes varios países no han imputado ninguna renta por el uso de viviendas ocupadas por sus propietarios como residencia principal.

TEMA “ECONOMÍA Y FINANZAS”

- El subtema “Precios” (código prc), en la sección “Estadísticas de precios y ventas de viviendas”²³⁷ (*Housing price and sales statistics*) con el código prc_hpi, cubre las siguientes estadísticas:

²³⁵ <https://ec.europa.eu/eurostat/web/income-and-living-conditions/overview>

²³⁶ <https://ec.europa.eu/eurostat/web/microdata/european-union-statistics-on-income-and-living-conditions>

²³⁷ Resumen: <https://ec.europa.eu/eurostat/web/housing-price-statistics/overview>

Base de datos: <https://ec.europa.eu/eurostat/web/housing-price-statistics/data/database>

- Índice de Precios de la Vivienda (IPV), *House Price Index (HPI)*, mide la evolución de los precios de todos los inmuebles residenciales adquiridos por los hogares (pisos, casas unifamiliares, adosados, etc.), tanto de nueva construcción como existentes, independientemente de su uso final y de sus anteriores propietarios. El precio de las viviendas sigue un concepto de adquisición bruta (incluye el componente del precio del suelo). El IPV se calcula sobre una base trimestral y anual.
- Venta de viviendas (*House Sales*): cubre los cambios en el número total y el valor de las transacciones de vivienda compradas por los hogares;
- Índice de Precios de Viviendas Ocupadas por sus Propietarios (IPVOP), *Owner-Occupied Housing Price Index (OOHPI)*: mide los cambios en los precios de transacción de las viviendas compradas para uso propio y el coste de todos los bienes y servicios que los hogares compran en su papel de propietarios-ocupantes de las viviendas.

TABLA 11: EUROSTAT, HOUSING PRICE AND SALES STATISTICS (prc_hpi)

House price and sales index	(prc_hpi_inx)
House price index (2015 = 100) - annual data	(prc_hpi_a)
House price index (2015 = 100) - quarterly data	(prc_hpi_q)
House price index - Item weights	(prc_hpi_inw)
House sales index of number of transactions (2015=100) - annual data	(prc_hpi_hsna)
House sales index of number of transactions (2015=100) - quarterly data	(prc_hpi_hsnq)
House sales index of value of transactions (2015=100) - annual data	(prc_hpi_hsva)
House sales index of value of transactions (2015=100) - quarterly data	(prc_hpi_hsvq)
Owner occupied housing price index	(prc_hpi_oo)
Owner-occupied housing price index (2015=100) - annual data	(prc_hpi_ooa)
Owner-occupied housing price index (2015=100) - quarterly data	(prc_hpi_ooq)
Owner-occupied housing price index - item weights	(prc_hpi_ooinw)
Owner-occupied housing price index - country weights	(prc_hpi_ooCow)

- El subtema “Contabilidades nacionales (ESA 2010)”, se incluye en “Contabilidades nacionales anuales” (nama 10) / “Desgloses básicos de los principales agregados del PIB y empleo (por industria y por activos)” (nama_10_bbr) / Formación bruta de capital fijo por tipo de activo AN_F6 (nama_10_an6) información sobre inversión en construcción, edificación de viviendas y otros datos relacionados²³⁸.

²³⁸ https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/nama_10_an6/default/table?lang=en

9.1.2 Información en el grupo de datos “INDICADORES DE POLÍTICAS DE LA UE”

La serie de indicadores “Euro” incluye una sección de “Precios”²³⁹, que a su vez contiene una subsección referida a precios de la vivienda, basada en el Índice de precios de la Vivienda (IPV),

La serie “Pilar Europeo de Derechos Sociales”²⁴⁰ incluye varios grupos de indicadores estructurados en el denominado Panel de Indicadores Sociales²⁴¹ (*Social Scoreboard Indicators*). En el grupo²⁴² “Protección Social e Inclusión” se incluyen indicadores relacionados con el tema de la vivienda como:

- el Ratio de sobrecarga del costo de la vivienda²⁴³ (*Housing cost overburden rate*) (tespm140). Es el porcentaje de la población que vive en hogares en los que el coste total de la vivienda representa más del 40 % de los ingresos disponibles (“neto” de los subsidios de vivienda).
- el Ratio de privación severa de vivienda por estado de tenencia²⁴⁴ (*Severe housing deprivation rate by tenure status*) (tepsr_lm440): Es el porcentaje de población que vive en hogares que se consideran hacinados, presentando además al menos alguna de las medidas de carencias habitacionales.

La carencia habitacional es una medida de los servicios deficientes en una vivienda. Se calcula con referencia a aquellas viviendas con goteras en el techo, sin baño/ducha y sin retrete interior, o una vivienda considerada demasiado oscura.

9.1.3 Información en la Clasificación de las Funciones del Gobierno (OECD-EUROSTAT)

Eurostat también publica la Clasificación de las Funciones del Gobierno, (*Classification of the Functions of Government, COFOG*)²⁴⁵, que fue desarrollada en su versión actual en 1999 por la OCDE y publicada por la División de estadística de las Naciones Unidas con el objetivo de definir un patrón que clasificase las actividades de los gobiernos.

²³⁹ <https://ec.europa.eu/eurostat/web/euro-indicators/prices>

²⁴⁰ <https://ec.europa.eu/eurostat/web/european-pillar-of-social-rights>

²⁴¹ <https://ec.europa.eu/eurostat/web/european-pillar-of-social-rights/indicators/social-scoreboard-indicators>

²⁴² <https://ec.europa.eu/eurostat/web/european-pillar-of-social-rights/indicators>

²⁴³ https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Glossary:Housing_cost_overburden_rate

²⁴⁴ https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Glossary:Severe_housing_deprivation_rate#:~:text=Severe%20housing%20deprivation%20rate%20is,of%20the%20housing%20deprivation%20measures.

²⁴⁵ https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Government_expenditure_by_function%20%93_COFOG

La clasificación tiene tres niveles de detalle, divisiones, grupos y clases. Las divisiones²⁴⁶ describen los objetivos generales del gobierno, mientras que los grupos y las clases definen los medios por los cuales se logran estos objetivos generales.

La información sobre vivienda aparece en dos divisiones:

- “Vivienda y servicios comunitarios”²⁴⁷ (*Housing and community amenities*), código GF-06, comprende desarrollo de viviendas y los servicios comunitarios (excluyendo el abastecimiento de agua y la iluminación de las calles, que tienen sus propios epígrafes) y vivienda y servicios comunitarios n.c.o.p.

Dentro de este grupo, el código GF-0601 está dedicado específicamente a Desarrollo de viviendas (*Housing development*).

- “Protección social”²⁴⁸ (*Social protection*), código GF-19, comprende Enfermedad e invalidez, vejez, sobrevivientes, familia e hijos, desempleo, alojamiento, y protección social y exclusión social n.c.o.p.

De nuevo, dentro de este grupo, el código GF-1006 está dedicado específicamente a Viviendas (“Housing”). Principalmente, incluye los pagos de protección social a los hogares y, en algunos casos, el costo de ejecución de algunos programas de vivienda social.

9.2 ANEXO 2: OECD DATA ON HOUSING

La información sobre vivienda de la OCDE²⁴⁹ se estableció con los objetivos de monitorear la evolución de los precios de la vivienda a nivel nacional y regional y el acceso a viviendas asequibles de buena calidad, y fortalecer la base de conocimientos para la evaluación de políticas de viviendas. Se estructura en tres temas que se describen a continuación:

VIVIENDA ASEQUIBLE

La información sobre vivienda asequible se compone, por un lado, de una librería de informes sobre aspectos clave de las políticas de vivienda relacionadas con el tema (políticas para hacer las viviendas más asequibles, viviendas para jóvenes, viviendas para personas con discapacidades, entre

²⁴⁶ Servicios públicos generales, Defensa, Orden público y seguridad, Asuntos económicos, Protección del medio ambiente, Vivienda y servicios comunitarios, Salud, Recreación, cultura y religión, Educación y Protección social

²⁴⁷ https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Government_expenditure_on_housing_and_community_amenities

²⁴⁸ https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Government_expenditure_on_social_protection#:~:text=In%20the%20EU%20in%202020,relates%20mainly%20to%20pension%20payments.

²⁴⁹ Se puede acceder a través de: <https://www.oecd.org/housing/data/>

otros); por otro, de la base de datos de vivienda asequible de la OCDE, que proporciona indicadores organizados en tres grupos temáticos:

- Condiciones y asequibilidad de las viviendas (Housing conditions and affordability, clave HC),
- Mercado de la vivienda (Housing markets, clave HM),
- Políticas públicas para la vivienda asequible (Public policies towards affordable housing, clave PH).

Esta base de datos fue producida con la asistencia financiera del Programa de la Unión Europea para Empleo e Innovación Social (*Employment and Social Innovation, EaSI*) en el periodo 2014-2020.

TABLA 12: INDICADORES DE BASE DE DATOS DE VIVIENDA ASEQUIBLE DE LA OCDE

INDICATORS OF HOUSING CONDITIONS (HC)²⁵⁰

HC1	HOUSING AFFORDABILITY
HC1.1	Housing related expenditure of households
HC1.2	Housing costs over income
HC1.3	Ability of households to keep the dwelling warm
HC1.4	Satisfaction with housing
HC1.5	Overview of affordable housing indicators
HC2	HOUSING QUALITY
HC2.1	Housing space
HC2.2	Percentage of households living without indoor flushing toilet
HC2.3	Severe housing deprivation
HC3	HOMELESSNESS AND HOUSING EXCLUSION
HC3.1	Homeless population estimates
HC3.2	National strategies for combating homelessness
HC3.3	Evictions
HC4	HOUSING FOR PEOPLE WITH DISABILITIES
HC4.1	Housing outcomes among people with disabilities

INDICATORS OF HOUSING MARKET (HM)²⁵¹

HM1.1	Housing stock and construction
HM1.2	Housing prices
HM1.3	Housing tenures

²⁵⁰ Se puede acceder a la base de datos y al informe explicativo en: <https://www.oecd.org/housing/data/affordable-housing-database/housing-conditions.htm>:

²⁵¹ Se puede acceder a la base de datos y al informe explicativo en: <https://www.oecd.org/housing/data/affordable-housing-database/housing-market.htm>

HM1.4	Living arrangements by age groups
HM1.5	Housing stock by dwelling type

PUBLIC POLICIES TOWARDS AFFORDABLE HOUSING (PH)²⁵²

PH1	GENERAL OVERVIEW
PH1.1	Policy instruments and level of governance
PH1.2	Housing policy objectives and obstacles
PH2	SUPPORT FOR HOME BUYERS
PH2.1	Public spending on grants and financial support to home buyers
PH2.2	Tax relief for home owners
PH3	HOUSING ALLOWANCES
PH3.1	Public spending on housing allowance as % of GDP
PH3.2	Key characteristics of housing allowances
PH3.3	Recipients and payment rates of housing allowances
PH4	SOCIAL RENTAL HOUSING
PH4.1	Public spending on support to social rental housing as % GDP
PH4.2	Social rental dwellings stock
PH4.3	Key characteristics of social rental housing
PH5	AFFORDABLE HOUSING PROGRAMMES
PH5.1	Measures supporting affordable housing development
PH6	RENTAL MARKET REGULATION
PH6.1	Rental regulation
PH7	FINANCING HOUSING IMPROVEMENTS AND REGENERATION
PH7.1	Measures to finance housing improvements and regeneration

VIVIENDA Y ECONOMÍA

Al igual que en el caso anterior, la información sobre vivienda y economía se compone, por un lado, de una librería de informes sobre aspectos clave de las políticas de vivienda relacionadas con el tema (impuestos sobre la vivienda o vivienda y movilidad residencial, entre otros); por otro, de la base de datos de precios de la vivienda de la OCDE, que proporciona datos sobre la evolución temporal de los precios de mercado relativos a la propiedad residencial (pisos, casas unifamiliares, casas adosadas, etc.) de viviendas tanto nuevas como existentes si están disponibles, independientemente de su uso final y de sus propietarios anteriores.

Este apartado se estructura en torno al denominado índice de precios de la propiedad residencial (*Residential Property Prices Indices, RPPI*), también llamado índice de precios de la

²⁵² Se puede acceder a la base de datos y al informe explicativo en: <https://www.oecd.org/housing/data/affordable-housing-database/housing-policies.htm>

vivienda (*House Price índices, HPI*)²⁵³ y se utilizan seis indicadores: inflación (IPC), pronóstico de inflación, índices de precios al productor (IPP), índices de nivel de precios, precios de la vivienda y precios de las acciones.

Los datos son compilados por las agencias estadísticas nacionales oficiales siguiendo en general las pautas internacionales, aunque no siempre, lo que puede alterar la posibilidad de comparación de los mismos.

DESARROLLO URBANO SOSTENIBLE

Incluye informes de vivienda en el contexto del desarrollo urbano sostenible (como la eficiencia energética) y otros aspectos urbanos (gobernanza del uso del suelo, instrumentos de planteamiento espacial en relación con el medio ambiente, entre otros).

²⁵³ Se puede acceder a la base de datos y al informe explicativo en: <https://data.oecd.org/price/housing-prices.htm>