

# **Enfoque internacional: La vivienda desde la perspectiva del Derecho Internacional de los derechos humanos. La necesaria provisión de una alternativa habitacional por los poderes públicos. Alcance de la obligación.**

Andrei Quintiá Pastrana<sup>1</sup>

## **1. Introducción**

La vivienda es un aspecto central de la dignidad humana. Contar con un hogar estable, salubre y accesible es imprescindible para garantizar la seguridad y la autonomía de la persona. La vivienda no es sólo un espacio de descanso y un refugio frente a peligros ambientales. Es algo más. Comprende una importante dimensión abstracta en la que se ubica el centro de todos los desplazamientos sobre los que se articula nuestro día a día. Desde esta óptica, la vivienda está íntimamente relacionada con la libertad, la seguridad y la privacidad y es esencial para el ejercicio del derecho a la salud, la educación o el trabajo (Vaquer, 2014). Además, es un elemento central para otros derechos como la propiedad o el medio ambiente, que en muchas ocasiones sólo podemos entender por su relación con la función residencial de los hogares. En definitiva, un elemento esencial en el sistema jurídico-político.

Sin embargo, la vivienda representa todavía una de las principales preocupaciones en el escenario internacional. De acuerdo con el Informe ONU-Habitat de las Ciudades, 1,6 billones de personas habitan espacios inadecuados, sobreocupados o inseguros y se espera que esta cifra se incremente en 2 billones en los próximos 30 años<sup>2</sup>. En 2020, alrededor de 700.000 personas dormían en la calle o vivían en alojamientos de emergencia en la Unión Europea<sup>3</sup>. Según los últimos datos del INE, en España hay 28.552 personas sin hogar atendidas en centros asistenciales, lo que representa un incremento del 25,4% con respecto a 2012<sup>4</sup>. El acceso a la vivienda es un grave problema global.

Uno de los principales desencadenantes de las situaciones de emergencia habitacional son los desahucios, que pueden calificarse, siguiendo la doctrina del TEDH, como la “forma más extrema de injerencia” en el derecho al respeto al hogar (Jiménez García, 2014). Un 40% de las personas sin hogar atendidas en centros sociales en España han llegado a esa situación como consecuencia del desalojo de su vivienda habitual<sup>5</sup>. Además, los procedimientos de desalojo tienen consecuencias directas sobre la salud mental de las personas afectadas, incluso aun cuando el procedimiento se resuelve sin llegar al lanzamiento (Mateo-Rodríguez et al. 2019).

Se estima que entre 2008 y 2019 más de un millón y medio de personas fueron desahuciadas en España (Ginebra et al. 2020). Ante una situación de sobreendeudamiento generalizado, entre 2008 y 2015 el número de ejecuciones hipotecarias alcanzó niveles alarmantes que pronto llamaron la atención de la opinión pública. Sólo en 2012 se tramitaban más de 192 demandas

---

<sup>1</sup> Investigador postdoctoral del Departamento de Metodología Jurídica de la Universidad de Groningen. El trabajo se ha desarrollado en el marco del proyecto EVICT (No 949316), [www.eviction.eu](http://www.eviction.eu)

<sup>2</sup> UN-Habitat, *World Cities Report 2022. Envisaging the future of cities*, 2022, en: <https://unhabitat.org/wcr/>

<sup>3</sup> Fondation Abbé Pierre & FEANTSA, *Fifth overview of housing exclusion in Europe*, 2020 en: [https://www.feantsa.org/public/user/Resources/resources/Rapport\\_Europe\\_2020\\_GB.pdf](https://www.feantsa.org/public/user/Resources/resources/Rapport_Europe_2020_GB.pdf)

<sup>4</sup> Instituto Nacional de Estadística, *Encuesta a las personas sin hogar. Año 2022*, 2023, en: [https://www.ine.es/prensa/epsh\\_2022.pdf](https://www.ine.es/prensa/epsh_2022.pdf)

<sup>5</sup> Estadísticas del Consejo General del Poder Judicial, *Efecto de la Crisis en los órganos judiciales*, en: <https://www.poderjudicial.es/cgpj/es/Temas/Estadistica-Judicial/Estudios-e-Infomes/Efecto-de-la-Crisis-en-los-organos-judiciales/>

de desahucio al día. La ausencia de un parque de vivienda social suficiente que ofreciese un colchón a las personas afectadas supuso la absorción de la mayor parte de la demanda de vivienda asequible en el mercado del alquiler. Desde 2015, muchos hogares se han enfrentado a condiciones e incrementos en la renta que no han podido asumir, pasando así de una crisis hipotecaria a una crisis del alquiler. A lo largo de la última década el volumen de total de desahucios iniciados no ha bajado de los 40.000 anuales, más del doble de los 17.000 que se registraban en 2008<sup>6</sup>.

En este contexto las miradas se volvieron pronto hacia el derecho internacional. En él, los ciudadanos han buscado un apoyo adicional frente a la fragilidad de un sistema de garantías débil en la atención a las situaciones de extrema vulnerabilidad que han emergido en la crisis de los desahucios. El derecho a la vivienda es un derecho con una larga trayectoria, asentado en los principales mecanismos de derechos humanos. En 1948 fue incorporado como un elemento del derecho a un estándar de vida adecuado protegido en el art. 25 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos (DUDH) y poco después, en 1961, se incorpora en términos similares al art. 16 de la Carta Social Europea, que tras su revisión en 1996 ha ensanchado la protección de este título incorporando una serie de previsiones específicas en el art. 31 y múltiples referencias a la protección de la vivienda en otros preceptos sectoriales, (art. 15, 23 y 30). Además, ha sido reconocido también en el art. 11 del Pacto Internacional de los Derechos Sociales, Económicos y Culturales de 1976. El reconocimiento general de su valor jurídico-político y de aspectos esenciales para su tutela se ha expandido progresivamente, alcanzando más recientemente tratados sobre materias específicas como la Convención para la Eliminación de todas las formas de Discriminación Contra la Mujer (CEDAW) o la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN) y se apunta a un “proceso de desarrollo implícito” en el marco de otros mecanismos como la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes (UNCAT) (Hohmann, 2014).

Aunque la vivienda ha estado presente en los principales instrumentos de derechos humanos desde hace décadas, ha sido quizá en los últimos años cuando ha cobrado más relevancia. La entrada en vigor del Protocolo adicional a la Carta Social Europea en el que se establece un sistema de reclamaciones colectivas en 1998 y más recientemente el Protocolo Facultativo al PIDESC de 2013 que introdujo un sistema de comunicaciones individuales han contribuido a un desarrollo exponencial del contenido y el alcance de las obligaciones internacionales en materia de vivienda. Siguiendo las líneas marcadas en los precedentes mecanismos de conclusiones sobre informes periódicos de los Estados, las decisiones del CEDS y el CDESC han enriquecido la interpretación del derecho a la vivienda con nuevas perspectivas sobre su aplicación subjetiva, a las que se han sumado también otros actores el derecho internacional y el derecho regional europeo.

Los poderes públicos en España se han mostrado en este tiempo también vez más sensibles a la evolución de la concepción del derecho a la vivienda en el derecho internacional de los derechos humanos. En este tiempo se han producido importantes cambios jurisprudenciales y legislativos, principalmente autonómicos, que han ensanchado el derecho de propiedad en conexión con su función social para reforzar la garantía de la vivienda y procurar su eficacia también en la relación entre privados. Algunas reformas legislativas han buscado introducir nuevas garantías frente a los desahucios para grupos sociales vulnerables, incluyendo el acceso a una vivienda alternativa. Aunque estas medidas adolecen de importantes problemas en términos de eficacia en su aplicación efectiva, han introducido un cambio de paradigma en nuestro ordenamiento que, siguiendo la estela del derecho internacional, busca asegurar una tutela más plena del derecho a la vivienda.

---

<sup>6</sup> *Ibidem*.

## 2. Los cimientos de un derecho en construcción

El derecho internacional a la vivienda está más vivo que nunca. Ha sido reconocido en todos los niveles del sistema de las Naciones Unidas y el derecho regional europeo. Asentado desde los años 90' en los principales mecanismos de derechos humanos ratificados por España, su contenido y alcance han sido delimitados en las últimas décadas por los órganos de interpretación y control de los tratados. Han sido las observaciones generales, las conclusiones sobre los informes periódicos de los Estados, las decisiones sobre reclamaciones colectivas y comunicaciones individuales las que han delimitado su valor jurídico, estableciendo guías interpretativas y requisitos procesales para su aplicación (Hohmann, 2014; Benito, 2019).

El desarrollo del derecho a la vivienda ha avanzado notablemente en las últimas dos décadas, como respuesta urgente a las situaciones de emergencia habitacional que se manifestaron en muchos Estados tras el estallido de la crisis global financiera de 2007. La discriminación sistemática de ciertos grupos sociales en situación de vulnerabilidad, el sinhogarismo o la falta de garantías jurídicas suficientes frente a los desahucios han sido quejas frecuentes elevadas ante los órganos internacionales. Basta observar que más de la mitad de las comunicaciones presentadas ante el CDESC tras la entrada en vigor del Protocolo Facultativo del PIDESC en 2013 se han referido a cuestiones relacionadas con el derecho a la vivienda (Vols, 2022). En estas decisiones –dirigidas en su mayoría a España– el CDESC ha podido desplegado el contenido y alcance del derecho a la vivienda (*Ibidem*), contribuyendo a una interpretación que completan trayectorias precedentes, como las de sus conclusiones o las decisiones e informes de otros órganos. Destaca en este sentido, los informes del a Relatora especial para el derecho a una vivienda adecuada de las Naciones Unidas o los trabajos del CDES en respuesta a las reclamaciones colectivas o a los informes periódicos de los Estados en el marco del Consejo de Europa.

A ello se suma, en el mismo período, la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos o el Tribunal de Justicia de la Unión Europea que, aunque monitorizan instrumentos sin competencia en la materia o que no reconocen expresamente un derecho a la vivienda, se han pronunciado sobre cuestiones relevantes para su protección (Kucs et al., 2018). Estos tribunales han reconocido la existencia de obligaciones positivas para los Estados en la protección de la vivienda, como un elemento esencial de la vida privada y familiar protegida en el art. 8 del Convenio Europeo de Derechos Humanos (STEDH, *López-Ostra vs. España*, núm. 167980/90, 1994) y han llegado afirmar la existencia de un derecho fundamental a la vivienda en el marco del Derecho de la UE (STJUE, *Monika Kušionová vs. SMART Capital*, C-34/13, ECLI:EU:C:2014:2189).

En relación con esto último cabe destacar el papel creciente de las normas de *soft law* que se han aprobado en el marco de la Unión Europea, como el art. 19 del Pilar Europeo de Derechos Sociales de 2017 del Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión, de conformidad con el cual, los firmantes se comprometen a cuestiones centrales en la protección del derecho a la vivienda, como la existencia de vivienda asequible, la reducción del sinhogarismo o facilitar una “solución habitacional adecuada” en caso de desahucio. Estos desarrollos en el plano del derecho blanco han acompañado y orientado una política comunitaria cada vez más sensible a las necesidades de habitacionales de sus ciudadanos (Ponce, 2019).

Abordar la vivienda desde el derecho internacional requiere, en consecuencia, prestar atención al complejo entramado de relaciones de los distintos mecanismos de derechos humanos en los que, con puntuales diferencias (Sweeney et al., 2023), se han mantenido interpretaciones compatibles y convergentes. Ante la ambigüedad de los textos en algunos de sus puntos (Hohmann, 2014), el derecho internacional a la vivienda se encuentra hoy en un proceso de construcción que viene a complementar y matizar su contenido. El análisis de los

trabajos recientes de los órganos que han contribuido a delimitar sus contornos nos permite observar algunos de los consensos sobre el alcance de este derecho que resultan imprescindibles en el análisis de la cuestión habitacional.

## 2.1 Realización del derecho: naturaleza y alcance de las obligaciones internacionales

La protección del derecho a la vivienda es un mandato internacional vinculante para los Estados. No se trata de una mera instrucción programática u orientativa, sino de un derecho efectivo, del que se desprenden obligaciones negativas y positivas para asegurar su cumplimiento. Estas han sido clasificadas en las Directrices de Maastricht<sup>7</sup> como obligaciones de “respeto”, “protección” y “provisión”<sup>8</sup>. Los Estados estarían, por ejemplo, obligados a no intervenir para respetar y proteger el derecho o a intervenir para protegerlo y satisfacerlo. Aunque no existe una taxonomía de este tipo de obligaciones, el documento cita el ejercicio de un desahucio arbitrario como ejemplo de una vulneración de la obligación que los Estados tienen de respetar el ejercicio de los derechos sociales garantizados por el PIDESC.

En cuanto a su naturaleza, las obligaciones internacionales que se desprenden del derecho no son de resultados, sino de medios. Su objeto no se limita a la consecución de un fin concreto, como la asignación de una vivienda, para el que podrán elegir las medidas más apropiadas. Sino que consiste en la realización de una determinada conducta y por ello, el derecho delimita el margen de discrecionalidad para escoger los medios adecuados a su cumplimiento (Moons, 2018). Esto tiene una especial transcendencia pues el objeto del derecho es la propia actividad, de respeto, protección y prestación en sí. Toda la actividad del Estado está vinculada por el derecho internacional y debe ser conducente a asegurar unos estándares mínimos compatibles con el derecho internacional para la vivienda adecuada.

De esta naturaleza, se desprende también la necesidad de un sistema de garantías complejo. La tutela del derecho no puede recaer exclusivamente en el poder judicial, pues implica importantes decisiones sobre asignación de recursos y política pública que requieren la intermediación de otros poderes democráticos. Su garantía debe articularse, entonces, desde la cooperación y participación de todos los poderes públicos, incluyendo la Administración pública, teniendo en cuenta el importante componente prestacional del derecho (Nogueira, 2020).

Aunque el cumplimiento de estas obligaciones internacionales se guía por los principios de deferencia y realización progresiva, las observaciones generales, conclusiones y decisiones de los Comités han delimitado el margen de discrecionalidad del que disponen los Estados. El CDESC ha establecido en sus Observaciones generales núm. 4 que estos deben emplear el máximo de sus recursos disponibles en la realización de sus obligaciones internacionales con medidas deliberadas, concretas y orientadas (Hohmann, 2014; Leijten & De Bel, 2020). Además, el Comité ha distinguido ciertas medidas de “efecto inmediato”, que incluyen la monitorización de la situación habitacional y la adopción de medidas necesarias para paliar las situaciones de sinhogarismo y viviendas inadecuadas en el marco de su jurisdicción. En un sentido similar, el CEDS exige a los Estados que adopten las medidas necesarias “en un plazo razonable”, con “progresos medibles” y hasta el “máximo de los recursos disponibles”<sup>9</sup>. Cabe advertir, en todo caso, que este principio de progresividad, aunque deferente con los Estados, es incompatible con la adopción de medidas regresivas injustificadas (Hohmann, 2014). Una

---

<sup>7</sup> Maastricht Guidelines on Violations of Economic, Social and Cultural Rights, Maastricht, 22-26 de enero de 1997, en [http://hrlibrary.umn.edu/instree/Maastrichtguidelines\\_.html](http://hrlibrary.umn.edu/instree/Maastrichtguidelines_.html). Para conocer más sobre el valor de este texto en la comunidad de derecho internacional *vid.* Dankwa et al., 1998.

<sup>8</sup> En el documento original en inglés: *respect, protect y fulfill*.

<sup>9</sup> CEDS, *Autism Europe vs. France* (Núm. 13/2002), 8 de marzo de 2004, para. 53.

idea que conecta con el principio de irreversibilidad de los derechos sociales desarrollado en la doctrina constitucional de los contextos nacionales (Ponce, 2017).

Conviene por último señalar que las obligaciones que se desprenden de la DUDHR tienen efecto universal y no se limitan a los Estados parte (Hohmann, 2014). Es decir, que el derecho internacional a la vivienda es aplicable también en las relaciones entre particulares, en una línea coherente con la doctrina de la eficacia horizontal de los derechos humanos (*drittwirkung*). Esta eficacia, no obstante, puede requerir la colaboración de los Estados, ya sea estableciendo garantías procesales y asegurando la ejecución de decisiones judiciales en la materia o bien regulando y delimitando determinadas relaciones jurídicas particulares. Por ejemplo, delimitando las obligaciones de algunos acreedores y propietarios en relación con la función residencial de las viviendas y sus deudores o arrendatarios en situación de especial vulnerabilidad.

Para asegurar el cumplimiento de esta eficacia universal, los legisladores podrían establecer medidas orientadas a asegurar que los términos de estas relaciones contractuales y su ejecución sean conformes al derecho internacional a la vivienda. Estas medidas deberán ser proporcionadas al ejercicio del derecho de propiedad privada y pueden articularse en el marco de un mecanismo más complejo que asegure a los propietarios una cierta compensación para evitar disfunciones de mercado (beneficios fiscales a buenas prácticas, programas de acción público-privada, etc.). Cuando las medidas resulten ablativas del derecho de propiedad requerirán una adecuada y directa compensación y, en caso de comprobarse que son desproporcionadas o inadecuadas al legítimo interés público, podrían ser declaradas nulas de acuerdo con el art. 1 del Protocolo Adicional al Convenio Europeo de Derechos Humanos (Quintiá, 2022a).

## 2.2 El derecho internacional a la vivienda: ¿un haz de derechos?

El derecho internacional protege la vivienda. Pero ¿cómo y hasta qué punto? La compleja matriz de interpretaciones del derecho que se cruzan en la práctica internacional ha motivado diversos intentos de sistematizar su contenido. De acuerdo con Vols (2022) el derecho internacional a la vivienda funciona como un sistema de derechos o un haz de dimensiones, que son: el acceso, la ocupación y la marcha de la vivienda (*Ibidem*). Podríamos hablar, en consecuencia, de un derecho al acceso a una vivienda adecuada, de un derecho a la pacífica ocupación de la vivienda o de un derecho a una salida en condiciones adecuadas de la vivienda.

En el primer grupo se encuadran, por ejemplo, las obligaciones de promover el desarrollo de vivienda asequible, acabar con la discriminación o facilitar el acceso físico a los inmuebles y su entorno. Un tema con un tímido tratamiento en el derecho internacional, pero que ha sido abordado en diversas conclusiones del CEDS sobre los informes periódicos de España<sup>10</sup>. En el segundo grupo puede encuadrarse la tutela de la habitabilidad de la vivienda, que deberá encontrarse en un lugar seguro, salubre y adecuado. Aspectos muy desarrollados en la jurisprudencia del TEDH, que desde el caso *López-Ostra vs. España*<sup>11</sup> ha identificado el derecho a habitar un medio ambiente saludable. En el tercer grupo se encontrarían las obligaciones en relación con la seguridad en la tenencia. Sobre estas cuestiones destacan las

---

<sup>10</sup> En este sentido las VIII Conclusiones sobre España (VIII/def/ESP/16/EN) de 1984 y las IX-2 Conclusiones. España (IX-2/def/ESP/16/EN) de 1986, el CEDS identificó la falta de asistencia a “hogares jóvenes” o la necesidad de construir “viviendas familiares para familias con bajos ingresos”. Igualmente, en las XX-4 Conclusiones sobre España (XX-4/def/ESP/16/EN) de 2015 o en las XXI-4 Conclusiones sobre España (XXI-4/def/ESP/16/EN) de 2019 se apunta a la necesidad de adoptar medidas para acabar de manera definitiva con los obstáculos que las personas de etnia gitana se encuentran en el acceso a la vivienda.

<sup>11</sup> STEDH, *López-Ostra vs. España*, núm. 167980/90, 1994.

decisiones más recientes del CDESC, en respuesta a comunicaciones individuales presentadas por particulares en los que se han dirimido y delimitado los mandatos que se derivan del derecho internacional en relación con los desahucios. Un desalojo practicado contra estos requisitos mínimos podría interpretarse como una salida forzada o inadecuada de la vivienda que representaría una vulneración del derecho.

Estos derechos o dimensiones del derecho a la vivienda no constituyen subsistemas independientes u autónomos, sino fragmentos de un mismo derecho. En el momento en el que se produce un desahucio, por ejemplo, emergen inmediatamente las obligaciones de acceso, cuya aplicación deberá ser coherente, en último término, con los estándares que se desprenden del derecho a una ocupación pacífica del hogar. Estos derechos a la vivienda fluyen entre sí y se interrelacionan (Vols, 2022).

En todo caso conviene puntualizar que el derecho a la vivienda protege exclusivamente una función habitacional. Aunque el título en ocasiones remite a algunos aspectos económicos de las relaciones jurídicas que se orientan a satisfacer un destino residencial, como la regulación de los contratos de compraventa, hipoteca o alquiler, su amparo no se despliega sobre relaciones o usos puramente económicos o distintos a los residenciales. Siguiendo este razonamiento, en el asunto *Pankka & Pérez vs. España*<sup>12</sup>, el CDESC desestimó los argumentos de dos particulares frente al embargo de una vivienda por tratarse de una “inversión inmobiliaria”. El Comité entendió que los autores no habían demostrado que se tratase de su lugar de “residencia principal” y, por lo tanto, no podía sostenerse que su derecho a la vivienda hubiese sido vulnerado. En la dicotomía entre la vivienda como un bien de uso y un bien de inversión, el derecho protege exclusivamente la primera vertiente, quedando la segunda al amparo de derechos de contenido económico, como la propiedad privada.

### 2.3 El derecho a una vivienda adecuada y la protección del hogar

El espacio en el que se desarrolla la función habitacional que protege el derecho internacional a la vivienda es un concepto amplio. La vivienda adecuada no es un mero “techo sobre la cabeza”<sup>13</sup>. Su objeto comprende elementos materiales que ofrecen seguridad personal y permiten hacer frente a las inclemencias del clima y la enfermedad, pero también una dimensión abstracta en el que se desarrollan relaciones afectivas, de privacidad y, en definitiva, todos los aspectos de la personalidad en conexión con la dignidad humana. Es decir, un espacio apto para el desarrollo de la vida en libertad, paz y seguridad.

En sus Observaciones generales núm. 4, sobre el derecho a la vivienda de 1991, el CDESC ha definido los siete elementos que componen el derecho a la vivienda adecuada. Esto es, seguridad jurídica en la tenencia, asequibilidad, habitabilidad, accesibilidad, disponibilidad de servicios, materiales e infraestructuras, ubicación y adecuación cultural. Aunque se trata de un documento no vinculante, el texto ha servido de base para la interpretación del derecho por diversos órganos, incluyendo las decisiones y conclusiones del propio CDESC (Hohmann, 2014).

En coherencia a esta definición, el CDESC respondió a diversas comunicaciones individuales, como la del asunto *López Albán vs. España* (núm. 37/2018, 11 de octubre de 2019) que un mero refugio temporal no cumple con el estándar del derecho a la vivienda. Así mismo, su homólogo del Consejo de Europa ha tomado estos elementos para interpretar el concepto de la vivienda protegida por la Carta Social Europea y ha contribuido a delimitar sus contornos, incluyendo una definición del concepto de “asequibilidad” de la vivienda

---

<sup>12</sup> CDESC, *Pankka & Pérez vs. España*, comunicación núm. 9/2015, 1 de marzo de 2019, p. 8.4.

<sup>13</sup> CDESC, *General Comment No. 4: The Right to Adequate Housing* (Art. 11 (1) of the Covenant). Sexta Sesión del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales el 13 de diciembre de 1991 (E/1992/23), para. 7.

(Hohmann, 2014). Según el CEDS, la vivienda es asequible cuando sus ocupantes pueden permitirse pagar los costes iniciales (p. ej., la fianza), la renta y los gastos asociados de manera sostenida en el tiempo y, además, ser capaces de mantener un estándar mínimo de vida adecuado al contexto en el que viven<sup>14</sup>.

Íntimamente relacionada con el concepto de vivienda adecuada podemos situar también la idea de “hogar”, que opera como un “concepto autónomo” en la jurisprudencia del TEDH (Kucs et al. 2018). Aunque el Convenio Europeo de Derechos Humanos (CEDH) no menciona explícitamente el derecho a la vivienda, el Tribunal de Estrasburgo ha afirmado repetidamente que el artículo 8 del CEDH –que protege la vida privada y familiar– implica obligaciones positivas para los Estados.

Del derecho al “hogar” que se desprende del art. 8 CEDH<sup>15</sup> se derivan obligaciones que podríamos clasificar, de acuerdo con las Directrices de Maastricht, de “respeto” o de “protección”. Desde el asunto *López Ostra vs. España*<sup>16</sup>, el Alto Tribunal Europeo ha sostenido que una “contaminación ambiental que impide disfrutar de la vivienda” puede suponer una vulneración del derecho a la vida privada familiar. De ello se desprendería la obligación para los Estados de facilitar el acceso a una residencia adecuada, pero sin que ello suponga la existencia de un derecho a la asignación de una vivienda alternativa gratuita<sup>17</sup>. Esta lectura del Tribunal otorga una amplia deferencia a los Estados y descuida la dimensión prestacional de las obligaciones que estos tienen en relación con el derecho a la vivienda. Una interpretación que, si bien se entiende por la reducida competencia que se desprende del Convenio Europeo de Derechos Humanos, no ha impedido que en algunos ordenamientos nacionales se haya expandido para asumir la existencia de obligaciones de atender de un modo integral las necesidades habitacionales de grupos sociales vulnerables (Hohmann, 2014).

La interpretación que el TEDH ha hecho del concepto hogar, en todo caso, representa la punta de lanza de una aproximación –cada vez más presente en el derecho– a la conexión entre el derecho a la vivienda y la protección del medio ambiente. Ha contribuido a superar la interpretación del domicilio como un entorno aislado de la trama urbana al identificar los impactos que tiene la configuración del entorno sobre la vida privada y familiar. La creciente consideración por el CDESC de “factores sociales, económicos, culturales, climatológicos y ecológicos” en la determinación de la nota de “adecuación” de las viviendas<sup>18</sup> es un ejemplo de ello. La idea de hogar delimitada en la jurisprudencia del Tribunal de Estrasburgo, en definitiva, es compatible con un ensanchamiento de la idea de vivienda que se abre a las necesidades de los modelos urbanos y territoriales sostenibles del futuro.

Por último, la conceptualización del hogar en la jurisprudencia del TEDH ha contribuido también a valorizar la relación entre el derecho a la vivienda y otros derechos de naturaleza civil y política. Esta visión –que responde a una interpretación coherente con la idea de que la vivienda comprende una dimensión compleja y abstracta apta para el desarrollo de la personalidad– expresa la relevancia del hogar en la garantía de derechos elementales como la privacidad o la libertad. El concepto de hogar funciona, desde esta perspectiva, como una manifestación del principio de indivisibilidad de los derechos humanos, revindicando el diálogo imprescindible entre los diversos derechos en el desarrollo de una vida digna.

---

<sup>14</sup> CEDS, *FEANTSA v. Francia*, 39/2006, 5 de diciembre de 2007, para. 122.

<sup>15</sup> STEDH, *Hatton y otros vs. Reino Unido*, núm. 36022/97, 2003, para. 96.

<sup>16</sup> STEDH, *López-Ostra vs. España*, núm. 167980/90, 1994.

<sup>17</sup> STEDH, *Fedeyeva vs. Rusia*, núm. 55723/00, 2005, para. 134.

<sup>18</sup> CDESC, *López Albán vs. España*, núm. 37/2018, para 9.3.

### 3. La prohibición de los desalojos forzosos y el derecho a acceder a una alternativa habitacional adecuada

Los órganos de interpretación de los tratados, a lo largo de las últimas décadas han ofrecido guías para la interpretación del derecho y han contribuido a delimitar ciertos requisitos que se desprenden de su implementación. Uno de los ejemplos más interesantes es, precisamente, el relativo a los desahucios. La prohibición general de los desalojos que son contrarios a derecho internacional es hoy uno de los mayores consensos en el derecho internacional de la vivienda.

El CDESC estableció en sus Observaciones generales núm. 7 de 1997<sup>19</sup> una serie de directrices para interpretar la prohibición de practicar “desahucios forzosos” que se desprendería de la seguridad jurídica en la tenencia, uno de los aspectos centrales del derecho a la vivienda. Aunque no constituyen derecho vinculante, estas directrices han influido las decisiones posteriores y en los desarrollos de otros órganos (Hohmann, 2014). En particular, han influido sobre las conclusiones y decisiones de su homólogo en el marco del Consejo de Europa, sobre los informes de la Relatora Especial de las Naciones Unidas para el derecho a la vivienda adecuada, e, incluso se pueden apreciar algunos ecos en el reciente *soft law* aprobado en el marco del derecho de la Unión Europea<sup>20</sup>.

De acuerdo con el CDESC son desahucios forzosos y, por lo tanto, contrarios al derecho internacional de los derechos humanos, los desalojos que se practican sin una “protección jurídica apropiada”<sup>21</sup>. El origen del desalojo, *a priori*, no es relevante. Puede tratarse de un desahucio practicado para recobrar la posesión de una vivienda (en el ejercicio de una acción originada en un crédito hipotecario o en el marco de un contrato de arrendamiento) o de una orden administrativa para tutelar la posesión de un bien frente a una ocupación o para realizar obras de rehabilitación o restauración de un área. Así mismo, el desahucio forzoso no es equivalente a un desahucio ilegal en el derecho interno. Una orden de desalojo se considera un “desahucio forzoso” cuando, aun siendo compatible con el derecho nacional, no ha observado la protección mínima establecidas en el derecho internacional de los derechos humanos<sup>22</sup>.

Esta protección consiste en la observancia de una serie de requisitos, que incluyen un diálogo previo y genuino con los afectados, la notificación con antelación razonable, el acceso a recursos procesales y la posibilidad de oposición al desahucio para los afectados y una prohibición de desalojo por la noche o bajo condiciones meteorológicas especialmente adversas, salvo que lo consientan las personas afectadas<sup>23</sup>.

Un aspecto adicional que el CDESC considera imprescindible para entender la adecuación del desahucio al derecho internacional es que se trate de una intervención “proporcional” o “razonable”, teniendo en cuenta sus consecuencias sobre las condiciones personales de los afectados. La proporcionalidad que el Comité ha venido interpretando en su práctica se refiere a un juicio estricto en el que se valora no sólo la adecuación de la medida y su proporcionalidad,

---

<sup>19</sup> Comité de Derechos Económicos y Sociales, *General Comment No. 7: The right to adequate housing (Art. 11.1): forced evictions*. Sexta Sesión del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el 20 de mayo de 1997 (E/1998/22).

<sup>20</sup> El Pilar Europeo de los Derechos Sociales de 2017, en su principio decimonoveno, incluye un compromiso general para reconocer el derecho de las personas vulnerables a una “asistencia” y “protección” adecuadas frente a los desahucios. Esta declaración parece compatible con la asunción de obligaciones tanto negativas como positivas que son compatibles con los desarrollos recientes en el derecho internacional de los derechos humanos.

<sup>21</sup> *Ibidem*, p. 3.

<sup>22</sup> Comité de Derechos Económicos y Sociales, *General Comment No. 7: The right to adequate housing (Art. 11.1): forced evictions*. Sexta Sesión del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el 20 de mayo de 1997 (E/1998/22), para 3.

<sup>23</sup> *Ibidem*, p. 15.

sino también la existencia de otras medidas alternativas menos ablativas, esto es, su necesidad (Leijten, 2020).

El juicio de proporcionalidad es quizá uno de los requisitos más debatidos en el derecho internacional. El Comité vinculado al Consejo de Europa, coincidiendo en general con las protecciones reconocidas por su homólogo del sistema de las Naciones Unidas, se ha mostrado menos consistente con la exigencia de la proporcionalidad (Sweeney et al., 2023). Igualmente, aunque el TEDH ha sostenido en múltiples ocasiones que esta valoración es preceptiva en el marco de la vivienda social<sup>24</sup>, entiende que en el marco de las relaciones entre particulares la decisión sobre la exigencia de este requisito le corresponde al legislador nacional. En el asunto *F.J.M vs. Reino Unido*<sup>25</sup>, el Alto Tribunal afirmaba que:

“aunque las circunstancias particulares de la recurrente son, sin duda, merecedoras de simpatía (...) no pueden justificar la conclusión de que en los casos en que un propietario del sector privado solicita un desalojo, el arrendatario deba tener derecho de exigir al tribunal que considere su proporcionalidad”<sup>26</sup>.

Esta lectura estricta de la función social de la propiedad ha sido criticada por un sector de la literatura que ve en ella un tratamiento desigual del régimen jurídico de dos tipos de inquilinos, los de viviendas sociales y los del mercado privado (Benito, 2020). En este sentido puede tenerse en consideración las directrices de la Relatora especial de las Naciones Unidas para el derecho a una vivienda adecuada que, reconociendo la relevancia del principio de proporcionalidad en relación con los desahucios, proponen la adopción de una prohibición de los desalojos forzosos “en todas las circunstancias, independientemente de la situación de titularidad o tenencia de las personas afectadas”<sup>27</sup>.

Finalmente, el CDESC entiende también que los desahucios no pueden conducir a una situación de sinhogarismo y, por ello, los Estados deben garantizar el acceso a una alternativa habitacional adecuada tras el desahucio<sup>28</sup>. De modo que, cuando los particulares no dispongan de medios suficientes deben adoptarse las medidas necesarias, hasta el máximo de los recursos disponibles, para asegurar el acceso a una alternativa habitacional adecuada<sup>29</sup>. Este requisito adicional está presente también en las decisiones y conclusiones del CEDS (*vid.* Sweeney, 2023) y en los informes de la Relatora especial de las Naciones Unidas para el derecho a la vivienda<sup>30</sup>, si bien quizá haya sido el CDESC, a través de una amplia serie de decisiones el órgano que más haya contribuido a delimitar el alcance y contenido de estas obligaciones.

Los Estados gozan, en principio, de un amplio margen de discrecionalidad para asegurar el acceso a una vivienda alternativa en caso de desahucio (Vols, 2022). Siguiendo la interpretación general de la vivienda como un derecho del que se desprenden obligaciones “de medios”, el Comité de las Naciones Unidas no ha especificado un resultado o una forma

---

<sup>24</sup> El Tribunal de Estrasburgo ha sostenido esta interpretación tanto en relación con viviendas de titularidad pública como viviendas sociales de gestión privada bajo un mandato público. *Vid.* STEDH, *McCann vs. Reino Unido*, núm. 18984/91, 1995; STEDH, *Yordanova y otros vs. Bulgaria*, núm. 25446/06, 2012; STEDH, *Brežec vs. Croacia*, núm. 7177/10, 2013; STEDH, *Vrzić v. Croacia*, núm. 43777/13, 2016.

<sup>25</sup> STEDH, *FJM vs. Reino Unido*, núm. 76202/16, 2018.

<sup>26</sup> STEDH, *FJM vs. Reino Unido*, núm. 76202/16, 2018, para. 54.

<sup>27</sup> 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. *Directrices para la Aplicación del Derecho a una Vivienda Adecuada*, (A/HRC/43/43), 26 de diciembre de 2019, para 38.

<sup>28</sup> VOLS Michel, “The optional protocol to the ICESCR...”, *op. cit.*, p. 5-6.

<sup>29</sup> Comité de Derechos Económicos y Sociales, *General Comment No. 7: The right to adequate housing (Art.11.1): forced evictions*. Sexta Sesión del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el 20 de mayo de 1997 (E/1998/22), para 16.

<sup>30</sup> 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. *Directrices para la Aplicación del Derecho a una Vivienda Adecuada*, (A/HRC/43/43), 26 de diciembre de 2019, para 35.

material concreta de ejecución. Ha dejado así margen a los Estados para estrategias diversas, como puede ser el ofrecimiento de una vivienda pública en el marco del procedimiento de desahucio o la oferta de subsidios económicos entre otras, basadas en legítimas diferencias políticas. Sin embargo, sí recuerda que las medidas, en todo caso, deben ser “deliberadas, concretas y orientadas lo más claramente posible hacia el cumplimiento del derecho”<sup>31</sup>.

Además, el CDESC ha ido plasmando en sus decisiones una serie de indicaciones sobre las especiales consideraciones que deben tomarse en relación con grupos vulnerables, el modo en que debe asegurarse o la adecuación de la vivienda, delimitando así los contornos de este margen de deferencia. Por ejemplo, ha apuntado que el cumplimiento de estas obligaciones no puede suponer la ruptura injustificada de una unidad familiar<sup>32</sup>, poner menores en peligro<sup>33</sup> o comprometer el derecho de las personas de edad avanzada a envejecer en el hogar<sup>34</sup>. El ofrecimiento, así mismo, debe realizarse de modo proporcional a la urgencia de la situación de las personas afectadas<sup>35</sup> aunque ha reconocido la posibilidad de que el Estado introduzca algún requisito de acceso para garantizar un uso racional de los recursos (Vols, 2022).

En cuanto a la naturaleza de la vivienda alternativa, el CDESC ha sido consistente con el concepto amplio que, con carácter general, se ha asentado en el derecho internacional de los derechos humanos. En diversos asuntos ha dejado claro que la provisión de un mero refugio temporal no cumple con el estándar de vivienda adecuada que debe cumplir el realojo<sup>36</sup>, reproduciendo los siete elementos definidos en las observaciones generales y considerando también otros factores ambientales y sociales relevantes<sup>37</sup>. El realojo en albergues o refugios temporales sólo procede cuando no sea posible la provisión permanente de una auténtica vivienda adecuada y asegurando, en todo caso, que no se convierte en una solución definitiva<sup>38</sup> (*Ibidem*).

El efecto procesal de estas medidas es una cuestión más debatida. El CDESC ha interpretado el requisito como una protección *ex ante* que debe configurarse de modo que pueda comportar la paralización del procedimiento de desahucio<sup>39</sup>. Sin embargo, aunque el CEDS ha estimado los efectos suspensivos del requisito cuando se ha acreditado que no existe posibilidad de acceder a un alojamiento alternativo, en general se ha decantado por interpretarlo como una protección *ex post* (Sweeney, 2023).

En todo caso, de acuerdo con la *ratio* desplegada en los trabajos del CDESC, conviene precisar que estas obligaciones sólo son exigibles en relación con las personas que carecen de los medios suficientes para acceder a una vivienda alternativa. En este sentido, el Comité ha llegado a exigir a los comunicantes que provean información que demuestre esta situación, incluyendo la explicación de por qué los comunicantes no solicitaron vivienda social (Vols, 2022).

#### **4. La provisión de una alternativa habitacional en el ordenamiento jurídico español**

Los comités de control e interpretación de los tratados han señalado el reiterado incumplimiento de España de sus obligaciones internacionales en materia de vivienda y, particularmente, en relación con los desahucios. Diez de las once decisiones del CDESC en las

---

<sup>31</sup> CDESC, *Ben Djazia & Belili v España*, núm. 5/2015, para 15.3.

<sup>32</sup> CDESC, *López Alban vs. España*, núm. 37/2018, para. 9.3.

<sup>33</sup> CDESC, *Ben Djazia & Belili v España*, núm. 5/2015, para 16.6.

<sup>34</sup> CDESC, *Walters vs. Bélica*, núm. 61/2018, para. 11.6.

<sup>35</sup> CDESC, *Ben Djazia & Belili v España*, núm. 5/2015, para 15.3.

<sup>36</sup> CDESC, *López Alban vs. España*, núm. 37/2018, para. 13.2.

<sup>37</sup> CDESC, *López Albán vs. España*, núm. 37/2018, para 9.3.

<sup>38</sup> CDESC, *El Ayoubi & El Azouan Azouz vs. España*, núm. 54/2018, para 12.4.

<sup>39</sup> CDESC, *Ben Djazia & Belili v España*, núm. 5/2015, para 21.c).

que se ha pronunciado sobre vulneraciones del derecho a la vivienda fueron relativas a España (Vols, 2022). La ausencia de protecciones suficientes para grupos vulnerables en caso de desahucios ha tenido un peso especial entre esos asuntos, como se aprecia en los casos *López Alban vs. España*, *Ben Djazia & Belili v España* o *El Ayoubi & El Azouan Azouz* y otros. El CEDS también ha requerido a España información sobre esta cuestión, asimilando las tesis de su homólogo de las Naciones Unidas al invocar algunas de las decisiones sobre las comunicaciones individuales y las observaciones finales del sexto informe periódico sobre España del CDESC<sup>40</sup>.

Algunas manifestaciones de este problema se pueden poner, incluso en relación con la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea en los asuntos *Aziz*<sup>41</sup> o *Sánchez Morcillo*<sup>42</sup> cuando advirtió que la legislación española era insuficiente para proteger a los ciudadanos frente a cláusulas abusivas en el seno del proceso de ejecución hipotecaria. Una *ratio* que condujo a importantes cambios procesales en España (Jiménez Alemán, 2014) y que puede ponerse en relación con la obligación internacional de permitir el acceso a recursos procesales suficientes que permitan a las personas afectadas oponerse a un desahucio.

El legislador estatal ha mantenido, hasta muy recientemente, una cierta distancia con respecto a este problema. Hasta la aprobación de la Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda, los cambios más significativos en el plano estatal en relación con los desahucios se limitaron, principalmente, a los propiciados por el Derecho de la Unión Europea. La nueva ley estatal de vivienda, sin embargo, ha reformado el derecho procesal para introducir algunas protecciones adicionales para grupos sociales vulnerables como la valoración de la situación socioeconómica del arrendatario y del deudor hipotecario en el procedimiento de desahucio y la obligación de acudir a un procedimiento de conciliación o intermediación antes de la interposición de la demanda cuando el arrendador tiene la condición de gran tenedor<sup>43</sup>. Además, la reforma estatal ha establecido un trámite de información a la persona afectada sobre sus opciones para recibir asistencia y acceder a una vivienda social y, en caso de verificarse que ésta se encuentra en una situación de vulnerabilidad se ordena la comunicación a la Administración que podrá formular una propuesta de vivienda alternativa<sup>44</sup>. La nueva redacción introducida por la ley estatal establece además un período de suspensión para que se adopten las medidas necesarias<sup>45</sup>.

Ahora bien, aunque la reforma representa un avance importante para el cumplimiento de las obligaciones internacionales en materia de vivienda, no responde suficientemente cuestiones fundamentales para valorar su eficacia real. En primer lugar y, a pesar de que esta cuestión cae dentro de su competencia de acuerdo con los criterios asentados en la STC 152/1988, de 20 de julio, el legislador ha optado por no hacer una reserva específica de fondos para atender este tipo de situaciones. En el art. 25 recoge la creación de un “fondo de vivienda asequible” en colaboración con entidades del tercer sector que tendría, entre otras cuestiones, la función de dar “respuesta y acompañamiento, en coordinación con los servicios sociales” a personas y familias con menos recursos para evitar “desahucios en situaciones de vulnerabilidad”. Este fondo, aunque interesante por su potencial contribución al incremento del parque público habitacional, podría acompañar otras previsiones que blindasen de manera “deliberada” y “concreta” una reserva para atender este tipo de situaciones de emergencia. Igualmente, no se

---

<sup>40</sup> Comité Europeo de Derechos Sociales. XXI-4 Conclusiones. España (XXI-4/def/ESP/16/EN). 2019.

<sup>41</sup> STJUE, *Aziz v Caixa d'Estalvis de Catalunya, Tarragona i Manresa*, C-415/11, ECLI:EU:C:2013:164.

<sup>42</sup> STJUE, *Sánchez Morcillo y otros vs. BBVA*, C-169/14, ECLI:EU:C:2014:2099.

<sup>43</sup> Art. 439.7 de la Ley de Enjuiciamiento Civil redactado según el apartado segundo de la Disposición final quinta de la Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda.

<sup>44</sup> Art. 441.5 de la Ley de Enjuiciamiento Civil redactado según el apartado cuarto de la Disposición final quinta de la Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda.

<sup>45</sup> Art. 441.6 de la Ley de Enjuiciamiento Civil redactado según el apartado cuarto de la Disposición final quinta de la Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda.

entiende que la Disposición adicional cuarta que establece la aplicación de los recursos de los planes estatales en materia de vivienda en los trámites de intermediación y conciliación no extienda este alcance a la oferta de una vivienda alternativa. En segundo lugar, la norma parece dejar cierto margen de deferencia a la Administración competente que “podrá” y no “deberá” formular la oferta de vivienda alternativa. La ausencia de una formulación más clara en el texto o de garantías que aseguren el cumplimiento de la medida no facilitan un cumplimiento efectivo de la medida. Aunque esta decisión puede comprenderse deferente con el reparto competencial que reconoce la vivienda como una materia autonómica, conviene tener presente las limitaciones que pueden desprenderse de su configuración.

Estas nuevas previsiones, en todo caso, vienen a completar un importante vacío histórico en la legislación procesal que, hasta el momento, había sido abordado sólo por las medidas de expropiación temporal del uso de la vivienda habitual del acreedor hipotecario en situación de vulnerabilidad, introducidas por algunos legisladores autonómicos<sup>46</sup>. Un desarrollo normativo que, de hecho, no llegó a implementarse tras una fuerte oposición estatal en el período 2013-2018, que recurrió ante el Tribunal Constitucional todas las reformas por entender que invadían las competencias estatales en materia de regulación del crédito y planificación económica. Aunque el Alto Tribunal estimó estos recursos –declarando su inconstitucionalidad en una contestada línea jurisprudencial– las Comunidades Autónomas han explorado desde entonces técnicas alternativas para asegurar la provisión de un alojamiento alternativo que sí han sido validadas en sentencias recientes<sup>47</sup>.

Destaca la obligación impuesta en Cataluña y Valencia a ciertos propietarios y acreedores de ofrecer un alquiler social a inquilinos y deudores vulnerables al interponer una demanda de desahucio (art. 5 de la ley 24/2015 de Cataluña y art. 12 de la Ley 2/2017, de 3 de febrero, por la función social de la vivienda de la Comunidad Valenciana). Esta obligación busca asegurar el realojo de la persona afectada por un potencial desalojo en la vivienda que había sido su residencia habitual, siguiendo el esquema de las anteriores expropiaciones temporales. Desde esta perspectiva, la medida puede entenderse estrechamente conectada con el concepto de hogar y el concepto amplio de vivienda que tiene en cuenta todos los factores sociales y personales que componen la dimensión abstracta de la vivienda.

Sin embargo, las medidas no aseguran el acceso a un alojamiento permanente y, por lo tanto, no se ajustan al estándar de una vivienda adecuada. Por otra parte, la obligación se dirige principalmente a propietarios y acreedores que son entidades financieras o grandes propietarios<sup>48</sup>, propiciando indirectamente una discriminación entre ciertos tipos de inquilinos y deudores, lo que va también contra el mandato del derecho internacional de asegurar una tutela universal sobre todos los grupos afectados. Además, la configuración compleja de la medida y su fuerte impacto sobre el derecho de propiedad ha llevado a algunas voces a cuestionar su verdadera eficacia jurídica. En todo caso, la medida ha representado una señal para normas posteriores, como el Decreto-ley 3/2015, de 15 de diciembre del Gobierno de Aragón que estableció la posibilidad de suspender los desahucios hasta que se ofrezca una alternativa habitacional adecuada.

---

<sup>46</sup> Se trata de la Disposición Adicional Segunda del Decreto-ley 6/2013, de Andalucía, declarada inconstitucional en la 93/2015, de 14 de mayo, la Disposición Adicional Décima de la Ley 10/2010 de Navarra (por remisión del art. 7 de la Ley 24/2013) declarada inconstitucional en la STC 16/2018, de 22 de julio, la Disposición Adicional Cuarta de la Ley 2/2014, de Canarias, declarada inconstitucional en la STC 42/2018, de 26 de abril y el art. 13 de la Ley 2/2017, de 3 de febrero, por la función social de la vivienda de la Comunidad Valenciana, declarado inconstitucional en la STC 80/2018, de 5 de julio.

<sup>47</sup> En este sentido, por ejemplo, véanse las recientes STC 5/2019, de 17 de enero; STC 37/2022, de 10 de marzo de 2022 y STC 8/2023, de 22 de febrero de 2023.

<sup>48</sup> La ley 2/2017, de 3 de febrero obliga exclusivamente a entidades financieras y grandes propietarios. La ley 24/2015 de Cataluña, se aplica también sobre otros propietarios si bien los grandes propietarios deben observar requisitos procesales adicionales, orientados a asegurar el cumplimiento de esta obligación.

Otro mecanismo con que los legisladores autonómicos han intentado asegurar la provisión de una vivienda alternativa adecuada es el establecimiento de derechos de adquisición preferente sobre viviendas particulares procedentes de una ejecución hipotecaria, en favor de la Administración. Esta medida que completa una larga tradición autonómica de retractos legales en relación con las viviendas protegidas fue introducida por primera vez en el art. 65.6 de la ley 3/2015, de 18 de junio de vivienda del País Vasco que exigía la previa declaración de un área de acreditada demanda y, a lo largo del último lustro se ha ido expandiendo a otras Comunidades Autónomas, como Andalucía<sup>49</sup>, Cataluña<sup>50</sup>, Valencia<sup>51</sup> y Baleares<sup>52</sup> que han ido desarrollando y matizando su alcance. La principal diferencia que existe entre estas normas es que la conexión entre el ejercicio del tanteo y retracto administrativos y la provisión de la vivienda alternativa sólo es evidente en las leyes catalana y valenciana, pues son las únicas que prevén expresamente que el ocupante habitual de la vivienda objeto del tanteo sea el beneficiario de la adquisición. Por su parte, en el caso de la norma balear, el efecto se restringe a los grandes tenedores<sup>53</sup>.

La doctrina se ha mostrado crítica con las regulaciones y prácticas administrativas que conducen a la aplicación de estos nuevos derechos autonómicos. La lentitud de los procedimientos, el establecimiento de ciertos requisitos documentales y otras cargas administrativas impuestas en el marco de algunos de los desarrollos autonómicos son obstáculos en la aplicación de los derechos que lastran su capacidad para atender la situación de grupos sociales en situación de vulnerabilidad (Nogueira, 2018).

En todo caso, tanto el alquiler social forzoso como los tanteos y retractos administrativos son medidas interesantes que han contribuido a explorar nuevas fórmulas de tutela del derecho a la vivienda. Por medio de técnicas innovadoras han ensanchado el derecho de propiedad para buscar un efecto horizontal de los derechos humanos también entre privados, delimitando la propiedad de acuerdo con su función social (Quintiá, 2022a). Además, deben entenderse encuadradas en un movimiento más amplio que incluye garantías de diverso tipo y otras herramientas financieras como los convenios público-privados orientadas a incrementar el volumen de vivienda asequible (*Ibidem*).

Tanto los desarrollos autonómicos como la reciente reforma estatal, en definitiva, representan un cambio de paradigma en la recepción de la doctrina internacional del derecho a la vivienda en España. Aunque todavía hay margen de mejora en la garantía de acceso a una vivienda alternativa y adecuada, se han sentado las bases para el cambio. El ordenamiento jurídico es, cada vez, más sensible a los desarrollos del derecho internacional de los derechos humanos.

## 5. Conclusiones

El derecho a la vivienda está presente en los principales tratados de derechos humanos ratificados por España (UNDHR, PIDESC y CSEr) y algunos aspectos centrales en su ejercicio han sido tutelados también en otros mecanismos como el del CEDH o, más recientemente, el derecho de la Unión Europea. Es un derecho humano ampliamente asentado del que se desprenden importantes obligaciones positivas de respeto, protección y provisión que son

---

<sup>49</sup> Ley 1/2018, de 26 de abril, por la que se establece el derecho de tanteo y retracto en desahucios de viviendas en Andalucía

<sup>50</sup> art. 3 Decreto-ley 17/2019, de 23 de diciembre, de Cataluña.

<sup>51</sup> Decreto-ley 6/2020, de 5 de junio, para la ampliación de vivienda pública en la Comunitat Valenciana mediante los derechos de tanteo y retracto.

<sup>52</sup> Decreto-ley 3/2020, de 28 de febrero, de medidas urgentes en materia de vivienda de las Islas Baleares.

<sup>53</sup> Art. 26quater del Decreto-ley 3/2020, de 28 de febrero, de las Islas Baleares.

vinculantes para los Estados y con efecto universal también que alcanza las relaciones entre particulares.

La realización del derecho a la vivienda debe ser progresiva, hasta el máximo de los recursos disponibles y a través de medidas deliberadas y concretas. Aunque los Estados tienen cierta flexibilidad para cumplir con sus obligaciones, los órganos de control e interpretación de los tratados han establecido límites claros en su interpretación. Ya sea en relación con el acceso a una vivienda adecuada, con el derecho a ocupar el hogar sin injerencias o para garantizar una salida del hogar de manera respetuosa a la dignidad humana, el CDESC y el CEDS han contribuido a establecer un estándar mínimo de lo que debe entenderse por vivienda y una serie de directrices que sirven de guía en su interpretación y aplicación.

Destaca entre ellas la prohibición general de los desalojos forzosos, consensuada y recibida en los desarrollos de todos los órganos de control de los tratados. Esta prohibición, que tiene por objeto evitar que el desahucio genere una situación de *sinhogarismo*, remite a cualquier tipo de desalojo, aun siendo compatible con el derecho interno, que no contemple las protecciones jurídicas mínimas que se han establecido en el derecho internacional.

Entre las protecciones se incluyen algunas de información (notificación) otras encaminadas a asegurar un acuerdo pacífico (diálogo genuino con los afectados) o a evitar impactos graves (prohibición de practicar los desalojos en condiciones adversas) y otras de orden procesal (acceso a los recursos y posibilidad de oposición). Además, el CDESC viene exigiendo también que se practique un examen de la proporcionalidad del desahucio sobre la situación personal de los afectados. Esta idea, sin embargo, ha tenido un papel más modesto en otras jurisdicciones donde no siempre se considera necesario como el marco del Consejo de Europa o la jurisprudencia del TEDH. En el caso de este último, la proporcionalidad sí es exigible siempre que el desalojo lo practique el titular de una vivienda social, ya sea pública o privada bajo condiciones públicas.

Finalmente, el derecho internacional coincide en apuntar la necesidad de ofrecer una vivienda alternativa para evitar que el desalojo conduzca a una situación de *sinhogarismo*. Este requisito es aplicable en todos los desahucios, pero sólo en relación con personas que carecen de recursos suficientes para adquirir una vivienda por sus propios medios. Los Estados, aunque gozan también de un margen para escoger las estrategias más adecuadas para cumplir con esta obligación, deben asegurar, en todo caso, que la oferta se refiere a una vivienda adecuada, conforme a los estándares del derecho internacional. Por ello, los realojos en albergues y otros refugios temporales deben formularse sólo como segunda opción, cuando la provisión de una vivienda permanente no sea posible. Existe menos consenso en el derecho internacional, sin embargo, sobre el efecto procesal de estos requisitos. Aunque el CDESC entiende que son protecciones *ex ante* y, por ello, producen efectos suspensivos sobre el desahucio, en el marco de otras jurisdicciones como el Consejo de Europa se ha entendido que se trata de protecciones *ex post* y sólo cuando se acredite que es imposible acceder a otra vivienda conducen a una suspensión del procedimiento.

El incumplimiento reiterado por España de sus obligaciones en relación con la provisión de una vivienda alternativa en caso de desahucio ha sido señalado en numerosas ocasiones por los comités, tribunales y otros órganos de interpretación y control del derecho internacional. En el marco autonómico se han producido cambios interesantes a lo largo de la última década que se han visto limitadas como consecuencia de una interpretación amplia de las competencias estatales con incidencia sobre el sector vivienda. Además, algunos obstáculos y lagunas que se desprenden de la configuración de estas medidas no han facilitado que estas soluciones contribuyan a un mayor nivel de protección de grupos sociales en situación de vulnerabilidad frente a los desahucios. Recientemente, el Estado ha introducido también reformas en el derecho procesal orientadas a proveer una vivienda alternativa en los supuestos de desahucio de personas en situación de vulnerabilidad. Si bien la falta de garantías adicionales lleva a

pensar en un alcance limitado de la medida, se trata de un desarrollo importante que, continuando con la estela abierta por las Comunidades Autónomas, impone un cambio de paradigma hacia una mayor protección de grupos sociales vulnerables que implica también a actores privados, buscando la eficacia horizontal de los derechos humanos. El ordenamiento jurídico español ha ido acomodando, en los últimos años, cada vez más aspectos esenciales para el cumplimiento de las obligaciones internacionales en la materia. Estas reformas representan, en definitiva, un paso “deliberado”, “concreto” y “orientado” a la plena tutela del derecho a la vivienda.

## 7. Bibliografía

- BENITO SÁNCHEZ, J. C. (2019) “Los recientes pronunciamientos del comité DESC en materia de vivienda y sus posibles efectos jurídicos: Especial referencia al caso Ben Djazia et al. y a los desahucios en España”, *Papeles El Tiempo De Los Derechos*, 4, p. 1-20.
- BENITO SÁNCHEZ, J. C. (2020) *Securing housing for all in diverse european societies: Applying international and european antidiscrimination law to the housing context*, [Tesis doctoral]. UC Louvain, Accesible en [https://dial.uclouvain.be/pr/boreal/object/boreal%3A239841/datastream/PDF\\_01/view](https://dial.uclouvain.be/pr/boreal/object/boreal%3A239841/datastream/PDF_01/view)
- COOMANS, F. & RUIZ DÍAZ-REIXA, M. (2021) “Effectiveness of the ICESCR Complaint Mechanism – An analysis and Discussion of the Spanish Housing Rights Cases”, en *Myth or lived reality. On the (In)Effectiveness of human rights*, C. Boost, A. Broderick, F. Coomans & R. Moerland (Eds.), Berlin, Springer
- DANKWA, Victor, FLINTERMAN, Cees & LECKIE, Scott, (1998). “Commentary on the Maastricht Guidelines on Violations of Economic Social and Cultural Rights”, *Human Rights Quarterly*, 20, pp. 705-730.
- GAILIŪTĖ, Dovilė (2012) “Right to housing in the jurisprudence of the European Committee of Social Rights”, *Socialinių mokslų studijos/Societal Studies*, 4(4), p. 1605-1622
- GINEBRA, Marta, DELGADO, Lucía & DOMINGO, Guillem (2020) *L'evolució dels desnonaments 2008-2019: De l'emergència a la consolidació d'una crisi habitacional*, Barcelona, Editorial Observatori de Drets Econòmics, Socials i Culturals, Accesible en: <http://observatoridesc.org/ca/l-evolucio-dels-desnonaments-2008-2019-l-emergencia-consolidacio-d-crisi-habitacional>
- GUIGLIA, G. (2011) “El derecho a la vivienda en la carta social europea: A propósito de una reciente condena a Italia del comité europeo de derechos”, *Revista De Derecho Político*, (82), pp. 543-578. doi:10.5944/rdp.82.2011.9175
- GÓMEZ JIMÉNEZ, M. L. (2018) “El acceso a una vivienda digna”, en M. R. Alonso Ibáñez (Ed.), *La sostenibilidad socioeconómica de las ciudades*, Valencia, Tirant lo blanch, pp. 165-194
- GROHMANN, N. H. (2022) “Tracing the development of the proportionality analysis in relation to forced evictions under the ICESCR”, *Human Rights Law Review*, pp. 1-24
- HOHMANN, Jessie (2014) *The right to housing. law, concepts, possibilities*, Londres, Hart Publishing
- HOHMANN, J. (2015) “Principle, Politics and Practice: The role of UN Special Rapporteurs on the Right to Adequate Housing in the development of the Right to housing in International law”, en Aoife Nolan, Rosa Freedman & Thérèse Murphy (Eds), *The United Nations Special Procedures System*, Leiden, Brill, 2015, pp. 271-296

- JIMÉNEZ ALEMÁN, Á. A. (2020) “Un derecho no tan débil: La movilización jurídica ante la hipermercantilización de la vivienda”, en N. Paleo Mosquera (Ed.), *Políticas y derecho a la vivienda: Gente sin casa y casas sin gente*, Valencia, Tirant lo Blanch, pp. 137-159
- JIMÉNEZ GARCÍA, F. (2014) “Tomarse en serio el derecho internacional de los derechos humanos. especial referencia a los derechos sociales, el derecho a la vivienda y la prohibición de los desalojos forzosos”, *Revista Española De Derecho Constitucional*, 34(101), 79-124.
- KUCS, A., SEDLOVA, Z., & PIERHUROVICA, L. (2008) “The right to housing: International, European, and national perspectives”, *Cuadernos Constitucionales De La Cátedra Fadrique Furió Ceriol*, (64), pp. 101-123.
- LEE, YEONWHA, KEMP, PETER A. & REINA, VINCENT J. (2022) “Drivers of housing (un)affordability in the advanced economies: A review and new evidence”, *Housing Studies*, 37(10), pp. 1739-1752
- LEIJTEN, I. & DE BEL K. (2020) “Facing financialization in the housing sector: a human right to adequate housing for all”, *Netherlands Quarterly of Human Rights*, 38(2), pp. 94-114.
- MATEO-RODRÍGUEZ, I., MICCOLI, L., DAPONTE-CODINA, A., BOLÍVAR-MUÑOZ, J., ESCUDERO-ESPINOSA, C., FERNÁNDEZ-SANTAELLA, M. C., BERNAL-SOLANO, M. (2019). *Risk of suicide in households threatened with eviction: The role of banks and social support*. *BMC Public Health*, 19(1250). <https://doi.org/10.1186/s12889-019-7548-9>
- MEDINA GUERRERO, M. (2015) Derecho a la vivienda y desahucios: la protección del deudor hipotecario en la jurisprudencia del TJUE, *Teoría y realidad Constitucional*, pp. 261-282
- MOONS, Nico, *The right to housing in law and society*, Routledge, London, 2018, pp.137-155
- NOGUEIRA LÓPEZ, A. (2020) “Vulnerabilidad administrativa: Los obstáculos administrativos en el acceso a los programas de vivienda”, en Natalia Paleo Mosquera (Ed.), *Políticas y derecho a la vivienda: Gente sin casa y casas sin gente*, Valencia, Tirant lo Blanch, pp. 213-244
- PAPADOPOULOS, N. A. (2021) “Paving the way for effective socio-economic rights? The domestic enforcement of the European Social Charter System in light of recent judicial practice”, en *Myth or lived reality. On the (In)Effectiveness of human rights*, C. Boost, A. Broderick, F. Coomans & R. Moerland (Eds.), Berlin, Springer
- PETIT, B. (2022) “The Follow-Up to the Decisions of the European Committee of Social Rights”, en *The European Social Charter: a Commentary. Volume 1*, Angelieri, Stefano, Nivard, Carole (Eds), Leiden, Brill, pp. 117-135
- PONCE SOLÉ, J. (2017) “El derrumbe de un mito: La vivienda es un derecho subjetivo constitucional y legalmente reconocido y exigible judicialmente”, *Revista institucional de la defensa pública*, 7(11-12), pp. 122-174.
- PONCE SOLÉ, Juli (2019) *El derecho de la unión europea y la vivienda*, Madrid, McGraw-Hill
- QUINTIÁ PASTRANA, A. (2022a) *Derecho a la vivienda y vulnerabilidad. Las medidas públicas de protección frente a la emergencia social*, Pamplona, Aranzadi
- QUINTIÁ PASTRANA, A. (2022b) “Más allá del art. 47 CE: Derechos fundamentales y legislación autonómica para la protección del derecho a la vivienda de grupos sociales vulnerables”, *Revista de Derecho Público: Teoría y Método*, 6, pp. 115-153
- RODRÍGUEZ ALONSO, Raquel & ESPINOZA PINO, Mario (2018) *De la especulación al derecho a la vivienda. Más allá de las condiciones del modelo inmobiliario español*, Madrid, Traficantes de Sueños

- SWEENEY, E. N., BRUIJN, M. & VOLS, Michel (2023, En prensa) Deconstructing the Eviction Protections under the Revised European Social Charter: A Systematic Content Analysis of the Interplay between the Right to Housing and the Right to Property, *Human Rights Law Review*
- VAQUER CABALLERÍA, M. (2014) “Derecho a la vivienda y garantía de un mínimo vital: Algunas propuestas”, *El Cronista Del Estado Social Y Democrático De Derecho*, 48, pp. 34-39.
- VOLS, M. (2022) “The optional protocol to the ICESCR, homelessness and moral hazard. The alternative adequate housing requirement in the CESCR’s jurisprudence: an incentive not to pay for housing?”, comunicación presentada en el *Constitutional World Congress of Constitutional law*, el 6 de diciembre de 2022 en Johannesburgo, Sudáfrica
- VOLS, Michel (2022) “Het recht op huisvesting en de Nederlandse Grondwet: Een analyse van artikel 22 lid 2 Grondwet: het recht op voldoende woongelegenheid”, *NJCM Bulletin. Nederlands Tijdschrift voor de Mensenrechten*, 47(2), pp. 147-167



# LA VIVIENDA DESDE LA PERSPECTIVA DEL DERECHO INTERNACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS

La necesaria provisión de una  
alternativa habitacional por los poderes  
públicos. Alcance de la obligación

Andrei Quintiá Pastrana  
Universidad de Groningen  
[a.quintia@rug.nl](mailto:a.quintia@rug.nl)

# UN RECONOCIMIENTO HISTÓRICO

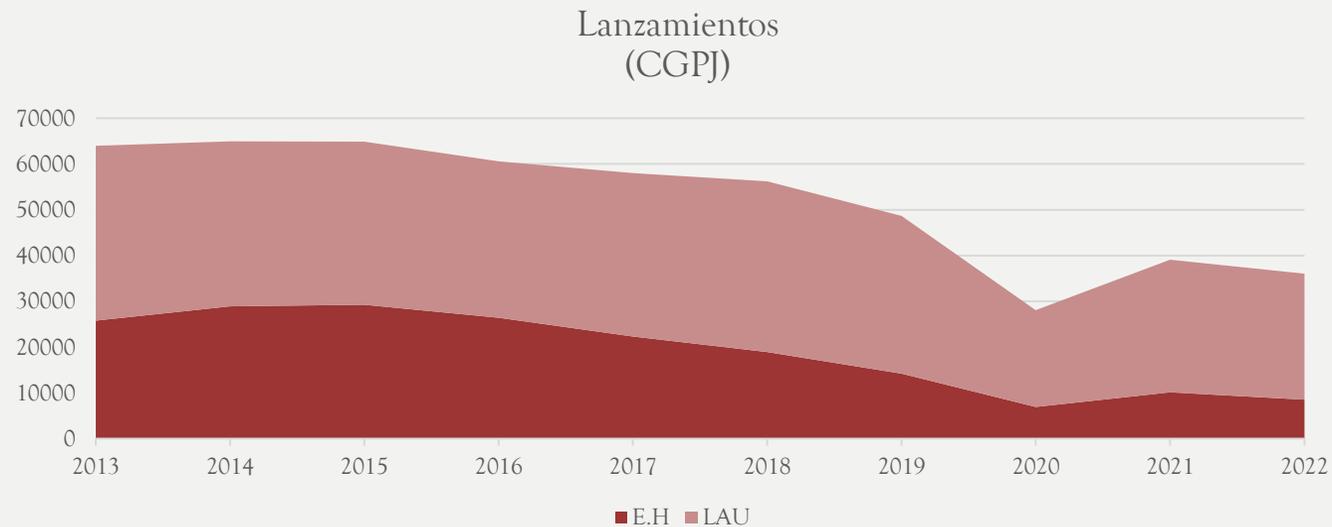
- Aspecto esencial de la **dignidad humana** y central en el sistema jurídico-político
- Refugio frente a las inclemencias del clima y la enfermedad
- Centro de los desplazamientos habituales del día a día
- Estrecho vínculo con otros derechos fundamentales: libertad, seguridad, privacidad, propiedad, protección del medio ambiente

# ALGUNOS DATOS GLOBALES SOBRE LA VIVIENDA

- 1,6 billones de personas habitan espacios inadecuados, sobreocupados o inseguros y se espera que esta cifra se incremente en 2 billones en los próximos 30 años (Informe ONU-Habitat de las Ciudades, 2022)
- En 2020, alrededor de 700.000 personas dormían en la calle o vivían en alojamientos de emergencia en la Unión Europea (Fundación Abbé Pierre & FEANTSA, 2020)
- 28.552 personas sin hogar fueron atendidas en centros asistenciales en 2022, lo que representa un incremento del 25,4% con respecto a 2012 (INE, 2023)
- Un 40% de las personas sin hogar atendidas en centros asistenciales llegaron a esa situación como consecuencia de un desahucio (INE, 2023)

# LOS DESAHUCIOS EN ESPAÑA

- Estimaciones: **1.710.963 personas afectadas por un desalojo entre 2008 y 2019** (Ginebtra et al., 2020)
- Más de 192 demandas de desahucio tramitadas al día en 2012 (CGPJ)



# EL DERECHO INTERNACIONAL A LA VIVIENDA UN SALVAVIDAS?

- Art. 25 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos (DUDH)
- Art. 15, 16, 30 y 31 de la Carta Social Europea (revisada)
- Art. 11 del Pacto Internacional de los Derechos Sociales, Económicos y Culturales
- Otros tratados sobre materias específicas: Convención para la Eliminación de todas las formas de Discriminación Contra la Mujer (CEDAW), Convención sobre los Derechos del Niño (CDN) y proceso de reconocimiento implícito en otros mecanismos.
- Nuevos mecanismos de tutela de los textos (Protocolo adicional de la CSE, Protocolo Facultativo al PIDESC)
- Influencia en los desarrollos normativos más recientes

# LOS CIMIENTOS DE UN DERECHO EN CONSTRUCCIÓN

- Observaciones generales núm. 4 y núm. 7 (CDESC)
- Conclusiones sobre informes periódicos de los Estados (CDESC y CEDS)
- Decisiones sobre reclamaciones colectivas (CEDS) y comunicaciones individuales (CDESC)
- Informes de la Relatora especial de las Naciones Unidas
- Jurisprudencia del TEDH
- Jurisprudencia del TJUE
- Derecho blanco de la UE

# NATURALEZA Y ALCANCE DE LAS OBLIGACIONES INTERNACIONALES

- Directrices de Maastricht
  - *obligaciones negativas y positivas*
  - *de respeto, protección y provisión*
  - *obligaciones de medios*
- Deferencia a los Estados
- Realización progresiva
  - *Contenido mínimo y medidas de efecto inmediato*
  - *Medidas deliberadas, concretas y orientadas*
  - *Plazo razonable*
  - *Progresos medibles sin retrocesos injustificados*
  - *Al máximo de los recursos disponibles*
- Efecto universal

# EL DERECHO INTERNACIONAL ¿UN HAZ DE DERECHOS?

- Derecho al **acceso** a una vivienda
- Derecho a una libre y pacífica **ocupación** de la vivienda
- Derecho a una **salida** de la vivienda en condiciones adecuadas a la dignidade humana

(Vols, 2022)



# VIVIENDA ADECUADA Y HOGAR

EL ESPACIO EN EL QUE SE DESARROLLA LA VIDA DIGNA

# LA VIVIENDA ADECUADA

- La vivienda no es un mero “techo sobre la cabeza”
- Comprende elementos materiales y una dimensión abstracta
- CDESC, Observaciones generales núm. 4
  - *Seguridad jurídica en la tenencia*
  - *Asequibilidad (luego definido también por el CEDS)*
  - *Habitabilidad*
  - *Accesibilidad*
  - *Disponibilidad de servicios, materiales e infraestructuras*
  - *Ubicación*
  - *Adecuación cultural*

# EL HOGAR

- Aunque el Convenio Europeo de Derechos Humanos (CEDH) no menciona explícitamente el derecho a la vivienda, el Tribunal de Estrasburgo ha afirmado repetidamente que el artículo 8 del CEDH –que protege la vida privada y familiar– implica obligaciones positivas para los Estados (*López-ostra vs. España*; *Hatton y otros vs. Reino Unido*, *Fedeyeva vs. Rusia...*)
  - *Reconocimiento de la vivienda como un espacio esencial para el desarrollo de la vida privada y familiar*
  - *Juridificación del valor de la vivienda en el desarrollo de aspectos de la dignidad humana*
  - *Valorización del principio de indivisibilidad de los derechos humanos y la relación entre el derecho a la vivienda y los derechos de naturaleza civil y política*
  - *Conexión entre la vivienda y su medio: el papel de la protección del medio ambiente y el análisis social del medio urbano*

# GUÍAS INTERPRETATIVAS Y REQUISITOS:

## La prohibición de los desalojos forzosos

- Se desprende de uno de los aspectos esenciales de la vivienda adecuada: la seguridad en la tenencia
- Los desalojos (aun de conformidad con el derecho interno) que se practican sin una **protección jurídica apropiada** son contrarios al derecho internacional de los derechos humanos
  - *Diálogo previo con los afectados*
  - *Notificación anticipada*
  - *Acceso a recursos procesales*
  - *Recursos procesales disponibles y posibilidad de oposición*
  - *Proporcional*
  - *Asegurar el acceso a una vivienda alternativa*

# PROPORCIONALIDAD

- CDESC:
  - *Juicio estricto de la adecuación, necesidad y proporcionalidad de la medida*
  - *Carácter universal: se aplica en todo tipo de desahucios*
- Interpretaciones divergentes en el derecho internacional:
  - *El CEDS se ha mostrado menos consistente en la exigencia de este requisito*  
(Sweeney et al., 2023)
  - *El TEDH deja un margen de deferencia a los Estados en la aplicación del control de proporcionalidad a las relaciones entre particulares (F.J.M vs. UK)*

# LA PROVISIÓN DE UNA VIVIENDA ALTERNATIVA

- El desahucio no puede conducir a una situación de sinhogarismo (CDESC, CEDS, Relatora especial de la ONU para el derecho a la vivienda...)
- Los Estados gozan en principio de cierto margen para elegir las medidas y estrategias apropiadas para conseguir este objetivo
- Sin embargo, el derecho exige que se trate de medidas deliberadas, concretas y orientadas al fin
- Los comités han delimitado, además, una serie de protecciones mínimas que se deben observar en su cumplimiento:
  - *CDESC Ben Djazia & Belili vs. España, 5/2015; López Albán vs. España, 37/2018; Walters vs. Bélgica, 61/2018; El Ayoubi & El Azouan vs. España, 54/2018, etc.*
  - *Conclusiones del CEDS sobre los informes periódicos de los Estados*

# LA PROVISIÓN DE UNA VIVIENDA ALTERNATIVA

- El ofrecimiento de la Vivienda debe ser proporcional a la urgencia de la situación de las personas afectadas. Si bien contempla la posibilidad de que el Estado introduzca algún requisito al acceso
- Especial consideración a grupos en situación de vulnerabilidad
  - *Evitar la ruptura de una unidad familiar*
  - *Proteger la situación de menores implicados*
  - *Proteger el derecho de las personas de edad avanzada a envejecer en su propio hogar*
- La vivienda debe ser adecuada y, por ello, estable en el tiempo
- El alojamiento en albergues y refugios solo procede cuando no sea posible el ofrecimiento de una alternativa permanente

(Vols, 2022)

# LA PROVISIÓN DE UNA VIVIENDA ALTERNATIVA

- Efecto procesal discutido:
  - Protección *ex-ante* con efecto suspensivo del desalojo:  
CDESC y CEDS cuando se acredita que no hay posibilidad de acceder a un alojamiento alternativo
  - Protección *ex-post* sin efectos suspensivos:  
CEDS

(Sweeney et al., 2023)

# LA VIVIENDA ALTERNATIVA EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO ESPAÑOL

- Los comités de control e interpretación de los tratados han señalado el reiterado incumplimiento de España de sus obligaciones internacionales en materia de vivienda y, particularmente, en relación con los desahucios
  - *Casi la totalidad de las decisiones del CDESC en las que se ha pronunciado sobre vulneraciones del derecho a la vivienda fueron relativas a España. La ausencia de protecciones suficientes para grupos vulnerables en caso de desahucios ha tenido un peso especial entre esos asuntos*
  - *El CEDS también ha requerido a España información sobre esta cuestión, asimilando las tesis de su homólogo de las Naciones Unidas al invocar algunas de las decisiones sobre las comunicaciones individuales y las observaciones finales del sexto informe periódico sobre España del CDESC*
- Cambios interesantes en las últimas décadas para acomodar las obligaciones y recomendaciones que se derivan del derecho internacional
  - *Respuesta estatal tardía en la Ley 12/2023, de 24 de mayo*
  - *Respuesta estatal limitada por la oposición estatal y muy centrada en aspectos de emergencia con alcance relativo*

# LA VIVIENDA ALTERNATIVA EN LA LEY 12/2023, DE 24 DE MAYO

- Modificación de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil para introducir protecciones adicionales
  - *Valoración de la situación socio-económica de las personas afectadas con efectos en el procedimiento (obligación de acudir a un proceso de conciliación o intermediación) (art. 439.7 LEC)*
  - *Trámite de información a la persona afectada sobre sus opciones para recibir asistencia y acceder a una vivienda social (art. 441.5 LEC)*
  - *En caso de verificarse que la persona se encuentra en una situación de vulnerabilidad se ordena la comunicación a la Administración que podrá formular una **propuesta de vivienda alternativa** (art. 441.5 LEC)*
- Creación de un “fondo de vivienda asequible” (art. 25) y aplicación de los recursos de los planes estatales en materia de vivienda a los trámites de intermediación y conciliación (Disposición adicional 4ª)

# LA VIVIENDA ALTERNATIVA EN EL DERECHO AUTONÓMICO

- La obligación de ofrecer un alquiler social (Cataluña y Valencia)
  - Impuesta sobre determinados propietarios a la hora de interponer una demanda de desahucio frente a deudores o inquilinos en situación de vulnerabilidad
  - Buscan asegurar el realojo en el espacio que hasta ahora constituía su hogar
  - Alcance limitado:
    - no ofrecen acceso a una vivienda permanente
    - el alcance limitado a ciertos tipos de propietarios puede resultar discriminatorio para inquilinos y deudores que no tienen relación con entidades financieras o grandes propietarios
    - complejidad en su articulación
    - impacto sobre el derecho de propiedad privada

# LA VIVIENDA ALTERNATIVA EN EL DERECHO AUTONÓMICO

- Suspensión del procedimiento de desahucio hasta asegurar el acceso a una vivienda adecuada (Aragón)
- Tenteo y retracto administrativos sobre viviendas procedentes de ejecuciones hipotecarias (País Vasco, Andalucía, Cataluña, Valencia y Baleares)
- Otras medidas complementarias: planificación urbana sostenible, medidas impositivas, colaboración público-privada

# CONCLUSIONES

---

Andrei Quintiá Pastrana

[a.quintia@rug.nl](mailto:a.quintia@rug.nl)

[eviction.eu](http://eviction.eu)