

MAYO 2024

Elecciones al Parlamento Europeo 2024

LA UE Y SUS ESTADOS MIEMBROS DEBEN RESPETAR Y PROMOVER EL DERECHO A UNA VIVIENDA ADECUADA EN EUROPA



HOUSING
RIGHTS
WATCH



FEANTSA

Coordinación:

María José Aldanas, responsable de Política de **FEANTSA**

Agradecimientos:

Nos gustaría dar las gracias a los miembros de la red **Housing Rights Watch** y a los siguientes expertos en derecho a la vivienda a nivel europeo por su participación activa y su contribución al contenido de esta publicación: Sonia Olea Ferreras (Cáritas Española), Padraic Kenna (Universidad de Galway), Koldo Casla (Universidad de Essex), Michel Vols (Universidad de Groningen), Mark Jordan (Universidad de Southampton).

FEANTSA es la Federación Europea de Organizaciones Nacionales que Trabajan con Personas sin Hogar. Fundada en 1989, representa a más de 130 organizaciones que trabajan sobre el terreno con personas sin hogar. Sus miembros están presentes en 30 países, 22 de los cuales son Estados miembros de la UE. Nuestra diversa membresía incluye grupos confesionales y afiliados a diferentes partidos políticos a nivel nacional. Con una amplia red en toda Europa, FEANTSA aboga por políticas e iniciativas eficaces para hacer frente al sinhogarismo y la exclusión residencial tanto a nivel local como europeo.

Más información en: www.feantsa.org

Housing Rights Watch es una red europea interdisciplinar de asociaciones, abogados y académicos de diferentes países comprometidos con la promoción del derecho a la vivienda. La red se creó en noviembre de 2008 para facilitar el intercambio y el aprendizaje mutuo entre expertos y defensores del derecho a la vivienda. Su labor cuenta con el apoyo de la Fundación Abbe Pierre.

Más información: <https://housingrightswatch.org/>

Crédito de la foto de portada: dvpictures from Getty Images

Edición: Bryony Martin, responsable de comunicación, FEANTSA

CONTENIDO

INTRODUCCIÓN - DIGNIDAD HUMANA	4
EL DERECHO HUMANO A UNA VIVIENDA	5
ADECUADA EN EL DERECHO INTERNACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS	
 PROTECCIÓN CONTRA LOS DESAHUCIOS	7
EL DERECHO A UNA VIVIENDA ADECUADA	7
EN LA CARTA SOCIAL EUROPEA REVISADA	
CONVENIO EUROPEO DE DERECHOS	9
HUMANOS	
EL DERECHO A LA VIVIENDA EN LA CARTA	9
DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES DE LA UE	
CONSUMIDORES Y DERECHOS	10
FUNDAMENTALES	
ALOJAMIENTO ADECUADO PARA	11
PERSONAS SOLICITANTES DE ASILO Y REFUGIADAS	
CONCLUSIONES	13

INTRODUCCIÓN - DIGNIDAD HUMANA

La Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948 consagró la dignidad humana en su preámbulo: “Considerando que la libertad, la justicia y la paz en el mundo tienen por base el reconocimiento de la dignidad intrínseca y de los derechos iguales e inalienables de todos los miembros de la familia humana”.

La Unión Europea se basa en los valores indivisibles y universales de la dignidad humana, la libertad, la igualdad y la solidaridad. De hecho, el primer capítulo de la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE y su artículo 1 se titulan Dignidad. El artículo 1 establece: “La dignidad humana es inviolable. Debe ser respetada y protegida”.

Esto constituye una garantía autónoma, y también forma el núcleo de todos los demás derechos de la Carta: ninguno de estos derechos “puede utilizarse para atentar contra la dignidad de otra persona, y ... la dignidad de la persona humana forma parte de la sustancia de los derechos establecidos en esta Carta. Por lo tanto, debe respetarse, incluso cuando se restrinja un derecho”. Estas explicaciones al artículo 1 de la Carta también afirman que “la dignidad de la persona humana no sólo es un derecho fundamental en sí mismo, sino que constituye la base real de los derechos fundamentales”. El Tribunal de Justicia confirmó que el derecho fundamental a la dignidad humana forma parte del Derecho de la Unión.

El derecho a la dignidad humana también está recogido en casi todas las constituciones de los Estados miembros de la UE. A través de la legislación, las políticas públicas y las medidas presupuestarias, estos Estados garantizan que

los elementos esenciales necesarios para llevar una vida digna estén al alcance de todos, incluida la vivienda. De hecho, los partidos políticos de los Estados miembros de la UE han promovido el acceso a una vivienda asequible y de buena calidad durante más de 100 años, a través de la provisión pública, la regulación de los mercados y las ayudas a la industria de la vivienda. Todos los países europeos han aceptado también los derechos humanos a la vivienda en sus leyes, políticas, normativas y gasto público.

El acceso a una vivienda asequible y de calidad es esencial para la dignidad, el bienestar y la inclusión de todas las personas en la Unión Europea. Hoy en día, sin embargo, un número cada vez mayor de la ciudadanía de la UE se enfrenta a dificultades para acceder a una vivienda adecuada y asequible, ya sea en régimen de alquiler o de compra. En 2022, el 8,7 % de la población de la UE gastó el 40 % o más de su renta familiar disponible en vivienda.¹ Al menos 895.000 personas carecen de hogar en Europa. Esta estimación -centrada únicamente en las formas más visibles de sinhogarismo-² pone de relieve el reto de los países europeos de hacer de la vivienda un derecho fundamental.³ La Comisión Europea reconoce el creciente problema de la vivienda inadecuada e inasequible en muchos países europeos. A medida que nos acercamos a las elecciones europeas de junio de 2024, algunos partidos europeos han incluido en sus manifiestos su compromiso de garantizar el derecho de las personas europeas a una vivienda adecuada.

Teniendo en cuenta el principio de subsidiariedad, y basándonos en los logros de la pasada legislatura, vemos el próximo Parlamento Europeo como una oportunidad única para seguir

1 Condiciones de vida en Europa - vivienda https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Living_conditions_in_Europe_-_housing#Housing_affordability

2 Tipología europea de sinhogarismo y exclusión residencial https://www.feantsa.org/download/ethos_spain-24518105836657575492.pdf Entendiendo por sinhogarismo todas las situaciones de sin techo, sin vivienda, vivienda insegura y vivienda inadecuada.

3 8º Panorama de la Exclusión de la Vivienda en Europa 2023, FEANTSA y Fundación Abbe Pierre. <https://www.feantsa.org/en/report/2023/09/05/report-8th-overview-of-housing-exclusion-in-europe-2023>

avanzando en el derecho a la vivienda.⁴ Este informe sirve de llamamiento a la acción para promover y respetar el derecho a una vivienda adecuada, recordando a los Estados miembros de la UE las obligaciones internacionales y europeas que ya han aceptado.

EL DERECHO HUMANO A UNA VIVIENDA ADECUADA EN EL DERECHO INTERNACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS

Una vivienda adecuada es un derecho humano, y es una condición para el cumplimiento de muchos otros derechos humanos. El derecho a una vivienda adecuada se ha descrito como “el derecho a vivir en algún lugar con seguridad, paz y dignidad”.⁵ También está claramente entrelazado con otros derechos humanos, como el derecho a la dignidad humana, a la salud y a la seguridad social. El derecho a una vivienda adecuada también está estrechamente relacionado con el derecho al hogar, que forma parte del derecho a la vida privada y familiar y se considera “de importancia central para la identidad, la autodeterminación y la integridad física y moral del individuo”.⁶

El derecho a la vivienda como derecho social exige que los Estados lo respeten, protejan y hagan efectivo, con vistas a su realización progresiva hasta el máximo de los recursos disponibles. En este sentido, deben tenerse en cuenta elementos clave: Debe haber un progreso constante en la realización del derecho a una vivienda adecuada. Las medidas deliberadamente regresivas son,

en principio, contrarias al derecho internacional de los derechos humanos (artículo 2 del PIDESC). Para cumplir las normas de derechos humanos, los ajustes políticos sustentados en la austeridad deben ser temporales, necesarios y proporcionados, entre otras cosas.⁷

- Las autoridades públicas deben evitar la discriminación directa e indirecta.
- Las personas y grupos más vulnerables son los primeros en ser protegidos. Algunos grupos o individuos tienen especiales dificultades para ejercer su derecho a una vivienda adecuada como consecuencia de quiénes son, de la discriminación o el estigma, o de una combinación de estos factores. En este sentido, el sinhogarismo se considera “ el síntoma más visible y grave de la falta de respeto del derecho a una vivienda adecuada”.⁸
- Garantizar el acceso a la justicia en caso de violación de este derecho humano.

El derecho a una vivienda adecuada figura en el artículo 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, que ha sido aceptado por todos los países europeos. El Comité de Derechos Económicos y Sociales (CESCR), órgano de control de la ONU, ha identificado siete criterios para determinar la adecuación de la vivienda:

- a) Seguridad jurídica de la tenencia, incluida la protección contra el desalojo forzoso, independientemente del tipo de propiedad y

4 El acceso a una vivienda adecuada debería ser un derecho fundamental en la UE: <https://www.europarl.europa.eu/news/es/press-room/20210114IPR95632/el-acceso-a-la-vivienda-deberia-ser-un-derecho-fundamental-en-la-ue-segun-el-pe>

5 Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU (CESCR), Observación General nº 4: Derecho a una vivienda adecuada (1991), párrafo 7. 7.

6 Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH), Connors contra Reino Unido, Solicitud nº 66746/01 (Sentencia de 27 de mayo de 2004), párrafo 82.

7 Principio 10 de los Principios Rectores de las Evaluaciones de Impacto sobre los Derechos Humanos: https://ap.ohchr.org/documents/dpage_e.aspx?si=A/HRC/40/57

8 Hoja informativa de la OACDH sobre el derecho a una vivienda adecuada.

tenencia (propiedad de la vivienda, alquiler, asentamiento informal, etc.);

b) Disponibilidad de servicios, materiales, instalaciones e infraestructuras, incluido el acceso a los recursos naturales y comunes, todos ellos esenciales para la salud, la seguridad, la comodidad y la nutrición;

c) Asequibilidad, incluida la protección frente a niveles de alquiler e incrementos poco razonables, de forma que no se comprometa o amenace la consecución y satisfacción de otras necesidades y derechos esenciales;

d) Habitabilidad, en términos de protección contra el frío, la humedad, el calor, la lluvia, el viento y otras amenazas para la salud y la seguridad;

e) Accesibilidad, prestando especial atención a las necesidades de los grupos y personas con mayor riesgo de sufrir daños, desventajas y discriminación;

f) Ubicación, facilitando el acceso al empleo, los servicios sanitarios, las escuelas, el transporte y otras instalaciones, teniendo en cuenta las consideraciones medioambientales.

g) Adecuación cultural, utilizando materiales e instrumentos que reconozcan y expresen adecuadamente la identidad y diversidad cultural de la población.⁹

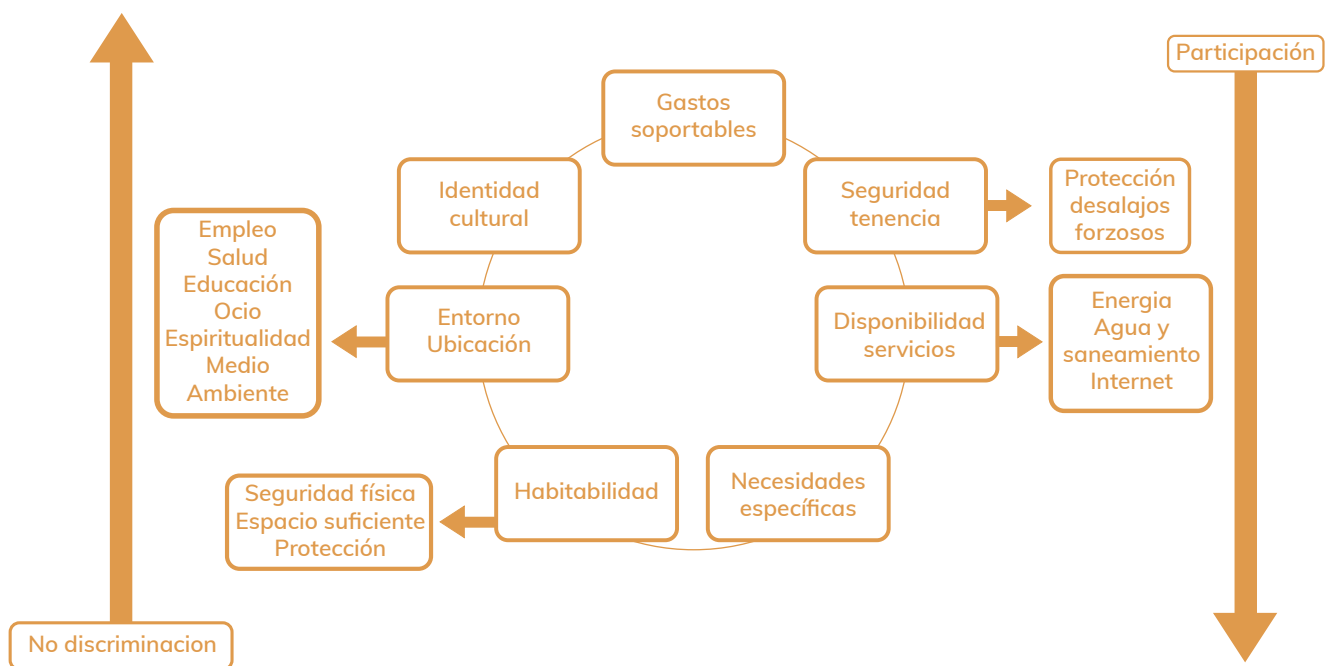


Tabla 1: Contenido del Derecho a una Vivienda Adecuada. Sonia Olea Ferreras. Equipo Incidencia Cáritas Española

9 Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas, Observación general nº 4: Derecho a una vivienda adecuada, documento de las Naciones Unidas E/1992/23 (1991, apartado 8).

PROTECCIÓN CONTRA LOS DESAHUCIOS

Un desahucio puede ser necesario cuando hay un impago persistente del alquiler y otros incumplimientos graves de las obligaciones contractuales. Sin embargo, en palabras del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU, tal desalojo “debe llevarse a cabo en estricto cumplimiento de las disposiciones pertinentes del derecho internacional de los derechos humanos y de conformidad con los principios generales de razonabilidad y proporcionalidad”.¹⁰ Antes de ejecutar un desalojo, las autoridades públicas deben asegurarse de que nadie se quedará sin hogar ni será vulnerable a violaciones de derechos humanos como consecuencia del desalojo.¹¹

El Comité ha añadido que el desalojo de personas que viven de alquiler puede ser compatible con el derecho internacional de los derechos humanos, pero sólo cuando “el desalojo esté previsto por la ley y se lleve a cabo como último recurso, y (cuando) las personas afectadas hayan tenido acceso previo a un recurso judicial efectivo, a fin de comprobar que la medida en cuestión está debidamente justificada.”¹² Un desahucio relacionado con un contrato de alquiler entre particulares puede, por tanto, afectar y potencialmente vulnerar derechos socioeconómicos que el Estado está obligado a respetar, proteger y cumplir.¹³

La prueba de proporcionalidad “implica examinar no sólo las consecuencias de las medidas para las personas desalojadas, sino también la

necesidad del propietario de recuperar la posesión del inmueble. Ello implica inevitablemente distinguir entre los inmuebles pertenecientes a particulares que los necesitan como vivienda o para obtener unos ingresos vitales y los inmuebles pertenecientes a entidades financieras”, factores que deben tenerse en cuenta a la hora de pronunciarse sobre el posible aplazamiento o suspensión de un desahucio.¹⁴

EL DERECHO A UNA VIVIENDA ADECUADA EN LA CARTA SOCIAL EUROPEA REVISADA

El derecho a la vivienda se recoge en el artículo 31 de la Carta Social Europea Revisada, CSEE. Este tratado del Consejo de Europa exige a los Estados parte:

1. promover el acceso a una vivienda de un nivel adecuado (estándares Internacionales)
2. prevenir y reducir el sinhogarismo con vistas a su eliminación progresiva, y
3. hacer accesible el precio de la vivienda a quienes carecen de recursos suficientes.

En 2023, quince Estados habían aceptado las obligaciones derivadas del artículo 31 del RESC.¹⁵ Sin embargo, el Comité Europeo de Derechos Sociales (el Comité) ha dejado claro que el derecho a una vivienda adecuada del artículo 31 se solapa en varios aspectos

10 Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas, Observación general nº 7: Desalojos forzosos, documento de las Naciones Unidas E/1998/22 (1997), párrafos 11 y 14.

11 Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas, Observación General nº 7: Desalojos forzosos (n 6), párrafo 16.

12 CDESC de la ONU, Ben Djazia y Naouel Bellili c. España, Comunicación núm. 5/2015, doc. ONU E/C.12/61/D/5/2015 (2017), párr. 15.1.

13 *Ibidem*, párrafo 14.2.

14 Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas, López Albán c. España, comunicación núm. 24/2018, documento de las Naciones Unidas E/C.12/66/D/37/2018, párr. 11.5.

15 Firmas y ratificaciones, Situación a 1 de mayo de 2021 <https://www.coe.int/en/web/european-social-charter/signatures-ratifications>

importantes con los derechos a la vivienda a los que se hace referencia en otros derechos de la RESC, como el artículo 16, derecho a la protección de la familia. Esto significa que optar por no ratificar el artículo 31 no exime a un Estado Parte de sus obligaciones en materia de vivienda contenidas en la RESC.¹⁶

Para explicar el contenido del derecho a una vivienda adecuada, el Comité se ha basado en las normas y el contenido del derecho a una vivienda adecuada del artículo 11(1) del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC). El Comité ha aclarado que sólo tendrá plenamente en cuenta el principio de realización progresiva y disponibilidad de recursos “cuando sea excepcionalmente complejo y costoso garantizar uno de los derechos protegidos por la Carta revisada”.¹⁷ En tales casos, el Comité explicó que los Estados Parte deben adoptar medidas para alcanzar los objetivos de la Carta en un plazo razonable, con progresos mensurables y utilizando al máximo los recursos disponibles.¹⁸

En el contexto de los desalojos, el Comité ha formulado requisitos concretos que los Estados Parte deben cumplir. Entre otras cosas, los Estados parte deben proporcionar acceso a recursos jurídicos y asistencia a las personas amenazadas de desalojo. Los Estados parte también deben garantizar que se consulta a las personas afectadas con vistas a encontrar soluciones alternativas a los desalojos. En caso de desalojos ilegales, deben ser indemnizadas.¹⁹

El Comité ha explicado que el artículo 31 no impone una obligación de resultado a los Estados parte. Sin embargo, la acción del Estado debe ser práctica, efectiva y no meramente teórica.²⁰ Para que la situación sea compatible con el tratado, los Estados parte deben:

adoptar los medios jurídicos, financieros y operativos necesarios para garantizar un progreso constante hacia la consecución de los objetivos fijados por la Carta;

- a) mantener estadísticas significativas sobre necesidades, recursos y resultados;
- b) realizar revisiones periódicas del impacto de las estrategias adoptadas;
- c) establecer un calendario y no aplazar indefinidamente el plazo para alcanzar los objetivos de cada etapa;
- d) prestar especial atención al impacto de las políticas adoptadas en cada categoría de personas afectadas, en particular las más vulnerables.²¹

El art. 31.2 obliga a los Estados Parte a prevenir y reducir el número de personas sin hogar. Los Estados Parte deben tomar medidas para evitar que las personas en situación de vulnerabilidad se queden sin hogar. Esto incluye una política de vivienda para todos los grupos de personas desfavorecidas con el fin de garantizar su acceso a una vivienda social.²² A las personas sin hogar se les debe ofrecer

16 European Roma Rights Center (ERRC) contra Bulgaria, Denuncia nº 31/2005, decisión sobre la admisibilidad de 10 de octubre de 2005, §9.

17 Mental Disability Advocacy Centre (MDAC) contra Bulgaria, Denuncia colectiva nº 41/2007, Decisión sobre el fondo, 3 de junio de 2008, apartado 39.

18 Autisme Europe v. France, Denuncia nº 13/2002, decisión sobre el fondo de 4 de noviembre de 2003, párrafo 53.

19 Conclusiones 2003, Suecia

20 Comisión Internacional de Juristas contra Portugal, Denuncia nº 1/1998, decisión sobre el fondo de 9 de septiembre de 1999, párrafo 32.

21 FEANTSA contra Francia, Denuncia nº 39/2006, decisión sobre el fondo de 5 de junio de 2008, párrafo 58.

22 Conclusiones 2005, Lituania

alojamiento como solución de emergencia. La obligación de ofrecer refugio es una solución de emergencia y temporal, y los refugios deben garantizar que se respeta la dignidad de las personas alojadas. Los refugios deben cumplir las normas de salud, seguridad e higiene y, en particular, estar equipados con artículos de primera necesidad como acceso a agua y calefacción e iluminación suficiente. Otro requisito básico es la seguridad del entorno inmediato.²³

Por último, por adecuada que sea, la provisión temporal de alojamiento no puede considerarse una solución duradera. A estas personas debe ofrecérseles un alojamiento a largo plazo adaptado a sus circunstancias o una vivienda de un nivel adecuado según lo dispuesto en el apartado 1 del artículo 31 en un plazo razonable.

CONVENIO EUROPEO DE DERECHOS HUMANOS

Aunque el Convenio Europeo de Derechos Humanos (CEDH) no reconoce explícitamente el derecho a la vivienda, el tratado protege diversos aspectos de este derecho.²⁴ El CEDH es especialmente pertinente en el contexto de los desahucios. El Tribunal Europeo de Derechos Humanos exige que los desahuciados tengan la posibilidad de que un tribunal revise la proporcionalidad del desalojo. Sin embargo, la jurisprudencia reciente

del TEDH indica que este requisito no se aplica al sector privado del alquiler.²⁵ Lo cierto es que las personas inquilinas del sector del alquiler se encuentran a menudo en situaciones de precariedad habitacional y se beneficiarían de una mayor protección jurídica contra la pérdida de su vivienda.

EL DERECHO A LA VIVIENDA EN LA CARTA DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES DE LA UE

La Carta incluye derechos como el respeto al hogar, la no discriminación en materia de vivienda, el derecho a la vivienda de las personas mayores y discapacitadas, la provisión de una oferta adecuada de vivienda para las familias y el derecho a una asistencia social y de vivienda que garantice una existencia digna para todos. Se reconoce el papel de los proveedores de vivienda social, se protege a los consumidores y se garantiza que los derechos existentes no se verán mermados. Aunque la Carta no otorga derechos autónomos directamente exigibles en materia de vivienda, es vinculante para las instituciones de la UE: deben respetar y promover los derechos de la Carta en materia de vivienda.²⁶

A primera vista, las disposiciones del apartado 3 del artículo 34 (derecho a una ayuda social y de vivienda) de la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE²⁷ parecen sentar las bases

23 Conferencia de Iglesias Europeas (CEC) c. Países Bajos, Denuncia núm. 90/2013, decisión sobre el fondo de 1 de julio de 2014, §§138, Defensa de Niñas y Niños Internacional (DCI) c. Países Bajos, Denuncia núm. 47/2008, decisión sobre el fondo de 20 de octubre de 2009, §62.

24 Derdek, N. & Kenna, P. La contribución europea e internacional al derecho a la vivienda: Standards, Litigation and Advocacy. Fundación Abbe Pierre, FEANTSA, Universidad de Galway, 2023. <https://www.housingrightswatch.org/resource/european-and-international-contribution-right-housing-standards-litigation-and-advocacy>

25 FJM contra Reino Unido (2018), Decisión de admisibilidad. Ap. No(s). 76202/16, 6 de noviembre de 2018

26 Housing Rights must be Respected and Promoted by EU Institutions for EU citizens, Briefing Paper 1 - Housing and Housing Rights in the EU Charter of Fundamental Rights. Profesor Padraic Kenna, Centre for Housing Law, Rights and Policy de la Universidad de Galway. 2020. <https://www.universityofgalway.ie/media/housinglawrightsandpolicy/files/Briefing-Paper-1.-Housing-and-Housing-Rights-in-the-EU-Charter-of-Fundamental-Rights.pdf>

27 Versiones consolidadas del Tratado de la Unión Europea y del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea 2012/C 326/01.

de un contenido básico mínimo para un derecho a la vivienda en Europa basado en una “existencia digna”. De hecho, como este artículo se basa en la jurisprudencia de los artículos 30 y 31 de la Carta Social Europea, hay margen para profundizar en esta parte del artículo.

El artículo 34, apartado 3, se aplica de dos maneras. En primer lugar, cualquier desarrollo en la Unión del “derecho a la asistencia social y a la vivienda” debe desarrollarse en el contexto de las políticas sociales basadas en el artículo 153 del TFUE sobre la lucha contra la exclusión social.²⁸ En segundo lugar, la importancia de los derechos de la Carta (y de principios como el artículo 34) radica en su utilización en la interpretación jurídica y la aplicación del Derecho primario y derivado de la UE, cuando existe solapamiento con sus disposiciones. Así, encontramos que el TJUE utilizó el apartado 3 del artículo 34 para interpretar el Derecho derivado de la UE cuando se refería a la vivienda o a las ayudas a la vivienda, como en el asunto Kamberaj,²⁹ en el que las disposiciones de una Directiva de la UE estaban siendo aplicadas por un Estado miembro. Casos posteriores aclararon la decisión Kamberaj sobre la aplicación del artículo 34, apartado 3, a la interpretación del Derecho de la Unión y su aplicación por los Estados miembros.

Esta protección indirecta del derecho a la vivienda también puede derivarse de actos de la Unión que regulan otras materias. En efecto, además de los ejemplos mencionados en relación con la circulación de ciudadanos, migrantes y refugiados, otros aspectos del Derecho de la UE están indirectamente relacionados con la vivienda, y se

trata de aspectos muy armonizados y técnicos, como la seguridad, la regulación del mercado hipotecario, determinados elementos de la protección de los consumidores, las normas sobre ayudas estatales, las cuestiones medioambientales, la electricidad y el clima. Para todos estos aspectos puede aplicarse la Carta, y el Tribunal es plenamente competente.³⁰

CONSUMIDORES Y DERECHOS FUNDAMENTALES

La legislación de la Unión Europea en materia de consumo también se ha aplicado eficazmente para promover el derecho a la vivienda de las personas deudoras hipotecarias en dificultades, en su calidad de consumidores y beneficiarios de los derechos fundamentales de la UE. La Directiva sobre cláusulas contractuales abusivas en los contratos celebrados con consumidores³¹ se ha aplicado a las hipotecas, y el Tribunal de Justicia ha exigido que se eliminen de tales contratos las cláusulas abusivas.³² De hecho, esta protección de las personas consumidoras para el hogar familiar se ve reforzada cuando se combina con el artículo 7 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE sobre el derecho al respeto del hogar. El Tribunal de Justicia ha declarado que “la pérdida del domicilio familiar no sólo puede menoscabar gravemente los derechos de los consumidores... sino que también coloca a la familia del consumidor afectado en una situación especialmente vulnerable”. Con arreglo al Derecho de la UE, el derecho a la vivienda es un derecho fundamental garantizado por el artículo 7 de la Carta que el órgano jurisdiccional remitente debe tener en cuenta al aplicar

28 Caso C539/14, Sánchez Morcillo. Párrafo 49.

29 Asunto C-571 Kamberaj, EU:C:2012:233. 24 de abril de 2012

30 Rossi, L.S. (2023) “Member States’ obligations in relation to housing rights - views of the CJEU” en 28, en Derdek, N. & Kenna, P. The European and International Contribution to the Right to Housing: Standards, Litigation and Advocacy Abbe Pierre Foundation, FEANTSA, University of Galway, (2023)

31 Directiva del Consejo, de 5 de abril de 1993, sobre las cláusulas abusivas en los contratos celebrados con consumidores (DO L 95, p. 29).

32 Asunto C-415/11 Aziz contra Caixa d’Estalvis de Catalunya, Tarragona i Manresa (Catalunyacaixa) EU:C:2013:164).

la Directiva 93/13”.^{33,34} Así pues, la ciudadanía europea está protegida contra la pérdida del hogar familiar por los derechos fundamentales y de las personas consumidoras europeas.

ALOJAMIENTO ADECUADO PARA PERSONAS SOLICITANTES DE ASILO Y REFUGIADAS

En el marco del Sistema Europeo Común de Asilo (SECA) se han establecido normas comunes y cooperación para lograr un planteamiento global de la política de migración y asilo y, en consecuencia, garantizar que las personas solicitantes de asilo y las refugiadas reciban el mismo trato en todos los Estados miembros de la UE.

El acceso a un alojamiento adecuado para las personas que solicitan y obtienen protección internacional forma parte integrante de cualquier sistema de asilo que funcione. La legislación de la UE establecida en el marco del SECA, respectivamente la Directiva sobre las condiciones de acogida (DCR)³⁵ y la Directiva sobre los requisitos³⁶ establecen las normas que deben cumplir los Estados miembros.

El RCD pretende garantizar a las personas solicitantes el acceso a la vivienda, la alimentación, el vestido, la asistencia sanitaria, la educación de las niñas y niños y el acceso al empleo en determinadas condiciones. El derecho a unas “condiciones materiales de acogida” comienza en el momento en que se presenta la solicitud de

asilo e implica unas condiciones que “proporcionen a los solicitantes un nivel de vida adecuado, que garantice su subsistencia y proteja su salud física y mental”.³⁷ Además, la Directiva establece que, en relación con los solicitantes de asilo vulnerables, los Estados miembros deben, entre otras cosas, realizar una evaluación individual para identificar las necesidades especiales de acogida de las personas vulnerables y garantizar su acceso a apoyo médico y psicológico.³⁸

Sin embargo, en su forma inicial, la Directiva de 2013 dejaba un grado considerable de discrecionalidad para definir lo que constituía un nivel de vida adecuado y cómo debía alcanzarse. En consecuencia, las condiciones de acogida han seguido variando considerablemente de un Estado miembro a otro, tanto en lo que respecta a la organización del sistema de acogida como al nivel ofrecido a las personas solicitantes de asilo. En 2016, la Comisión presentó una propuesta de refundición del RCD para armonizar en mayor medida las condiciones de acogida en toda la Unión y reducir los incentivos a la circulación secundaria. Los cambios propuestos han sido modificados por el Parlamento Europeo en abril de 2024.³⁹

Estas normas también se verán afectadas ahora que se ha adoptado el nuevo Pacto sobre Migración y Asilo y está a punto de comenzar su aplicación. El Pacto interactúa estrechamente con la Directiva sobre Condiciones de Acogida (DCR) en cuestiones como la detención y la se-

33 C 34/13 Kušionová, 10 de septiembre de 2014, ECLI; EU:C:2014:2189, apartados 63-65.

34 Asunto C-598/21 SP, CI v Všeobecná úverová banka, 12 de enero de 2023, ECLI:EU:C:2023:22, apartado 84.

35 La Directiva 2013/33/UE, Directiva sobre las condiciones de acogida, está disponible en <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013L0033&from=EN>

36 Directiva 2011/95/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de diciembre de 2011, por la que se establecen normas relativas a los requisitos para el reconocimiento de nacionales de terceros países o apátridas como beneficiarios de protección internacional, a un estatuto uniforme para los refugiados o para las personas con derecho a protección subsidiaria y al contenido de la protección concedida (refundición).

37 Directiva sobre las condiciones de acogida, artículo 17

38 Directiva sobre las condiciones de acogida, artículo 22

39 Texto refundido DCR modificado por el PE https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-8-2017-0186-AM-146-146_EN.pdf (a partir del 02.04.2024)

lección. Aunque la mayoría de las disposiciones de la DCR siguen siendo aplicables, las personas sometidas a control (evaluación preliminar de la identidad, situación individual, edad y motivos de migración de las personas que desean entrar en un país) no entran en el ámbito de aplicación de la DCR.

Además, “los solicitantes no tendrán derecho a las condiciones de acogida en virtud de la Directiva sobre las condiciones de acogida si no cumplen la obligación de dirigirse al Estado miembro de primera entrada o de estancia legal y de permanecer en el Estado miembro responsable” (como en el Reglamento de Dublín), lo que significa que se les denegará toda asistencia a pesar de la obligación de garantizar un nivel de vida “de conformidad con el Derecho de la Unión, incluida la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, y las obligaciones internacionales”.⁴⁰

A pesar de ello, muchos de los problemas existentes, como la discriminación, los costes excesivos de la vivienda o la falta de apoyo para la transición de los centros de alojamiento de emergencia a una vivienda adecuada, junto con un periodo de transición muy corto, han contribuido a que los refugiados de toda Europa se queden sin hogar.

40 El nuevo Pacto de Migración y Asilo de la Comisión Europea. Evaluación de impacto horizontal sustitutiva: [https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_STU\(2021\)694210](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_STU(2021)694210)

CONCLUSIONES

- **La UE y sus Estados miembros** deben velar por que su legislación reconozca y haga efectivo el derecho humano a una vivienda adecuada consagrado en la legislación internacional sobre derechos humanos y en la legislación europea.
- **La UE y sus Estados miembros** deben garantizar que las personas vulnerables, incluidas las inmigrantes en situación irregular administrativa, puedan acceder a un alojamiento de emergencia y temporal. El acceso al alojamiento debe ser temporal, y las personas deben pasar a una vivienda adecuada lo antes posible.
- **La UE y sus Estados miembros** deben garantizar el acceso a una vivienda adecuada mediante la provisión de viviendas sociales para grupos vulnerables, destinando parte del parque a personas sin hogar.
- **La UE y sus Estados miembros** deben dar prioridad a la prevención del sinhogarismo. Las políticas universales de prevención deben tener como objetivo aumentar la oferta de viviendas adecuadas y reducir la pobreza.
- **La UE y sus Estados miembros** deben poner en marcha medidas y políticas dirigidas a los grupos de alto riesgo, como los jóvenes vulnerables y las personas que abandonan las instituciones, para prevenir el sinhogarismo. Hay que reforzar las estrategias de prevención de crisis y emergencias para evitar los desahucios y el sinhogarismo de calle.
- **La UE y sus Estados miembros** deben tomar medidas urgentes para garantizar que se atienden las necesidades de los solicitantes de asilo y los refugiados de acuerdo con la legislación de la UE. Deben proporcionar suficientes alojamientos adecuados para garantizar unas condiciones mínimas de acogida a todos los solicitantes de asilo y suficientes ayudas a la vivienda para aquellos a los que se conceda el estatuto de refugiado.
- **La UE y sus Estados miembros** deben reforzar la protección de las personas que viven en asentamientos informales y desarrollar estrategias para mejorar sus condiciones de vida.
- **La UE y sus Estados miembros** deben seguir desarrollando mecanismos para controlar mejor la evolución de las políticas de vivienda y de las personas sin hogar.

CONTACTO:

MARIA ALDANAS, FEANTSA

194 CHAUSSÉE DE LOUVAIN, 1210 BRUSSELS, BELGIUM

T +32 (0)2 538 66 69 • HOUSINGRIGHTSWATCH.ORG

LIKE US

 /HOUSINGRIGHTSWATCH

FOLLOW US

 @RIGHTHOUSING

