

30
SEPTIEMBRE
2021

¿DE BIEN DE MERCADO A DERECHO SOCIAL? Cambio de estrategia para la vivienda en Europa

Carlos Delclós, Investigador posdoctoral del Institut de Govern i Polítiques Públiques (IGOP-UAB)
Investigador asociado del CIDOB

Europa ya llevaba un largo tiempo sumida en una crisis de la vivienda asequible cuando estalló la pandemia de la COVID-19. Sin embargo, a diferencia de la respuesta que se adoptó ante la crisis económica global de 2008, en esta ocasión la Unión Europea ha roto con la austeridad y ha aprobado un exhaustivo paquete de medidas de estímulo. Más allá de la relevancia cada vez mayor que está tomando la vivienda en la agenda social de la UE, el plan de recuperación Next Generation EU plantea varias cuestiones importantes: ¿están los marcos jurídicos europeos dotados de manera adecuada para abordar los retos sociales que plantea la mercantilización de la vivienda?; ¿pueden los fondos de recuperación de la UE facilitar y extender el acceso a la vivienda social y asequible? Este informe amplía la información sobre el webinar internacional "From market good to social right? Shifting approaches to housing in Europe", organizado por el CIDOB el 22 de junio de 2021. Con el fin de abordar estos retos, el evento congregó a funcionarios municipales, representantes electos, profesionales del mundo de la vivienda y académicos de ámbito internacional.

Este artículo forma parte del proyecto "Propiedad y Ciudadanía Democrática", que ha recibido financiación del Consejo Europeo de Investigación (ERC), en el marco del programa de investigación e innovación Horizon 2020 de la Unión Europea (acuerdo de subvención nº 771795).

1. Introducción

Con unas tasas de sinhogarismo cada vez mayores, una carga económica por los costes habitacionales que asfixia a los hogares con rentas medias y bajas y una de hacinamiento residencial que alcanza niveles muy altos, Europa lleva sufriendo la crisis de la vivienda desde la crisis económica global de 2008. En la última década, activistas de la vivienda, organizaciones de la sociedad civil y gobiernos locales exigen cada vez más a los gobiernos nacionales y a las instituciones supranacionales que defiendan el derecho a la vivienda. Organizaciones como FEANTSA, Housing Europe, Eurocities y la Unión Internacional de Propietarios, entre muchas otras, han desempeñado un papel especialmente importante a la hora de poner de relieve la crisis de la vivienda y de trasladar esta demanda al ámbito europeo. Hacia finales de la década de los 2010, estos esfuerzos empezaron a dar sus frutos. En 2017, el Pilar Europeo de Derechos Sociales incluyó el acceso a la vivienda social y la protección frente al desahucio forzoso como dos de sus principios, lo que supuso el cambio de un enfoque centrado exclusivamente en la regulación de los aspectos problemáticos de la vivienda como mercancía a un énfasis cada vez mayor en la función social de esta.

La pandemia del coronavirus no ha hecho sino intensificar las reivindicaciones de acelerar este cambio. En todo el continente europeo, los cierres y el confinamiento han convertido la vivienda en una necesidad demasiado tangible como para ser ignorada: de poco sirve un #QuédateEnCasa si uno no tiene casa. En consecuencia, muchos gobiernos han tomado medidas excepcionales, incluyendo suspender los desahucios y las ejecuciones hipotecarias y ofrecer un techo de emergencia, moratorias hipotecarias y ayudas para hacer frente a las facturas de los suministros básicos. En este sentido, resulta revelador que el 21 de enero de 2021 el Parlamento Europeo aprobó una resolución en la que instaba a la Unión Europea a impulsar medidas para erradicar el sinhogarismo y a reconocer el acceso a una vivienda digna y asequible como derecho humano exigible. Este mismo año 2021 la Comisión Europea también ha anunciado el lanzamiento de su Iniciativa para la Vivienda Asequible y en la Cumbre Social de Oporto el Consejo Europeo se comprometió a proteger a las personas sin hogar frente a la exclusión social. El Pilar Europeo de Derechos Sociales ya mencionado, los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030, la Agenda Urbana de la UE sobre Vivienda, la Estrategia de la Oleada de

Renovación y los fondos Next Generation EU parecen sugerir que ha surgido una oportunidad para garantizar una vivienda digna para todos en Europa.

El presente informe examina el énfasis cada vez mayor que Europa pone en el derecho social a la vivienda. Para ello, se parte de documentación oficial, publicaciones académicas y literatura gris, así como del contenido del seminario web internacional “**From market good to social right? Shifting approaches to housing in Europe**”, que tuvo lugar el 22 de junio de 2021, organizado por CIDOB y que contó con el apoyo del Ayuntamiento de Barcelona. El evento congregó a cargos electos, entidades y académicos, que compartieron sus percepciones sobre el papel del derecho a la vivienda en el futuro de Europa. El primer apartado de este artículo hace un breve recorrido histórico por la situación de las políticas europeas de vivienda, seguido por una reflexión sobre las implicaciones políticas del reconocimiento por parte de la UE de la vivienda como derecho social. El siguiente apartado expone las herramientas y los mecanismos

La historia de las políticas europeas de vivienda de las últimas décadas refleja una mercantilización gradual de esta. La escasez generalizada de vivienda derivada de la II Guerra Mundial generó un amplio consenso acerca de la gran implicación del gobierno en la oferta de viviendas, materializada especialmente a través de ayudas “al ladrillo”, centradas en la construcción de vivienda pública. No obstante, con el tiempo, estas ayudas fueron reemplazadas por un énfasis cada vez mayor en la renovación de las viviendas y en las denominadas ayudas “al sujeto”, como subsidios para la vivienda para hogares vulnerables y beneficios fiscales para los propietarios. El proceso de mercantilización de la vivienda se aceleró en la década de 1980, ya que los gobiernos promovían decididamente la tenencia de viviendas en régimen de propiedad y abrazaban las políticas de libre mercado, reduciendo el gasto estatal, privatizando el parque de vivienda social y limitando o suprimiendo los controles sobre los alquileres. Cuando el Tratado de Maastricht introdujo los criterios de convergencia de la zona euro en 1993, lo hizo en un contexto de tasas de interés al alza y de vuelta a la escasez de vivienda, especialmente de vivienda asequible.

Desde la crisis económica global, en muchos países la financiarización simplemente ha cambiado un foco en la propiedad hipotecaria por uno en la vivienda de alquiler.

de financiación que Europa tiene a su disposición para llevar a cabo esta transición en los próximos años y hace hincapié en las acciones concernientes al ámbito de la vivienda. Por último, el informe concluye con una reflexión sobre los retos y las limitaciones que plantea la estrategia de recuperación de la Unión Europea por lo que se refiere a la vivienda.

2. Cómo hemos llegado hasta aquí: breve historia de las políticas de vivienda en Europa

Dada la diversidad que presentan sus Estados miembros y la falta perdurable de un mandato explícito sobre vivienda, la Unión Europea incluye un amplio y diferenciado abanico de enfoques para las políticas de vivienda, que a menudo resultan contradictorias. Las primeras políticas de vivienda fueron implementadas por los Estados miembros europeos hace más de un siglo y las idiosincrasias de los contextos específicos de las que surgieron han derivado en un grado considerable de dependencia en las decisiones previas (la llamada “dependencia del camino” o *path dependency*). Sin embargo, desde la II Guerra Mundial, se han observado algunos patrones comunes en el desarrollo de las políticas europeas de vivienda, que varían en cierto grado en función de la región y de si los gobiernos son de derechas o de izquierdas (Boelhouwer y Van der Heijden, 1993).

En lugar de retomar el consenso acerca de la implicación del gobierno en la oferta de vivienda, Europa respondió a esta situación con el programa para el mercado único y con intensos esfuerzos por desregularizar sus mercados hipotecarios. A medida que la consolidación, las fusiones y las adquisiciones internacionales proliferaban, también lo hacían una gran variedad de nuevos productos financieros y métodos de marketing. En el ámbito de la vivienda, grandes mercados y actores financieros multinacionales fueron adoptando cada vez más posiciones dominantes a varias escalas, lo que derivó en una transformación estructural de economías, empresas, Estados y hogares. A través de este proceso de financierización, la propiedad en régimen de hipoteca finalmente acabó asumiendo el papel de mantener los mercados financieros en funcionamiento, en lugar de verse favorecida por estos (Aalbers, 2016). Este enfoque perduró hasta la crisis económica global de 2008, momento a partir del cual las políticas sobre el mercado hipotecario europeo introdujeron los nuevos requisitos y regulaciones recomendados por el Comité de Supervisión Bancaria de Basilea para conseguir un cierto grado de estabilidad financiera. Los encargados de formular las políticas de la UE también siguieron centrados en su objetivo anterior a la crisis referente a la integración de los mercados financieros europeos a través de la creación de una unión bancaria, así como en la protección del consumidor. Sin embargo, estas medidas tuvieron un efecto limitado en la reducción de la financierización de la vivienda. Desde la crisis económica global, en muchos países la financieri-

zación simplemente ha cambiado un foco en la propiedad hipotecaria por uno en la vivienda de alquiler. Los cambios tecnológicos recientes también han motivado el surgimiento de **nuevos retos** que socaban el derecho a una vivienda digna, incluyendo el aumento de los alquileres de corta duración, la sustitución de las viviendas de alquiler por los alojamientos turísticos y las nuevas prácticas de selección de arrendatarios basadas en los algoritmos de discriminación.

Las instituciones europeas y los gobiernos se enfrentan a una presión cada vez mayor por abordar las desigualdades habitacionales garantizando el derecho a la vivienda. Sin embargo, investigaciones recientes sugieren que los retos que plantean las desigualdades habitacionales ya no pueden acometerse por medio de una política de vivienda por sí sola. Al analizar las condiciones de vida y de vivienda a partir de datos de Eurostat, Dewilde (2017) muestra el cambio que ha experimentado con el paso del tiempo la relación entre la política de vivienda y sus consecuencias en materia de vivienda para los hogares con rentas bajas y medias (como la carga económica que supone la vivienda o la

vivienda. En este sentido, merece una consideración la distinción entre vivienda social y vivienda asequible, puesto que ambos conceptos a menudo se entremezclan en el debate público a pesar de que tienen diferentes implicaciones para las políticas públicas.

En pocas palabras, los gobiernos u organizaciones sin ánimo de lucro normalmente entregan la vivienda social basándose en estrictos criterios de selección a través de fórmulas de apoyo a la oferta (es decir, ofreciendo viviendas por debajo del precio de mercado) o de apoyo a la demanda a través de sistemas de subsidio para la vivienda. Ahora bien, la vivienda asequible se define como “vivienda de alquiler que está por debajo de la renta de mercado y abierta a un abanico más amplio de rentas por unidad familiar que la vivienda social” (Czischke y van Bortel, 2018). A la práctica, mientras que la vivienda social se dirige básicamente a las poblaciones más vulnerables, la vivienda asequible se centra sobre todo en aquellos trabajadores que no pueden permitirse comprar una casa o pagar un alquiler a precio de mercado. En las últimas décadas, ha habido una tendencia

Las instituciones europeas y los gobiernos se enfrentan a una presión cada vez mayor por abordar las desigualdades habitacionales garantizando el derecho a la vivienda.

calidad de esta). Si bien en 1995 las consecuencias positivas en materia de vivienda para este grupo social se asociaban principalmente con características de regímenes de vivienda específicos (por ejemplo, el PIB per cápita, la disponibilidad del crédito hipotecario y la oferta de viviendas sociales), para 2012 estaban más condicionadas por elementos del estado de bienestar, como la generosidad de las pensiones y los subsidios por desempleo. Para la autora, este cambio se debe a la mercantilización cada vez mayor de la vivienda, que parece requerir políticas que van más allá del ámbito tradicional de la política de vivienda si se quieren mitigar las consecuencias adversas en materia de vivienda.

El nuevo interés de Europa por la vivienda como algo más que una mercancía llega tras décadas de medidas de armonización e integración del mercado que minaron la capacidad de las instituciones públicas para garantizar el derecho a la vivienda. Desde hace varios años, han tenido lugar cambios cruciales en el sector de la vivienda: la disminución de las subvenciones de capital, la hibridación del financiamiento, la construcción y la gestión de viviendas, y la diversificación de la tenencia para incluir formas sociales de propiedad de la vivienda (Czischke y van Bortel, 2018; Ronald, 2013; Czischke, 2009; Mullins et al., 2012). Estas tendencias hacia la vivienda social han venido acompañadas por un interés creciente en la “vivienda asequible”, un concepto que destaca prominentemente en Europa, en los nuevos discursos sobre el derecho a la vi-

general en Europa a una selección más estricta de los beneficiarios del sector de la vivienda social y a la privatización de este tipo de vivienda, lo que a su vez convierte a antiguos inquilinos de viviendas sociales en un nuevo grupo diana para el sector de la vivienda asequible.

En este sentido, deberíamos considerar el énfasis cada vez mayor que pone Europa en el acceso a la vivienda asequible. Con el plan de recuperación de la UE, este enfoque viene acompañado por un gran despliegue de fondos, muy principalmente a través del plan Next Generation EU. Ahora bien, siguen quedando preguntas importantes sin respuesta: ¿de qué herramientas dispone Europa para abordar sus problemas habitacionales? ¿puede el gasto público por sí solo desmercantilizar la vivienda lo suficientemente como para garantizar el derecho a la vivienda digna para todos?

3. ¿Financiación para una recuperación (habitacional) justa?

En el año 2020, la UE respondió a la crisis del coronavirus con un plan de recuperación dotado con más de 2 billones de euros, el mayor paquete de estímulo jamás financiado en Europa. El paquete consiste en el marco financiero plurianual (MFP) de la UE, que destina 1,211 billones de euros para el período 2021-2027, así como un instrumento

temporal de recuperación conocido como Next Generation EU, que aporta 806.900 millones de euros más, mayoritariamente como complemento de la política de cohesión. En el denominado presupuesto a largo plazo de la UE, los gastos del MFP se dividen en cuatro partidas principales: Administración pública, política agrícola común, política de cohesión y un conjunto de prioridades nuevas y otras reforzadas que incluyen investigación e innovación, acción por el clima y digitalización, entre otras. Por otro lado, Next Generation EU gira principalmente en torno del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (MRR), un instrumento cuyo objetivo es prestar apoyo financiero para reformas e inversiones emprendidas por los Estados miembros de la UE. El MRR, que en gran medida respalda la política de cohesión, está dotado con 723.800 millones de euros, incluyendo subvenciones por valor de 338.000 millones de euros y préstamos por 385.800 millones de euros. Se distribuye según los planes nacionales de recuperación y resiliencia elaborados por cada Estado miembro en colaboración con la Comisión Europea. El resto de los fondos Next Generation EU reforzarán programas de la UE ya existentes, incluyendo el Fondo de Transición Justa,

territoriales entre las regiones y a la vez promocionar el desarrollo urbano sostenible. Sus principales beneficiarios son los organismos regionales públicos y privados, en particular las regiones y áreas desfavorecidas y las áreas rurales que al presentar determinadas características naturales o demográficas resultan especialmente perjudicadas. La política de cohesión también destina fondos para inversiones en capital humano y cohesión social, principalmente a través del Fondo Social Europeo Plus, el cual atañe también a la vivienda, puesto que incluye financiación para políticas sociales y, por extensión, subsidios para la vivienda.

Por lo que respecta a la política de cohesión, sus implicaciones más directas para la vivienda girarán en torno a la Estrategia de la Oleada de Renovación, que promete “impulsar la renovación para la recuperación, la resiliencia y una mayor inclusión social” (European Commission, 2020). Puesto que el parque inmobiliario supone el 40% del consumo energético de la UE y genera el 36% de las emisiones de gases de efecto invernadero, la renovación es uno de los siete buques insignia del Pacto Verde Europeo. Además, si bien 34 millones de personas en Europa sufren pobreza energética,

La Iniciativa para la Vivienda Asequible se compromete a incluir a las comunidades vulnerables y las áreas con problemas sociales, implicando a los residentes en la toma conjunta de decisiones de alto nivel y a la vez colaborando con las autoridades locales para mejorar la financiación sostenible y la regulación para garantizar que el alquiler, la energía y otros gastos de mantenimiento sean asequibles.

el Fondo Europeo Agrario de Desarrollo Rural, InvestEU, Horizonte Europa y rescEU. La asignación de estos recursos está altamente condicionada por los objetivos del Pacto Verde Europeo, puesto que cerca del 30% se destinará a luchar contra el cambio climático y a situar a Europa en la senda de la neutralidad climática en 2050.

Puesto que el precio de la vivienda lo determina un amplísimo abanico de factores, sin duda puede argumentarse que todos los ámbitos de gasto mencionados anteriormente pueden afectar de un modo u otro al derecho a la vivienda. Sin embargo, por lo que respecta a su relevancia en la vivienda de Europa, destaca la política de cohesión. Como su nombre indica, este ámbito de gasto pretende fortalecer la resiliencia y la cohesión entre los Estados miembros de la UE y en el seno de ellos. Además del MRR, incluye el Fondo Europeo de Desarrollo Regional –FEDER– (226.050 millones de euros), el Fondo de Cohesión (48.030 millones de euros) y el paquete de respuesta a la crisis REACT-UE (50.620 millones de euros). El FEDER es especialmente relevante para la situación habitacional, puesto que su objetivo general es reducir las desigualdades económicas, sociales y

cada año cerca de 800.000 viviendas sociales necesitan ser renovadas y el déficit actual de inversión en viviendas sociales y asequibles alcanza los 57 mil millones anualmente. La Oleada de Renovación pretende abordar este problema multiplicando al menos por dos la tasa anual de renovación en materia de energía de los edificios residenciales y no residenciales para 2030 y potenciando renovaciones energéticas profundas, con el objetivo de llegar a los 35 millones de edificios renovados a final de la década. Además de la eficiencia energética, la descarbonización de la calefacción y la refrigeración, el respeto por la estética y altos estándares de calidad en materia sanitaria y medioambiental, la Estrategia cita la asequibilidad entre sus principios fundamentales: espera abordar la pobreza energética y hacer asequibles edificios sostenibles y energéticamente eficientes para familias con rentas medias y bajas, así como para personas y regiones vulnerables.

Con este objetivo, la Estrategia incluye la Iniciativa para la Vivienda Asequible, que pilotará cien distritos “faro” para la renovación a través de asociaciones de proyectos intersectoriales, vinculándolas a actores locales, incluso del sector

de la economía social. Partiendo de un enfoque basado en el distrito, la Iniciativa para la Vivienda Asequible utilizará tecnologías digitales y eficientes energéticamente, materiales y energías renovables, instrumentos de renovación modulares y circulares y principios del diseño ecológico para renovar viviendas sociales y privadas con el objetivo de conseguir reducciones cuantificables de las emisiones de gases de efecto invernadero en dichos distritos. La Iniciativa se compromete a incluir a las comunidades vulnerables y las áreas con problemas sociales, implicando a los residentes en la toma conjunta de decisiones de alto nivel y a la vez colaborando con las autoridades locales para mejorar la financiación sostenible y la regulación para garantizar que el alquiler, la energía y otros gastos de manutención sean asequibles. Los recursos para la Iniciativa –que forma parte de la política de cohesión– procederán de fuentes muy diversas, como el MRR, el FEDER, el Fondo Social Europeo Plus y REACT-UE hasta por lo menos 2023.

4. ¿Es suficiente la inversión para garantizar el derecho social a la vivienda?

El volumen de recursos desplegados es considerable, pero sigue quedando el interrogante acerca de qué puede hacer el plan de recuperación europeo para garantizar el derecho a la vivienda digna. Según Housing Europe, una renovación profunda para conseguir la clasificación A o B en el certificado de eficiencia energética (CEE) supondrá cerca de 60.000 euros por vivienda. Si el objetivo es renovar 1.000 en cada distrito, la Iniciativa para la Vivienda Asequible requerirá cerca de 6 mil millones de euros, lo que significa que las líneas de financiación propuestas por la Comisión Europea no serán suficientes para alcanzar sus objetivos. Por ello, Housing Europe asegura que será necesaria una partida presupuestaria destinada específicamente a implementar la Iniciativa, reconducirla al ámbito comunitario y asegurar que se sigan principios compartidos para conseguir resultados comunes. Con dichos fines, la mencionada federación europea de vivienda social, pública y cooperativa insta a la Unión Europea a financiar el 100% de los costes de la Iniciativa y al Banco Europeo de Inversiones a sufragar el 50% con préstamos reembolsables.

El plan de recuperación también está fuertemente orientado hacia la renovación. Si bien se alinea con el objetivo de neutralidad climática, la renovación es problemática para la vivienda inclusiva y asequible, puesto que puede acarrear fácilmente un encarecimiento del precio de la vivienda. Esto es doblemente cierto cuando consideramos que los otros ámbitos de gasto clave, como la inversión en infraestructura verde, en movilidad y en conectividad, pueden tener implicaciones importantes para el valor del suelo y de la propiedad en todo el continente. En este sentido, la renovación podría en realidad gentrificar distritos o incluso desplazar a las familias con rentas medias y bajas a través de una oleada de *renovahucios*.

La diversidad de regímenes de vivienda y de prestaciones sociales presente en Europa también plantea un reto consi-

derable. Sin duda, la escasez de vivienda social y asequible se va generalizando en todo el continente. No obstante, las tendencias en cuanto a vivienda social y asequible varían considerablemente de un país a otro. Si bien la vivienda social ha sido privatizada y se le ha conferido un carácter residual en aquellos países donde históricamente esta representaba un alto porcentaje de su parque de viviendas, otros países apenas disponen de vivienda social, en particular aquellos que se encuentran en los llamados regímenes del bienestar “familista” del sur de Europa. También se aprecian diferencias en los marcos jurídicos y los mecanismos reguladores que los países tienen a su disposición para intervenir en los mercados de la vivienda. En consecuencia, es probable que exista una variación considerable entre los Estados miembros en el grado en que la inversión y la mejora en el parque de viviendas sociales y asequibles existentes pueden impulsar una tendencia hacia la asequibilidad en todo el mercado de la vivienda. Además, aunque los participantes en el seminario vieron con buenos ojos el foco de atención del plan de recuperación hacia la renovación y la participación, se señalaron importantes diferencias en la tipología de propietarios privados en el norte y el centro de Europa en comparación con los del sur y el este del continente, en particular por lo que respecta a su vinculación con las hipotecas. En relación con la respuesta de Europa oriental ante la escasez de viviendas tras la II Guerra Mundial, se sugirió la financiación mediante préstamos a largo plazo y tipos fijos como una forma de promover la vivienda social en algunas regiones.

Por lo que respecta al alquiler, la Unión Internacional de Arrendatarios sostiene que la Oleada de Renovación y las iniciativas para la vivienda asequible deben alcanzar no solo la neutralidad climática, sino también la *neutralidad de coste habitacional* (es decir, garantizar que las intervenciones no incrementan los costes de la vivienda). Con todo, es poco probable que la inversión por sí sola consiga este resultado y, en cualquier caso, los costes habitacionales ya son demasiado altos para millones de hogares. Durante el seminario algunos participantes también subrayaron la necesidad de mirar más allá de las cuestiones de la asequibilidad y la calidad y remarcaron que la renovación no será suficiente para garantizar el *acceso* a la vivienda, sino que será necesaria la producción de vivienda para dar una respuesta adecuada a los problemas crecientes de falta de vivienda. Los participantes también enfatizaron la necesidad de abordar la diversidad de formas de tenencia existentes en Europa para tratar los problemas de *inseguridad* habitacional, y se sugirió pasar de los contratos de arrendamiento de duración limitada a los indefinidos, lo que motivó a algunas personas a señalar la necesidad de la *neutralidad de la tenencia de la vivienda* y no solo de los costes habitacionales.

Asimismo, hubo un gran consenso entre los participantes del seminario acerca de que las políticas públicas y los marcos jurídicos tienen un papel fundamental que desempeñar para garantizar que el derecho social a la vivienda se cumpla. No obstante, el reto es que esto implicaría cuestionar el estatus de la vivienda como mercancía y, por extensión, los conceptos establecidos de derecho a la pro-

piedad en lo que respecta a las necesidades básicas o los servicios esenciales. Actualmente, el derecho comunitario no confiere a la Unión Europea un mandato explícito en materia de vivienda. Sin embargo, en su Resolución de 21 de enero de 2021 el Parlamento Europeo plantea sus fundamentos jurídicos citando una retahíla de disposiciones normativas vinculantes, incluyendo el artículo 3(3) del Tratado de la Unión Europea, los artículos 9, 14, 148, 151, 153, 160 y 168 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) y su protocolo sobre los servicios de interés general. Dicha Resolución también menciona la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, la Carta Social Europea y el Pilar Europeo de Derechos Sociales al instar a la Comisión a “garantizar que el derecho a una vivienda adecuada sea reconocido y cumplido como derecho humano fundamental a través de las leyes europeas y nacionales aplicables” (European Parliament, 2021: 1).

Por su parte, Ponce (2019) explica que, ejerciendo algunas otras competencias, la UE ha adoptado un número considerable de leyes de derecho derivado que tienen un impacto sobre la vivienda. En este sentido, el autor expone cómo los conceptos establecidos del derecho a la vivienda, la función social de la propiedad y los servicios de interés general podrían movilizarse para reforzar la intervención de la UE sobre la vivienda facilitando el desarrollo de normas comunes a través de la legislación vinculante. Asimismo, propone que la UE podría dar un paso dentro de su marco legal ya existente para integrar en una única ley los diferentes aspectos acerca de la vivienda que actualmente regula de forma dispersa, partiendo de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad. Esto implicaría la adopción de una decisión, directiva o reglamento en materia de vivienda, puesto que estas son las leyes vinculantes definidas en el artículo 288 del TFUE. Cada una de estas opciones tiene implicaciones diferentes por lo que respecta a los aspectos que abarcaría (igualdad, eficiencia energética, protección del consumidor, lucha contra la segregación espacial, etc.), pero comparten la capacidad de desplegarse para confirmar la existencia de un derecho a la vivienda, declarar la vivienda asequible como un servicio de interés general y establecer la función social de la propiedad para limitar el derecho a la propiedad y así garantizar el derecho a la vivienda. De manera alternativa, Ponce sostiene que el recurso al principio de subsidiariedad y al artículo 352 del TFUE puede marcar y ha marcado un camino a seguir en el ámbito de la vivienda, como lo ha hecho para las políticas y normativas medioambientales durante muchos años. Concretamente, este artículo permite a la UE adoptar las disposiciones necesarias para alcanzar los objetivos fijados en sus tratados cuando estos no prevén los poderes de actuación necesarios a tal efecto.

Estos enfoques jurídicos responden a un deseo creciente y al impulso político de ir más allá del ámbito no vinculante del derecho indicativo. No obstante, en ocasiones, los documentos en los que basan su legitimidad también reflejan la posición relativamente débil del activis-

mo por el derecho a la vivienda en la estructura actual de la Unión Europea, y varios participantes del seminario describieron amenazas acechantes a su estatus ya precario. En este sentido, los participantes destacaron la urgente necesidad de que los gobiernos nacionales, las instituciones europeas y la sociedad civil actúen contra la creciente concentración del parque de viviendas en manos de empresas y la probable aceleración de la mercantilización de la vivienda a través de la Unión de Mercados de Capitales.

Uno de los documentos clave ayuda a ilustrar la situación actual de los movimientos europeos por el derecho a la vivienda. El Plan de Acción del Pilar Europeo de Derechos Sociales especifica tres metas principales: la igualdad de oportunidades, las condiciones de trabajo justas, y la protección y la inclusión social. Es revelador que, si bien la sobrecarga de vivienda y la privación habitacional extrema se encuentran entre los indicadores principales y secundarios de protección e inclusión social, las metas del Pilar Europeo de Derechos Sociales se orienten en gran medida en torno a las reivindicaciones de los trabajadores organizados, en términos de salarios, conciliación laboral y familiar, diálogo social, condiciones laborales y de empleo, pensiones, desempleo, formación, aprendizaje a lo largo de la vida, etcétera. Mientras tanto, una gran variedad de situaciones de precariedad se agrupan en la categoría única de “pobreza y exclusión social”, con una lógica que refleja el carácter residual conferido a la vivienda social a través de criterios de vulnerabilidad cada vez más estrictos. Esto no quiere decir que los trabajadores organizados hayan estado de alguna manera sobrerrepresentados en el Pilar Europeo de Derechos Sociales, todo lo contrario: su diseño es un testimonio de la larga historia de organización que allanó el camino para los derechos laborales y las luchas sindicales en los marcos legales existentes. El movimiento sindical puede proporcionar algunas lecciones clave para ayudar a los movimientos por el derecho a la vivienda a exigir un reconocimiento similar de su estatus y su repertorio de acción colectiva mientras trabajan para crear el espacio necesario para que su propio proceso de negociación colectiva se consolide.

5. Referencias

Aalbers, M. B. *The Financialization of Housing: A Political Economy Approach*. Nueva York: Routledge (2016).

Boelhouwer, P., y Van der Heijden, H. 1993. “Housing Policy in Seven European Countries: The Role of Politics in Housing”. *Netherlands Journal of Housing and the Built Environment*, 8(4): 383–404, 1993 (en línea). [Fecha de acceso 08.06.2021]: <http://www.jstor.org/stable/41107605>

Czischke, D. “Managing social rental housing in the EU: A comparative study”. *European Journal of Housing Policy*, 9(2): 121–151, 2009.

Czischke, D., & van Bortel, G. "An exploration of concepts and policies on 'affordable housing' in England, Italy, Poland and The Netherlands". *Journal of Housing and the Built Environment*, 2018 (en línea). [Fecha de acceso 03.09.2021]: <https://doi.org/10.1007/s10901-018-9598-1>

Dewilde, C. "Do housing regimes matter? Assessing the concept of housing regimes through configurations of housing outcomes". *International Journal of Social Welfare*, 26: 384–404, 2017.

European Commission. *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, The European Economic and Social Committee and the Committee of Regions: A Renovation Wave for Europe - greening our buildings, creating jobs, improving lives*, 2020 (en línea). [Fecha de acceso on 03.09.2021]: https://ec.europa.eu/energy/sites/ener/files/eu_renovation_wave_strategy.pdf

European Parliament. "Decent and affordable housing for all", European Parliament resolution of 21 January 2021 on access to decent and affordable housing for all (2019/2187(INI)), 2021 (en línea). [Fecha de acceso 03.09.2021]: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2021-0020_EN.pdf

Mullins, D., Czischke, D., & G. van "Exploring the meaning of hybridity and social enterprise in housing organizations". *Housing Studies*, 27(4), 405–417, 2012.

Ponce Solé, J. "The European Union Role in Ensuring Access to Affordable Housing and in Fighting Against Urban Segregation and Gentrification: Moving Forward". *European Journal of Human Rights*, 5:311–34, 2019.

Ronald, R. "Housing and welfare in Western Europe: Transformations and challenges for the social rented sector". *LHI Journal of Land, Housing, and Urban Affairs*, 4(1), 1–13, 2013.