



## EL DERECHO A LA VIVIENDA

El acceso a una vivienda digna constituye en estos momentos unos de los principales problemas para los ciudadanos de la mayoría de los países de la Unión Europea. En España, en algunas encuestas recientes, como el barómetro del CIS de julio de 2025, la vivienda se mantiene como el principal problema para el 30% de los ciudadanos, muy por delante del paro (15,1%). Una preocupación que está también en el centro del debate político, como se pondría de manifiesto con la aprobación en 2023 de la [Ley por el Derecho a la Vivienda 12/2023](#) y los debates sobre su aplicación.

Un debate que también se está produciendo en los países de nuestro entorno, que están teniendo que hacer frente a los mismos problemas de accesibilidad por la escasez y los precios de la vivienda, el control de los precios de los alquileres o la necesidad de viviendas sociales, entre otros.

En un contexto político marcado por la polarización, esta nota pretende aportar una base documental objetiva y comparada –con datos sociológicos y referencias normativas– que apoye la labor de los parlamentarios y sirva también de información rigurosa para la ciudadanía.

### La vivienda en el Derecho internacional

El derecho a una vivienda digna fue reconocido como parte del derecho a un nivel de vida adecuado en el artículo 25 de la [Declaración Universal de Derechos Humanos](#)<sup>1</sup> de 1948 y en el artículo 11 del [Pacto internacional de los derechos económicos, sociales y culturales](#) (1966) de **Naciones Unidas (ONU)**.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Artículo 25.1 Declaración Universal de los Derechos Humanos: *Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, vejez u otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad.*

<sup>2</sup> Artículo 11.1: *Los Estados Parte en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia. Los Estados Parte tomarán medidas apropiadas para asegurar la efectividad de este derecho...*

## EL DERECHO A LA VIVIENDA

En opinión del **Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales** (CESCR, por sus siglas en inglés), el derecho a una vivienda adecuada está estrechamente vinculado con otros derechos humanos. Así, para el Comité, la dignidad inherente a la persona que se deriva del Pacto significa que debe garantizarse el derecho a la vivienda a todas las personas, con independencia de sus recursos económicos.

Las características que definen el derecho a una vivienda adecuada están recogidas en las Observaciones generales N° 4, **Derecho a una vivienda adecuada** (Párrafo 1 del artículo 11 del Pacto (1991) y N° 7, **El derecho a una vivienda adecuada (Párrafo 1 del artículo 11 del Pacto: los desalojos forzosos** (1997).

En la **Observación n° 4**, el Comité afirmaba que *el derecho a la vivienda no se debe interpretar en un sentido restrictivo que lo equipare, por ejemplo, con el cobijo que resulta del mero hecho de tener un tejado por encima de la cabeza o lo considere exclusivamente como una comodidad. Debe considerarse más bien como el derecho a vivir en seguridad, paz y dignidad en alguna parte*. Y continuaba diciendo que *“los gastos personales o del hogar que entraña la vivienda deberían ser de un nivel que no impidiera ni comprometiera el logro y la satisfacción de otras necesidades básicas. Los Estados Parte deberían adoptar medidas para garantizar que el porcentaje de los gastos de vivienda sean, en general, conmensurados con los niveles de ingreso*.

Por su parte, en la **Observación n° 7**, el Comité señalaba que *los desalojos no deberían dar lugar a que haya personas que se queden sin vivienda o expuestas a violaciones de otros derechos humanos. Cuando los afectados por el desalojo no dispongan de recursos, el Estado Parte deberá adoptar todas las medidas necesarias, en la medida que permitan sus recursos, para que se proporcione otra vivienda, reasentamiento o acceso a tierras productivas, según proceda*. Y continuaba diciendo que, *aunque algunos desalojos pueden ser justificables, por ejemplo, en caso de impago persistente del alquiler o de daños a la propiedad alquilada sin causa justificada, las autoridades competentes deberán garantizar que los desalojos se lleven a cabo de manera permitida por una legislación compatible con el Pacto y que las personas afectadas dispongan de todos los recursos jurídicos apropiados*.

La Comisión de Derechos Humanos (reemplazada en la actualidad por el Consejo de Derechos Humanos), creó en el año 2000 el mandato de un **Relator Especial sobre el derecho a una vivienda adecuada**, para el que *la vivienda constituye la base de la estabilidad y la seguridad de los individuos y las familias. Es el centro de nuestra vida social, emocional y a veces económica y debería ser un santuario donde vivir en paz, con seguridad y dignidad*.<sup>3</sup> Su página web recoge, entre otros muchos documentos, todas las **Resoluciones** adoptadas por el Consejo sobre el derecho a una vivienda adecuada.

Para **ONU-Habitat** –el Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos, cuyo objetivo es promover la urbanización sostenible como motor del desarrollo y la paz para mejorar las condiciones de vida de todas las personas– una vivienda adecuada debe ser algo más que cuatro paredes y un techo y enumera las **siete características** que debe reunir: seguridad en la tenencia; disponibilidad de servicios, materiales, instalaciones e infraestructura; asequibilidad; habitabilidad; accesibilidad; ubicación y, finalmente, adecuación cultural.

<sup>3</sup> El derecho humano a una vivienda adecuada. Relator Especial sobre la vivienda adecuada.

## EL DERECHO A LA VIVIENDA

También afirmaba en 2020 que la vivienda se había convertido en un factor de especulación, motivado fundamentalmente por sectores inmobiliarios que trabajan bajo la lógica del rendimiento económico: *la vivienda no es hoy un factor igualador, sino que se ha convertido en un factor de desigualdad social y económico*<sup>4</sup>.

La **Comisión Económica de las Naciones Unidas para Europa** (UNECE por sus siglas en inglés), en colaboración con ONU-Habitat y *Housing Europe* –una Federación Europea de Vivienda Pública, Cooperativa y Social integrada por organizaciones de vivienda de 31 países europeos, que representan alrededor de 25 millones de hogares y un 11% de la vivienda existente en la UE– puso en marcha el **Programa Housing 2030**. Una iniciativa internacional que reúne a representantes de gobiernos y expertos en vivienda, así como a promotores inmobiliarios, para asesorar a los gobiernos en esta materia.

En su **evaluación**<sup>5</sup> sobre el Programa, publicada en 2021, destacaba el hecho de que cerca de 100 millones de personas con ingresos bajos y medios de la región de la UNECE estaban destinando más del 40% de sus ingresos a la vivienda y que son las políticas públicas las que pueden desempeñar un papel clave para hacer realidad el derecho a una vivienda adecuada, implementando así tanto los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) para 2030, como los objetivos del Acuerdo de París sobre el cambio climático.

El **Consejo de Europa**, también reconoció en 1996 el derecho a una vivienda digna en el artículo 31 de la **Carta Social Europea (revisada)**<sup>6</sup>.

La **Organización Mundial de la Salud (OMS)**, por su parte, se ha centrado en las consecuencias que ya está teniendo –y tendrá cada vez más en el futuro– el **envejecimiento de la población**, un cambio demográfico que plantea retos importantes para la planificación urbana, ya que afecta a infraestructuras y a servicios como la vivienda, el transporte o la accesibilidad.

Para afrontar este problema, la OMS promovió en 2010 una **Red Mundial de Comunidades Adaptadas a las Personas Mayores**. Una de las primeras ciudades integrada en esta Red y reconocida por la OMS fue la ciudad de Manchester que aprobó la denominada *The Greater Manchester Strategy*, una estrategia centrada en el apoyo a los mayores para que puedan permanecer en sus hogares y comunidades a medida que envejecen, mediante la creación de entornos accesibles, inclusivos y de apoyo para que puedan vivir de forma independiente y mantener sus conexiones sociales.

En un **estudio**<sup>7</sup>, publicado en 2018, que hacía un primer balance sobre los avances realizados en las ciudades y regiones europeas en el último decenio para adaptarse a las personas mayores, la OMS afirmaba que, para 2050, más del 30 % de la población de la UE tendrá 65 años o más, lo que, unido al descenso de la natalidad y a la migración transformará profundamente el tejido urbano europeo.

<sup>4</sup> <https://onu-habitat.org/index.php/vivienda-inviable-para-la-mayoria>.

<sup>5</sup> #Housing2030. *Effective policies for affordable housing in the UNECE region*. UNECE. 2021

<sup>6</sup> Artículo 31. Derecho a la vivienda. Para garantizar el ejercicio efectivo del derecho a la vivienda, las Partes se comprometen a adoptar medidas destinadas: 1. a favorecer el acceso a la vivienda de una calidad suficiente; 2. a prevenir y paliar la situación de carencia de hogar con vistas a eliminar progresivamente dicha situación; 3. a hacer asequible el precio de las viviendas a las personas que no dispongan de recursos suficientes.

<sup>7</sup> *La Red Mundial de Ciudades y Comunidades Adaptadas a las Personas Mayores. Revisar el último decenio y mirar con optimismo hacia el siguiente*. 15 de febrero de 2018.

## EL DERECHO A LA VIVIENDA

En 2020 publicaría un nuevo informe, *Age-friendly environments in Europe: Indicators, monitoring and assessments*, basado en las lecciones aprendidas de la implementación de estas políticas para crear entornos más amigables para las personas mayores y que tienen cada vez más fuerza, no sólo a nivel europeo sino mundial.

El **Fondo Monetario Internacional (FMI)**<sup>8</sup> afirmaba en 2024 que *la pandemia y el posterior retorno de la inflación habían desencadenado la peor crisis de asequibilidad de la vivienda en más de una década*.

Para el FMI, tras la crisis financiera mundial, los bancos centrales aplicaron una política de tasas de interés bajas durante un período prolongado para estimular la economía, que hizo que los precios se mantuvieron estables hasta que terminó la pandemia, momento en el que los precios volvieron a dispararse. Según datos de este organismo de 2024, el precio de la vivienda en la mayoría de los países de ingresos altos de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) había aumentado un 37% en términos reales y un 16% en relación con los ingresos<sup>9</sup>.

Aunque la política de vivienda es competencia de los Estados miembro<sup>10</sup>, y el derecho a la vivienda no está recogido como tal en los tratados, la **Unión Europea (UE)** no ha dejado de manifestar su preocupación por el empeoramiento del problema –especialmente en los últimos años–, por el incremento de los alquileres, así como por la escasez de inversiones en viviendas sociales a precios asequibles, que ha incidido notablemente en la calidad de vida de los ciudadanos de la UE<sup>11</sup>.

Según un **estudio de Eurofound**<sup>12</sup>, esta crisis de la vivienda está afectando especialmente a la juventud, al dificultarle el abandono del hogar familiar. La edad a partir de la cual al menos el 50 % de las personas de la UE vive fuera del domicilio de sus padres había pasado de 26 años en 2007 a 28 en 2019. Entre 2010 y 2019, España, Croacia, Italia, Chipre, Bélgica, Grecia e Irlanda registraron el mayor incremento del número de personas de entre 25 y 34 años que seguía viviendo con sus padres.

En 2016 la UE integró el problema de la vivienda en la **Agenda Urbana** que se puso en funcionamiento a partir del **Pacto de Ámsterdam**. La Agenda sería modificada en 2020 por la **Nueva Carta de Leipzig**, bajo la Presidencia alemana del Consejo de la UE. Esta nueva Carta reconocía el poder transformador de las ciudades y actualizaba los principios para responder a los nuevos retos que han de afrontar: lograr la igualdad en el acceso a una vivienda digna, contribuyendo a la lucha contra el cambio climático –asegurando

---

<sup>8</sup> La crisis de asequibilidad de la vivienda. Deniz Igan. Diciembre de 2024.

<sup>9</sup> <https://www.imf.org/es/Publications/fandd/issues/2024/12/picture-this-housing-costs-mount-marta-doroszczyk>.

<sup>10</sup> Aunque la **Carta de los Derechos Fundamentales de la UE** no incluye un derecho a la vivienda, sí se contiene una referencia en el apartado 3 de su **artículo 34**: *Con el fin de combatir la exclusión social y la pobreza, la Unión reconoce y respeta el derecho a una ayuda social y a una ayuda de vivienda para garantizar una existencia digna a todos aquellos que no dispongan de recursos suficientes, según las modalidades establecidas por el Derecho de la Unión y por las legislaciones y prácticas nacionales*. Por otra parte, la Carta Social Europea Revisada del Consejo de Europa, que reconoce este derecho, está integrada en el pilar europeo de derechos sociales de 2017.

<sup>11</sup> Sobre las iniciativas adoptadas en el marco de la UE en materia de vivienda, véase el *Briefing* del Parlamento Europeo *A coordinated EU approach to housing*. May 2025.

<sup>12</sup> *Unaffordable and inadequate housing in Europe*. Eurofound. Publications Office of the European Union, Luxembourg. 2023.

## EL DERECHO A LA VIVIENDA

una alta calidad ambiental para el aire, el agua, y el suelo, así como el acceso a los espacios verdes y de ocio— y una economía diversificada que genere nuevos puestos de trabajo y un entorno favorable a la innovación.

El **Comité Económico y Social Europeo (CESE)** – órgano consultivo de la UE, compuesto por representantes de las organizaciones de trabajadores y empresarios y otros grupos de interés— también aprobó en 2020 un Dictamen, **Acceso universal a una vivienda digna, sostenible y asequible a largo plazo**, en el que afirmaba que, ante la escasez de viviendas dignas y asequibles, la UE debía elaborar un plan de acción para la vivienda, que implementara el derecho a recibir ayudas, recogido en el artículo 34 de la Carta de Derechos Fundamentales y en el **Pilar Europeo de Derechos Sociales**.

En una **conferencia** celebrada en Bruselas el 20 de febrero de 2024, el CESE lanzaba una clara advertencia: la crisis de la vivienda en Europa se está agravando y es una de las principales causas de la progresiva erosión de la cohesión económica, social y territorial y proponía una solución concertada para afrontar esta crisis.

En noviembre de 2023, los **ministros de la UE responsables de Vivienda y Desarrollo Urbano**, en una reunión, celebrada bajo los auspicios de la Presidencia española de la UE, firmaron la **Declaración de Gijón** en la que reconocían la importancia de seguir trabajando para garantizar a los ciudadanos el acceso a una vivienda digna en entornos más sostenibles, saludables e inclusivos.

En vísperas de las elecciones europeas de 2024, la falta de vivienda adecuada y asequible se convirtió en una preocupación generalizada en toda la UE y en todo el espectro político. El vicepresidente de la Comisión Europea, Margaritis Schinas, en un **debate monográfico** que se celebró en la Eurocámara, aseguró que la vivienda sería una gran prioridad en el próximo ciclo político, al tratarse de un problema que afecta a la cohesión social, territorial y económica, así como al crecimiento económico y la competitividad.

En diciembre de 2024 –fecha en la que la nueva Comisión inició su andadura— se pondría de relieve esta prioridad con el nombramiento de un comisario dedicado específicamente a Energía y Vivienda, cartera que ocupa el danés Dan Jørgensen.

Por su parte, el Parlamento Europeo –que ya en 2020 había aprobado una **Resolución**<sup>13</sup> en la que reconocía la existencia de un número creciente de personas de renta baja y media en la UE con dificultades para acceder a la vivienda— aprobó una **Decisión** por la que se creaba una comisión especial sobre la crisis de la vivienda en la UE<sup>14</sup>, con un mandato de un año, al final del cual debería elevar un informe al Parlamento. En ella se reconocía que esta crisis estaba afectando a todos los países miembro –en especial a los jóvenes— así como el impacto negativo que estaba teniendo sobre la salud, el bienestar y las condiciones de vida de los ciudadanos.

---

<sup>13</sup> Resolución del Parlamento Europeo, de 21 de enero de 2021, sobre el acceso a una vivienda digna y asequible para todos (2019/2187(INI)).

<sup>14</sup> Decisión del Parlamento Europeo, de 18 de diciembre de 2024, sobre la constitución, las competencias, la composición numérica y la duración del mandato de la Comisión Especial sobre la Crisis de la Vivienda en la Unión Europea.

**La intervención de los poderes públicos en materia de vivienda** ha sido una constante, especialmente a partir de la segunda mitad del siglo XX. Tras la II Guerra Mundial, la necesidad de vivienda era tal que fue necesaria una intervención estatal masiva. No solo había que reconstruir, especialmente en Europa, sino que también se tuvo que hacer frente a un importante crecimiento de la población.

Esta intervención ha sido y sigue siendo fundamental para garantizar el derecho a la vivienda. No hay que olvidar que se trata de un bien de primera necesidad, muy caro y que es, además, un sector económico fundamental para el empleo. Implica decisiones y políticas costosas a muy largo plazo que afectan a la política territorial y a la planificación regional y en el que, desde un punto de vista meramente jurídico y competencial, suelen estar implicadas diferentes administraciones nacionales regionales y locales. Por otra parte, la dificultad de acceso a la vivienda afecta a la emancipación juvenil, la movilidad laboral o a la integración social.

Todos estos factores sumados a las características propias de cada país explican en buena parte la dificultad y la complejidad de abordar el estudio de la vivienda **en los países de nuestro entorno**. Desde una perspectiva global, y por lo que se refiere al **régimen de acceso a la vivienda**, las diferencias entre los países miembros de la UE son muy notables, hecho que se explica en buena medida por razones históricas y culturales<sup>15</sup>. Así, por ejemplo, en los países del sur de Europa ha estado históricamente más extendida la cultura de propiedad, mientras que en los países del centro y del este de Europa el alquiler y la vivienda social han tenido un peso mayor.

Según datos de **Eurostat**, en 2021, el 70 % de la población vivía en un hogar en propiedad, mientras que el 30 % restante lo hacía en viviendas de alquiler. En todos los países miembro, excepto en Alemania –con más del 50% de la población viviendo en régimen de alquiler– la vivienda en propiedad es lo más común. Los Países Bajos, Austria y Dinamarca son los países con una mayor proporción de vivienda social, con más del 20% del parque total.

Sin embargo, y a pesar de estas diferencias, todos los países de la UE se están viendo afectados por una misma crisis de asequibilidad de la vivienda, que es consecuencia del incremento de los costes de construcción, de las interrupciones en la cadena de suministro o de la escasez de suelo edificable, entre otros factores. Una situación que se agravó con la pandemia con un incremento importante de los precios<sup>16</sup>, que han crecido más rápido que los ingresos, y de la existencia de un número cada vez mayor de personas con dificultades para acceder a una vivienda digna y sujetas a un mayor nivel de endeudamiento.

Otro de los factores que está influyendo en esta crisis es el **notable incremento de los precios de los alquileres**. La reconstrucción masiva tras la II Guerra Mundial vino acompañada en la mayoría de los países de nuestro entorno y EE. UU. de un control de los precios de los alquileres para asegurar la accesibilidad, un control que se prolongó hasta la década de los 80, momento en que se inició un proceso de liberalización económica, que trajo consigo una paulatina desregulación del mercado inmobiliario en la mayoría de los países occidentales.

<sup>15</sup> Informe sobre políticas de vivienda en la Unión Europea. Observatorio Vasco de la Vivienda. 2017.

<sup>16</sup> El **Parlamento Europeo** afirmaba, en octubre de 2024, en base a los datos de Eurostat, que entre 2015 y 2023, **los precios de la vivienda en la UE** habían aumentado de media un 48%.

## EL DERECHO A LA VIVIENDA

Este problema se ha visto agravado en los últimos años, especialmente en las ciudades, como consecuencia de la especulación y del aumento del número de pisos dedicados a los **alquileres turísticos**. Frente a este problema, las autoridades locales y nacionales intentan encontrar un equilibrio entre la promoción de la economía, el turismo y la salvaguarda de los derechos de los propietarios, con el respeto a las decisiones urbanísticas y a la protección de los residentes.

Muchas ciudades, especialmente las más afectadas por este fenómeno, están implementando medidas más estrictas sobre los alquileres a corto plazo, que van desde limitar el número de propiedades autorizadas y los controles sobre las mismas, el número de días que se pueden alquilar o el establecimiento de impuestos adicionales. **Los controles sobre los precios del alquiler** o la provisión pública de alquiler residencial a precios asequibles son otras medidas que vuelven a estar sobre la mesa en estos momentos en muchos países.

Desde el punto de vista jurídico, lo primero que habría que señalar es que **el derecho a una vivienda digna no está recogido en todos los textos constitucionales**<sup>17</sup>, si bien este reconocimiento tampoco ha sido una garantía de su efectividad. De hecho, en algunos países cuya Constitución sí que tiene reconoce el derecho a la vivienda, no se ha producido una implementación de este, ya sea por la ausencia de límites a las actualizaciones de renta, la escasez de vivienda social de alquiler o por la falta de ayudas para la vivienda.

Veremos a continuación como están afrontando este problema algunos de los países de nuestro entorno: **Alemania, Francia, Italia, Portugal**, los **Países nórdicos** y, finalmente, el **Reino Unido e Irlanda**.

### Alemania

En el caso de Alemania, su **Ley Fundamental** (*Grundgesetz, GG*) no contiene un reconocimiento explícito del derecho a la vivienda, más allá de la protección de la inviolabilidad del domicilio. No obstante, cuatro constituciones de los estados federados (*länder*) sí que tienen reconocido este derecho. Se trata de las Constituciones del Estado Libre de Baviera, Berlín, el Estado de la Ciudad Libre Hanseática de Bremen y la del Estado Libre de Sajonia.

Las competencias en materia de vivienda están repartidas entre la federación y los estados federados (*länder*). El Gobierno federal es el que aprueba las leyes marco sobre urbanismo y sobre la propiedad del suelo, mientras que los estados son los responsables de la elaboración de la legislación específica sobre alquileres, incluyendo la regulación de los precios. Esta competencia en materia de vivienda se asignó a los estados en 2006 tras una importante reforma de la Ley Fundamental, que clarificó la asignación de competencias entre la federación y los *länder*.

<sup>17</sup> [El derecho a la vivienda en el derecho constitucional europeo](#). Balaguer Pérez, Amalia. Aranzadi, 2018.

## EL DERECHO A LA VIVIENDA

Al igual que el resto de los países de la UE, Alemania ha tenido que afrontar en los últimos años dificultades económicas, importantes cambios demográficos –con un fuerte incremento de la población, en parte debido a la inmigración–, una crisis energética y un mercado altamente regulado que han afectado al mercado residencial. Sus políticas de vivienda han abordado los problemas de asequibilidad y disponibilidad intentado lograr un equilibrio entre el mercado y la responsabilidad social.

Una de las características de ese país es su **elevado porcentaje de vivienda en régimen de alquiler**. Más de la mitad de su población –en torno al 57% de los hogares, el porcentaje más alto de la UE– vive en régimen de alquiler, frente al 43% que lo hace en viviendas en propiedad. Efectivamente, Alemania cuenta con un mercado de alquiler muy consolidado que siempre ha intentado encontrar el equilibrio entre los intereses de los propietarios y de los inquilinos.

La regulación de los alquileres está recogida en el Título V, Libro II del **Código Civil Alemán (BGB)**, **artículos 535 a 597**. Un aspecto importante de la legislación sobre arrendamientos es la protección de los inquilinos contra los desalojos injustificados. Las causas de rescisión de los contratos de arrendamientos están perfectamente delimitadas para garantizar así la estabilidad en su vivienda.

El Código civil contempla también un **control del precio de los alquileres** (*Mietpreisbremse*) en las zonas tensionadas (§§ 556d-556g BGB), que no puede superar en más del 10% el precio medio de los alquileres en esas zonas. Los estados federados pueden permitir a sus municipios establecer controles de precios en estas zonas durante un plazo máximo de cinco años.

A pesar de estas competencias de los estados en materia de alquiler, el 15 de abril de 2021, el Tribunal Constitucional alemán (*Bundesverfassungsgericht*) publicó una decisión que declaraba inconstitucional la ley que limitaba el precio de los alquileres en Berlín en las zonas tensionadas (*Gesetz zur Mietenbegrenzung im Wohnungswesen in Berlin – MietenWoG Bln*). El Tribunal consideró que la ley había invadido competencias federales. Según el **Artículo 74 Sec. (1)** de la Constitución, los estados están facultados para legislar en la medida en que el gobierno federal no haya hecho pleno uso de su competencia legislativa. Este no era el caso, ya que este control de precios, como hemos visto, ya está regulado en el Código Civil.

Frente al atractivo y la seguridad que ofrece a los arrendadores un mercado del alquiler perfectamente regulado, el aumento de los impuestos de transmisión para la compra de viviendas –que oscilan entre el 3,5 % y el 6,5 %– y la ausencia de deducciones fiscales por intereses hipotecarios para los propietarios, ha encarecido mucho el acceso a una vivienda en propiedad en los últimos años haciéndolo menos atractivo.

El anterior Gobierno de coalición lanzó en octubre de 2022 la denominada “Alianza para la vivienda asequible” (*Bündnis bezahlbarer Wohnraum*), para abordar la escasez de viviendas en el mercado, el aumento de los precios y relanzar al mismo tiempo la industria de la construcción.

## EL DERECHO A LA VIVIENDA

Esta Alianza, formada por 35 miembros –integrada por asociaciones e instituciones de la sociedad civil, del sector de la vivienda y de la construcción, así como representantes de los niveles federal, estatal y local– presentó en 2022 un paquete de 187 medidas para acelerar la construcción de viviendas eficientes y sostenibles, limitando los costes de construcción e incluyendo medidas para la aportación de suelo edificable por parte de los municipios, junto con incentivos fiscales y subvenciones a la inversión<sup>18</sup>.

Junto a la política sobre los alquileres y el apoyo a la construcción de nuevas viviendas, un tercer mecanismo adoptado en los últimos años por los gobiernos para paliar la escasez de viviendas asequibles han sido los **subsidios a la vivienda** (*Wohngeld*). Un subsidio que funciona desde hace más de 50 años, destinado a las personas con bajos ingresos para el pago del alquiler y, en el caso de los propietarios, para el pago de las hipotecas o el mantenimiento de sus viviendas.

El 1 de enero de 2023 entró en vigor la reforma<sup>19</sup> más importante del subsidio de vivienda hasta la fecha: la **Ley de Subsidio de Vivienda Plus**, que aumentaba considerablemente su cuantía. El importe promedio del subsidio de vivienda se duplicó, pasando de aproximadamente 180€ a 370€ al mes. Como consecuencia de esta reforma se ha incrementado considerablemente el número de beneficiarios, que han llegado ya a cerca de dos millones de hogares, tres veces más que antes.

Además de incrementar el subsidio de vivienda, la ley introdujo dos nuevas ayudas: el "Subsidio para el coste de la calefacción" y el denominado "componente climático" para ayudar a la renovación de edificios energéticamente eficientes.

El actual Gobierno de coalición tiene previsto poner a disposición de los estados 21.650 millones de euros de fondos federales para vivienda social (*Sozialer Wohnungsbau*) hasta 2028.

### Francia

En Francia, el derecho a la vivienda tampoco está recogido de forma expresa en su Constitución. Fue el Tribunal Constitucional el que, en su **Décision n° 94-359 DC**, de enero de 1995, consideró que de los principios enunciados en los apartados 10 y 11 del **preámbulo de la Constitución del 27 de octubre de 1946**, –que garantizan al individuo y a las familias unas condiciones de vida necesarias para su existencia<sup>20</sup>– se desprendía que la posibilidad de que toda persona disponga de una vivienda digna era un objetivo de valor constitucional.

<sup>18</sup> Medidas recogidas en el Informe *Maßnahmen für eine Bau-, Investitions- und Innovationsoffensive* [Medidas para una ofensiva de construcción, inversión e innovación]. 12.10. 2022.

<sup>19</sup> *Gesetz zur Erhöhung des Wohngeldes (Wohngeld-Plus-Gesetz)*.

<sup>20</sup> 10. La Nation assure à l'individu et à la famille les conditions nécessaires à leur développement. 11. Elle garantit à tous, notamment à l'enfant, à la mère et aux vieux travailleurs, la protection de la santé, la sécurité matérielle, le repos et les loisirs. Tout être humain qui, en raison de son âge, de son état physique ou mental, de la situation économique, se trouve dans l'incapacité de travailler a le droit d'obtenir de la collectivité des moyens convenables d'existence.

## EL DERECHO A LA VIVIENDA

No obstante, y antes de esta Decisión, se habían ido adoptando en Francia diversas disposiciones que introdujeron el derecho a la vivienda en la legislación y cuyo análisis permite reconstruir la política de vivienda de Francia desde los últimos años del siglo pasado a la actualidad.

Una de las leyes más importante fue la *Loi n° 90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en oeuvre du droit au logement*, conocida como “*Loi Besson*” —por el nombre del ministro de vivienda impulsor de esta nueva ley— que consideraba que el derecho al acceso a una vivienda digna constituía un deber de solidaridad de toda la Nación con las personas o familias con dificultades por insuficiencia de recursos o por sus condiciones de vida. Para el cumplimiento de este objetivo, la ley preveía la creación de un plan departamental y de un **Fondo de Solidaridad en materia de vivienda (FSL)** cofinanciado por el Estado y los departamentos.

La *Loi n° 91-662 du 13 juillet 1991 d'orientation pour la ville*, aprobada al año siguiente, fue la primera ley que impuso cuotas en materia de vivienda social a los municipios situados en áreas urbanas de más de 200.000 habitantes, que deberían contar con al menos un 20% de viviendas de alquiler social en su territorio.

El derecho a una vivienda digna se volvió a impulsar mediante dos importantes leyes. La primera de ellas la *Loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains*<sup>21</sup>. Un texto complejo que modificó profundamente el derecho urbanístico y de la vivienda en Francia al exigir, en su artículo 55— codificado en el artículo **L. 302-5** del *Code de la construction et de l'habitation*— entre otras medidas, la construcción de un 20% de viviendas sociales en los municipios de más de 3.500 habitantes (el umbral se redujo a 1500 habitantes en el área urbana de París), pertenecientes a un área urbana de más de 50.000 habitantes que incluyera al menos un municipio de más de 15.000 habitantes. La ley contemplaba, además, sanciones para los municipios que incumplieran con este mandato.

La segunda ley, *Loi n° 2007-290 du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale*, conocida como “ley DALO”, consideraba que el Estado debía garantizar el derecho a la vivienda a todas aquellas personas que, residiendo en el territorio francés de forma regular y estable, no pudieran acceder o mantener una vivienda digna e independiente por sus propios medios, priorizando a las más vulnerables para la asignación de vivienda.

---

<sup>21</sup> Article 140:

I. - Les articles L. 301-1 et L. 301-2 du code de la construction et de l'habitation sont ainsi rédigés

«Art. L. 301-1. - II. - La politique d'aide au logement a pour objet de favoriser la satisfaction des besoins de logements, de promouvoir la décence du logement, la qualité de l'habitat, l'habitat durable et l'accessibilité aux personnes handicapées, d'améliorer l'habitat existant et de prendre en charge une partie des dépenses de logement en tenant compte de la situation de famille et des ressources des occupants. Elle doit tendre à favoriser une offre de logements qui, par son importance, son insertion urbaine, sa diversité de statut d'occupation et de répartition spatiale, soit de nature à assurer la liberté de choix pour toute personne de son mode d'habitation.

« II. - Toute personne ou famille éprouvant des difficultés particulières, en raison notamment de l'inadaptation de ses ressources ou de ses conditions d'existence, a droit à une aide de la collectivité pour accéder à un logement décent et indépendant ou s'y maintenir.

## EL DERECHO A LA VIVIENDA

Los ciudadanos, en aplicación de la ley DALO, podían ejercer su derecho al acceso a una vivienda digna mediante una solicitud a la comisión departamental de mediación que, si consideraba que la solicitud de vivienda era urgente y prioritaria, podía solicitar al prefecto una vivienda con cargo a la cuota establecida para el departamento y, en última instancia, podían interponer un **recurso contencioso administrativo**.

No obstante, el **sexto informe del Comité de seguimiento de la aplicación del derecho a la vivienda digna**, publicado en 2012, evidenciaba las dificultades y la desigual aplicación de la ley DALO.

En 2014, en un nuevo intento de solucionar el problema de la escasez de viviendas y el incremento de los precios, se aprobaría la **Loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (ALUR)**, que reforzaba la regulación de los alquileres en las zonas "tensionadas" que se correspondían con 28 áreas urbanas de más de 50.000 habitantes en las que existía un marcado desequilibrio entre la oferta y la demanda de vivienda y, por tanto, estaban sujetas al impuesto sobre las viviendas vacías. El texto también preveía la creación de una **garantía universal de alquiler (GUL)**, destinada a proteger a los propietarios contra el riesgo de impago e incentivar el alquiler de viviendas vacías.

En 2017, la **Ley de igualdad y ciudadanía**<sup>22</sup> recordaba nuevamente a los municipios su deber de destinar al menos una cuarta parte de sus viviendas sociales a las personas beneficiarias de las mismas e incrementaba los recursos a los prefectos para la financiación de vivienda social, endureciendo las sanciones a los municipios refractarios.

En mayo de 2022, el **Haut Comité pour le droit au logement (HCDL)** publicó un **informe**<sup>23</sup> con un nuevo balance de la aplicación de DALO desde el año 2007. Según este informe, entre 2008 y 2020, se habían acogido a la ley 333.848 hogares. De ellos, 207.399 habían conseguido acceso a una vivienda, es decir, el 62% de todos los hogares. No parecía un mal balance, pero todavía había miles de hogares esperando una vivienda.

En 2024, el Consejo Económico y Social (CESE), en un **informe**<sup>24</sup> que dedicaba su capítulo 6 a la vivienda bajo el título **La vivienda, un problema de cohesión social y territorial**, la crisis inmobiliaria en Francia había alcanzado niveles alarmantes.

Según el **INSEE**, en 2022, los hogares destinaban el 26,7 % de sus ingresos a la vivienda, un porcentaje que era mucho mayor entre las personas con ingresos más bajos. En general, la vivienda constituía el principal gasto, muy por delante de la alimentación y el transporte, con un 17,3% y un 13,8% respectivamente.

El estudio hacía también referencia a un informe del Senado de 2021 en el que se afirmaba que, el precio de la vivienda, sin tener en cuenta la inflación, se había incrementado un 88 % en veinte años y que se necesitaban de media quince años de ingresos para comprar una vivienda de 100 m<sup>2</sup>, cinco años más que en el año 2000. Un problema que es especialmente grave en las grandes ciudades como París, así como en los departamentos de ultramar y que había ido empeorando desde 2017 por la escasez de viviendas sociales y la reducción de las ayudas.

<sup>22</sup> Loi n° 2017-86 du 27 janvier 2017 relative à l'égalité et à la citoyenneté.

<sup>23</sup> 15 ans après la loi DALO, un nécessaire rappel à la loi. Bilan du Droit au logement opposable.

<sup>24</sup> Rapport annuel sur l'état de la France 2024. Conseil économique, social et environnemental. 2024.

## EL DERECHO A LA VIVIENDA

La Asamblea Nacional, antes de su disolución en junio de 2024, elaboró un **informe**<sup>25</sup> que insistía en la gravedad del problema y afirmaba que Francia estaba viviendo la crisis de vivienda más grave desde la posguerra, con un millón de personas sin hogar, más de doce millones en situación de vulnerabilidad y 2,6 millones de hogares a la espera de una vivienda social. Asimismo, adoptó un **Proyecto de ley**<sup>26</sup>, en cuyo **Dictamen, emitido por el Consejo de Estado**, y en la línea marcada por el Consejo constitucional, el alto Tribunal administrativo recordaba el valor constitucional del derecho de acceso a una vivienda derivado de los párrafos décimo y undécimo del Preámbulo de la Constitución de 1946.

En estos momentos, la vivienda se ha convertido en una de las prioridades del Gobierno francés con medidas encaminadas a facilitar tanto el acceso a la propiedad como a reactivar el sector de la construcción, duramente castigado por la crisis inmobiliaria. Los **presupuestos de 2025**, aprobados en febrero de este año, contemplan diferentes medidas para el cumplimiento de estos objetivos.

Una de las medidas clave se refiere a la extensión del préstamo sin intereses, **Prêt à Taux Zéro (PTZ)**, a toda Francia<sup>27</sup>, cumpliendo una serie de requisitos. Este sistema, que permite a los compradores de su primera vivienda beneficiarse de un préstamo sin intereses para financiar una parte de la compra de su residencia principal, estaba hasta ahora sujeto a condiciones geográficas restrictivas, las famosas zonas tensionadas, entre las que se encuentra la Costa Azul. A partir de ahora, todos los compradores de su primera vivienda podrán acceder a este préstamo en todas las áreas geográficas, incluidas las zonas rurales y las pequeñas ciudades, en las que el acceso a la propiedad suele ser más difícil.

Otra de las medidas que contempla la ley presupuestaria es la **exención de impuestos a las donaciones** a hijos, nietos o bisnietos para la adquisición de una primera vivienda hasta un límite de 100.000 € por donante.

El Gobierno también pretende convertir **las viviendas sociales** en otro de los motores de la recuperación con la construcción de 100.000 nuevas viviendas y la rehabilitación de 130.000, incentivando al mismo tiempo la inversión privada en el sector inmobiliario.

Por lo que se refiere al **mercado del alquiler**, especialmente tensionado en las zonas más turísticas, y aunque Francia cuenta desde hace tiempo con normas que limitan el incremento del precio de los alquileres –**encadrement des loyers**–, los precios siguen estando muy por encima de lo que la mayoría de los ciudadanos pueden permitirse.

En un intento de dar respuesta a este problema y preservar el equilibrio en el mercado del alquiler, el 20 de noviembre de 2024 se aprobó la **Loi n° 2024-1039 du 19 novembre 2024 visant à renforcer les outils de régulation des meublés de tourisme à l'échelle locale**, conocida como Ley *Le Meur* –nombre de la diputada autora de la iniciativa–. Para conseguir este objetivo, el legislador ha optado por actuar sobre

<sup>25</sup> *Rapport d'information n° 2626 sur l'accès des Français à un logement digne et la réalisation d'un parcours résidentiel durable. Assemblée nationale. 16 ai 2024.*

<sup>26</sup> *Projet de loi relatif au développement de l'offre de logements abordables.*

<sup>27</sup> *Décret n° 2025-299 du 29 mars 2025 relatif aux prêts ne portant pas intérêt consentis pour financer la primo-accession à la propriété.*

## EL DERECHO A LA VIVIENDA

dos pilares: la fiscalidad de los alojamientos turísticos y el fortalecimiento de las competencias de las autoridades locales, junto con un incremento de las obligaciones de los propietarios y las sanciones económicas.

Efectivamente, esta ley proporciona a los municipios nuevas herramientas para regular los alquileres a corto plazo, entre ellas, el establecimiento de un procedimiento de registro único en los ayuntamientos para todos los propietarios de alojamientos turísticos. También pueden reducir, previa deliberación del consejo municipal, la duración máxima del alquiler turístico de 120 a 90 días al año.

Ahora pueden, además, establecer cuotas estrictas para este tipo de alojamientos en la planificación urbana local, con la posibilidad de reservar ciertas áreas exclusivamente para residencias principales y denegar permisos para el cambio de uso de la vivienda para alquileres turísticos, limitando así el desalojo de residentes permanentes. Las sanciones por incumplimiento de la normativa sobre cambio de uso se han incrementado, pasando de 50.000 a 100.000€<sup>28</sup>.

Por otra parte, y para acabar con la especulación inmobiliaria, los presupuestos de 2025 también han incrementado la fiscalidad sobre los inmuebles vacíos y las segundas residencias.

### Italia

En Italia, el derecho a la vivienda tampoco está expresamente reconocido en su Constitución, si bien está protegido en el artículo 14<sup>29</sup> (que proclama la inviolabilidad del domicilio) y en el artículo 47, párrafo 2<sup>30</sup>. Al igual que en Francia, ha sido sobre todo la jurisprudencia, y especialmente la del **Tribunal Constitucional** (*Corte Costituzionale*), la que ha reconocido en diversas sentencias el derecho a la vivienda como un derecho fundamental.

El Tribunal configuró este derecho como tal en los años 80 del siglo pasado, en su *Sentenza n° 217 de 1988*<sup>31</sup>, en la que definió el derecho a la vivienda como *un derecho social fundamental*. El alto tribunal consideraba que *contribuir a garantizar al mayor número posible de ciudadanos un derecho social fundamental como es el derecho a la vivienda y contribuir a que la vida de cada persona refleje cada día y en todos los aspectos la imagen de la dignidad humana, son tareas de las que el Estado no puede abdicar en ninguna circunstancia*.

<sup>28</sup> Tras la modificación del artículo L. 651-2 del *Code de la construction et de l'habitation*.

<sup>29</sup> Art. 14. *Il domicilio è inviolabile. Non vi si possono eseguire ispezioni o perquisizioni o sequestri, se non nei casi e modi stabiliti dalla legge secondo le garanzie prescritte per la tutela della libertà personale. Gli accertamenti e le ispezioni per motivi di sanità e di incolumità pubblica o a fini economici e fiscali sono regolati da leggi speciali.*

<sup>30</sup> Art. 47. *La Repubblica [...] Favorisce l'accesso del risparmio popolare alla proprietà dell'abitazione, alla proprietà diretta coltivatrice e al diretto e indiretto investimento azionario nei grandi complessi produttivi del Paese.*

<sup>31</sup> [...] *Innanzitutto perchè si tratta di un diritto sociale fondamentale del cittadino, specificamente garantito dall'art. 47, cpv., Cost., attraverso un impegno concorrente del complesso dei poteri pubblici rientranti nel concetto di Repubblica, e quindi anche dello Stato: impegno che non può certo esaurirsi nella mera attribuzione di una potestà legislativa alle regioni, addirittura preclusiva di un intervento legislativo statale, ancorchè minimale.*

Ese mismo año, en la *Sentenza 404/1988*, reiteraba que el derecho a la vivienda constituye uno de los requisitos esenciales que caracterizan a un Estado democrático y hacía referencia a otra sentencia del año anterior en la que la Corte consideraba un deber de la comunidad evitar que las personas se queden sin hogar<sup>32</sup>. En una nueva sentencia<sup>33</sup> de 1999 consideraba el derecho a una vivienda digna uno de los derechos fundamentales de la persona.

Tras la Segunda Guerra Mundial y hasta 1971, la política de vivienda se centró en la reconstrucción del país y, lógicamente, en la construcción masiva de viviendas. En 1949 se aprobó el **primer plan nacional de vivienda**<sup>34</sup> –gracias al cual, entre 1943 y 1963 se construyeron 355.000 viviendas públicas– y, en 1962, la *Legge 18 aprile 1962, n. 167. Disposizioni per favorire l'acquisizione di aree fabbricabili per l'edilizia economica e popolare* para impulsar la adquisición de suelo para la construcción de viviendas sociales.

A estas dos disposiciones les seguiría la creación de Gescal –acrónimo de *Gestione case per-i lavoratori*– mediante la *Legge 14 febbraio 1963, n. 60. Liquidazione del patrimonio edilizio della Gestione I.N.A.-Casa e istituzione di un programma decennale di costruzione di alloggi per lavoratori*. Se trataba de un fondo mutualista destinado a la financiación y construcción de viviendas asequibles para los trabajadores, con contribuciones sobre los salarios de empleados y empleadores.

En el período comprendido entre 1971 y 1995 se aprobaron dos nuevas leyes de vivienda: en 1971<sup>35</sup> y en 1991<sup>36</sup>, que continuaron impulsando la construcción de viviendas públicas y sociales. Pero esta etapa marcaría el fin de la lógica constructiva que había caracterizado los cuarenta años anteriores, la financiación pública de vivienda se restringió enormemente y se adoptaron diversas disposiciones que permitieron en 1993<sup>37</sup> poner a la venta el 22% del parque de vivienda pública.

En 1998, para apoyar al mercado del alquiler<sup>38</sup> se aprobaron desgravaciones fiscales para familias con bajos ingresos y se creó el **Fondo Nacional de Apoyo al Acceso a la Vivienda en Alquiler**, cuya dotación anual se determinaba en la Ley de Presupuestos. Este Plan estuvo siempre infra financiado y se puede decir que, tras la escasa dotación que se le asignó en la Ley de Presupuestos de 2023, prácticamente ha

<sup>32</sup> *Sentenza 49/1987*.

<sup>33</sup> *Sentenza 119/1999*.

<sup>34</sup> *Piano INA Casa (Provvedimenti per incrementare l'occupazione operaia, agevolando la costruzione di case per lavoratori)*, publicado en el Diario Oficial n. 54 del 7 de marzo de 1949.

<sup>35</sup> *Legge 22 ottobre 1971, n. 865. Programmi e coordinamento dell'edilizia residenziale pubblica; norme sulla espropriazione per pubblica utilità; modifiche ed integrazioni alle leggi 17 agosto 1942, n. 1150; 18 aprile 1962, n. 167; 29 settembre 1964, n. 847; ed autorizzazione di spesa per interventi straordinari nel settore dell'edilizia residenziale, agevolata e convenzionata*.

<sup>36</sup> *Legge 22 ottobre 1971, n. 865. Programmi e coordinamento dell'edilizia residenziale pubblica; norme sulla espropriazione per pubblica utilità; modifiche ed integrazioni alle leggi 17 agosto 1942, n. 1150; 18 aprile 1962, n. 167; 29 settembre 1964, n. 847; ed autorizzazione di spesa per interventi straordinari nel settore dell'edilizia residenziale, agevolata e convenzionata*.

<sup>37</sup> *Legge 24 dicembre 1993, n. 560. Norme in materia di alienazione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica*.

<sup>38</sup> *Legge 9 dicembre 1998, n. 431. Disciplina delle locazioni e del rilascio degli immobili adibiti ad uso abitativo*.

desaparecido. El denominado Fondo de Garantía de Incumplimiento<sup>39</sup> (*Fondo morosità incolpevole*), creado en 2013 para apoyar a las familias que se enfrentaban al desahucio por impago del alquiler, ha sufrido un destino similar.

En estos momentos, según un **informe** de la OCDE de 2023 y frente a una media europea en la que ocho de cada cien viviendas están en manos públicas (en Austria, Dinamarca y Países Bajos es de veinte de cada cien), en Italia apenas son dos de cada cien, es decir, que la brecha entre la oferta y la demanda de vivienda pública ha crecido enormemente.

En 2020, el Gobierno de Giuseppe Conte adoptó el denominado **Superbonus**<sup>40</sup>, un plan para reactivar la economía italiana tras la depresión provocada por el coronavirus impulsando de nuevo el sector de la construcción. Se trata de una serie de medidas que conceden a los propietarios de viviendas créditos fiscales por valor del 110% de los costes para la rehabilitación energéticamente eficiente de sus inmuebles. Una medida polémica que, si bien ha impulsado el sector de la construcción, también ha disparado el déficit público.

La última medida adoptada para relanzar las políticas de vivienda ha sido el denominado **Piano Casa Italia**, un plan estratégico adoptado en la **Ley de Presupuestos para 2025, art. 1, secciones 402 y 403**, que contiene programas de vivienda residencial y social, con el objetivo de promover la sostenibilidad y optimizar el uso del parque inmobiliario existente, centrándose especialmente en los segmentos más vulnerables de la población: jóvenes, familias con bajos ingresos y personas mayores.

Aunque el Plan cuenta con una financiación importante (660 millones de euros), algunas voces críticas consideran que su distribución en un período de tiempo muy largo (entre los años 2027 y 2030) y su dependencia de asociaciones público-privadas corre el riesgo de frenar la eficacia de las intervenciones, por los posibles retrasos y dificultades operativas.

En Italia, **los alquileres turísticos**, también conocidos como “alquileres de corto plazo” (*affitti brevi*), se regularon en 2017 mediante el **Decreto Legislativo n.º 50/2017**, posteriormente integrado y modificado por la *Legge núm. 96 de 2017*.

De acuerdo con esta ley, la tributación de los ingresos procedentes de alquileres a corto plazo puede oscilar entre el 21 %, para una única propiedad en alquiler, y el 26 %, hasta un máximo de cuatro propiedades. Este régimen fiscal solo se aplica si el contrato no supera los 30 días y si el arrendador y el arrendatario son personas físicas que celebran un contrato al margen del ejercicio de una actividad empresarial, es decir, si se destinan un máximo de cuatro apartamentos a alquileres turísticos por cada período impositivo. Más allá de ese umbral, la actividad se considera empresarial.

<sup>39</sup> Decreto-legge 31 agosto 2013, n. 102. *Disposizioni urgenti in materia di IMU, di altra fiscalità immobiliare, di sostegno alle politiche abitative e di finanza locale, nonché di cassa integrazione guadagni e di trattamenti pensionistici.*

<sup>40</sup> Fue creado por el Decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34. *Misure urgenti in materia di salute, sostegno al lavoro e all'economia, nonché di politiche sociali connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19.*

## EL DERECHO A LA VIVIENDA

Los intermediarios inmobiliarios y los portales en línea que facilitan la celebración de contratos de alquileres turísticos deben cumplir requisitos específicos, como la transmisión de datos a la Agencia Tributaria y la retención del 21% como anticipo sobre el importe de la renta o la contraprestación bruta indicada en el contrato.

A partir del 1 de enero de 2025, es obligatorio que todos los alojamientos turísticos, hoteleros y no hoteleros y, por lo tanto, también los arrendadores de viviendas turísticas, deben registrarse en la **Base de Datos de Alojamientos** (*Banca Dati Strutture Ricettive (BDSR)*) y obtener el Código Nacional de Identificación (*Codice Identificativo Nazionale (CIN)*), introducido por el artículo 13 ter del **Decreto Legge n.º 145/2023**, que es asignado por el Ministerio de Turismo. Este número servirá para identificar los alojamientos turísticos y deberá exhibirse obligatoriamente en el exterior de los alojamientos y en la publicidad de estos para garantizar la seguridad y la trazabilidad de las operaciones.

### Portugal

Al contrario que en los países que hemos visto hasta ahora, en Portugal, el derecho a la vivienda está consagrado en un amplio artículo de su Constitución, el **artículo 65**, en el que se afirma el derecho de todas las personas a disponer de una vivienda adecuada para sí y para sus familias que preserve la intimidad personal y familiar. Además, enumera algunas de las medidas que ha de adoptar el Estado para hacer efectivo este derecho: implementar una política de vivienda, promover la construcción de viviendas sociales en colaboración con las comunidades autónomas y las autoridades locales o fomentar la construcción privada con sujeción al interés familiar.

El 25 de abril de 2018 se conmemoraron 100 años de la publicación de la primera disposición que creaba una política de vivienda pública en Portugal<sup>41</sup>, mediante la aprobación del **Decreto n.º. 4137**, de 25 de abril de 1918. A pesar de ello, al finalizar la década de 1960 se estimó un déficit de entre 460.000 y 600.000 viviendas.

Esta situación cambiaría con la aprobación del Plan de Desarrollo 1968-1973, gracias al cual se creó en 1969 el Fondo de Fomento de la Vivienda (*Fundo de Fomento da Habitação*), que preveía la construcción de casi 50.000 viviendas. Sin embargo, a partir de los años 80, y al igual que en otros países europeos, Portugal experimentó un descenso en la construcción de viviendas sociales y un debilitamiento de los mecanismos de regulación de alquileres. De hecho, el Fondo de Fomento de la Vivienda se extinguió en 1982.

No obstante, la Revolución de Abril revitalizó los mecanismos de apoyo público a la vivienda, impulsando cooperativas y asociaciones que adquirieron considerable importancia durante los años 80 y 90 del siglo pasado.

<sup>41</sup> Véase el [Portal da habitação](#) del Gobierno portugués

## EL DERECHO A LA VIVIENDA

A partir de 1990, con la liberalización del sistema bancario, la caída de los tipos de interés, los beneficios fiscales y las bonificaciones crediticias, las viviendas en propiedad se convirtieron en el eje principal de las políticas de vivienda y en la opción preferida por las familias para acceder a ella.

Sin embargo, el espejismo de mejora de la situación de la vivienda se desvanecería tras la crisis financiera de 2008 y el ajuste estructural que se produjo entre 2011 y 2015. El “Memorando de Entendimiento” firmado con la Troika estableció medidas para liberalizar el mercado inmobiliario, promover la renovación urbana y el arrendamiento y reducir la deuda privada relacionada con la vivienda.

En este contexto de políticas de ajuste estructural, se evidenció aún más el déficit de vivienda pública que situaba a Portugal a la cola de Europa. A esto habría que añadir, las dificultades para acceder al crédito en esta etapa y el aumento de la demanda, especialmente la extranjera y turística, sobre todo en las grandes ciudades, que elevaron los precios de la vivienda y del mercado del alquiler y dificultaron aún más el acceso a la misma.

Para afrontar esta grave crisis de vivienda, se impulsó en 2018 una profunda reforma del sector mediante la aprobación de la denominada *Nova Geração de Políticas de Habitação*<sup>42</sup> (NGPH), cuyo objetivo principal era aumentar progresivamente el parque de vivienda pública del 2% al 5% con el fin de acercarse a la media europea y revertir así el ciclo de desinversión registrado en las últimas décadas.

También establecía unas competencias claramente definidas entre los diferentes niveles de gobierno, fomentando la cooperación entre el sector público, los sectores social, cooperativo y privado, y la sociedad en general. Asimismo, contemplaba la creación de un Programa de Alquiler Asequible (*Programa de Arrendamento Acessível*) para las familias con ingresos más bajos<sup>43</sup>.

En línea con esta nueva política, se aprobaría al año siguiente la *Lei de bases da habitação*<sup>44</sup> (LBH) que, además de establecer en su artículo 1 que toda persona tiene derecho a la vivienda para sí y su familia –siendo el Estado el garante de su cumplimiento–, fijaba en su artículo 3 los principios a los que deben ajustar las políticas públicas de vivienda –universalidad del derecho a una vivienda digna para todas las personas y sus familias, igualdad de oportunidades, cohesión territorial y sostenibilidad social, económica y ambiental– y en su artículo 4 proclamaba la función social de la vivienda<sup>45</sup>.

Como continuación de estas dos disposiciones se aprobaría el *Programa Nacional de Habitação (PNH) 2022-2026*, incluido en la *Lei n.º 2/2024, de 5 de janeiro* – y cuya creación estaba contemplada en el artículo 17 de la Ley Marco de la Vivienda (LBH)–. El objetivo principal del Programa es dar respuesta a la escasez de vivienda pública que se ha ido acumulando, fortaleciendo el papel del Estado para revertir esta situación.

<sup>42</sup> *Resolução do Conselho de Ministros n.º 50-A/2018, de 2 de maio. Aprova o sentido estratégico, objetivos e instrumentos de atuação para uma Nova Geração de Políticas de Habitação.*

<sup>43</sup> Este programa se creó mediante el *Decreto-Lei n.º 68/2019, de 22 de maio.*

<sup>44</sup> *Lei n.º 83/2019, de 3 de setembro.*

<sup>45</sup> Véase también el *Decreto-Lei n.º 89/2021, de 3 de novembro. Regulamenta normas da Lei de Bases da Habitação relativas à garantia de alternativa habitacional, ao direito legal de preferência e à fiscalização de condições de habitabilidade.*

## EL DERECHO A LA VIVIENDA

El Plan tiene dos líneas estratégicas de acción: en primer lugar, implementar una reforma estructural y duradera, que movilice, esencialmente, la vivienda vacía para fortalecer el parque público de viviendas y, en segundo lugar, movilizar de manera inmediata las ya existentes para ofrecer alquileres a precios asequibles para las familias.

Precisamente, y ante el grave problema de la falta de alquileres accesibles, Portugal también ha implementado estos últimos años medidas para solucionar **el problema de los alquileres turísticos** –también conocido como *Alojamento Local*– que han afectado especialmente a las zonas más tensionadas de Lisboa, Oporto y el Algarve. Entre las medidas adoptadas para equilibrar las necesidades turísticas con la demanda de vivienda residencial y promover un crecimiento sostenible del turismo, estarían las restricciones a la conversión de viviendas en otras de alquiler turístico, las limitaciones al número de viviendas de alquiler por propietario y, en algunos casos, la suspensión de nuevas licencias, así como medidas de apoyo a los jóvenes en la compra de su primera vivienda.

Para ello, se aprobó en octubre de 2024 un *Decreto-Lei*<sup>46</sup>, que introducía cambios significativos en materia de alquileres turísticos y revertía algunas de las medidas adoptadas en el *Programa Mais Habitação*, en un intento de proteger los derechos de los residentes y reequilibrar la dinámica entre propietarios y arrendadores de alojamientos turísticos.

El Decreto suspende las licencias de este tipo de alojamientos en Lisboa y Oporto, establece un límite de 9 habitaciones y 27 huéspedes –con excepción de los albergues– y obliga a los propietarios de viviendas de uso turístico a contar con la autorización del ayuntamiento y la aprobación de Turismo de Portugal, que puede inspeccionar los establecimientos para verificar si cumplen los requisitos de una empresa turística.

Para el seguimiento y la ejecución del PNH se ha creado una entidad pública, el **Instituto de Vivienda y Rehabilitación Urbana** (IHRU), integrada en la administración indirecta del Estado, dotada de autonomía administrativa y financiera y patrimonio propio. El IHRU, tiene la misión de garantizar la implementación, coordinación y seguimiento de la política nacional y de los programas definidos por el Gobierno para las áreas de vivienda, alquiler y rehabilitación urbana, en coordinación con las políticas regionales y locales.

### Países nórdicos

El mercado inmobiliario de los países nórdicos<sup>47</sup> afronta los mismos problemas y desafíos que el resto de los países europeos, pero la forma en que los han abordado difiere notablemente al tratarse de una cultura en la que la vivienda se ha considerado, y sigue considerándose, un pilar fundamental del estado de bienestar.

<sup>46</sup> Decreto-Lei n.º 76/2024, de 23 de outubro. Altera o regime jurídico da exploração dos estabelecimentos de alojamento local, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 128/2014, de 29 de agosto, e revoga medidas no âmbito da habitação.

<sup>47</sup> *Nordic Housing Markets and Policies*. Nordic Economic Policy Review 2021. Nordic Council of Ministers.

Con un enfoque basado en la asequibilidad, la sostenibilidad y la integración comunitaria, mediante **el apoyo a la vivienda social** o con las regulaciones de **control de alquileres**, estos países han construido una base que ha priorizado el bienestar de sus ciudadanos y fomentado comunidades inclusivas. Aunque estas características generales son similares en todos estos países, lo cierto es que sus políticas de vivienda presentan también bastantes diferencias.

Una de las principales radica en la **estructura del sector de la vivienda social**, que tiene un mayor peso en Dinamarca y Suecia –con un enfoque universalista, es decir, dirigido a todo tipo de hogares y segmentos del mercado inmobiliario–, mientras que en Finlandia y Noruega, el sector de la vivienda social es más reducido y selectivo y se orienta principalmente a los grupos sociales más desfavorecidos y basándose en una evaluación individual de los recursos.<sup>48</sup>

Lógicamente, este enfoque de las políticas de vivienda se refleja en el **régimen de tenencia de la propiedad**. Mientras que Dinamarca y Suecia, lógicamente, cuentan con una proporción más elevada de vivienda social, Noruega tiene un mayor parque de viviendas en propiedad y un sector de vivienda social más pequeño, mientras que Finlandia presenta una combinación de vivienda social con un mercado de alquiler privado más flexible en comparación con otros países nórdicos.

Hasta los años 80 del siglo pasado, y a pesar de las importantes diferencias regionales, los sistemas de vivienda nórdicos se caracterizaron por un cooperativismo impulsado por los municipios. Este modelo, basado en la acción colectiva y la coordinación entre las autoridades locales, los sindicatos de inquilinos y las cooperativas de vivienda, desempeñó un papel fundamental en la organización y distribución de viviendas asequibles y de alta calidad, el fomento de la integración social y la garantía de legitimidad política mediante la participación democrática. Además, la gobernanza asociativa facilitó la negociación colectiva, la protección de los derechos de los inquilinos y la distribución de subsidios<sup>49</sup>.

No obstante, la crisis financiera de 2008 aumentó la presión sobre los sistemas de vivienda pública. Aunque las estructuras asociativas de gobernanza en el sector de la vivienda parecen resistir, la reciente evolución política de estos países sugiere que el carácter universalista de estos sistemas de vivienda social podría estar en declive con un mayor protagonismo del sector privado<sup>50</sup>.

Como ya señalamos, **Dinamarca** cuenta con un sector de vivienda social muy desarrollado, que representa aproximadamente el 20% del parque de viviendas y está estrictamente regulado en términos de financiación, diseño, construcción y gestión y, como ya dijimos, con un enfoque universal, es decir, no sólo dirigido a hogares de bajos ingresos. Las viviendas se asignan mediante listas de espera.

---

<sup>48</sup> *Rent regulation in 21<sup>st</sup> century Europe. Comparative perspectives.* Hanna Kettunen, Hannu Ruonavaara. *Housing Studies* 2021, Vol. 36, N° 9, 1446–1468.

<sup>49</sup> *Associative Governance in Scandinavia. Organizing Societies by “Combining Together”.* Edited By Anker Brink Lund, Haldor Byrkjeflot, Soren Christensen. 1st Edition. 15 February 2024.

<sup>50</sup> Bergsten, L., & Paulsson, J. (2024). *Housing Tenure in the Nordic Countries – A Comparison of Rights and Obligations.* *Nordic Journal of Surveying and Real Estate Research.*

## EL DERECHO A LA VIVIENDA

El sector se rige por una interacción relativamente compleja entre el Estado, los municipios, las asociaciones de vivienda y los inquilinos. El Gobierno establece las directrices generales del sector, mientras que los municipios gestionan la política local de vivienda y deciden sobre la aprobación s nuevas construcciones.

Por otra parte, los alquileres y viviendas a precio de mercado representan el 43%, y las cooperativas privadas, representan otra porción significativa. Según la legislación danesa, cada municipio puede reservar hasta el 25% de su parque de vivienda social para personas en situación de vulnerabilidad, como refugiados, desempleados o personas con discapacidad.

El capital para la construcción de viviendas sociales proviene mayoritariamente (en torno al 88%) del *Landsbyggefonden* (Fondo Nacional de Construcción), una institución independiente, que recibe cada cuatro años financiación del parlamento; el otro el 10% procede de préstamos blandos sin intereses de la ciudad por un plazo de 50 años y el 2% restante proviene de los alquileres de los inquilinos.

La Ley de Alquileres danesa (*Danish Rent Act*) ofrece a los inquilinos una sólida protección legal mediante el control de alquileres y frente a los procedimientos de desalojo. No obstante, la liberalización del sector también ha tenido consecuencias sobre los alquileres y actualmente su modelo de fijación de precios ha acabado con su carácter universal, ya que ahora se calculan, en parte, en función de los costes de construcción y del precio del suelo. Por ello, las viviendas sociales nuevas tienen una renta casi igual a la de los edificios nuevos en el mercado de alquiler privado, especialmente en las principales ciudades de Dinamarca y sus alrededores.

La **Constitución**<sup>51</sup> de **Suecia**, establece en su artículo 2 el derecho a la vivienda, el empleo y la educación, que deberán ser garantizadas por los poderes públicos.

A pesar del llamado “Programa sueco del Millón de viviendas” (*Miljonprogrammet*) –una iniciativa audaz y controvertida para la construcción de vivienda pública a gran escala implementada por el gobierno sueco entre 1965 y 1974 para abordar la escasez de viviendas del país y proporcionar viviendas asequibles y de alta calidad a todos los ciudadanos mediante la construcción de un millón de nuevas viviendas–, en la actualidad, el mercado inmobiliario sueco sigue caracterizándose por una alta demanda y una oferta muy limitada.

De hecho, y a pesar del importante peso de la vivienda social –dirigida no solo a los colectivos más desfavorecidos, sino al conjunto de la población, independientemente de su origen social, económico, étnico o de otro tipo–, las viviendas públicas representan una proporción cada vez menor del parque total de viviendas, que pasaron de suponer el 23 % en 1990 a, aproximadamente, el 18 % en 2016. De hecho, el segmento más grande del mercado inmobiliario sueco es el de propiedad privada, que representa algo más del 40%.

El Gobierno, para paliar el déficit de viviendas – que se estima en 160.000 viviendas a nivel nacional– está interviniendo en el mercado con una serie de medidas tales como los incentivos fiscales a las empresas constructoras, la reducción de la burocracia o con subvenciones a la construcción de viviendas de alquiler y para estudiantes.

<sup>51</sup> *The Instrument of Government (1974:152) Up to and including Swedish Code of Statutes (SFS) 2022:1600*

## EL DERECHO A LA VIVIENDA

También está llevando a cabo políticas de **control de alquileres** más favorables para los inquilinos. En Suecia, los precios de los alquileres se establecen anualmente mediante negociaciones entre los propietarios y los inquilinos de forma individual o entre los propietarios y el sindicato representantes de los inquilinos, la **Unión Sueca de Inquilinos**.

Los precios de los alquileres privados –que suponen algo menos del 20% del parque inmobiliario del país– suelen determinarse mediante procesos similares, no muy bien aceptados por los operadores privados, que con estas políticas se ven obligados a cobrar alquileres inferiores a los del mercado y, además, sin contar con la ayuda financiera de los municipios para cubrir gastos.

El hecho de que el 46 % de todos los arrendatarios lo sean de una vivienda perteneciente a una empresa pública, pone de relieve la importancia que sigue teniendo la vivienda pública en este país.

Otra de las medidas adoptadas es la concesión de **subsidios para la vivienda**, dirigidos a personas con bajos ingresos. Estos subsidios están financiados por el Gobierno central y administrados por la Agencia Sueca de Seguridad Social. Existen tres tipos de subsidios diferentes: uno para pensionistas, otro para jóvenes y, el último, para hogares con niños.

*The Swedish National Audit Office*, en un **informe** dirigido al Parlamento (*Riksdag*) en 2024, que evaluaba los resultados de la política de subsidios a la vivienda, reconocía que, aunque la pobreza absoluta entre los hogares con hijos que reciben subsidios de vivienda había disminuido, la calidad de estas viviendas seguía siendo inferior y también que había aumentado la tasa de hacinamiento en los hogares que la reciben.

En **Finlandia**, que afronta también el problema de la escasez y los altos costes de la vivienda, especialmente en las grandes ciudades, la **Constitución**, en su capítulo 2, sección 19, establece que los poderes públicos promoverán el derecho de toda persona a la vivienda.

El mercado inmobiliario<sup>52</sup> en este país cuenta con una alta tasa de vivienda en propiedad –en torno al 60%– y un menor peso de las viviendas sociales –aproximadamente un 12%– y de los pisos en régimen de alquiler (23%).

A pesar de la importancia de las viviendas en propiedad, el Estado, en estrecha colaboración con los municipios desempeña un papel muy importante para complementar el funcionamiento del mercado. Así, mediante los denominados **Acuerdos MAL**, entre el Estado y las siete regiones urbanas más grandes: Helsinki, Turku, Tampere, Oulu, Jyväskylä, Kuopio y Lahti se ha diseñado una política urbanística sostenible sobre el uso del suelo, la vivienda y el transporte con el objetivo de mejorar el funcionamiento y la competitividad de las regiones urbanas y garantizar un desarrollo equilibrado de los municipios para los próximos años.

Gracias a estos acuerdos se están construyendo viviendas de protección oficial para hogares con bajos ingresos –de hecho, el 40% de las viviendas de alquiler son de protección oficial–, así como subsidios y ayudas tanto para inquilinos como propietarios.

<sup>52</sup> *Finnish Housing Policy and Role of the State. Ministry of the Environment The Built Environment Department. 14.08.2023.*

## EL DERECHO A LA VIVIENDA

Para implementar esta política estatal de construcción de viviendas subvencionadas por el Estado, se ha creado el *Centre for State-Subsidised Housing Construction*, que ha comenzado a operar en marzo de 2025.

De acuerdo con la ley de alquileres, la fijación del precio de la renta es libre y se basa en lo acordado entre las partes. Sin embargo, si el alquiler es excesivamente alto, puede ajustarse judicialmente. En el caso de las viviendas sociales, el alquiler está regulado y puede cubrir únicamente los costes<sup>53</sup>

**Noruega** fue el primer país nórdico en liberalizar el mercado de la vivienda en la década de 1980 y destaca entre los países nórdicos por el peso de la vivienda privada frente al predominio de las viviendas sociales y cooperativas de Dinamarca o Suecia. En 2021, el 62,8 % de los hogares noruegos eran propietarios de su vivienda, el 13,6 % participaba en una cooperativa o empresa de vivienda y el 23,6 % en régimen de alquiler.

En lugar de apoyar la construcción de viviendas sociales, que siguen siendo escasas, el gobierno noruego ha orientado sus políticas a subvencionar a las personas desfavorecidas. La asignación municipal de viviendas sociales está sujeta a rigurosos controles y medidas destinadas a garantizar que solo los grupos más desfavorecidos tengan acceso a este recurso escaso.

### La situación en el Reino Unido e Irlanda

Tras la Segunda Guerra Mundial, y al igual que el resto de los países europeos, el **Reino Unido** hizo frente a la grave crisis de vivienda aprobando en 1949 la *Housing Act*, una ley que sentaría las bases de la política de vivienda británica para las décadas siguientes. Esta ley abordó la escasez habitacional mediante incentivos y subvenciones a las autoridades locales para la construcción de viviendas sociales —que durante años constituyeron un pilar fundamental del mercado inmobiliario del país—, así como para la rehabilitación de las viviendas ya existentes.

Gracias a estas políticas, entre 1945 y 1955 se construyeron aproximadamente un millón de viviendas nuevas, lo que permitió mitigar los efectos más graves de la crisis. A finales de la década de 1970, cerca de un tercio de los hogares del Reino Unido residía en viviendas sociales.

En 1980, el gobierno conservador de Margaret Thatcher transformó radicalmente el panorama de la vivienda pública con la aprobación de la *Housing Act 1980*. Esta ley, conocida por establecer el llamado *Right to Buy* (Derecho a compra), permitió a los inquilinos de viviendas sociales en Inglaterra y Gales adquirir sus hogares a precios reducidos, siempre que cumplieran ciertos requisitos. Escocia adoptaría una legislación similar ese mismo año.

<sup>53</sup> *Rented housing legislation. Interest subsidies and guarantees. Ministry of Environment (web)*

## EL DERECHO A LA VIVIENDA

El objetivo de esta medida era fomentar la compra de viviendas y reducir el gasto público en mantenimiento. Pero lo cierto es que, aunque logró aumentar las tasas de propiedad inmobiliaria, también provocó una significativa disminución del parque de viviendas sociales, lo que contribuiría a una escasez estructural de viviendas en las décadas posteriores. A pesar de ello, una proporción importante de la población del Reino Unido sigue residiendo en viviendas sociales: en 2024, aproximadamente el 17 % de los hogares británicos se encontraba en esta situación.

La *Housing Act 1988*, centrada en el mercado privado de alquiler, transformaría aún más el sector inmobiliario. La ley desreguló el sector para hacerlo más atractivo para los inversores y otorgó mayores derechos a los propietarios. Entre otras medidas, introdujo los *assured shorthold tenancies* (contratos de arrendamiento a corto plazo garantizados), que ofrecían más flexibilidad en la fijación de rentas y permitían a los propietarios rescindir los contratos tras un periodo determinado, con el debido preaviso y sin necesidad de justificar la causa del desalojo.

No obstante, durante las décadas de 1990 y 2000, las asociaciones de vivienda continuaron construyendo viviendas destinadas al alquiler social. Tras la *Housing Act de 1988*, que flexibilizó las restricciones de financiación, estas asociaciones tuvieron que recurrir a fuentes privadas para complementar la inversión pública.

Sin embargo, la construcción de viviendas no logró seguir el ritmo de la creciente demanda, lo que provocó un fuerte aumento en los precios del mercado. La crisis financiera de 2008 agravaría aún más la situación al dificultar el acceso a las hipotecas, lo que se tradujo en una caída de la compra de viviendas y un crecimiento sostenido del alquiler privado.

En la última década se han aprobado varias leyes centradas en la **regulación del mercado del alquiler** y las relaciones entre arrendadores e inquilinos. La *Deregulation Act 2015*, cuyo objetivo era simplificar y reducir la carga normativa en diversos sectores, y entre ellos la vivienda, introdujo garantías adicionales para los inquilinos, estandarizando los procedimientos de desalojo con el objetivo de prevenir los desalojos por represalia, es decir, aquellos motivados por quejas sobre el estado de la propiedad. La ley exigía que los contratos de arrendamiento especificaran claramente el importe del alquiler, el calendario de pagos, la duración del contrato y las obligaciones de mantenimiento.

En esta misma línea de protección a los inquilinos, en 2019 se aprobó la *Tenant Fees Act*, que prohibió la mayoría de las tasas cobradas a los arrendatarios –como las relacionadas con las visitas a propiedades, la obtención de referencias o la renovación de contratos–. Además, la ley estableció límites a los depósitos de alquiler, con el fin de hacer el mercado más accesible y transparente.

Más recientemente, en 2024, se aprobó la *Leasehold and Freehold Reform Act (LFRA)*, una legislación que mejora de forma significativa los derechos de los arrendatarios en Inglaterra y Gales, especialmente en lo relativo a la ampliación de los contratos de arrendamiento y la posibilidad de adquirir la propiedad de la vivienda. Aunque la ley ya está en vigor, muchas de sus disposiciones aún no han entrado en vigor ya que necesitan un desarrollo normativo (legislación secundaria). El actual gobierno laborista se ha comprometido a implementar estas reformas "lo más rápidamente posible", si bien ha reconocido "la complejidad de la tarea y la importancia de hacer las cosas bien".

## EL DERECHO A LA VIVIENDA

Dado que la vivienda es competencia de los Estados, la salida del Reino Unido de la UE no trajo cambios normativos significativos en esta materia. No obstante, el Brexit sí ha tenido un impacto indirecto en el mercado inmobiliario. La incertidumbre que generó inicialmente provocó fluctuaciones en los precios, y la reducción de la inmigración tras el fin de la libre circulación afectó tanto a la oferta de mano de obra como al ritmo de construcción y disponibilidad de vivienda.

Actualmente, la necesidad de vivienda asequible es un problema urgente, como en muchos otros países. Un **estudio** elaborado por la *National Housing Federation* en 2019 estimaba que, para cubrir la demanda de vivienda en Inglaterra durante la década 2021-2031, sería necesario construir unas 145.000.

**Datos más recientes** del Gobierno evidenciaban que 1,3 millones de hogares se encuentran en lista de espera para acceder a una vivienda social y que un número récord de familias —incluidos 160.000 niños— viven actualmente en alojamientos temporales.

Para hacer frente a esta crisis, en diciembre de 2024, el Gobierno anunció la renovación del ***National Planning Policy Framework (NPPF)*** con el objetivo de construir 1,5 millones de viviendas en los próximos cinco años. El NPPF es un documento central, ya que establece las políticas de planificación gubernamentales, intentando mantener un equilibrio entre crecimiento económico, protección ambiental e infraestructuras, incluida la vivienda.

El NPPF constituye el marco para que las autoridades locales elaboren sus propios planes urbanísticos, de acuerdo con las necesidades de sus comunidades. Además, se han establecido objetivos de construcción obligatorios para aquellas zonas con mayores dificultades de acceso a la vivienda, instando a los ayuntamientos a acelerar los procesos de planificación y aprobación de proyectos para incrementar el ritmo de construcción.

Como parte de este esfuerzo, el Gobierno presentó en diciembre de 2024 su ambicioso ***Plan for Change***, que incluye la creación de un nuevo banco público de vivienda, el ***National Housing Bank***, subsidiario de ***Homes England***, la agencia nacional de vivienda. Esta entidad podrá emitir garantías gubernamentales directamente, y contará con mayor autonomía y flexibilidad para realizar inversiones a largo plazo con el objetivo de facilitar un entorno estable y seguro para promotores e inversores del sector privado, permitiendo así concretar proyectos habitacionales a gran escala.

En un esfuerzo adicional por aumentar la oferta de vivienda, el Gobierno británico anunció también un **plan de inversión** de 39.000 millones de libras (más de 46.000 millones de euros) para comprar viviendas vacías y construir 300.000 viviendas sociales y asequibles, destinando al menos el 60% al alquiler social. Con ello, el Gobierno pretende también impulsar el sector de la construcción, fuertemente afectado por la inflación y la escasez de mano de obra.

En conjunto, estas medidas reflejan una renovada voluntad política para abordar de manera estructural el problema de la vivienda en el Reino Unido, reforzando el papel del Estado como facilitador y coordinador de una respuesta efectiva frente a uno de los desafíos sociales más apremiantes de la actualidad.

La mayoría de los expertos coinciden en señalar que el grave problema de la vivienda que enfrenta **Irlanda** comenzó alrededor del año 2007, en los últimos años de lo que se denominó el “Tigre Celta”.

## EL DERECHO A LA VIVIENDA

El período del Tigre Celta hace referencia a una etapa de crecimiento económico extraordinario que experimentó Irlanda desde mediados de la década de 1990 hasta finales de la del 2000. Durante esos años, el país registró altas tasas de crecimiento del PIB, un aumento considerable del empleo y una significativa atracción de inversión extranjera, que transformaron Irlanda, que paso de ser una de las naciones más pobres de la UE a una de las más ricas en términos de PIB per cápita.

Sin embargo, según el Banco Central de Irlanda (BCI)<sup>54</sup>, este crecimiento económico generó una volatilidad excepcional en el mercado inmobiliario durante más de dos décadas. La expansión fue impulsada por una relajación insostenible de las condiciones crediticias y prácticas imprudentes por parte de las instituciones financieras, lo que desembocó en hipotecas inasequibles, sobreendeudamiento y, finalmente, en la pérdida de numerosas viviendas familiares.

Durante ese período de bonanza, también se produjo un cambio fundamental en el concepto de acceso a la vivienda: se transitó desde un modelo basado en la provisión de vivienda pública hacia una privatización de facto del mercado inmobiliario. Se instauró una cultura de propiedad de la vivienda "a cualquier precio" y el Estado reducía drásticamente la construcción de viviendas sociales.

Con el estallido de la crisis financiera mundial, entre 2007 y 2013, se produjo una fuerte contracción del crédito y una morosidad hipotecaria generalizada. Desde entonces, y durante la última década, los precios de la vivienda y de los alquileres han aumentado de forma constante en relación con los ingresos, lo que ha perpetuado una grave crisis inmobiliaria, caracterizada por una notable escasez de viviendas tanto para la compra como para el alquiler.

De acuerdo con el BCI, la oferta de viviendas no ha logrado seguir el ritmo del crecimiento de la demanda, que ha sido impulsada principalmente por un aumento de la población más rápido de lo previsto en las proyecciones de 2018. En comparación con la zona euro en su conjunto, la magnitud de esta escasez en Irlanda resulta especialmente preocupante. Desde 2010, la producción de vivienda como porcentaje de la renta nacional ha sido inferior al 5% y se ha mantenido por debajo de la media europea, reflejando los efectos persistentes de la crisis financiera.

El número de personas sin hogar también es alarmantemente alto y sigue en aumento. En marzo de 2023, más de 11.754 personas estaban registradas oficialmente como personas sin hogar, aunque otras estimaciones sugieren que la cifra real podría ser aún mayor.

Más allá de los desequilibrios entre oferta y demanda, existen otros factores que han agravado esta situación. El sector de la construcción es uno de ellos, que afronta no sólo la escasez de mano de obra cualificada, sino también un aumento en los costes de materiales y de mayores exigencias regulatorias, todos ellos factores que han encarecido la construcción de nuevas propiedades a precios asequibles.

En 2021, el Gobierno lanzó un plan plurianual titulado *Housing for All: A New Housing Plan for Ireland*, en el cual se estimaba que el país necesitaría construir una media de 33.000 viviendas nuevas por año entre 2021 y 2030 para cubrir las necesidades habitacionales de la población. El plan incluía una serie de medidas a implementar por el Gobierno, las autoridades locales y diversos organismos estatales y privados.

<sup>54</sup> *Economic policy issues in the Irish housing market. Central Bank of Ireland. Signed Article QB3 – September 2024*

## EL DERECHO A LA VIVIENDA

Paralelamente a la adopción de estas medidas, la crisis habitacional desencadenó un **movimiento social** que exigía la celebración de un **referéndum** para incorporar el **derecho constitucional a una vivienda adecuada**, que actualmente no está reconocido en la Constitución de Irlanda, que sí protege en los **artículos 40.3 y 43** el derecho a la propiedad privada —si bien el artículo 43 establece que este derecho debe ejercerse en armonía con las exigencias del bien común—<sup>55</sup>.

Para **los defensores de la reforma**, si Irlanda, al igual que otros países del entorno, incorporaba el derecho a la vivienda en la Constitución, se eliminaría cualquier duda sobre la posibilidad de restringir los derechos de propiedad cuando fuera necesario para garantizar el acceso a una vivienda digna, asequible y segura para toda la población. Argumentaban también que la protección constitucional del derecho a la propiedad había limitado enormemente la capacidad del Parlamento para adoptar medidas frente a la crisis, señalando como prueba el hecho de que entre 2009 y 2019 se presentaron al menos trece proyectos de ley para abordar el problema y que todos ellos fueron rechazados por el Gobierno de turno con base en objeciones constitucionales.

En diciembre de 2021 se creó una Comisión de vivienda con el mandato de analizar el sistema habitacional del país y formular recomendaciones a largo plazo. Su **informe final** fue publicado en 2024, tras dos años de trabajo, e incluyó 83 recomendaciones y cientos de acciones específicas, muchas de ellas ya contempladas en el plan *Housing for All*.

Entre las tareas de la Comisión también figuraba la de formular una recomendación sobre la posible celebración de un referéndum para introducir el derecho a la vivienda en la Constitución. Los informes presentados por **los partidarios** (sector mayoritario) y **los detractores** de la inclusión de este derecho y, en consecuencia, de la celebración del referéndum reflejan la complejidad del debate constitucional.

El sector mayoritario propuso la inclusión de un **nuevo artículo 40A** en el que el Estado garantizaría el derecho de toda persona a acceder a una vivienda adecuada y de esta reforma se corregiría la percepción, muy extendida entre legisladores y funcionarios, de la existencia de obstáculos constitucionales para abordar la crisis.

En cambio, el sector minoritario consideró que no existen barreras constitucionales reales para que el Gobierno implemente políticas efectivas de vivienda. Como ejemplo, mencionan las medidas extraordinarias adoptadas durante la pandemia de COVID-19 —como la congelación de alquileres o la prohibición temporal de desahucios— que demostraron que el marco constitucional vigente permite una significativa flexibilidad para restringir los derechos de propiedad en beneficio del interés público.

Asimismo, sostienen que incluir un derecho individual a la vivienda en la Constitución podría generar expectativas irreales, dado que el Estado no está en condiciones de garantizar una vivienda adecuada para todos sus ciudadanos, dadas las complejidades estructurales y económicas del problema.

---

<sup>55</sup> *Constitutional Right to Housing – An Unanswered Call*. Hilary Hogan BL Member of the Law Library. The Bar of Ireland. 28 May 2025

## EL DERECHO A LA VIVIENDA

Tras la pandemia, el impulso político y social hacia la reforma constitucional ha perdido fuerza. Incluso sin un referéndum, la percepción de que los derechos de propiedad son un obstáculo insalvable para abordar la crisis de la vivienda parece haberse debilitado. De hecho, el referéndum sobre la vivienda no fue incluido en el **Programa de Gobierno de 2025** y hasta la fecha no se han adoptado medidas para implementar las recomendaciones del informe mayoritario de la Comisión de Vivienda.

Podemos concluir diciendo que la crisis de la vivienda en Europa es un problema complejo, estructural y de largo plazo, que no se debe a una sola causa, sino a una combinación de factores que interactúan y se retroalimentan.

Por un lado, **la demanda ha superado ampliamente la oferta real de viviendas**, ya que la construcción de nuevas viviendas está muy por debajo de las necesidades reales (en países clave, solo se construye entre el 50 y el 70% de las necesarias). Aunque muchos gobiernos han hecho y siguen haciendo esfuerzos importantes, el ritmo de construcción sigue siendo insuficiente. Las trabas administrativas, los costes elevados o la escasez de suelo, son otros que factores dificultan la creación de nuevas viviendas.

Este déficit ha producido a su vez un **incremento de los precios**, tanto de compra como de alquiler, lo que genera una situación de **asequibilidad crítica para amplios sectores de la población**, ya que la crisis no afecta a todos por igual. Los grupos más vulnerables (jóvenes, personas con bajos ingresos, inmigrantes) enfrentan un acceso cada vez más difícil a una vivienda digna.

A esto habría que añadir **el impacto del turismo y la especulación** que ha transformado muchas viviendas que antes eran residenciales en pisos turísticos, reduciendo aún más la oferta—con fenómenos como el de la gentrificación y la expulsión de residentes de muchas zonas urbanas—y presionando al alza los precios.

No obstante, hay algunos países y ciudades que han aplicado soluciones innovadoras, como es el caso de los alquileres y la vivienda pública en **Viena**, que gracias a la fuerte inversión pública en vivienda social y una política rigurosa de control de rentas y de protección del inquilino, ha sido capaz de combinar asequibilidad, estabilidad y calidad. En Viena, la proporción de inquilinos alcanza el 75 %. Según el **Banco Europeo de Inversiones (BEI)**, esta alta prevalencia del alquiler no es un indicio de un fallo del mercado ni es fruto de la casualidad, sino que es el resultado de una política deliberada que sigue contando con un fuerte apoyo de las autoridades nacionales y regionales, destinada a priorizar el acceso a una vivienda de calidad.

La UE está jugando un rol cada vez más activo, no solo a nivel normativo y de financiación, sino como coordinador de buenas prácticas y generador de un marco común que reconoce el acceso a la vivienda digna como un derecho fundamental. La creación de un **Comisario de Vivienda** y los fondos dedicados reflejan un compromiso que deberá traducirse en acciones concretas en los próximos años.

La presión demográfica, el cambio climático y las dinámicas económicas globales harán que la crisis de vivienda no desaparezca por sí sola. Se requiere de un enfoque integral y una coordinación de los poderes públicos que combine un incremento de la oferta de vivienda social y asequible con regulaciones efectivas para controlar precios y evitar abusos; mayores restricciones y control de los alquileres turísticos; programas para la rehabilitación y eficiencia energética del parque existente, así como políticas sociales para acompañar a los colectivos más vulnerables.

**DEPARTAMENTO DE DOCUMENTACIÓN**

**[documentación.secretaria@congreso.es](mailto:documentación.secretaria@congreso.es)**

**913906765**

