Acceso al derecho humano a una vivienda adecuada en el Estado español durante la emergencia humanitaria y sanitaria de la COVID-19

Sonia Lacalle Álvarez, jurista experta en derecho a la energía y vivienda

Sonia Olea Ferreras, jurista experta en derechos humanos

Los Estados se han comprometido ante la comunidad internacional a invertir el máximo de sus recursos disponibles en el desarrollo progresivo e ininterrumpido de los derechos humanos contenidos en los tratados internacionales ratificados por ellos mismos. La pandemia COVID-19 ha sido una oportunidad para demostrar que es posible.

1.- INTRODUCCIÓN

En marzo de 2019, justo un año antes del inicio del estado de alarma provocado por la pandemia COVID-19, se publicaba la última gran reforma relativa a vivienda que, en palabras del Ministro de Fomento[1] contenía medidas ineludibles para afrontar urgentemente las siguientes realidades:

(i) la situación de **vulnerabilidad económica de familias y hogares** que destinan más del 40 por 100 de sus ingresos al pago del alquiler; (ii) el **incremento de los precios del**

alquiler motivado, entre otros factores, por el fenómeno del alquiler turístico de viviendas, especialmente sensible en determinadas zonas del territorio nacional; (iii) la **escasez del parque de vivienda social**; (iv) el **aumento del número de desahucios vinculados a los contratos de alquiler,** que contrasta con la reducción progresiva de lanzamientos derivados de ejecuciones hipotecarias; y (v) **deficiencias en materia de accesibilidad** que sufren personas discapacitadas y mayores.

El *Real Decreto-ley 7/2019, de 1 de marzo, de medidas urgentes en materia de vivienda y alquiler*[2] fue recurrido por el Grupo Parlamentario Popular ante el Tribunal Constitucional, al considerar que no se acreditaba la "extraordinaria y urgente necesidad" de los cinco motivos dados por el Gobierno para su aprobación (por cierto, ratificada posteriormente in extremis el 3 de abril de ese mismo año por la Diputación Permanente del Congreso y con la memoria en el recuerdo del voto en contra tres meses antes del Grupo Parlamentario Unidos Podemos, que provocó una nueva tramitación de la misma norma):

- **la dificultad de acceso a la vivienda en régimen de alquiler**; (2) **el desigual y heterogéneo comportamiento del mercado de alquiler de viviendas** como consecuencia de los alquileres turísticos; (3) **la escasez de vivienda social**; (4) el **aumento del número de desahucios vinculados a contratos de alquiler**; y finalmente (5) la **existencia de deficiencias en las viviendas** en materia de discapacidad y movilidad reducida.

La STC 14/2020[3] estableció que no se había negado la existencia de dichas realidades, sino que el cuestionamiento estaba en apreciar su importancia y la necesidad de una urgente intervención o no. Siendo esto último una valoración política que el TC no podía enjuiciar; dictaminó por tanto que el Gobierno no creó una situación *artificial* o *ad hoc* de urgencia.

Así, como venía sucediéndose desde 2008[4], una nueva normativa intentaba dar respuesta a la situación de *crisis residencial* o *emergencia habitacional* que azotaba a cientos de miles de familias y personas en nuestro Estado. Evidenciado también para la sociedad entera días antes del comienzo de la terrible crisis sanitaria, social y económica de la COVID-19. Crisis ante la que, casi la totalidad de países, respondieron de la misma forma: ordenando el confinamiento en los lugares de residencia. La vivienda, como se repitió durante días en todos los foros (parlamento, hogares, redes sociales, televisiones…) se convertía en la primera línea de defensa ante una enfermedad pandémica, nueva y sin previsión alguna de tratamiento o confrontación. Leilani Farha, ex relatora de Naciones Unidas para una vivienda adecuada ya lo puso de máxima relevancia[5] el 18 de marzo: ***Housing, the front line defence against the COVID-19 outbreak***.

2.- MARCO LEGISLATIVO SOBRE VIVIENDA Y DERECHO A LA ENERGÍA DURANTE EL ESTADO DE ALARMA

Desde la declaración del estado de alarma, el 14 de marzo de 2020, la primera norma que articuló medidas de apoyo a familias y colectivos vulnerables en materia de vivienda fue el *Real Decreto-ley**[6]** 8/2020, de 17 de marzo, de medidas urgentes extraordinarias para hacer frente al impacto económico y social del COVID-19*. En la exposición de motivos de dicha norma se establecía que la misma se dictaba partiendo de la experiencia acumulada tras la crisis financiera de 2008 y por ello, los únicos mecanismos que se regularon en ese primer momento para evitar la exclusión residencial se centraron en la en la **protección de los deudores hipotecarios**.

El mencionado Real Decreto-ley 8/2020 reguló la protección a los deudores hipotecarios mediante la posibilidad de solicitar moratorias en el pago de la hipoteca por un plazo de 3 meses a contar desde su entrada en vigor, plazo que se amplió

posteriormente hasta el 29 de septiembre de 2020. La moratoria conllevaba la suspensión de la deuda hipotecaria durante el plazo estipulado y la inaplicación de la cláusula de vencimiento anticipado, del devengo de intereses y de la aplicación de intereses de demora.

Cuatro meses después de finalizar el plazo para acogerse a la moratoria hipotecaria y ante la persistencia de la crisis sanitaria del COVID-19, en fecha 3 de febrero de 2021 se publicó en el BOE el *Real Decreto-ley[7] 3/2021, de 2 de febrero, por el que se adoptan medidas para la reducción de la brecha de género y otras materias en los ámbitos de la Seguridad Social y económico*. Dicha norma, con la finalidad de garantizar la suficiencia de recursos de familias y autónomos, ha ampliado el plazo para solicitar moratoria en el pago de la financiación hipotecaria hasta el 30 de marzo de 2021.

En materia de alquiler, con fecha 1 de abril de 2020 se publicó en el BOE el *Real Decreto-ley[8] 11/2020, de 31 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes complementarias en el ámbito social y económico para hacer frente al COVID-19* que regulaba un nuevo **paquete de medidas para apoyar a las familias y colectivos más vulnerables que habían visto afectados sus ingresos y su capacidad para hacer frente a los gastos necesarios para el mantenimiento de sus hogares en los supuestos de alquiler de vivienda habitual**. Por un lado, se reguló una prórroga extraordinaria de los contratos de alquiler de vivienda habitual cuyo plazo finalizara en el periodo de pandemia y a la que se podían acoger todas las personas con independencia de su situación económica. Durante el **plazo de prórroga extraordinaria**, fijado en 6 meses, se seguían aplicando los mismo términos y condiciones que los establecidos en el contrato originario. El plazo para solicitar la prórroga extraordinaria de contratos de alquiler se ha ampliado posteriormente hasta el 9 de mayo de 2021.

En segundo lugar, la otra medida relacionada con el alquiler y a la que solo podían acogerse las personas arrendatarias en

situación de vulnerabilidad sobrevenida era el **aplazamiento temporal y extraordinario del pago de la renta de alquiler**. A este respecto, el arrendatario en situación vulnerable podía solicitar a la propietaria de la vivienda alquilada, siempre que esta fuera empresa o entidad pública de vivienda o un gran tenedor de vivienda (entendiendo como tal a las personas físicas o jurídicas titulares de más de 10 inmuebles o de una superficie construida de más de 1.500 m2), un aplazamiento temporal del pago de la renta o una reducción del 50% de la renta durante el tiempo que durase el estado de alarma.

Diferente solución se daba en los supuestos en los que la propietaria de la vivienda arrendada fuera un pequeño tenedor. En ese caso, la arrendataria podía solicitar el aplazamiento temporal y extraordinario del pago de la renta y si las partes no llegaban a ningún acuerdo podía acceder a las ayudas transitorias de financiación aprobadas en virtud de la Orden TMA[9]/378/2020, de 30 de abril. Esas ayudas, que eran concedidas por entidades de crédito, y contaban con total cobertura mediante aval del Estado tenían un carácter finalista y debían destinare al pago del alquiler. El importe del préstamo era el correspondiente al pago de 6 mensualidades y no devengaban gastos ni intereses para el solicitante.

Pero pese a las medidas adoptadas en el Real Decreto-ley 11/2020, que en algunos casos pudieron suponer una ayuda para aliviar la carga de algunas familias, en muchos otros casos no han servido para evitar generar deudas por impagos relacionados con la vivienda. En esos casos, la mencionada norma introducía un **periodo de suspensión del procedimiento de desahucio y de los lanzamientos por impago de rentas o finalización de contrato hasta la finalización del estado de alarma cuando esos procedimientos afectaban a arrendatarios vulnerables que carecían de alternativa habitacional**.

El más reciente *Real Decreto-ley**[10]** 37/2020, de 22 de diciembre, de medidas urgentes para hacer frente a las situaciones de vulnerabilidad social y económica en el ámbito*

de la vivienda y en materia de transportes ha introducido importantes mejoras de carácter jurídico y social en los procedimientos de desahucio de vivienda habitual. Por un lado, regula la posibilidad de que la persona arrendataria pueda instar un incidente de suspensión extraordinaria de desahucio o lanzamiento por encontrarse en una situación de vulnerabilidad económica que le imposibilite encontrar una alternativa habitacional. Esa vulnerabilidad económica puede derivar o no de los efectos de la COVID-19.

Por primera vez desde el estallido de la pandemia dejan de vincularse las situaciones de vulnerabilidad sobrevenida como requisito para poder acogerse a las medidas protectoras de los Reales Decretos leyes mencionados, extendiendo sus efectos a todas las situaciones de vulnerabilidad económica, con independencia del origen de esa vulnerabilidad.

Por otro lado, la suspensión de los desahucios y de los lanzamientos de personas y familias en situación de vulnerabilidad económica sin alternativa habitacional, **se extiende a los supuestos de vivienda cedida en precario y de vivienda ocupadas sin título habilitante. Esta medida supone una auténtica novedad en la legislación española.** Tanto en los supuestos de impago de rentas o finalización del plazo del arrendamiento como en el caso de ocupación de vivienda en precario o sin título habilitante, la suspensión del desahucio o lanzamiento se extiende hasta el 9 de mayo de 2021, fecha de finalización actual del estado de alarma.

En cuanto al derecho a la energía, al agua y a internet, el Real Decreto ley 8/2020 introdujo **por primera vez en la normativa española la calificación del sistema de comunicaciones como un servicio universal**; la apuesta por el teletrabajo configurado como un instrumento para poder conjugar las necesarias medidas de aislamiento y contención en la propagación del virus y al mismo tiempo, para poder garantizar la continuidad en el ejercicio de numerosas actividades empresariales y económicas, dio lugar a la

prohibición de la suspensión del servicio de comunicaciones electrónicas.

Las medidas de confinamiento y restricciones a la movilidad han supuesto la estancia ininterrumpida en el domicilio por parte de toda la población. A este respecto, el primer Real Decreto ley 8/2020, reguló la prohibición del corte de los suministros de agua, luz y gas cuando el titular del suministro tuviera la condición de consumidor vulnerable, vulnerable severo o en riesgo de exclusión social. Pero atendiendo a la dimensión del problema, el Real Decreto-ley 11/2020, dictado con posterioridad reguló de forma excepcional y mientras estuviera en vigor el estado de alarma la prohibición universal de la suspensión del suministro de energía eléctrica, gas natural y agua a todos los consumidores personas físicas en su vivienda habitual. Esa prohibición se amplió hasta el 30 de septiembre de 2020. **Entre esa fecha y el 24 de diciembre de 2020, fecha de publicación y entrada en vigor del Real Decreto ley 37/2020, en pleno invierno, se produjeron cortes de suministros a personas y familias vulnerables.** Desde ese 24 de diciembre de 2020 y hasta el 9 de mayo de 2021, fecha de finalización del estado de alarma se vuelve a limitar la suspensión del suministro de agua, gas natural y electricidad a los consumidores vulnerables, vulnerables severos y en riesgo de exclusión social.

Pese a la prohibición del corte de suministros básicos de agua, energía eléctrica y gas natural a consumidores vulnerables, **no hay regulación ni previsión alguna sobre qué pasará con las deudas generadas** por el consumo domésticos de esos suministros básicos durante los meses de confinamiento para los consumidores vulnerables, vulnerables severos y en riesgo de exclusión social.

También ha sido objeto de nueva regulación el bono social eléctrico, una rebaja del 25% o del 40% de la factura de la luz de la que pueden beneficiarse consumidores vulnerables, vulnerables severos y en riesgo de exclusión social cuya

duración, de 2 años ha sido prorrogada de forma automática y los requisitos subjetivos para solicitarlo se han ampliado a aquellas personas que han sufrido directamente las consecuencias de la crisis del coronavirus.

3.- ¿Y PARA LAS PERSONAS Y FAMILIAS EN SITUACIÓN DE VULNERABILIDAD Y EXCLUSIÓN?

Como hemos visto en el apartado anterior, desde la aprobación (el 10 de marzo de 2020) de las primeras medidas sociales ante la crisis sanitaria y humanitaria que aún hoy está viviendo nuestro Estado por la COVID-19, fueron incluidas entre ellas las relacionadas con la prevención de la pérdida y el mantenimiento del hogar, de la vivienda.

Tanto en propiedad como alquilada, y siempre con el requisito de vulnerabilidad-precariedad económica y social sobrevenida por causa de la pandemia. Incluyendo, en el caso de aquellos desahucios donde se cumplieran ambos requisitos, el que, además la parte propietaria no se encontrara en situación también de vulnerabilidad social o económica sobrevenida. En caso de ser así, el juzgador debía ponderar la oportunidad o no de la suspensión del desalojo (cuestión distinta fue que, en la práctica, la suspensión de la actividad judicial provocó la paralización de todos los desahucios *de hecho*).

Solo dos de las medidas han llegado a ser universales, independientemente de la situación sobrevenida de vulnerabilidad social o económica: la prórroga automática del contrato de alquiler que vencía de forma inmediata y la suspensión de los cortes de energía, agua e internet.

Desde marzo y hasta diciembre de 2020, la sociedad civil y las entidades sociales, apelando a la situación de grave *crisis residencial* previa a la COVID-19, no cesaron en su labor de incidencia política, **presentando de forma continua propuestas legislativas en dos sentidos:**

- La inclusión, como beneficiarias de las medidas sociales y económicas, de las personas y familias que podían **acreditar una vulnerabilidad estructural** (existente de forma previa a la pandemia y profundizada y elevada exponencialmente durante la misma).
- **La inclusión de otras formas de uso y disfrute de la vivienda**, no solo la propiedad y el alquiler (habitaciones, cesiones, uso sin título legal…).

Se trataba, como ya fundamentaban los primeros Reales Decreto-ley 8/2020 y 11/2020, de dar respuesta a las situaciones de posible pérdida de vivienda y de protección en el ámbito energético y de suministro de agua; muy especialmente, en evitar que las personas tuvieran que dejar su vivienda o que vivieran en las mismas sin las adecuadas condiciones de dignidad humana.

Hasta diciembre de 2020 y enero de 2021, con los Reales Decreto-ley 37/2020 y 2/2021, no se introdujeron dichas modificaciones: tanto la consideración como posibles beneficiarias de las medidas sociales y económicas las personas y familias que **acreditaran su situación de vulnerabilidad independientemente de si había sido causada durante la pandemia**; como la de **suspender los desalojos forzosos** en los supuestos, además de la condición estructural de vulnerabilidad, **de disfrute de una vivienda sin título legal de alquiler o propiedad.**

Los factores considerados por el Gobierno para incluir estas nuevas situaciones (entre las medidas sociales y económicas de sostenimiento de la vivienda y el derecho a la energía durante el estado de alarma) son, fundamentalmente, de dos tipos (lo que nos sirve de soporte también para el último capítulo de este artículo):

- La situación económica, social y sanitaria del Estado provocada por la pandemia a la que se suma que ***el parque de vivienda social en España es particularmente escaso,***

ofreciendo cobertura a menos del 2,5 % de los hogares*, un porcentaje claramente insuficiente para que tenga capacidad de ofrecer soluciones rápidas a las situaciones de vulnerabilidad y tratándose de* ***una realidad que se agrava en el actual contexto de crisis sanitaria*** y la constante terrible realidad de desalojos forzosos de cientos de familias de sus hogares.

- El **cumplimiento de las obligaciones de estándares del derecho internacional de los Derechos Humanos.**

En el primero, ya en la fundamentación de la norma se incluye que existe una situación estructural de carencia de vivienda social, junto con

el mantenimiento en los últimos años, según los datos del Consejo General del Poder Judicial, ***de un número de desahucios y lanzamientos ante el que es preciso adoptar medidas inmediatas con objeto de reforzar la coordinación*** *entre los órganos judiciales y los servicios sociales competentes, de modo que se asegure la protección de las personas más vulnerables desde el punto de vista social y económico, a las que deben ofrecerse medidas de apoyo para superar su situación*.

En el segundo, tras años de dictámenes condenatorios, recomendaciones, observaciones y comunicaciones por parte de diversos espacios[11] de Naciones Unidas (Comité DESC, Examen Periódico Universal del Consejo de DDHH, relatorías de vivienda adecuada y extrema pobreza y Derechos Humanos, Comité de los Derechos del Niños…) se introducen dos medidas:

- Procedimiento para asegurar la valoración por parte de los servicios sociales competentes de la situación de vulnerabilidad en la que pueda encontrarse el arrendatario, con objeto de que puedan aplicar de la forma más ágil y efectiva las medidas y acciones que sean más adecuadas **para asegurar una solución habitacional a aquellos hogares vulnerables que no**

tengan una alternativa de vivienda digna, pero asegurando en el trámite la debida ponderación de la situación en que pueda encontrarse el arrendador (aplicación de la **Observación General nº 7** del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas).

- Atribución al Juez, en los casos de desahucio, de la facultad de suspender el lanzamiento, **previa valoración ponderada y proporcional del caso concreto y las circunstancias,** hasta que los servicios sociales competentes puedan ofrecer las soluciones más adecuadas que hagan frente a la carencia de una vivienda digna, en el contexto de la excepcionalidad del estado de alarma (Dictámenes del Comité DESC condenando a España E/C.12/61/D/5/2015; E/C.12/66/D/37/2018; E/C.12/67/D/52/2018).

Como sabemos, estas medidas dejarán de estar en vigor el 9 de mayo de este año, con el fin del estado de alarma. La mayoría de ellas se han incluido como propuestas para ser legisladas de forma permanente en la **futura *ley por el derecho a la vivienda*** para la que el Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana abrió periodo de alegaciones[12] el pasado mes de octubre.

Aunque no como medida social directa aprobada durante la pandemia, pero sí durante los meses de confinamiento y en seguimiento de algunos de los objetivos de las ya aprobadas por el Gobierno, la *Orden**[13]** TMA/336/2020, de 9 de abril, por la que se incorpora, sustituye y modifican sendos programas de ayuda del Plan Estatal de Vivienda 2018-2021, en cumplimiento de lo dispuesto en los artículos 10, 11 y 12 del Real Decreto-ley 11/2020, de 31 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes complementarias en el ámbito social y económico para hacer frente al COVID-19* ha abierto la posibilidad, por primera vez[14] en un plan estatal de vivienda, de desarrollar por las comunidades autónomas[15] un programa con ayudas

directas para facilitar el acceso a vivienda y alojamiento, además de a personas y familias en situación de posible desahucio (vigente desde 2018, Capítulo IV), también a personas en situación de especial vulnerabilidad, sin techo y víctimas de violencia de género.

Cuestión muy diferente está siendo el acceso a agua y energía en los asentamientos urbanos y rurales. Durante la pandemia no se han incluido medidas sociales y económicas a nivel estatal a este respecto.

4.- EL DILEMA ANTE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EN VIVIENDA IMPLEMENTADAS DURANTE LA PANDEMIA

Podemos verlo como una oportunidad, o solo como un sobre-esfuerzo para ser llevado a cabo durante una situación extrema, como está siendo la pandemia COVID-19.

Creemos, sin duda, que no ha de darse ningún dilema. En Cáritas, muy especialmente desde los últimos doce años, hemos constatado que la vulneración del derecho humano a una vivienda adecuada que viven cientos de miles de personas en nuestro Estado **urge el tomar medidas sociales y económicas sobre las que estos últimos meses se ha legislado como políticas públicas estructurales; con presupuestos económicos suficientes y desde la participación de todas las personas y ámbitos implicados.**

La **futura *ley por el derecho a la vivienda*** es, sin duda, una herramienta fundamental, pero no solo. Lo es también el futuro **Plan Estatal de Vivienda 2021-2026** (dando seguimiento a la novedad incorporada por la reforma en abril de 2020 del Plan; incluyendo un programa específico para diversas situaciones de vulnerabilidad, como ya vimos en el apartado anterior); las **estrategias para personas sin hogar de calle y para barrios vulnerables y asentamientos**, las nuevas modificaciones de la

normativa civil que incluyan la posibilidad del **juicio de proporcionalidad ante situaciones de desalojo** forzoso o **la suspensión *sine die* de los mismos mientras no haya alojamiento alternativo** (y no con plazos imposibles ante la inexistencia de parque público social de vivienda); la aplicación sin dilaciones ni reservas de la **normativa respecto al empadronamiento o al abastecimiento de agua potable** a las personas que habitan los municipios…

Unas políticas públicas basadas en el derecho humano a una vivienda adecuada. En pandemia y de forma permanente y estructural.

[1] **CONGRESO DE LOS DIPUTADOS** (2019) *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados.* Núm. 185, págs. 44 y ss.

[2] **JEFATURA DEL ESTADO** (2019) https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2019-3108

[3] **TRIBUNAL CONSTITUCIONAL** (2020) https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2020-2941

[4] **ALGUACIL, A. et al** (2013) *La vivienda en España en el siglo XXI: Diagnóstico del modelo residencial y propuestas para otra política de vivienda*, Madrid: Cáritas Española; Fundación Foessa y **OLEA, S. et al** (2019) *El sistema público de vivienda en el Estado español. Sin estrategia ni fundamentación en los Derechos humanos*, Documento de Trabajo 4.13 VIII Informe FOESSA Madrid: FOESSA

[5] **NACIONES UNIDAS** (2020) N.d.P. Alto Comisionado de Naciones Unidas https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=25727&LangID=E

[6] **BOE** (2020) https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2020-3824

[7] **BOE** (2021) https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2021-1529

[8] **BOE** (2020) https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2020-4208#:~:text=Real%20Decreto-ley%2011%2F2020,de%2001%2F04%2F2020.

[9] **BOE** (2020) https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2020-4759

[10] **BOE** (2020) https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2020-16824

[11] **HOUSING RIGHTS WATCH** (2020) *Cuadro Recomendaciones de Naciones Unidas a España.* Grupo Confederal de Cáritas de Políticas Públicas en Vivienda https://www.housingrightswatch.org/sites/default/files/Recomendaciones%20UN%20a%20Espa%c3%b1a%20Derecho%20Vivienda.pdf

[12] **MINISTERO DE TRANSPORTES, MOVILIDAD Y AGENDA URBANA** (2020) *Consulta pública previa sobre el Anteproyecto de Ley por el Derecho a la Vivienda.* https://www.mitma.gob.es/el-ministerio/buscador-participacion-publica/consulta-publica-previa-sobre-el-anteproyecto-de-ley-por-el-derecho-la-vivienda

[13] **BOE** (2020) https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2020-4412

[14] **NACIONES UNIDAS** (2020) "Report: COVID-19 and the right to housing: impacts and way forward" Inputs Received: Civil Society Organizations: Caritas Spain Pág. 7 https://www.ohchr.org/EN/Issues/Housing/Pages/callCovid19.aspx

[15] Andalucía (2020) https://www.juntadeandalucia.es/boja/2020/174/2, Aragón (2020) https://www.elnotario.es/images/pdf/LAUT-N94-03.pdf Extremadura (2021) http://doe.gobex.es/pdfs/doe/2021/80o/21060104.pdf