

PERSPECTIVAS EUROPEAS SOBRE VIVIENDA Y EXCLUSIÓN RESIDENCIAL: EL PAPEL DEL FUTURO PLAN EUROPEO DE VIVIENDA ASEQUIBLE

María-José Aldanas Sánchez
Jurista
Federación Europea de Organizaciones de Atención al Sinhogarismo

Resumen

El artículo analiza la evolución del papel de la Unión Europea (UE) en materia de vivienda y exclusión residencial, desde el reconocimiento progresivo del derecho a la vivienda en la Carta de Derechos Fundamentales y el Pilar Europeo de Derechos Sociales hasta las recientes iniciativas de gobernanza y financiación. Se presta especial atención al futuro Plan Europeo de Vivienda Asequible. Desde una perspectiva crítica, se evalúan las oportunidades y los riesgos que presenta el Plan para avanzar hacia una mayor coherencia entre la política de vivienda y la lucha contra el sinhogarismo. Finalmente, se identifican los retos pendientes para la realización efectiva del derecho a la vivienda en la UE, subrayando la necesidad de reforzar la condicionalidad social. El análisis examina también la interacción del Plan con otros marcos estratégicos, incluidas la transición ecológica del parque edificatorio y la futura Estrategia Europea de Lucha contra la Pobreza, y destaca la importancia de una gobernanza multinivel efectiva.¹

Palabras clave: derecho a la vivienda, exclusión residencial, Unión Europea, vivienda asequible, políticas públicas.

1. Análisis cerrado el 25 de noviembre de 2025, en un contexto de elaboración en curso del Plan Europeo de Vivienda Asequible.

PERSPECTIVES EUROPEES SOBRE HABITATGE I EXCLUSIÓ RESIDENCIAL: EL PAPER DEL FUTUR PLA EUROPEU D'HABITATGE ASSEQUIBLE

Resum

L'article analitza l'evolució del paper de la Unió Europea (UE) en matèria d'habitatge i exclusió residencial, des del reconeixement progressiu del dret a l'habitatge a la Carta de Drets Fonamentals i al Pilar Europeu de Drets Socials fins a les iniciatives recents de governança i finançament. Es presta una atenció especial al futur Pla Europeu d'Habitatge Assequible. Des d'una perspectiva crítica, s'avaluen les oportunitats i els riscos que presenta el Pla per avançar cap a una coherència més gran entre la política d'habitatge i la lluita contra la sensellarisme. Finalment, s'identifiquen els reptes pendents per a la realització efectiva del dret a l'habitatge a la UE i subratllen la necessitat de reforçar la condicionalitat social. L'anàlisi examina també la interacció del Pla amb altres marcs estratègics, incloses la transició ecològica del parc edificatori i la futura Estratègia Europea de Lluita contra la Pobresa, i destaca la importància d'una governança multinivell efectiva.

Paraules clau: dret a la vivenda, exclusió residencial, Unió Europea, vivenda assequible, polítiques públiques.

EUROPEAN PERSPECTIVES ON HOUSING AND HOUSING EXCLUSION: THE ROLE OF THE FUTURE EUROPEAN AFFORDABLE HOUSING PLAN

Abstract

The article analyses the evolution of the European Union's role in housing and residential exclusion, from the progressive recognition of the right to housing in the Charter of Fundamental Rights and the European Pillar of Social Rights, to recent governance and financing initiatives. Particular attention is paid to the Future European Affordable Housing Plan. From a critical perspective, the opportunities and risks presented by the Plan for moving towards greater coherence between housing policy and the fight against homelessness are assessed. Finally, it identifies the remaining challenges for the effective realisation of the right to housing in the EU, emphasising the need to strengthen social. The analysis also examines the Plan's interaction with other strategic frameworks, including the green transition of the building stock and the future European Strategy for Combating Poverty, and highlights the importance of effective multi-level governance.

Keywords: right to housing, housing exclusion, European Union, affordable housing, public policy.

Sumario: 1. Introducción; 1.1. Contexto europeo: incipiente reconocimiento político del derecho a la vivienda; 1.2. La crisis de asequibilidad y el aumento del sinhogarismo; 1.3. Objetivo del artículo: perspectivas y desafíos; 2. El papel de la Unión Europea en la lucha contra

la exclusión residencial: avances y límites; 2.1. De la «coordinación blanda» a la influencia estructural en materia de exclusión residencial; 2.2. Instrumentos financieros y condicionalidad social; 2.3. Gobernanza multinivel y nuevos espacios de cooperación; 3. El nuevo Plan Europeo de Vivienda Asequible; 3.1. Contexto político e institucional; 3.2. Perspectiva de la sociedad civil: oportunidades, riesgos y orientaciones estratégicas; 3.2.1. Tensiones actuales en el debate europeo; 3.2.2. Riesgos identificados por la sociedad civil; 3.2.3. Herramientas analíticas y criterios de priorización; 3.2.4. Propuestas para el Plan Europeo de Vivienda Asequible; 3.2.5. Ayudas de estado, vivienda social como servicio de interés económico general y riesgos regulatorios emergentes; 3.3. Interacción con otros marcos estratégicos; 3.4. Balance provisional; 4. Conclusiones; 5. Bibliografía; 5.1. Normativa y jurisprudencia de la Unión Europea; 5.2. Documentos e informes institucionales; 5.3. Literatura académica y especializada.

1. INTRODUCCIÓN

1.1. CONTEXTO EUROPEO: INCIPIENTE RECONOCIMIENTO POLÍTICO DEL DERECHO A LA VIVIENDA

La Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea (CDFUE), que adquirió carácter vinculante con la entrada en vigor del Tratado de Lisboa en 2009, no consagra un derecho autónomo a la vivienda, pero sí reconoce, en su artículo 34.3, el derecho a una ayuda social y a una ayuda de vivienda como instrumentos para garantizar una existencia digna a quienes carecen de recursos suficientes:

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.

Este precepto se inspira en la Carta Social Europea, aunque su efectividad jurídica es limitada por el artículo 51 de la propia CDFUE, que circunscribe su aplicación a los ámbitos de competencia de la Unión. En consecuencia, el papel de las instituciones europeas en materia de derecho a la vivienda y exclusión residencial se ha definido por la doctrina como una competencia de apoyo, dependiente de las acciones de los estados miembros y de las políticas nacionales y locales.

El futuro Plan Europeo de Vivienda Asequible (PEVA) de la Comisión deberá respetar, promover y aplicar los derechos y principios recogidos en la CDFUE. Esta Carta ha integrado diversos derechos procedentes del sistema de Naciones Unidas y del Consejo de Europa en el marco normativo de la UE, orientando la elaboración de sus políticas. Un ejemplo destacado es el artículo 7, que reproduce el contenido del artículo 8 del Convenio Europeo de Derechos Humanos (CEDH), sobre el derecho al respeto del domicilio, y que forma parte del núcleo de derechos fundamentales reconocidos por la Unión.

Asimismo, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea ha afirmado que, en virtud del derecho de la UE, el derecho a la vivienda constituye un derecho fundamental que debe tenerse en cuenta en la interpretación del ordenamiento jurídico europeo.² Además, el artículo 33.1 de la CDFUE es un reflejo del artículo 16 de la Carta Social Europea, que exige una oferta adecuada de viviendas asequibles para las familias y prohíbe los desahucios sin una alternativa habitacional. Este artículo ha sido ratificado por todos los estados miembros de la Unión, lo que refuerza su legitimidad como estándar común en materia de derechos sociales.

En los últimos años la dimensión social de la vivienda ha adquirido una mayor relevancia política. La proclamación en 2017 del Pilar Europeo de Derechos Sociales, conjunto de veinte principios destinados a reforzar la justicia social y la cohesión en la Unión, supuso un paso significativo hacia el reconocimiento del acceso a la vivienda como derecho básico. Su principio 19 establece explícitamente el derecho de las personas que lo necesiten a acceder a viviendas sociales o a ayudas de vivienda de calidad, así como a la protección frente a desalojos forzados y a servicios adecuados para las personas sin hogar.

El Plan de Acción del Pilar Social (2021) consolidó estos compromisos y dio lugar a la creación de la Plataforma Europea para Combatir el Sinhogarismo (EPOCH, del inglés European Platform on Combating Homelessness), un instrumento de gobernanza multi-nivel que reúne a la Comisión, a los estados miembros y a la sociedad civil para promover el intercambio de políticas, el seguimiento de los compromisos nacionales y la movilización de recursos europeos destinados a la prevención y reducción del sinhogarismo.

La Plataforma es, no obstante, una iniciativa relativamente joven, que requiere un refuerzo institucional y una dotación presupuestaria estable para alcanzar un impacto real y sostenido. La eficacia de esta plataforma dependerá de su integración y coordinación con las nuevas iniciativas de la UE, en particular con el PEVA. Vincular ambos marcos resulta fundamental para garantizar la coherencia entre la lucha contra el sinhogarismo y las políticas de vivienda asequible.

1.2. LA CRISIS DE ASEQUIBILIDAD Y EL AUMENTO DEL SINHOGARISMO

Durante la última década, la cuestión de la vivienda ha adquirido una centralidad creciente en la agenda política europea, impulsada por un deterioro sostenido de las condiciones de acceso y una expansión de la exclusión residencial en la mayoría de los estados miembros. La crisis de asequibilidad constituye uno de los principales desafíos estructurales: en la mayoría de los países de la Unión, el coste de la vivienda ha aumentado a un ritmo muy superior al de los ingresos disponibles, erosionando la capacidad de los hogares para acceder a una vivienda adecuada.

Esta tendencia se ha visto agravada por un déficit crónico de oferta de vivienda asequible, especialmente en las áreas urbanas, donde la presión del mercado es más intensa. Los

2. Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 10 de septiembre de 2014, caso Kušionová, C-34/13, apartado 65.

procesos de gentrificación, la financiarización del parque inmobiliario y la creciente concentración de la inversión en vivienda como activo especulativo han contribuido a consolidar un modelo de mercado que excluye progresivamente a amplios sectores de la población. Jóvenes, familias monoparentales y personas con bajos ingresos son los grupos más afectados, junto con trabajadores precarios y migrantes.

El informe sobre la exclusión residencial en Europa elaborado anualmente por la Federación Europea de Organizaciones de Atención al Sinhogarismo (FEANTSA) y la Foundation Abbé Pierre (2024), ofrece un panorama preocupante de esta evolución. En 2024 se estimaba que al menos 1,2 millones de personas se encontraban sin hogar cada noche en la UE, una cifra que refleja tanto el aumento de las situaciones de sinhogarismo como la saturación de los dispositivos de alojamiento temporal. Lejos de tratarse de un fenómeno marginal, el sinhogarismo se ha convertido en un indicador estructural del mal funcionamiento de los sistemas de vivienda en Europa.

El enfoque conceptual adoptado por la tipología *european typology on homelessness and housing exclusion* (ETHOS) resulta esencial para comprender la complejidad del fenómeno. Esta tipología recoge la definición de sinhogarismo más allá de la falta de techo, pues incorpora también situaciones de vivienda insegura (por ejemplo, ocupaciones sin título legal o riesgo de desahucio) y vivienda inadecuada (condiciones de hacinamiento o insalubridad). Desde esta perspectiva, la exclusión residencial aparece como un proceso dinámico y multidimensional, vinculado a factores económicos, sociales y territoriales.

La respuesta predominante en muchos estados miembros sigue siendo la provisión de alojamiento temporal o de emergencia, un modelo que gestiona la urgencia pero no resuelve las causas estructurales. Frente a ello, las estrategias más innovadoras impulsadas a nivel europeo, como la promoción de modelos específicos de alojamientos para personas sin hogar, como el modelo *housing first*, junto con las políticas de prevención, apuntan la necesidad de garantizar soluciones habitacionales estables, integradas en sistemas de apoyo social en la comunidad.

1.3. OBJETIVO DEL ARTÍCULO: PERSPECTIVAS Y DESAFÍOS

El presente artículo tiene por objeto analizar el papel actual y potencial de la UE en la lucha contra la exclusión residencial, prestando especial atención a las implicaciones del futuro PEVA. A partir de un enfoque jurídico-institucional y de política pública, se examina hasta qué punto la acción europea puede contribuir a reducir las desigualdades en el acceso a la vivienda y a reforzar los mecanismos de protección frente al sinhogarismo.

Este estudio tiene como objetivo analizar en qué medida las recientes iniciativas europeas, en especial el PEVA, pueden transformar los compromisos políticos en medidas concretas, alineadas con los principios del Pilar Europeo de Derechos Sociales y con los estándares sociales comunes de la UE.

2. EL PAPEL DE LA UNIÓN EUROPEA EN LA LUCHA CONTRA LA EXCLUSIÓN RESIDENCIAL: AVANCES Y LÍMITES

La acción de la UE en materia de vivienda se caracteriza por un equilibrio complejo entre competencias limitadas y ambiciones crecientes. Aunque los tratados no atribuyen a la Unión una competencia legislativa directa en este ámbito, el desarrollo progresivo de políticas sociales, territoriales y de cohesión ha permitido una europeización gradual de la cuestión de la vivienda.

Desde el punto de vista jurídico, la política de vivienda se ha circunscristo al marco de las competencias de apoyo definidas en el artículo 6 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE). Aunque la vivienda no se menciona de forma explícita en la enumeración de competencias de apoyo, tanto la doctrina como la práctica institucional coinciden en incluirla en este ámbito, debido a su naturaleza transversal y su estrecha relación con objetivos como la cohesión social y territorial (Ponce Solé, 2019). En esta y otras obras, Ponce Solé defiende una intervención más amplia y coordinada de la UE en el ámbito de la vivienda, basada en la articulación entre los derechos sociales, la función social de la propiedad y los servicios de interés general. Ponce Solé (2022) indica:

En nuestra opinión, la UE, bajo el paraguas de los conceptos aquí presentados [...], debería poner a prueba los límites de las diversas bases jurídicas múltiples para promover el derecho a la vivienda, adoptando normas jurídicas vinculantes [...] que nos permitan luchar contra la segregación y la gentrificación.

El autor propone incluso la elaboración de una directiva europea en materia de vivienda que permita integrar los aspectos actualmente dispersos e incorporar otros nuevos relacionados con la lucha contra la segregación espacial y la promoción de la mezcla social, mediante instrumentos como las reservas de suelo para vivienda social, todo ello sin invadir las competencias nacionales de urbanismo y de conformidad con el principio de subsidiariedad (Ponce Solé, 2019).

Para Padraig Kenna, un enfoque jurídico limitado no refleja adecuadamente el alcance real de la acción europea en materia de vivienda. Incluso desde una perspectiva centrada exclusivamente en la vivienda social, la UE desempeña un papel significativo, dado que muchos estados miembros enfrentan desafíos comunes, como la renovación del parque de vivienda, la planificación urbana, el fomento del desarrollo sostenible, el acceso de jóvenes y grupos vulnerables al mercado de la vivienda, y la mejora de la eficiencia energética en los hogares. Estas problemáticas compartidas justifican una intervención más coordinada y ambiciosa por parte de la UE, que reconozca la interdependencia entre los elementos de mercado y los de no mercado dentro de los sistemas de vivienda, y que incorpore plenamente los derechos sociales y humanos vinculados al acceso a una vivienda digna (Kenna, 2021).

2.1. DE LA «COORDINACIÓN BLANDA» A LA INFLUENCIA ESTRUCTURAL EN MATERIA DE EXCLUSIÓN RESIDENCIAL

Desde comienzos de los años 2000 la UE ha promovido la cooperación entre los estados miembros en el ámbito de la política social mediante el denominado método abierto de coordinación (MAC), introducido en el marco de la Estrategia de Lisboa. Este instrumento se aplica en áreas que siguen siendo competencia exclusiva de los estados, como la inclusión social, y permite establecer objetivos comunes, realizar evaluaciones comparativas, intercambiar buenas prácticas y fomentar el aprendizaje mutuo (Comisión Europea, 2008).

En este contexto, el MAC ha contribuido a incorporar la lucha contra la exclusión residencial en la agenda social europea, especialmente a través de iniciativas como la Plataforma Europea contra la Pobreza y la Exclusión Social, que promueve la cooperación intergubernamental y el uso de fondos europeos (Parlamento Europeo, 2013).

Con la adopción del Pilar Europeo de Derechos Sociales en 2017 y, especialmente, con su Plan de Acción de 2021, la política de atención social a la exclusión residencial empezó a adquirir una dimensión estructural dentro del marco de los derechos sociales. El principio 19 del Pilar, relativo a la ayuda a la vivienda y la asistencia a las personas sin hogar, y la posterior creación de la EPOCH, representan un paso cualitativo hacia la institucionalización de la cooperación europea en materia de sinhogarismo y exclusión residencial.

2.2. INSTRUMENTOS FINANCIEROS Y CONDICIONALIDAD SOCIAL

La ausencia de competencias legislativas directas no ha impedido a la Unión influir de forma sustancial en las políticas nacionales mediante la orientación y la financiación. En particular, los fondos de cohesión —el FEDER y el FSE— se han convertido en instrumentos esenciales para financiar programas de vivienda social, rehabilitación urbana y servicios de inclusión. Asimismo, el Banco Europeo de Inversiones (BEI) ha financiado tradicionalmente proyectos de desarrollo económico y social en la UE, principalmente proyectos de renovación energética y vivienda asequible, mientras que el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (Next Generation EU) ha reforzado estas oportunidades mediante inversiones nacionales orientadas a la transición energética, la digitalización y la resiliencia social. La efectividad de estos instrumentos depende, en gran medida, de las decisiones de los estados miembros y de la capacidad de las autoridades locales para acceder a los fondos y gestionarlos de forma coordinada. En este sentido, distintas organizaciones de la sociedad civil, entre ellas FEANTSA, y varias instituciones europeas, como el Comité Europeo de las Regiones, han insistido en la necesidad de introducir una condicionalidad social explícita en el uso de los fondos de la UE.

En el debate actual sobre la política de vivienda de la UE se ha planteado la cuestión de las condiciones sociales aplicadas a la canalización de fondos y préstamos europeos destinados a la oferta de vivienda, como medio para prevenir la especulación inmobiliaria y reforzar el valor público de la inversión. No obstante, esta orientación requiere una mayor clarificación, en particular en lo relativo a la integración de los proyectos de vivienda en

planes de desarrollo urbano más amplios que incluyan infraestructuras y servicios públicos, garantizando así la asequibilidad a largo plazo y la seguridad de la tenencia, tal como subraya el Comité Europeo de las Regiones en su dictamen *El papel de las ciudades y las regiones en el Plan de Vivienda Asequible de la UE* (CDR, 2025).

En este contexto, el concepto de *condicionalidad social* aplicado a la financiación de la vivienda significa que las inversiones europeas se alineen con los objetivos sociales recogidos en el Pilar y que se garantice que los recursos públicos se destinan prioritariamente a cubrir las necesidades de vivienda más urgentes. Implica, además, que la vivienda financiada con fondos europeos cumple una función social verificable, garantizando así su coherencia con el interés público y la obtención de un valor social duradero mediante mecanismos de reinversión y control de las prácticas extractivas. La ausencia de tales condiciones puede traducirse en impactos negativos para los hogares con menores ingresos o en situación de vulnerabilidad, lo que reduciría la eficacia redistributiva de las políticas de vivienda de la UE.

La efectividad de esta orientación dependerá, no obstante, de la capacidad institucional para coordinar los distintos niveles de gobernanza, un aspecto que marca la siguiente etapa del debate europeo en materia de vivienda.

2.3. GOBERNANZA MULTINIVEL Y NUEVOS ESPACIOS DE COOPERACIÓN

La creación de la nueva Comisaría de Energía y Vivienda, encabezada por Dan Jørgensen, así como la del Comité HOUS, un comité *ad hoc* sobre la crisis de la vivienda en el Parlamento Europeo, junto con la creciente implicación de otras instituciones, como el Comité Europeo de las Regiones, reflejan una nueva fase de gobernanza en materia de vivienda. Este entramado institucional refuerza la idea de que la vivienda debe abordarse como una cuestión de cohesión territorial y justicia social, más allá de su dimensión estrictamente económica.

La política de cohesión de la UE ha venido reforzando su dimensión urbana en el marco financiero 2021-2027. Este avance se traduce en la asignación obligatoria de al menos el 8 % de los recursos del FEDER a estrategias de desarrollo urbano sostenible gestionadas directamente por las autoridades locales, y en la creación de la Iniciativa Urbana Europea (European Urban Initiative, IUE), concebida para promover la innovación y el intercambio de buenas prácticas entre ciudades. A ello se suma la incorporación del objetivo político 5, que consagra el papel de las zonas urbanas como espacios prioritarios de cohesión territorial. En conjunto, estos instrumentos consolidan el enfoque multinivel de la política de cohesión y fortalecen el papel de las ciudades en la ejecución de las políticas europeas de vivienda y exclusión residencial.

El dictamen del Comité Europeo de las Regiones ya mencionado (CDR, 2025) subraya precisamente que las políticas de vivienda europeas no deben limitarse a criterios económicos, sino que han de incorporar objetivos de justicia social y derechos fundamentales. El texto insiste en que garantizar la vivienda como un derecho humano exige respetar el principio de subsidiariedad y fomentar la participación activa de las autoridades locales y regionales, más próximas a las necesidades de la población. Asimismo, reclama que la finan-

ciación europea se condicione a la integración de los proyectos de vivienda en estrategias urbanas sostenibles y a la promoción de modelos diversos de asequibilidad, proponiendo incluso la contabilización fuera de balance de las inversiones públicas, dada su repercusión social y económica a largo plazo.

Por su parte, el informe del Parlamento Europeo *El papel de la inversión de la política de cohesión en la resolución de la actual crisis de la vivienda* (A10-0139/2025) sitúa la vivienda asequible y la lucha contra el sinhogarismo en el centro de la política de cohesión para el periodo posterior a 2027. La resolución subraya que la UE no está cumpliendo plenamente los compromisos asumidos en la Declaración de Lisboa de erradicar el sinhogarismo para 2030 y alerta sobre el aumento del número de personas sin hogar en varios estados miembros. El Parlamento insta a que los fondos estructurales prioricen a los grupos más vulnerables, como personas sin hogar, jóvenes y familias en riesgo de exclusión, y reclama una mejor coordinación entre los instrumentos financieros de la UE para garantizar soluciones integradas que combinen vivienda estable con servicios de apoyo. Además, el informe aboga por reforzar la dimensión social de la política de cohesión y por duplicar la financiación destinada a vivienda asequible en el próximo marco financiero plurianual.

Ambos textos convergen en una misma lógica: reforzar la gobernanza multinivel, condicionar la financiación a criterios sociales y otorgar un papel protagonista al nivel local en la implementación de las políticas.

De hecho, las ciudades europeas han asumido un papel cada vez más activo en la configuración de la agenda comunitaria de vivienda. Un ejemplo destacado es la Alianza de Alcaldes por la Vivienda (Mayors for Housing, en inglés), una red integrada por dieciséis ciudades europeas, lideradas por Barcelona, que busca incidir directamente en las políticas de la UE. En mayo de 2025 la Alianza presentó ante la Comisión Europea (CE) el Plan de Acción Europeo para la Vivienda Asequible, con propuestas dirigidas a hacer frente a la emergencia habitacional y a la crisis de asequibilidad.

Dicho plan plantea, entre otras medidas, la creación de un fondo europeo específico para las autoridades locales, capaz de movilizar hasta trescientos mil millones de euros anuales para la construcción y rehabilitación de vivienda asequible, así como el reforzamiento de la coordinación institucional y la financiación directa a las ciudades. Si bien el Plan no aborda explícitamente el fenómeno del sinhogarismo, sus propuestas podrían contribuir indirectamente a mitigarlo, reforzando la dimensión social de las políticas urbanas de la UE.

A pesar de estos avances, persisten importantes limitaciones estructurales. La falta de competencias normativas sólidas y la dependencia de la voluntad política de los estados miembros restringen el alcance de la acción europea. La Unión se sitúa así en un espacio intermedio entre la coordinación política y la acción jurídica, con capacidad para orientar, financiar y movilizar, pero no para imponer. En definitiva, la contribución europea a la lucha contra la exclusión residencial dependerá de su capacidad para transformar su influencia política y financiera en compromisos efectivos y medibles.

Esta consolidación de la gobernanza multinivel crea el marco desde el cual se está preparando el PEVA.

3. EL NUEVO PLAN EUROPEO DE VIVIENDA ASEQUIBLE

3.1. CONTEXTO POLÍTICO E INSTITUCIONAL

El anuncio del PEVA constituye uno de los hitos más recientes y significativos en la evolución de la política social y territorial de la UE. Si bien el debate sobre la asequibilidad de la vivienda ya había adquirido visibilidad en el mandato anterior, su inclusión formal en la agenda actual refleja el reconocimiento creciente de la necesidad de actuar de manera estructurada frente a la crisis de accesibilidad del parque de vivienda en toda la UE. En este marco, la CE ha identificado áreas prioritarias de intervención destinadas a apoyar a los estados miembros en la superación de los factores estructurales que alimentan la crisis, como la insuficiente oferta, la presión sobre los precios y las disparidades regionales, al mismo tiempo que propone desbloquear inversiones públicas y privadas para el desarrollo de viviendas asequibles y sostenibles.

Paralelamente, el BEI ocupa una posición central en el apoyo financiero a la vivienda social y asequible en la UE. A través de su Action Plan for Affordable and Sustainable Housing, el BEI no solo incrementa la disponibilidad de financiación para la construcción y rehabilitación de vivienda asequible, sino que también promueve la innovación en materiales y técnicas constructivas y respalda proyectos de renovación energética del parque residencial. Su intervención combina financiación directa, que puede cubrir hasta el 75 % del coste en proyectos que integran asequibilidad y eficiencia energética, con asistencia técnica a autoridades locales, entidades públicas y promotores privados mediante un portal especializado (*one-stop shop*). Paralelamente, el BEI y la CE avanzan en la creación de una plataforma paneuropea de inversión en vivienda asequible y sostenible, destinada a movilizar bancos nacionales y actores privados en torno a un objetivo común. De este modo, el BEI se configura como un actor estratégico en la articulación financiera del futuro Plan Europeo de Vivienda Asequible, proporcionando capacidad inversora, apoyo técnico y alineación con los objetivos de descarbonización y cohesión social de la Unión.

La Comisión para la Crisis de la Vivienda del Parlamento Europeo (HOUS Committee) desempeña igualmente un papel activo en esta fase preparatoria, mediante audiencias públicas y misiones sobre el terreno que desembocarán en la elaboración de un informe propio, actualmente en fase de enmiendas.

Con el fin de preparar el primer PEVA, la CE ha lanzado lo que se ha denominado «Diálogo sobre Vivienda Asequible», concebido como un proceso participativo destinado a recabar datos, evidencias y propuestas de las partes interesadas en todos los estados miembros. Este proceso se ha estructurado en varias fases: en primer lugar, una convocatoria de presentación de pruebas (*call for evidence*), abierta entre el 12 de mayo y el 4 de junio de 2025, que recibió más de trescientas contribuciones de administraciones, organizaciones y ciudadanos, y la reunión inaugural, el 30 de junio de 2025, del Consejo Asesor sobre Vivienda (Housing Advisory Board), integrado por quince expertos independientes encargados de formular recomendaciones políticas; y en segundo lugar, una consulta pública, desarrollada entre el 11 de julio y el 17 de octubre de 2025, orientada a recoger las opiniones de la ciudadanía y de los agentes del sector sobre las posibles líneas de actuación.

A partir de estas aportaciones la Comisión prevé presentar el PEVA en diciembre de 2025, tal como anunció la presidenta Ursula von der Leyen en su discurso sobre el estado de la Unión del 10 de septiembre de 2025. De esta manera, para el 16 de diciembre está prevista la adopción de un «paquete europeo sobre vivienda» que incluirá no solamente el Plan, sino también una revisión de las normas sobre ayudas estatales para los servicios de interés económico general (SIEG), una recomendación del Consejo sobre la Nueva Bauhaus Europea (NEB)³ y una estrategia de construcción de vivienda orientada a la sostenibilidad y la eficiencia energética.

Por último, el Consejo Europeo ha incluido por primera vez la cuestión de la vivienda en su agenda política, lo que refleja la voluntad de los líderes europeos de abordar la asequibilidad de la vivienda como un desafío común. En sus conclusiones, el Consejo invita a la Comisión a «presentar con prontitud un plan ambicioso y global sobre vivienda asequible, destinado a apoyar y complementar los esfuerzos de los estados miembros, respetando el principio de subsidiariedad y las competencias nacionales» (Consejo Europeo, *Conclusiones*, 23 de octubre de 2025).

3.2. PERSPECTIVA DE LA SOCIEDAD CIVIL: OPORTUNIDADES, RIESGOS Y ORIENTACIONES ESTRATÉGICAS

La sociedad civil desempeña un papel central en el debate europeo sobre la vivienda, al introducir una lectura basada en derechos y en necesidades sociales que complementa las orientaciones económicas predominantes en la política de la UE. Las posiciones formuladas por redes europeas especializadas como FEANTSA permiten identificar las principales tensiones que atraviesan el diseño del futuro PEVA, especialmente en relación con el equilibrio entre vivienda social y vivienda asequible y con la priorización de los grupos con mayores necesidades habitacionales.

3.2.1. *Tensiones actuales en el debate europeo*

Uno de los debates más significativos gira en torno a la relación entre vivienda social y vivienda asequible. Mientras que la vivienda social, concebida como infraestructura pública destinada prioritariamente a los hogares con menores ingresos, carece de una definición armonizada a nivel europeo, la vivienda asequible ha ganado protagonismo político al asociarse tanto con la atracción de inversión como con la respuesta a las necesidades de los sectores medios.

Esta reconfiguración del discurso genera tensiones: por un lado, abre oportunidades para situar la vivienda entre las prioridades económicas y sociales de la UE; por otro, plantea el riesgo de desplazar la función redistributiva tradicional de la vivienda social, especialmente en contextos de escasez de recursos públicos.

3. La Nueva Bauhaus Europea (NEB) es una iniciativa de la UE que busca vincular sostenibilidad, inclusión y diseño en las políticas urbanas y de vivienda.

3.2.2. Riesgos identificados por la sociedad civil

Las organizaciones del sector han alertado sobre varios riesgos que podrían derivarse de una orientación predominantemente económica del futuro PEVA. En primer lugar, existe preocupación por una posible erosión de la vivienda social en beneficio de fórmulas de vivienda asequible dirigidas a ingresos medios, lo que podría reducir la viabilidad financiera del parque público y limitar su capacidad para atender a los hogares con mayores necesidades.

Este desplazamiento podría intensificar la polarización entre vivienda social y vivienda asequible, con efectos especialmente negativos para grupos vulnerables, incluidas las personas sin hogar o en riesgo de exclusión residencial. Las posiciones expresadas por FEANTSA (Vlad, 2024) ilustran este punto, subrayando la necesidad de preservar y ampliar el mandato social de la vivienda pública frente a posibles dinámicas de residualización.

Asimismo, redes de organizaciones como la European Alliance for Affordable Housing and Homelessness (EAAHH) advierten de que una política focalizada exclusivamente en la oferta corre el riesgo de no abordar las causas estructurales de la crisis de asequibilidad, incluidas dinámicas fiscales, financieras y regulatorias que han contribuido al encarecimiento del mercado en numerosos estados miembros (EAAHH, 2025).

3.2.3. Herramientas analíticas y criterios de priorización

La sociedad civil ha contribuido también a clarificar los criterios que deberían guiar la priorización de necesidades de vivienda dentro del Plan. Uno de los principales aportes es la distinción entre necesidad de vivienda y demanda expresada en el mercado, recordando que los mercados no reflejan automáticamente las necesidades de los hogares con menores ingresos.

En este marco, se ha subrayado que indicadores tradicionales, como el umbral del 30 % del gasto en vivienda, resultan insuficientes para identificar las situaciones de mayor vulnerabilidad. En cambio, instrumentos como el índice 30/40 de presión sobre la asequibilidad, que focaliza la atención en los dos quintiles de renta más baja (Eurofound, 2025), permiten captar mejor la intensidad de las dificultades habitacionales.

Estas herramientas son particularmente relevantes en el análisis de la situación de las personas jóvenes, un colectivo frecuentemente mencionado en el debate político, pero cuya heterogeneidad interna es notable: la tasa de sobrecarga de vivienda entre jóvenes en riesgo de pobreza (34,7 % en 2024, Eurostat) triplica la media del grupo de edad. Además, la creciente importancia de las herencias y donaciones en el acceso a la propiedad (OCDE, 2022) refuerza la necesidad de orientar las políticas hacia los jóvenes vulnerables, para quienes el alquiler social constituye la vía más realista de acceso a la vivienda.

3.2.4. Propuestas para el Plan Europeo de Vivienda Asequible

Sobre la base de estos diagnósticos, la sociedad civil plantea un conjunto coherente de recomendaciones para reforzar la dimensión social del Plan y garantizar su capacidad para

responder a las necesidades habitacionales más urgentes. Según las propuestas de la EAAHH, el Plan debería:

- a) Reforzar la vivienda social como infraestructura pública esencial, ampliando su papel en la implementación de estrategias basadas en la vivienda, incluidos modelos específicos para personas sin hogar (*housing first*).
- b) Alinear las inversiones con los objetivos sociales de la UE, asegurando que la financiación europea prioriza a los grupos con mayores necesidades habitacionales.
- c) Garantizar la asequibilidad a largo plazo y el uso público del valor generado, mediante condiciones sociales vinculadas a la financiación europea, como la asignación basada en necesidades, la integración en estrategias urbanas sostenibles, la protección de la tenencia y prevención de prácticas especulativas, o los principios de reinversión del valor público.
- d) Ir más allá del enfoque centrado en la oferta, incorporando evaluaciones sistemáticas del impacto de las políticas económicas, fiscales y regulatorias europeas sobre la asequibilidad de la vivienda.
- e) Promover la reutilización y movilización del parque existente, incluidas las viviendas vacías y los espacios infrautilizados.

3.2.5. Ayudas de estado, vivienda social como servicio de interés económico general y riesgos regulatorios emergentes

El debate sobre las ayudas de estado es clave para la sociedad civil en el futuro de la vivienda social en Europa. Tradicionalmente la vivienda social se ha reconocido como un servicio de interés económico general (SIEG), según el artículo 106.2 del TFUE, lo que permite a los estados compensar a los proveedores de estos servicios sin infringir las normas de competencia, siempre que la compensación sea proporcional y vinculada a una misión de servicio público. La Decisión 2011/2012 sobre SIEG confirmaba que los operadores de vivienda social para hogares desfavorecidos pueden beneficiarse de la exención de notificación, lo que garantiza seguridad jurídica y estabilidad a la provisión pública.

La reforma propuesta por la CE en 2025 plantea introducir una nueva categoría de «vivienda asequible», dirigida a hogares que no pueden acceder a una vivienda en condiciones asequibles por fallos del mercado, con criterios sobre los operadores, duración mínima de obligaciones y medidas para prevenir la especulación.

Desde la sociedad civil, esta diferenciación genera preocupación, pues podría fragmentar el sistema, provocar competencia por los recursos públicos y favorecer la entrada de actores con ánimo de lucro, poniendo en riesgo la viabilidad económica y la atención a los hogares con mayores necesidades, tal como advierte FEANTSA (2025).

Por ello, las organizaciones europeas defienden mantener una categoría fuerte de vivienda social dentro del régimen SIEG, preservar la exención de notificación para compensaciones destinadas a necesidades urgentes y garantizar que cualquier ampliación del marco vaya acompañada de salvaguardias claras, condicionalidades sociales y mecanismos de rendición de cuentas.

En su conjunto, todas estas aportaciones muestran que la sociedad civil no solo desempeña un papel crítico frente a los riesgos de desvirtuación de la vivienda social, sino que contribuye a estructurar una agenda propositiva centrada en la protección del derecho a la vivienda, la reducción del sinhogarismo y la consolidación de un parque público sostenible y equitativo.

3.3. INTERACCIÓN CON OTROS MARCOS ESTRATÉGICOS

El futuro PEVA se inscribe en un ecosistema político e institucional en evolución, en el que confluyen tanto políticas previamente consolidadas como nuevos instrumentos estratégicos.

Entre las primeras destaca el paquete normativo relativo a la transición ecológica de los edificios, especialmente la *Renovation Wave* y la Directiva sobre Eficiencia Energética de los Edificios (EPBD), pilares centrales del Pacto Verde Europeo. Durante la última década, la Unión ha impulsado una profunda transformación del parque edificatorio, orientada a la descarbonización, la mejora del rendimiento energético y la reducción del impacto climático del sector de la construcción.

No obstante, estas iniciativas han suscitado preocupaciones relevantes desde la perspectiva de la justicia social. Diversas organizaciones alertan de que la rehabilitación energética, cuando no va acompañada de salvaguardias adecuadas, puede generar efectos adversos sobre los hogares vulnerables, incluidos incrementos de renta tras las obras, pérdida de asequibilidad y desalojos vinculados a renovaciones (*renovictions*). Estas dinámicas muestran que la transición verde, si bien es imprescindible, requiere mecanismos sólidos que garanticen la asequibilidad posterior a la rehabilitación, la estabilidad de la tenencia y la protección de inquilinos y propietarios con ingresos reducidos.

Paralelamente, están en desarrollo nuevos marcos estratégicos destinados a reforzar la dimensión social de la acción europea. Entre ellos destaca la futura Estrategia Europea de Lucha contra la Pobreza, cuya publicación está programada para 2026. Esta estrategia aspira a reforzar la aplicación del Pilar Europeo de Derechos Sociales, con el objetivo de reducir en al menos quince millones el número de personas en riesgo de pobreza de aquí a 2030, mediante un enfoque integrado que combine medidas en materia de empleo, vivienda y servicios esenciales. La vicepresidenta ejecutiva Roxana Mînzatu reafirmó el compromiso de la Comisión con la exclusión residencial más severa, considerándola un elemento central de dicha Estrategia (European Parliament – HOUS Committee, 2025).

Asimismo, la Comisión ha iniciado los trabajos preparatorios del nuevo Plan de Acción del Pilar Europeo de Derechos Sociales, llamado a sustituir al de 2021. Este se enmarca en la «transición justa» hacia una economía ecológica y digital, y deberá coordinarse con la Estrategia de Pobreza, la agenda de empleos de calidad, el diálogo social europeo y el futuro PEVA. Su diseño final y su articulación con otros instrumentos están aún por concretarse.

En este entramado destaca también la EPOCH, que debería continuar actuando como espacio de cooperación multinivel entre autoridades públicas y sociedad civil. La coherencia entre el PEVA y la Plataforma es esencial para mantener la lucha contra el sinhogarismo como prioridad transversal de las políticas de vivienda.

La interacción entre estos marcos estratégicos se produce, además, en un contexto presupuestario complejo, marcado por debates sobre la disciplina fiscal, el endurecimiento de las reglas presupuestarias y la aparición de nuevas prioridades de gasto, como la inversión en defensa, que compiten directamente con la infraestructura social. De ahí que una cuestión central en el debate europeo sea cómo movilizar financiación privada para la vivienda asequible sin reproducir dinámicas especulativas ni socavar el interés público.

Por último, la negociación del Marco Financiero Plurianual (MFP) 2028-2034 constituye una oportunidad decisiva para asegurar una financiación estable y suficiente destinada a la vivienda asequible. Solo una integración coherente entre las políticas climáticas, sociales y económicas permitirá que el PEVA contribuya de manera efectiva a una Europa más justa, sostenible y cohesionada.

3.4. BALANCE PROVISIONAL

A día de cierre del presente análisis (25 de noviembre de 2025), el proceso de elaboración del Plan Europeo de Vivienda Asequible se encuentra en una fase de consolidación política, pero todavía abierta en términos normativos, metodológicos y financieros. La Comisión ha avanzado en la definición de un marco estratégico que reconoce la centralidad de la vivienda en la agenda social europea, mientras que el Parlamento y el Consejo han situado el acceso a la vivienda en un nivel de prioridad inédito. Sin embargo, persisten tensiones estructurales que condicionan el alcance del futuro Plan: la ausencia de competencias plenas en materia de vivienda, las divergencias entre estados miembros sobre el papel de la vivienda social, la disputa conceptual entre *vivienda social* y *vivienda asequible*, y la necesidad de equilibrar la movilización de capital privado con garantías adecuadas de interés público.

Asimismo, aunque la participación de autoridades locales, sociedad civil y expertos independientes ha enriquecido el proceso, aún no se dispone de una definición armonizada de asequibilidad ni de un conjunto de criterios compartidos para orientar la priorización de grupos vulnerables. Tampoco se ha aclarado cómo se integrarán las dimensiones climática, social y territorial derivadas del Pacto Verde, de la política de cohesión y de la futura Estrategia contra la Pobreza.

En conjunto, el balance provisional muestra un escenario de oportunidades significativas: mayor visibilidad política, coordinación multinivel y apertura a nuevas fuentes de financiación; pero también de riesgos relevantes, especialmente en lo relativo a la protección del parque de vivienda social, la prevención de la especulación y la garantía de que las políticas europeas respondan de manera efectiva a las necesidades habitacionales más urgentes.

4. CONCLUSIONES

El análisis desarrollado en este artículo permite afirmar que la vivienda ha adquirido una posición estratégica en la agenda de la UE y se ha configurado como un ámbito emergente de acción pública europea en el que convergen objetivos sociales, económicos y ambientales.

Esta evolución confirma una tendencia de fondo: la progresiva internalización de la cuestión residencial en las políticas europeas, impulsada por la interacción entre instituciones, ciudades, sociedad civil y marcos regulatorios en transformación.

Los avances institucionales y programáticos observados durante 2024-2025 abren una ventana de oportunidad para fortalecer un enfoque europeo coherente con los compromisos del Pilar Europeo de Derechos Sociales y con los objetivos de erradicación del sinhogarismo. No obstante, el éxito del Plan Europeo de Vivienda Asequible dependerá de la capacidad de las instituciones europeas y de los estados miembros para situar la vivienda social en el centro de la acción pública, establecer mecanismos de condicionalidad social eficaces y garantizar que las inversiones contribuyan de forma sostenida al interés general.

De cara al futuro inmediato, resultará fundamental asegurar la coherencia entre el Plan de Vivienda, la Estrategia Europea de Lucha contra la Pobreza, el nuevo Plan de Acción del Pilar Europeo de Derechos Sociales y las políticas de transición ecológica, así como reforzar la participación de los niveles local y regional y de la sociedad civil organizada.

En última instancia, la consolidación de un modelo europeo de acceso a la vivienda digno, asequible y sostenible exigirá no solo nuevas herramientas jurídicas y financieras, sino también una orientación política basada en principios de justicia social, igualdad territorial y derechos fundamentales. El año 2026 será determinante para verificar si la ambición inicialmente anunciada se traduce en instrumentos capaces de transformar la realidad habitacional en los estados miembros.

5. BIBLIOGRAFÍA

5.1. NORMATIVA Y JURISPRUDENCIA DE LA UNIÓN EUROPEA

AGENCIA DE DERECHOS FUNDAMENTALES DE LA UE. *Carta de derechos fundamentales de la Unión Europea.*

5.2. DOCUMENTOS E INFORMES INSTITUCIONALES

COMISIÓN EUROPEA (2008). *Un compromiso renovado en favor de la Europa social: reforzar el método abierto de coordinación en el ámbito de la protección social y la inclusión social* [COM (2008) 418 final].

COMISIÓN EUROPEA (2012). *Decisión de la Comisión de 20 de diciembre de 2011 relativa a la aplicación del artículo 106, apartado 2, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea a las ayudas estatales en forma de compensación de servicio público concedidas a determinadas empresas encargadas de la gestión de servicios de interés económico general* (2012/21/UE).

COMISIÓN EUROPEA (2021). *European Pillar of Social Rights Action Plan.*

COMISIÓN EUROPEA (2021). *European Platform on Combating Homelessness.*

COMISIÓN EUROPEA (2023). *Housing affordability in the EU: Current situation and future trends* (European Commission Discussion Paper).

COMITÉ EUROPEO DE LAS REGIONES (CDR) (2025). *El papel de las ciudades y las regiones en el Plan Europeo de Vivienda Asequible.* Dictamen del Comité Europeo de las Regiones,

- CDR 1463/2024. Bruselas, aprobado en sesión plenaria el 20 de marzo de 2025. Disponible en: <https://cor.europa.eu/es/news/Pages/affordable-housing-plan.aspx>.
- COMISIÓN EUROPEA (2025). *Affordable housing*. Disponible en: https://housing.ec.europa.eu/index_en.
- CONSEJO EUROPEO (2025). *Conclusions* (EUCO 18/25). Bruselas, 23 de octubre de 2025. Disponible en: www.consilium.europa.eu/media/d2nqnqso/20251023-european-council-conclusions-en.pdf.
- EUROFOUND (2023). *Unaffordable and inadequate housing in Europe*. Luxemburgo: Publications Office of the European Union. Disponible en: www.eurofound.europa.eu/en/publications/all/unaffordable-and-inadequate-housing-europe.
- EUROFOUND (2025). *Housing affordability: Approaches to measurement and key data insights – Background paper*. Dublín: Eurofound. Disponible en: www.eurofound.europa.eu/en/publications/all/housing-affordability-approaches-to-measurement-and-key-data-insights-background-paper.
- EUROPEAN ALLIANCE FOR AFFORDABLE HOUSING AND HOMELESSNESS (2025). *Joint statement on the EU Affordable Housing Plan*. Disponible en: www.feantsa.org/resources/beyond-bandages-towards-a-european-affordable-housing-plan-that-is-fair-and-sustainable.
- EUROPEAN PARLIAMENT – SPECIAL COMMITTEE ON THE HOUSING CRISIS IN THE EUROPEAN UNION (HOUS) (2025). *HOUS Extraordinary meeting - Exchange of views with Roxana Minzatu, Executive Vice-President of the European Commission for Social Rights and Skills*. Estrasburgo: European Union, 20 octubre. Disponible en: www.europarl.europa.eu/committees/en/exchange-of-views-with-roxana-minzatu-co/product-details/20251016CAN75391.
- FEANTSA (2021). *ETHOS Light: European Typology of Homelessness and Housing Exclusion*. Bruselas.
- FEANTSA; FONDATION ABBÉ PIERRE (2024). *9th Overview of Housing Exclusion in Europe*. Bruselas.
- FEANTSA (2025). *Response to the Public Consultation on the Revised SGEI Decision*.
- FEANTSA (2025). *Response to the Public Consultation on the European Affordable Housing Plan*.
- PARLAMENTO EUROPEO (2013). *La lucha contra la pobreza, la exclusión social y la discriminación*. Fichas temáticas sobre la Unión Europea.
- PARLAMENTO EUROPEO (2020). *Informe sobre el acceso a una vivienda digna y asequible para todos* (2019/2187(INI)).

5.3. LITERATURA ACADÉMICA Y ESPECIALIZADA

- KENNA, P. (2020). *Housing and housing rights in the EU Charter of Fundamental Rights*. Galway: National University of Ireland, Centre for Housing Law, Rights and Policy (Briefing Paper; 1).
- ponce solé, J. (2019). *El derecho de la Unión Europea y la vivienda: Análisis de experiencias nacionales e internacionales*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública (INAP).
- (2022). «The European union role in ensuring access to affordable housing and in fighting against urban segregation and gentrification: moving forward». *Journal Européen des Droits de l'Homme*, núm. 5 (2019), p. 311-334.
- VLAD, I. (2024). *Affordable for whom?: Reflections on the possibilities of an EU Affordable Housing Plan from a homelessness perspective*. Bruselas: FEANTSA (FEANTSA Report). Disponible en: www.feantsa.org/en/report/2024/11/26/affordable-for-whom?bcParent=27.