

La vivienda en Portugal y la pandemia por COVID-19^[1]

DULCE LOPES²

RESUMEN

La adopción de importantes medidas relativas a la vivienda en Portugal ocurrió en los años 2018 y 2019, antes del período en que comenzó a manifestarse la pandemia de SARS-COV-2. Por lo tanto, aunque esas medidas trataron de regular con perspectivas diversas dimensiones del derecho a la vivienda, no estaban totalmente preparadas y en un estado de concreción tal que permitiera una reacción oportuna a los cambios que trajo la crisis sanitaria por COVID-19. Así, este escrito se propone analizar la intersección entre las nuevas demandas provocadas por la pandemia y las respuestas jurídicas con incidencia en el mercado de la vivienda en Portugal.

Palabras clave: vivienda, COVID-19, carencias habitacionales, nueva generación de políticas de vivienda, Ley Marco de Vivienda.

- 1 Una versión preliminar y preparatoria de la investigación que dio lugar a este artículo fue presentada en el mes de febrero de 2022 en el encuentro de la Red de Estudios Urbanísticos Territoriales y Ambientales de Latinoamérica-Unión Europea (UTERAM AL/UE), cuya temática fue la evolución y las tendencias del derecho urbanístico ambiental y de la ordenación del territorio frente a los retos de la pandemia del COVID-19.
- 2 Doctora en Derecho de la Universidad de Coimbra, Coimbra, Portugal. Profesora adjunta en la Facultad de Derecho de la Universidad de Coimbra, Coimbra, Portugal, e investigadora integrada en su Instituto Jurídico. Correo-e: dulcel@fd.uc.pt Enlace Orcid: 0000-0002-4013-7859. Fecha de recepción: 9 de agosto de 2022. Fecha de modificación: 12 de septiembre de 2022. Fecha de aceptación: 1.º de octubre de 2022. Para citar el artículo: LOPES, DULCE, "La vivienda en Portugal y la pandemia por COVID-19", *Revista digital de Derecho Administrativo*, Universidad Externado de Colombia, n.º 29, 2023, pp. 115-131. DOI: <https://doi.org/10.18601/21452946.n29.06>.

Housing in Portugal and the COVID-19 Pandemic

ABSTRACT

The adoption of important housing-related measures in Portugal occurred in 2018/2019, before the period in which the SARS-COV-2 pandemic began to manifest itself. Although these measures intended to anticipate and regulate several dimensions of the right to housing, they were not fully prepared, or were not in a state of concreteness, such as to allow a timely reaction to COVID-19 related changes. The purpose of this paper is to analyze the intersection between the new demands brought about by the pandemic and the distinct legal responses that had an impact on the housing market in Portugal.

Keywords: Housing, COVID-19, Housing Needs, New Generation of Housing Policies, Framework Housing Law.

INTRODUCCIÓN: VIVIENDA, PREOCUPACIONES EN PORTUGAL Y EN EL MUNDO³

En Portugal, las preocupaciones más recientes en materia de vivienda se manifestaron en la aprobación de la nueva generación de políticas de vivienda, en 2018^[4], y en la posterior aprobación de la Ley Marco de Vivienda, en 2019^[5], que estableció las "bases del derecho a la vivienda y los deberes y tareas fundamentales del Estado en la garantía efectiva de este derecho a todos los ciudadanos, en los términos de la Constitución"⁶. Adicionalmente, la Constitución portuguesa prescribe, en su artículo 65.1, que "Toda persona tiene derecho, para sí y su familia, a una vivienda de dimensiones adecuadas, en condiciones de higiene y comodidad y que preserve la intimidad personal y la privacidad familiar".

3 El presente texto recoge la intervención oral realizada en el II Encuentro de la Red Internacional de Estudios Urbanísticos, Territoriales y Ambientales Latinoamérica/Unión Europea - Red Urteram Al/Eu, en el panel "El urbanismo y los retos e implicaciones de la pandemia" (21 de abril de 2022).

4 Lanzada por la Resolución del Consejo de Ministros n.º 50-A/2018 del 2 de mayo. Disponible en: <https://dre.pt/dre/detalhe/resolucao-conselho-ministros/50-a-2018-115211109>.

5 Ley n.º 83/2019 del 3 de septiembre. Disponible en: <https://dre.pt/dre/detalhe/lei/83-2019-124392055>.

6 Artículo 1.º.

El derecho a la vivienda está reconocido en diversos documentos internacionales, como la Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948), el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966) y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966), como requisito fundamental para la dignidad humana y la calidad de vida. También ha pasado recientemente a ocupar un lugar en los principales retos sociales recopilados en los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS 11) con el objetivo de garantizar el acceso a una vivienda adecuada, segura y asequible, y a los servicios básicos para todos, y reducir así la falta de vivienda y las personas que viven en barrios sin condiciones. Del mismo modo, también el reciente pilar europeo de derechos sociales de la Unión Europea⁷ se refiere a la vivienda como uno de sus objetivos clave, con el fin de garantizar a las personas necesitadas el acceso a una vivienda social o a una ayuda a la vivienda de calidad, así como proporciona una atención especial a las personas vulnerables⁸.

Es bien sabido que el derecho a la vivienda es algo más que el derecho a un "techo" o a una "casa", ya que es fundamental que se garantice a todos una vivienda adecuada o digna; es decir, una vivienda que se proporcione en condiciones de seguridad, asequibilidad, habitabilidad, salubridad y comodidad, y que cuente con condiciones adecuadas (infraestructuras, instalaciones y servicios). Como afirma Kenna, "*home must be conceptualized as a house plus an x factor*"⁹, un factor que para algunos se centra en la conexión estable con el lugar de residencia y la protección contra el desalojo¹⁰, y que para otros se relaciona más ampliamente con diversos parámetros desarrollados a nivel internacional¹¹. Del mismo modo, ahora que se cruzan las viviendas con las

7 Cfr. https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/economy-works-people/jobs-growth-and-investment/european-pillar-social-rights/european-pillar-social-rights-20-principles_pt

8 Otros documentos internacionales incluyen el derecho a la vivienda como parte del conjunto de derechos humanos que contribuyen a la existencia de una vida digna, como la Declaración de Vancouver (Programa Hábitat I) de 1976, la Declaración de Estambul (Programa Hábitat II) de 1996, la Carta Social Europea Revisada (1996) y la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (2000).

9 PADRAIC KENNA, "Globalization and Housing Rights", *Indiana Journal of Global Legal Studies*, vol. 15, n.º 2, 2008, p. 468.

10 LORNA FOX O'MAHONY y JAMES A. SWEENEY, "The Idea of Home in Law: Displacement and Dispossession", en Lorna Fox O'mahony y James A. Sweeney (eds.), *The Idea of Home in Law - Displacement and Dispossession*, Londres: Routledge, 2016, pp. 1-12.

11 Según Mikkola, las normas mínimas en materia de vivienda según la Carta Social Europea (artículo 31) son las siguientes: tiempo de espera razonable para una vivienda definitiva, habitabilidad tanto de la vivienda definitiva como de la vivienda temporaria, vivienda temporaria para todos en cualquier circunstancia, vivienda asequible para quienes no tienen ingresos suficientes y, en cualquier caso, no discriminación. MATTI MIKKOLA, *Housing as Human Right in Europe*, s. d., pp. 13-14. Disponible en: http://www.helsinki.fi/oikeustiede/omasivu/mikkola_matti/pdf/right-to-housing.pdf. La vivienda es un constructo bastante complejo que, según Lorna Fox O'Mahony, debe entenderse en función de elementos como

necesidades especiales de determinadas personas y comunidades; y también se debe garantizar la vivienda sin discriminación, pero teniendo en cuenta las necesidades especiales derivadas de las vulnerabilidades o las especialidades culturales, con el fin de promover la inclusión social¹².

Se trata, por tanto, de un derecho polifacético, lleno de exigencias, muchas de las cuales no pueden ser satisfechas por el mercado, lo que implica una necesaria intervención del Estado para facilitar o garantizar las condiciones de una vivienda digna. Naturalmente, este derecho a las prestaciones del Estado siempre dependerá de las posibilidades que tengan las entidades públicas para satisfacerlo; sin embargo, hoy se insiste en que es *necesario* (y no solo deseable) que los Estados inviertan en vivienda y regulen adecuadamente esta cuestión, ya que es un ámbito de intervención pública esencial para la calidad de vida de sus ciudadanos y residentes¹³. Para cumplir con esta aspiración, no basta con imponer al Estado solo obligaciones negativas (no afectar el disfrute de la vivienda y no iniciar el traslado de personas sin agotar las vías de realojamiento), sino que es necesario asumir también obligaciones positivas, como las de atender ciertas necesidades urgentes e imperiosas de la población y, en todo caso, definir, proseguir y aplicar una política de vivienda destinada a satisfacer las carencias habitacionales detectadas.

Así, de ser un área a menudo olvidada y relegada a un segundo plano, la vivienda ha ido asumiendo el estatus de una verdadera política nacional (como atribución del Estado y que, en Portugal, se aplica esencialmente a nivel municipal). Esto no significa, sin embargo, que las debilidades de la vivienda no se reflejen en el día a día, en un país en el que, como en Portugal, no faltan casas, pero muchas de ellas están vacías o en malas condiciones de habitabilidad¹⁴.

la inversión financiera, la estructura física, el territorio, la identidad y la autoidentidad, y lo significado social y cultural. LORNA FOX O'MAHONY, "The meaning of Home: From Theory to Practice", *International Journal of the Built Environment*, vol. 5, n.º 2, 2013, pp. 159-166. Estos dos últimos elementos son destacados por ROWLAND ATKINSON y KEITH JACOBS, *House, Home and Society*, Londres: Palgrave, 2016, pp. 7-10. En definitiva, la vivienda implica una compleja ponderación de los intereses en juego, como acentúa D. BENJAMIN BARROS, "Home as a legal concept", *Santa Clara Law Review*, vol. 46, n.º 2, 2006, p. 282.

12 Cfr. DULCE LOPES, "Housing Discrimination", en Walter Leal Filho *et al.* (eds.), *Peace, Justice and Strong Institutions, Encyclopedia of the UN Sustainable Development Goals*, Ginebra: Springer Nature Switzerland, 2021, pp. 1-10.

13 Cfr. JORGE REIS NOVAIS, *Direitos Sociais - Teoria jurídica dos direitos sociais enquanto direitos fundamentais*, Coimbra: Coimbra Editora, 2010; IDA ELISABETH KOCH, *Human Rights As Indivisible Rights: The Protection of Socio-economic Demands under the European Convention on Human Rights*, Leiden: Martinus Nijhoff Publishers, 2009, pp. 14-38.

14 Sobre la caracterización de esta situación, *cfr.* DULCE LOPES, "Empty Homes and Needy People: Time for a New Housing Policy in Portugal and Elsewhere?", en: Michel Vols y Julian Sidoli (eds.), *People and Buildings – Comparative Housing Law*, Ámsterdam: Eleven, 2018, pp. 43-65; y FÁTIMA LOUREIRO DE MATOS *et al.*, "Housing in Portugal after the Economic

De hecho, una característica del sistema de vivienda portugués es que hay un exceso de viviendas en relación con el número de residentes. Según los censos de 2011, el número de viviendas era aproximadamente un 45 % superior al número de familias¹⁵. En este contexto, la Resolución 48/2015, del 5 de julio, del Consejo de Ministros, por la que se adopta una nueva estrategia nacional de vivienda para el período 2015-2031, señala que la expresión "tantas personas sin hogar y tantas viviendas sin personas" adopta una nueva dimensión, dado que en Portugal no existe un déficit de vivienda, pero siguen existiendo diversas dificultades de acceso a la misma. De hecho, según la Encuesta Nacional de Necesidades de Realojamiento de Viviendas de febrero de 2018, se identificaron 25.762 familias en situación claramente insatisfactoria en materia de vivienda¹⁶, una cifra que está por debajo de las perspectivas actuales, en las que se habla en la comunicación social de 60.000 o incluso 100.000 familias en esta situación¹⁷.

Esto implica que debe asumirse no solo en la teoría sino también en la práctica que la vivienda cumple una función social relevante, y que el Estado está necesariamente comprometido con su cumplimiento. Esto significa que debe reubicarse para encontrar una posición en la que adopte políticas y medidas concretas que tiendan a la satisfacción de las necesidades de vivienda y que resalten la importancia pública de dar un uso efectivo y adecuado a las viviendas existentes.

En este escrito se pretende entonces estudiar la regulación que se ha dado respecto a la vivienda en Portugal, para lo cual entraremos a analizar las medidas tomadas en 2018 y 2019, antes del momento en que comenzó a manifestarse la pandemia de SARS-COV-2. De este modo, se estudiará también la pertinencia de esas medidas ante la situación de cambios que trajo el COVID-19. Así, este escrito se propone analizar la intersección entre las nuevas demandas provocadas por la pandemia y las respuestas jurídicas con incidencia en el mercado de la vivienda en Portugal.

Crisis: Challenges for a New Policy?" en: Elena Bargelli et al., *Housing Policy and Tenure Types in the 21st Century - A Southern European Perspective*, Pisa: Pisa University Press, 2019, pp. 53-72.

- 15 Instituto Nacional de Estadística, Destaque - Parque Habitacional em Portugal - evolução na última década (2001-2011). Disponible en: https://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine_destaques&DESTAQUESdest_boui=149156417&DESTAQUESmodo=2&xlang=pt. Esta tendencia no parece haber cambiado sustancialmente. Según los resultados preliminares del censo portugués de 2021, hubo un cambio negativo de la población en el continente de -1,9 % en relación con el censo 2011; un cambio positivo de los hogares de 2,6 % y un cambio positivo de las unidades de vivienda de 1,4 %. Disponible en: https://censos.ine.pt/scripts/db_censos_2021.html.
- 16 Disponible en: <https://www.portugal.gov.pt/pt/gc21/comunicacao/documento?i=levantamento-nacional-das-necessidades-de-realojamento-habitacional>.
- 17 Disponible en: <https://www.publico.pt/2022/04/25/sociedade/noticia/familias-carencia-habitacional-podem-chegar-100-mil-metade-podera-solucao-ate-50-aniversario-25-abril-2003420>.

1. REGULACIÓN DE LA VIVIENDA EN PORTUGAL

En Portugal encontramos la materialización de una política de vivienda que tiende a ser congruente y consistente en un conjunto de medidas, entre las que se destacan: los aprobados en el marco del ya mencionado programa gubernamental "Una nueva generación de políticas de vivienda"; seguidos de una modificación del régimen de arrendamiento urbano (a través de la Ley n.º 13/2019 del 12 de febrero) que intenta corregir situaciones de desequilibrio entre inquilinos y propietarios, reforzar la seguridad y estabilidad del arrendamiento urbano, y proteger a los inquilinos en situación de especial fragilidad; y, finalmente, la aprobación de la Ley Marco de la Vivienda.

Por primera vez se pone de manifiesto un enfoque global de las cuestiones de accesibilidad, idoneidad, disponibilidad, estabilidad y calidad de la vivienda, pasando de un concepto "*from house to home*" y procediendo a una ampliación del enfoque de lo local a lo del hábitat, es decir, a la zona circundante y sus condiciones de infraestructura y disponibilidad de servicios públicos.

La filigrana de este nuevo enfoque de la política de vivienda se traduce en una nueva relación (de mayor adecuación y proporcionalidad) entre las responsabilidades públicas y privadas en el mercado de la vivienda. Las cargas privadas en el ámbito de la vivienda se basan en el concepto de la función social de la vivienda (un concepto que se incluyó explícitamente en la Ley Marco de la Vivienda), que puede justificar el agravamiento fiscal de los edificios vacíos, algunas limitaciones en las relaciones de alquiler, así como la posibilidad de intervención de los instrumentos de política urbanística en los inmuebles privados (como el arrendamiento forzoso e incluso la expropiación en situaciones de claro interés público), pero será muy difícil que pueda sostener una nueva y muy restrictiva "congelación" de los alquileres, como la vigente en Portugal por largas décadas. De hecho, la función social puede justificar restricciones a los derechos del propietario que sean proporcionales en una sociedad democrática y no más.

Pero, al mismo tiempo, esta función social impide que los Estados se eximan de sus propias responsabilidades activas relegando al mercado todos los mecanismos de satisfacción de las necesidades de vivienda. El Estado debe ser el primer actor de la política de vivienda, poniendo a disposición viviendas sociales (a través del alquiler apoyado), fomentando la vivienda asequible (y formas de alquiler como el alquiler a costes controlados y el alquiler asequible) y actuando con el ejemplo, no estableciendo *normas* y obligaciones que no cumple por sí mismo (por ejemplo, no enajenando sus activos más relevantes en el mercado, sin pensar en las necesidades de vivienda de las que debe hacerse cargo).

Tradicionalmente, el Estado portugués no ha actuado directamente de forma acusada (las viviendas sociales son poco más del 2 % de la oferta de viviendas

en Portugal y muchas de ellas localizadas en barrios periféricos y monofuncionales). Hoy en día, sin embargo, se requiere que el Estado (en particular los municipios, debido al proceso de traspaso de atribuciones, pero también el Gobierno y las comunidades autónomas) asuma un compromiso definitivo con la política de vivienda, promoviendo, entre otras muchas medidas, el uso efectivo de las viviendas vacías de titularidad pública o la elaboración de estrategias y cartas municipales de vivienda que puedan, mediante el recurso facilitado a la financiación, revertir situaciones de precariedad e infravivienda.

No obstante lo anterior, la aplicación de políticas de vivienda coherentes, especialmente cuando se trata de fallos estructurales del mercado, requiere mecanismos de carácter más operativo que resuelvan de forma específica y adecuada los problemas preexistentes.

En este sentido, ya se han instituido varios programas, como los resultantes de la nueva generación de políticas de vivienda, y que se resumen en la tabla 1.

TABLA 1. OBJETIVOS Y MEDIDAS INCLUIDOS EN LA NUEVA GENERACIÓN DE POLÍTICAS DE VIVIENDA

Objetivos	Medidas
1. Dar respuesta a las familias que viven en situación de grave privación de vivienda.	-1.º Derecho, programa de apoyo al acceso a la vivienda. -Gateway, programa de apoyo al alojamiento urgente.
2. Garantizar el acceso a la vivienda a todos los que no están atendidos por el mercado.	-Programa de alquileres asequibles. -Porta 65-Jóvenes, sistema de ayuda financiera al alquiler para jóvenes. -Instrumentos para promover la seguridad y la estabilidad en el alquiler. -Instrumentos de captación del suministro. -Indicadores de accesibilidad y asequibilidad de la vivienda. -Fondo Nacional para la Rehabilitación de Edificios (FNRE).
3. Crear las condiciones para que la rehabilitación sea la principal forma de intervención en materia de edificios y urbanismo.	-Rehabilitar para alquilar. -Instrumento Financiero para la Rehabilitación y Revitalización Urbana (IFERRU 2020). -Casa eficiente 2020. -Planes estratégicos de desarrollo urbano y planes de acción de rehabilitación urbana. -Planes estratégicos de desarrollo urbano y planes de acción integrados para comunidades desfavorecidas. -Programa de Rehabilitación Urbana de Barrios Sociales en términos de Eficiencia Energética. -Rehabilitar como norma. -Medidas para promover el mantenimiento regular y la plena utilización del edificio.

Objetivos	Medidas
4. Promover la inclusión social y territorial, y las oportunidades de elección de vivienda.	<ul style="list-style-type: none"> -Llave en mano, programa de movilidad de la vivienda para la cohesión territorial. -De la vivienda al hábitat, programa de cohesión social y territorial e integración de los barrios públicos de alquiler. -Porta al Lado, programa de información, derivación y seguimiento de proximidad para el acceso a la vivienda, -Programa de movilidad de la vivienda en el parque público de alquiler.

Fuente: elaboración propia con base en <https://www.portaldahabitacao.pt/nova-geracao-de-politicas-de-habitacao>.

Además de los programas ajustados a las distintas necesidades de vivienda que se perciben a nivel nacional, regional y local, también es necesario hacer hincapié en la necesidad de financiación para que puedan aplicarse de forma efectiva.

En este sentido, además de las asignaciones presupuestarias para la vivienda, Portugal se ha beneficiado recientemente de la financiación de la Unión Europea, en el marco del Plan de Recuperación y Resiliencia (PRR)¹⁸, que presenta un conjunto de medidas relacionadas con la vivienda, desde la reforma de los equipamientos y las reformas sociales, con el fin de promover y poner en marcha la oferta de viviendas asequibles, adecuadas y de calidad.

Esta financiación se incluye en la parte más centrada en el vector de resiliencia, definido en el artículo 2.º, apartado 5.º, del Reglamento (UE) 2021/241 como "la capacidad de hacer frente de manera justa, sostenible e inclusiva a las perturbaciones económicas, sociales y medioambientales o a los cambios estructurales persistentes".

La vivienda (componente 2.º) es una parte relevante del Plan de Recuperación y Resiliencia portugués, por lo que una cantidad significativa de los fondos puestos a disposición por la Unión Europea en el marco del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia tiene como objetivo hacer frente a los impactos negativos resultantes de la pandemia de SARS-COV-2 se destina a este sector. De facto, del total de los fondos que se van a transferir de la Unión Europea a Portugal, entre el 16 % y el 17 % se destinan a la vivienda¹⁹.

A título meramente ilustrativo, la distribución de los fondos disponibles se ha hecho, de forma simplificada, de la manera que se presenta en la tabla 2.

18 Disponible en: <https://www.portugal.gov.pt/download-ficheiros/ficheiro.aspx?v=%3d%3dBQAAAAB%2bLCAAAAAAABAAzNDQzNgYA62SpeQUAAAA%3d>.

19 También en los Presupuestos Generales del Estado Portugués para 2022, la inversión en infraestructuras y vivienda creció un 30,1% hasta un total de 2.393 millones de euros. Cfr. <https://expresso.pt/economia/2022-04-13-Investimento-em-infraestruturas-e-habitacao-cresce-301-3c4360c6>.

TABLA 2. FINANCIACIÓN DE LA VIVIENDA EN EL PRR

Programa	Importe	Objetivo
Programa de apoyo al acceso a la vivienda	1.211 M€	Responder a un mínimo de 26.000 familias hasta 2026.
Bolsa Nacional de Alojamiento Urgente y Temporal	176 M€	Creación de 2.000 viviendas de emergencia o de transición y 473 viviendas, tres bloques de viviendas y cinco centros de instalación temporal y espacios similares específicos para las fuerzas de seguridad.
Refuerzo de la oferta de viviendas con apoyo en la Región Autónoma de Madeira	136 M€	Realojamiento de 1.122 familias en nuevas viviendas sociales y apoyo a la rehabilitación de 300 viviendas propias.
Mejorar las condiciones del parque de viviendas de la Región Autónoma de las Azores	60 M€	Construcción de 91 viviendas en terrenos o parcelas de la RAA y cuatro nuevas promociones con 88 viviendas residenciales
Parque de viviendas públicas asequibles, en forma de préstamo	775 M€	Rehabilitación del 75 % de los bienes enumerados en el Decreto-Ley n.º 82/2020 del 2 de octubre, orientada a la creación de un parque público de viviendas a precios asequibles, y salvaguardar la inversión en la promoción de alquileres asequibles a través de programas municipales.
Alojamiento asequible para estudiantes en préstamo	375 M€	Creación de 15.000 camas en alojamientos para estudiantes/unidades residenciales para 2026.

Fuente: elaboración propia.

Esta financiación de la Unión Europea –en línea con la creciente importancia de este asunto a nivel europeo²⁰– plantea cuestiones especiales relacionadas con el tiempo limitado (hasta 2026) para la aplicación de las diversas y complejas medidas propuestas, así como con el hecho de que la asignación de fondos puede no hacerse de la manera más equitativa posible, ya que se basa, en algunos casos, en criterios de prioridad temporal (por ejemplo, en la aprobación más celerde de las estrategias locales de vivienda y en la firma de los protocolos correspondientes) y no en criterios que evalúen las necesidades reales de vivienda un poco por todo el país.

2. LA VIVIENDA EN PORTUGAL EN COVID Y POST-COVID

Cabe señalar que el cambio de la política de vivienda y la adopción de importantes medidas relativas a la vivienda en Portugal se adoptaron antes del

20 Sobre esta cuestión, *cfr.* JULI PONCE SOLÉ, *El derecho de la Unión Europea y la vivienda. Análisis de experiencias nacionales e internacionales*, Madrid: McGraw Hill, 2019.

período en que comenzó a manifestarse la pandemia de SARS-COV-2. Por lo tanto, aunque esas medidas trataron de regular con perspectiva varias dimensiones del derecho a la vivienda, no estaban totalmente preparadas o en un estado de concreción tal que permitiera una reacción oportuna a los cambios que trajo la enfermedad llamada COVID-19.

Es innegable que la pandemia tuvo efectos a varios niveles, que implicaron (y aún implican) la adopción de medidas para contrarrestar los efectos de orden social y económico que se sienten en la vivienda²¹. Entre esos efectos señalamos solo los siguientes, desde los más graves hasta las que permitieron el surgimiento de algunas oportunidades en el mercado de la vivienda.

2.1. LA DISMINUCIÓN DE LOS INGRESOS DE LAS FAMILIAS, CON EL RIESGO INHERENTE DE DESAHUCIO Y LA CONSIGUIENTE NECESIDAD DE PROTECCIÓN DE LOS VÍNCULOS DE VIVIENDA

En este punto, para hacer frente a las consecuencias de la pandemia de COVID-19, se publicó la Ley n.º 1-A/2020 (19 de marzo de 2020) para proteger a los inquilinos aplazando la finalización de los contratos de alquiler con preaviso del propietario y suspendiendo los desahucios. Estas normas temporales fueron modificadas por la Ley n.º 16-A/2020 (29 de mayo de 2020), que amplió la protección de los inquilinos hasta el 30 de septiembre de 2020. Mediante la Ley n.º 58-A/2020 (20 de septiembre de 2020), la protección de los inquilinos contra los desahucios y contra la rescisión de los contratos se prorrogó de nuevo hasta el 31 de diciembre de 2020, y mediante la Ley n.º 75-A/2020 (30 de diciembre de 2020) hasta el 30 de junio de 2021, fecha en que cesó. Para los inquilinos que son estudiantes (en su mayoría universitarios) y que viven a más de 50 km de su hogar se adoptaron medidas especiales. Según la Ley n.º 4-C/2020 (6 de abril de 2020), si los ingresos del hogar de un estudiante se reducen en más de un 20 % y el pago del alquiler es superior al 35 % de su hogar, el estudiante tendrá derecho a pedir un préstamo para pagar los alquileres durante el periodo de pandemia.

Estas medidas fueron criticadas por no ser suficientes o no ser suficientemente claras cuanto a su aplicación²². Sin embargo, dieron un "respiro" a quienes se

21 Cfr. el llamamiento realizado por la Red H - Red Nacional de Estudios sobre la Vivienda, ya en 2020, en relación con la necesidad de medidas para hacer frente a los efectos de COVID-19. Disponible en: <https://www.publico.pt/2020/03/23/economia/opiniaio/habitacao-covid19-carta-aberta-1908998>.

22 Cfr. la decisión del Tribunal de Apelación de Lisboa del 17 de junio de 2021, dictada en el proceso 1055/20.7YLPRT.L1-6. Disponible en: <http://www.dgsi.pt/jtrl.nsf/33182fc732316039802565fa00497eec/da4a9a59ec65d8528025870200338609?OpenDocument>. LUÍS MENEZES LEITÃO, "(De novo a) Lei n.º 1-A/2020 - uma terceira leitura (talvez final?)", mayo de 2020. Disponible en: <http://julgar.pt/de-novo-a-lei-n-o-1-a2020-uma-terceira-leitura-talvez-final/>.

encontraban en una situación de necesidad o desespero, permitiéndoles, con suerte, reorganizar sus vidas y encontrar un alojamiento alternativo.

2.2. EL EMPEORAMIENTO DE LAS CONDICIONES DE VIDA DE LAS PERSONAS QUE YA VIVÍAN EN CONDICIONES PRECARIAS Y DEGRADADAS

Varios barrios habitados predominantemente por personas de etnia rom o viviendas precarias de trabajadores inmigrantes temporales fueron especialmente devastados por la pandemia, dadas las malas condiciones de habitabilidad (barrios sociales, campamentos precarios, edificios de autoconstrucción, hogares no destinados a habitación como almacenes) y el escaso acceso a los servicios públicos (agua, electricidad y saneamiento), habiendo dado lugar a algunas cercas sanitarias y a la necesidad de realojo temporal de algunas de estas personas y comunidades.

Y si, en teoría, parece inequívoco que es necesario encontrar soluciones para estas situaciones, para enmarcar situaciones especiales de vulnerabilidad –como las de falta de vivienda, las familias que viven en condiciones de extrema precariedad habitacional, las víctimas de la violencia doméstica o los trabajadores en viviendas precarias²³–, lo cierto es que no fue fácil en el momento álgido de la pandemia movilizar los mecanismos permitidos por la ley, bien sea debido a las dificultades de realojamiento (insuficientes alternativas de vivienda, aunque fueran de corta duración para responder a las necesidades identificadas), o incluso por la oposición de la comunidad a la aplicación de medidas de requisa civil contra la ocupación temporaria de sus viviendas de alojamiento turístico²⁴.

Ante estas dificultades y la urgencia de la intervención pública, cabe destacar la creación del Plan Nacional de Alojamiento Urgente y Temporal (Decreto-Ley n.º 26/2021, del 31 de marzo), debido a la constatación de que era imprescindible crear una respuesta estructurada y transversal para las personas

23 De notar que con la intención de proteger a los inmigrantes *and asylum-seekers*, Portugal adoptó la Orden 3863-B/2020, del 27 de marzo, prorrogada por la Orden n.º 10944/2020, del 8 de noviembre, en virtud de la cual todo extranjero con una solicitud pendiente ante el Servicio de Extranjeros y Fronteras fue considerado temporalmente regular en el territorio nacional. Se trata de una regularización total (temporal) a todos los efectos pertinentes. Los extranjeros en esta situación tienen garantizado el acceso a todos los servicios públicos, como la inscripción y acceso al servicio nacional de salud, así como el acceso a las prestaciones sociales. También pueden acceder a contratos de alquiler y de trabajo, abrir cuentas bancarias y contratar servicios públicos esenciales. Cfr. VERA LÚCIA RAPOSO y TERESA VIOLANTE, "Access to Health Care by Migrants with Precarious Status During a Health Crisis: Some Insights from Portugal", *Human Rights Review*, n.º 22, 2021, p. 474. Disponible en: <https://link.springer.com/content/pdf/10.1007/s12142-021-00621-5.pdf>.

24 Esta situación se ha superado desde entonces, como se informa en <https://www.saudemais.tv/noticia/32403-covid-19-proprietarios-no-zmar-satisfeitos-com-acordo-sensato-com-o-governo>.

que necesitan soluciones habitacionales de emergencia (por ejemplo, acontecimientos excepcionales o imprevisibles, o situaciones de riesgo inminente) o de transición, antes de una solución habitacional definitiva, como ocurre con las personas en especial situación de vulnerabilidad (víctimas de la violencia doméstica y personas sin hogar, por ejemplo, o más recientemente, personas que huyen de conflictos militares, como el de Ucrania a Portugal).

Sin embargo, motivado también por los efectos de la pandemia, este plan está todavía en fase de ejecución, por lo que no se pueden anticipar y, mucho menos, evaluar sus resultados. Aun así, el propio Gobierno ya ha abandonado uno de los objetivos de su programa: el de "erradicar las principales carencias de vivienda identificadas en la Encuesta Nacional de Necesidades de Realojamiento de 2018 para el 50 aniversario del 25 de abril, en 2024", centrándose ahora solo en las "principales" carencias de vivienda²⁵.

2.3. EL DETERIORO DE LAS CONDICIONES DE VIDA DE QUIENES VIVEN EN UNA VIVIENDA CON CONDICIONES RAZONABLES DE HABITABILIDAD Y COMODIDAD

Incluso aquellos que vivían en condiciones razonables de habitabilidad y comodidad vieron de repente su vida profundamente alterada por la pandemia. La vivienda se convirtió no solo en el hogar, sino también en el lugar de trabajo, la escuela y el lugar de ocio, por lo que se llegó a cuestionar si las condiciones mínimas de habitabilidad vigentes en Portugal son realmente suficientes para cumplir las funciones que debe cumplir una vivienda en todos los contextos (de normalidad y de excepcionalidad). En particular, se señaló la necesidad de reforzar el alcance de la digitalización en Portugal y también de invertir en un mayor índice de penetración digital para acortar las distancias con el exterior; así como la necesidad de valorizar la multidimensionalidad de la vivienda dotada de más espacios abiertos, tornándola más versátil en cuanto a sus diversas posibilidades de ocupación²⁶.

Desde otro punto de vista, algunas estructuras residenciales (sobre todo para personas mayores, pero también unidades de salud física o mental) han revelado debilidades específicas en cuanto a su diseño y organización (física y funcional), que salieron a la luz durante la pandemia con preocupantes tasas

25 Cfr. <https://www.dn.pt/dinheiro/habitacao-governo-ja-nao-promete-resolver-todas-as-carencias-ate-2024-so-as-principais-14758852.html>.

26 Resultados de investigaciones sugieren que el cumplimiento de las medidas de confinamiento y el aislamiento social en el hogar producen experiencias muy diferentes según las condiciones de alojamiento de las poblaciones, con importantes repercusiones en la salud física y mental. Cfr. RAQUEL RIBEIRO, "A(s) casa(s) e o "ficar em casa": Um estudo exploratório dos impactos psicossociais das desigualdades habitacionais na vivência da pandemia da COVID-19", en Diamantino Ribeiro *et al.* (eds.), *Investigação Qualitativa em Ciências Sociais. Avanços e Desafios*, vol. 9, Lisboa: Ludomedia, 2021.

de incidencia de COVID-19. También en este caso es necesario repensar estas estructuras para evitar situaciones similares con consecuencias devastadoras.

2.4. EL DESAJUSTE DEL ESPACIO PÚBLICO, EQUIPAMIENTOS E INFRAESTRUCTURAS A LAS NECESIDADES SENTIDAS DURANTE LA PANDEMIA

Durante la pandemia, las condiciones de vida de los ciudadanos se vieron claramente afectadas, no solo por el inadecuado dimensionamiento y localización de los espacios, los equipamientos y las infraestructuras, sino también por su insuficiencia, en términos cuantitativos y cualitativos. Y si esos espacios ya eran escasos, con el aumento de las zonas de explanada de uso privado para permitir el mantenimiento y la supervivencia de algunas actividades económicas (lo que correspondió a una intervención legislativa de gran impacto en la ocupación del espacio público antes disponible para el uso común), se hicieron aún más escasos.

La necesidad de una vivienda vinculada a un entorno urbano que permita una vida de calidad –que ha sido puesta de manifiesto por la pandemia– determinará, sin duda, cambios importantes en las condiciones inmediatas o a corto plazo de ocupación del espacio público y su conexión con las zonas residenciales y las actividades económicas, así como, a medio y largo plazo, en la planificación urbana, con el fin de potenciar la adecuada intersección entre las funciones urbanas y los espacios y servicios de apoyo²⁷.

2.5. LA (RE)ASIGNACIÓN, AÚN TEMPORAL, DE ALGUNOS EDIFICIOS CON FINES TURÍSTICOS A USOS RESIDENCIALES

Durante la pandemia de COVID-19, los flujos de personas, sobre todo con fines turísticos, se vieron profundamente afectados. En esta fase se produjo un importante descenso del turismo y del alojamiento local (una figura cercana al turismo, pero compatible con la vivienda, y muy promocionada por plataformas como Airbnb)²⁸. Varios propietarios que habían convertido sus viviendas en alojamiento local se vieron obligados –o incentivados– a volver a poner esos edificios o fracciones en el mercado de la vivienda o bien en el mercado de alquiler específico para estudiantes (tal y como se promovió a través de la Orden 8149/2021, del 18 de agosto).

27 Sobre la necesidad de articular las medidas de vivienda con las de planificación y gestión urbana, véase FERNANDA PAULA OLIVEIRA, "Vivienda, ordenación del territorio, suelo y urbanismo: Una conexión nada improbable. Una visión desde la Ley Marco de la Vivienda", *Revista de Direito Administrativo*, n.º 14, 2022, pp. 59-70.

28 Sobre estas pérdidas, véase el informe "Impact of COVID-19 on Tourism and Hospitality; Evidence from Airbnb", Nova, 2021. Disponible en https://ahresp.com/app/uploads/2021/10/DSKC_ImpactCovid19Tourism_2021.pdf.

Esto significa que la retracción de las viviendas turísticas ha insuflado nueva vida, aunque sea temporal, al mercado de la vivienda, permitiendo la recuperación de unidades de vivienda que parecían definitivamente perdidas para este sector. Sin embargo, esto no ha tenido consecuencias relevantes en los precios de los alquileres y de la vivienda en Portugal, que siguen subiendo; ni en la reactivación de los fenómenos de alojamiento local que, tras el primer impacto de la pandemia, volvieron a su modelo de negocio²⁹. De hecho, no se espera que la *turistificación* extrema de algunas zonas del país, como Lisboa y Oporto³⁰, se revierta como resultado de la COVID-19.

2.6. EL PONER A PRUEBA LA CAPACIDAD INSTITUCIONAL Y FINANCIERA DE LAS ENTIDADES PÚBLICAS

El COVID-19 demostró *hasta la saciedad* que las entidades públicas necesitan contar con una estrategia, un equipo y unas herramientas que les permitan intervenir en los temas de vivienda de forma global y coherente. Así ha sucedido en Portugal, por ejemplo, con el alquiler asequible, una figura introducida por la Nueva Generación de Políticas de Vivienda (y reglamentada por el Decreto-Ley 68/2019, del 22 de mayo) y que ha ido creciendo –aunque no con el éxito esperado inicialmente– en gran parte gracias a los incentivos y programas municipales en este sentido. Además, se han introducido nuevos tipos de vínculos jurídicos para la obtención de vivienda, como lo derecho a la vivienda durable introducido por lo Decreto-Ley 1/2020, del 9 de enero³¹.

También es importante garantizar que esta política de vivienda cuente con los mecanismos de financiación adecuados y que estos se asignen de forma ajustada a las necesidades locales. En este aspecto, es relevante señalar que el Plan de Recuperación y Resiliencia –que, como hemos visto, afecta valores relevantes para la vivienda– exige a los municipios dotarse de estrategias locales de habitación que definan y caractericen las necesidades locales de vivienda (lo que, en muchos casos, se corresponde con una primera experiencia en esta materia) y prevean sus modalidades de satisfacción.

29 Cfr. NACHATTER SINGH GARHA y ALDA BOTELHO AZEVEDO, "Airbnb y el mercado de la vivienda en la pandemia del COVID-19: Un estudio comparativo de Barcelona y Lisboa", *Análise social*, vol. LVII (1.ª), 2022, pp. 4-31.

30 Sobre el fenómeno de la turistificación en Lisboa, véase FILIPA FERNANDES, "Touristification and the dynamics of hospitality: the case of Lisbon", *Pasos. Revista de Turismo y Patrimonio Cultural*, vol. 17, n.º 6, 2019, pp. 1179-1189. Disponible en: <https://www.redalyc.org/journal/881/88165960006/html/>.

31 Sobre estas nuevas figuras, cfr. MARIA OLINDA GARCIA y DULCE LOPES, "Portugal", en Christoph Schmid (ed.), *Ways Out of the European Housing Crisis - Tenure Innovation and Diversification in Comparative Perspective*, Bremen: Elgar Land and Housing Law and Policy, 2022, pp. 37-53.

2.7. CONCIENCIA DE LA IMPORTANCIA DE UN BUEN ENTORNO URBANO Y DE LA NECESIDAD DE PROMOVER PEQUEÑOS (Y GRANDES) PASOS PARA CONSEGUIRLO

La pandemia también demostró que se puede hacer mucho para mejorar las condiciones ambientales de la *ciudad*, aunque sea a través de compromisos y medidas sencillas. Esto ha reforzado –esperemos que de forma duradera– la conciencia que los pequeños gestos pueden marcar la diferencia (por ejemplo, plantar huertos urbanos³² y ahorrar agua, electricidad, gas, etc.)³³ y que todavía es posible y necesario dar pasos más grandes y combinados hacia la protección del medio ambiente y el clima.

CONCLUSIONES

Con la pandemia de SARS-COV-2, las situaciones de carencia e insuficiencia de vivienda en Portugal se evidenciaron, ya que se agudizaron las desigualdades en el acceso y mantenimiento de la vivienda. Del mismo modo, se tomó conciencia –para los que aún no la tenían– de que la vivienda es mucho más que un techo y cuatro paredes, por muy de buena calidad que sean.

Entre los diversos efectos negativos y profundos de COVID-19, hay uno que nos parece positivo: el hecho de que las entidades públicas estén ahora mejor equipadas para ocuparse del ámbito de la vivienda y que las entidades privadas hayan desarrollado una capacidad crítica y constructiva que puede ayudar a la definición y aplicación de políticas públicas de vivienda más adecuadas.

Es preciso poner de presente que las respuestas de Portugal a la pandemia de COVID-19 también deben ajustarse, en teoría, a las directrices internacionales propuestas en este ámbito. Este es el caso del informe sobre el acceso a una vivienda digna y asequible para todos (2019/2187(INI), del 8 de diciembre de 2020) de la Comisión de Empleo y Asuntos Sociales del Parlamento Europeo. En este documento se propone fomentar la adhesión a un programa –*Housing First*– que combina la vivienda de apoyo con los servicios sociales y la integración en el mercado laboral de las personas sin domicilio, que coincide con lo que precisamente se intenta adoptar en Portugal. Asimismo, el relator especial de las Naciones Unidas sobre el derecho a una vivienda adecuada ha pedido que se prohíban los desalojos a nivel mundial durante la pandemia y ha emitido una secuencia de notas orientadoras sobre esto y otros temas (como

32 HELOÍSA AMARAL ANTUNES, “Hortas na Paisagem Urbana” (tesis de maestría de Arquitectura Paisajista) FCUP, 2020/2021, p. 88. Disponible en https://sigarra.up.pt/faup/pt/pub_geral.show_file?pi_doc_id=320694.

33 En Portugal también se ha producido una tendencia de retorno a las zonas rurales, ya sea de forma temporal (debido a las posibilidades que aportó el teletrabajo) o, en menos casos, de forma permanente (debido al menor coste de vida en estas zonas).

la protección de las personas residentes en asentamientos informales y de las personas en situación de sinhogarismo)³⁴, notas estas que también Portugal procuró seguir, articulando las dimensiones internacionales y nacionales de este derecho. Como señaló Gilman a principios del siglo pasado, "*the home is a human institution. All human institutions are open to improvement [...] The home is too important a factor in human life to be left behind in the march of events; its influence is too wide, too deep, too general for us to ignore*"³⁵. No podemos estar más de acuerdo: es hora de pasar de las palabras a la realidad, realidad esta que, sin embargo, ha resultado ser más compleja e inesperada de lo que hubiéramos pensado hace unos años.

BIBLIOGRAFÍA

- AMARAL ANTUNES, HELOÍSA. *Hortas na Paisagem Urbana*. Tesis de maestría de Arquitectura Paisajista, FCUP, 2020/2021.
- ATKINSON, ROWLAND, Y KEITH JACOBS. *House, Home and Society*. Londres: Palgrave, 2016.
- BARROS, D. BENJAMIN, "Home as a legal concept". *Santa Clara Law Review*, vol. 46, n.º 2, 2006.
- FERNANDES, FILIPA. "Touristification and the dynamics of hospitality: the case of Lisbon", *Pasos. Revista de Turismo y Patrimonio Cultural*, vol. 17, n.º 6, 2019.
- FOX O'MAHONY, LORNA, Y JAMES A. SWEENEY. "The Idea of Home in Law: Displacement and Dispossession". En: Lorna Fox O'Mahony y James A. Sweeney (eds.), *The Idea of Home in Law - Displacement and Dispossession*: Londres: Routledge, 2016.
- FOX O'MAHONY, LORNA. "The meaning of Home: From Theory to Practice". *International Journal of the Built Environment*, vol. 5, n.º 2, 2013.
- GARCIA, MARIA OLINDA, Y DULCE LOPES. "Portugal". En Christoph Schmid (ed.), *Ways Out of the European Housing Crisis - Tenure Innovation and Diversification in Comparative Perspective*. Bremen: Elgar Land and Housing Law and Policy, 2022.
- KENNA, PADRAIC. "Globalization and Housing Rights". *Indiana Journal of Global Legal Studies*, vol. 15, n.º 2, 2008.
- KOCH, IDA ELISABETH. *Human Rights As Indivisible Rights: The Protection of Socio-economic Demands under the European Convention on Human Rights*. Leiden: Martinus Nijhoff Publishers, 2009.

34 Disponibles en: <https://www.ohchr.org/en/special-procedures/sr-housing/protecting-right-housing-context-covid-19-outbreak>.

35 CHARLOTTE PERKINS GILMAN, *The Home, its Work and Influence*, Nueva York: Charlton Company, 1910, p. 4.

- LOPES, DULCE. "Empty Homes and Needy People: Time for a New Housing Policy in Portugal and Elsewhere?". En Michel Vols y Julian Sidoli (eds.), *People and Buildings - Comparative Housing Law*. Ámsterdam: Eleven, 2018.
- LOPES, DULCE. "Housing Discrimination". En Walter Leal Filho et al. (eds.), *Peace, Justice and Strong Institutions, Encyclopedia of the UN Sustainable Development Goals*. Ginebra: Springer Nature Switzerland, 2021.
- LOUREIRO DE MATOS, FÁTIMA, et al. "Housing in Portugal after the Economic Crisis: Challenges for a New Policy?". En Elena Bargelli et al., *Housing Policy and Tenure Types in the 21st Century - A Southern European Perspective*. Pisa: Pisa University Press, 2019.
- MENEZES LEITÃO, LUÍS. "(De novo a) Lei n.º 1-A/2020 - uma terceira leitura (talvez final?)", mayo de 2020. Disponible en: <http://julgar.pt/de-novo-a-lei-n-o-1-a2020-uma-terceira-leitura-talvez-final/>.
- MIKKOLA, MATTI. "Housing As Human Right In Europe", n. d. Disponible en: http://www.helsinki.fi/oikeustiede/omasivu/mikkola_matti/pdf/right-to-housing.pdf.
- OLIVEIRA, FERNANDA PAULA. "Vivienda, ordenación del territorio, suelo y urbanismo: Una conexión nada improbable. Una visión desde la Ley Marco de la Vivienda". *Revista de Direito Administrativo*, n.º 14, 2022.
- PERKINS GILMAN, CHARLOTTE. *The Home, its Work and Influence*. Nueva York: Charlton Company, 1910.
- PONCE SOLÉ, JULI. *El derecho de la Unión Europea y la vivienda. Análisis de experiencias nacionales e internacionales*. Madrid: McGraw Hill, 2019.
- RAPOSO, VERA LÚCIA, Y TERESA VIOLANTE. "Access to Health Care by Migrants with Precarious Status During a Health Crisis: Some Insights from Portugal". *Human Rights Review*, n.º 22, 2021.
- REIS NOVAIS, JORGE. *Direitos Sociais - Teoria jurídica dos direitos sociais enquanto direitos fundamentais*. Coimbra: Coimbra Editora, 2010.
- Ribeiro, Raquel. "A(s) casa(s) e o "ficar em casa": Um estudo exploratório dos impactos psicossociais das desigualdades habitacionais na vivência da pandemia da covid-19". En Diamantino Ribeiro et al. (eds.), *Investigação Qualitativa em Ciências Sociais – Avanços e Desafios*, vol. 9. Lisboa: Ludomedia, 2021.
- SINGH GARHA, NACHATTER, Y ALDA BOTELHO AZEVEDO. "Airbnb y el mercado de la vivienda en la pandemia del COVID-19: Un estudio comparativo de Barcelona y Lisboa". *Análise Social*, vol. LVII (1.ª), 2022.