

# La Mirada de Derechos en el Acompañamiento a las Personas Más Vulnerables

*A Rights-Based Approach to Assisting the  
Most Vulnerable People*

**Susana Cuesta Manjón<sup>1</sup>**  
**Juan Carlos de Pablo Otaola<sup>2</sup>**  
**Gemma Escapa García<sup>3</sup>**

Received: 28.10. 2023  
Accepted: 13.11.2023  
Vol. 1, 2024, p. 624-638  
ISBN: 978-65-00-97652-6

**Sumario:** 1. Caritas Bizkaia y el Servicio Jurídico al servicio de las personas más vulnerables; 2. Regulación de los derechos fundamentales en la Constitución Española, con especial mención a las personas extranjeras; 3. La regulación del derecho a la vivienda y su impacto en otros derechos en las personas atendidas en Cáritas.

**Resumen:** Caritas Bizkaia se centra en la atención de las personas más vulnerables desde la empatía, la cercanía, la escucha activa, el compromiso y la profe-

<sup>1</sup> Susana Cuesta Manjón. Licenciada en Derecho-Especialidad Económica por la Universidad de Deusto. Máster en Creación Literaria por la Universidad Internacional de Valencia, y Postgrado en Coaching, PNL y Liderazgo de equipos certificado por la Universidad Internacional Isabel I de Castilla. En la actualidad es responsable del área de Cooperación y Migraciones de Caritas Bizkaia y coordinadora de su Servicio Jurídico.

<sup>2</sup> Juan Carlos de Pablo Otaola. Licenciado en Derecho por la Universidad de Deusto y Máster de Gestión en Empresas por la Universidad del País Vasco. Fue Director-Gerente de la Fundación ADSIS hasta 1995. Abogado en ejercicio desde 1985, en la actualidad es miembro del Servicio de Asistencia Legal Penitenciaria y de la Comisión de Extranjería del Colegio de la Abogacía de Bizkaia. Además, es responsable del Servicio Jurídico de Caritas Bizkaia.

<sup>3</sup> Gemma Escapa García . Abogada especializada en derecho de familia, menores y violencia de género, fue Vicedecana del Ilustre Colegio de la Abogacía de Bizkaia desde 2012 a 2016. Actualmente es profesora en el Máster Universitario de acceso a la Abogacía de la Universidad de Deusto y del Colegio de la Abogacía, vocal de AVAIM y del Comité de ética de la Red de Salud Mental de Osakidetza, y responsable del Servicio Jurídico de Caritas Bizkaia.

sionalidad. El acompañamiento a estas personas en sus procesos hacia una vida digna parte del momento vital y del contexto de cada una de ellas, tiene en cuenta las múltiples dimensiones del ser humano (economía, vivienda, salud, empleo/ocupación, situación jurídico-administrativa, formación, familia, relaciones/vínculos administrativos, habilidades personales, espiritualidad/trascendencia y ocio), y lleva implícito su reconocimiento como sujetos de derechos y no solo como beneficiarias de una acción. La mirada de derechos exige situar a la persona en el centro y garantizar que pueda ejercerlos en plenitud. En este sentido, el Servicio Jurídico de Caritas Bizkaia lleva más de treinta años asesorando a quienes acuden a la entidad, mediante una información adecuada del contenido de sus derechos y de los mecanismos que hacen posible su garantía. Esta dilatada experiencia ha permitido constatar que es la dificultad en el acceso a los derechos fundamentales la que convierte a las personas en vulnerables y no tanto la ausencia de habilidades o capacidades para hacer frente a los reveses de la vida. La falta de eficacia directa de los llamados principios rectores de la política social y económica, que no reconocen auténticos derechos subjetivos, obstaculizan *de facto* el acceso a otros que sí lo son y a los que la Constitución Española<sup>4</sup> brinda una mayor protección. El derecho a la vivienda es un claro ejemplo. Esta suerte de indivisibilidad e interrelación entre la vivienda, principio rector, y el derecho a la vida, las prestaciones sociales básicas o la educación, con mayor protección, se traduce a menudo en un riesgo de exclusión para un colectivo que sufre discriminación por motivos de sexo, edad, religión, nacionalidad o clase social.

**Palabras clave:** Derechos, interrelación, exclusión.

**Abstract:** Caritas Bizkaia focuses on caring for the most vulnerable people through empathy, closeness, active listening, commitment and professionalism. The accompaniment of these people in their processes towards a dignified life starts from the vital moment and the context of each one of them, takes into account the multiple dimensions of the human being (economy, housing, health, employment/occupation, legal-administrative situation, training, family, relationships/administrative links, personal skills, spirituality/transcendence and leisure), and implies their recognition as subjects of rights and not only as beneficiaries of an action. A rights-based approach requires placing the person at the centre and ensuring that they can exercise their rights to the full. In this sense, the Legal Service of Caritas Bizkaia has been advising those who come to the organisation for more than thirty years, providing adequate information on the content of their rights and the mechanisms that make it

4 En adelante CE

possible to guarantee them. This extensive experience has shown that it is the difficulty in accessing fundamental rights that makes people vulnerable and not so much the absence of skills or abilities to cope with life's setbacks. The lack of direct effectiveness of the so-called guiding principles of social and economic policy, which do not recognise genuine subjective rights, *de facto* hinders access to other rights which do exist and to which the Spanish Constitution provides greater protection. The right to housing is a clear example. This sort of indivisibility and interrelation between housing, a guiding principle, and the right to life, basic social benefits or education, with greater protection, often translates into a risk of exclusion for a group that suffers discrimination on grounds of sex, age, religion, nationality or social class.

**Keywords:** Rights, interrelation, exclusion.

## **1. Caritas Bizkaia y el Servicio Jurídico al servicio de las personas más vulnerables**

Como señala su misión, Caritas Bizkaia es expresión y parte de la Comunidad Cristiana de la Iglesia de Bizkaia, en la que anima y acompaña el desarrollo de su dimensión socio-caritativa. Fundamentada en el voluntariado, promueve la participación, el compromiso social y el trabajo en red. Acompaña a las personas en sus procesos de inclusión social alimentando su esperanza, generando respuestas e iniciativas innovadoras ante las necesidades descubiertas y trabajando por los derechos para que desarrollen una vida digna. Además, visibiliza, sensibiliza y denuncia las causas que generan injusticia, y propone alternativas para la transformación social.

En el año 2022, Cáritas atendió a 11.922 personas en los 240 proyectos que desarrolla en todo el territorio histórico de Bizkaia. De ellas, casi 3.500 se acercaron por primera vez a la entidad, 2.406 eran menores de edad, y 2.503 pertenecían a hogares monoparentales. En las conclusiones del informe sobre exclusión y desarrollo social en Euskadi (FOESSA, 2022), Caritas Bizkaia denunció con preocupación que la exclusión grave había aumentado tras la pandemia y que los principales problemas sociales eran los del empleo y la precariedad laboral, la vivienda y la falta de oportunidades de participación social y política de las personas que se encuentran en exclusión. Además, señaló a la infancia y a la juventud entre los colectivos principales afectados por todas estas situaciones, claves en la transmisión intergeneracional de la pobreza, y evidenció que los problemas actúan en dos niveles: uno visible,

relacionado con el reconocimiento de derechos como el empleo, la vivienda, los ingresos, la formación, la brecha digital, etc., y otro más invisible, difícil de captar en las estadísticas habituales, como los sentimientos de soledad, la ausencia de redes de apoyo, o la falta de esperanza y sentido vital.

En este contexto, y con la mirada de derechos como línea transversal de toda la intervención en Cáritas, el Servicio Jurídico de la entidad asesoró a 622 personas en situación de vulnerabilidad de las que un 52% fueron mujeres y más de un 70% de origen extranjero. Su equipo humano, compuesto por tres profesionales contratados y tres voluntarios, llevó a cabo una tarea preventiva de contención de conflictos futuros y de mejora de la situación de las personas mediante una información adecuada de sus derechos y obligaciones, así como del modo de ejercerlos. Tanto el acompañamiento en la realización de gestiones ante las administraciones públicas, como la defensa en los supuestos de vulneración de derechos, contribuyeron a hacer posible la visión de Cáritas al descubrir, visibilizar y denunciar realidades de exclusión y situaciones en las que los derechos fundamentales no están siendo reconocidos.

## **2. Regulación de los derechos fundamentales en la CE, con especial mención a las personas extranjeras.**

La CE reconoce a la ciudadanía una serie de derechos fundamentales que se encuentran regulados en el Título I “De los derechos y deberes fundamentales” (artículos 10 a 55), y se pueden clasificar atendiendo al nivel de protección de acuerdo con el sistema de garantías establecidos en el artículo 53.

1. Un primer grupo de derechos, “los derechos fundamentales y las libertades públicas” (artículos 15 al 29), con una mayor protección debido a su especial trascendencia para la persona. Entre ellos están el derecho a la vida y a la integridad física y moral, libertad ideológica, religiosa y de culto, derecho a la libertad y a la seguridad, derecho al honor, a la intimidad personal y familiar y a la propia imagen, derecho a la libertad de circulación, libertad de expresión, derechos de reunión y asociación, derecho de participación política, derecho a la tutela judicial efectiva, principio de legalidad, prohibición de los Tribunales de Honor, derecho a la educación, derecho a la sindicación y a la huelga y derecho de petición. Estos derechos vinculan a todos los poderes públicos y solo pueden regularse por ley orgánica. Además, cualquier ciudadano puede

recabar su tutela y la del principio de igualdad (artículo 14) ante los Tribunales ordinarios por un procedimiento basado en los principios de preferencia y sumariedad, y la tutela de los mismos derechos junto con el derecho a la objeción de conciencia (artículo 30) ante el Tribunal Constitucional a través del recurso de amparo.

2. Un segundo grupo de derechos, “los derechos y deberes de los ciudadanos” (artículos 30 al 38) a los que la CE otorga un menor grado de protección, puesto que vinculan a todos los poderes públicos y están sometidos a reserva de ley ordinaria. Entre estos derechos estaría el derecho y deber de defender a España, deber de contribuir a los gastos públicos de acuerdo con la capacidad económica, derecho al matrimonio, derecho a la propiedad privada y a la herencia, derecho de fundación, el derecho y deber de trabajar, los colegios profesionales, el derecho a la negociación colectiva y a la adopción de medidas de conflicto colectivo y el derecho a la libertad de empresa.
3. Un último grupo de derechos, “los principios rectores de la política social y económica” que gozan del menor nivel de protección, puesto que informan la legislación positiva, la práctica judicial y la actuación de los poderes públicos, pero solo pueden ser alegados ante la jurisdicción ordinaria de acuerdo con lo que dispongan las leyes que los desarrollen. En este grupo se incluye la protección a la familia y a la infancia, la obligación de promover el progreso económico y social, así como el pleno empleo, la obligación de mantener un régimen público de seguridad social, la protección de los emigrantes, el derecho a la protección de la salud, el acceso a la cultura, el derecho a disfrutar del medio ambiente, la protección del patrimonio histórico, cultural y artístico, el derecho a una vivienda digna, la participación de la juventud, la protección de las personas con discapacidad, la protección de la tercera edad, la defensa de los consumidores y usuarios y las organizaciones profesionales.

Asimismo, y teniendo en cuenta que un 64% de las 11.922 personas atendidas en los diferentes proyectos de Caritas Bizkaia durante el 2022 tenían origen extranjero, conviene recordar cómo se regulan sus derechos en la CE porque esta regulación condiciona su proceso migratorio y su integración en la sociedad de acogida. El Tribunal Constitucional establece que el régimen jurídico de las personas extranjeras, es decir de quienes carecen de naciona-

lidad española, tiene su fuente primera en la norma suprema del ordenamiento jurídico.

El artículo 13 de la CE, que pertenece al Título I De los derechos y deberes fundamentales, indica que “Los extranjeros gozarán en España de las libertades públicas que garantiza el presente título en los términos que establezcan los Tratados y la Ley”. Ese mismo artículo en su párrafo segundo, excluye a las personas extranjeras de la posibilidad de participación en asuntos públicos o acceder a las funciones o cargos públicos, con la salvedad que se recoge: “Solamente los españoles serán titulares de los derechos reconocidos en el artículo 23, salvo lo que, atendiendo a criterios de reciprocidad, pueda establecerse por Tratado o Ley para el derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones municipales”.

De la lectura del citado artículo puede parecer que las personas extranjeras gozan de todos los derechos reconocidos a los nacionales, con independencia de su situación administrativa, salvo los regulados en el artículo 23 en los términos establecidos en el propio precepto. Sin embargo, el Tribunal Constitucional ha matizado esa interpretación en las Sentencia 236/2007, de 7 de noviembre de 2007<sup>5</sup>, al señalar que puede resultar constitucional que el legislador atienda a la diferencia entre regularidad e irregularidad administrativa para configurar la situación jurídica de las personas extranjeras, siempre que al hacerlo no vulnere preceptos o principios constitucionales.

Es por ello que las personas extranjeras tienen diferentes derechos en función de su situación administrativa: quien carece de autorización de estancia, residencia o residencia y trabajo no podrá acceder a los mismos derechos que quien dispone de una autorización. Asimismo, hay un reconocimiento progresivo condicionado por el tiempo de residencia: una persona con residencia temporal no es titular de los mismos derechos que otra con residencia de larga duración. Este reconocimiento progresivo se hizo muy evidente en la reforma de la Ley de Extranjería de diciembre de 2009.

---

5 Sentencia 236/2007, de 7 de noviembre de 2007. Recurso de inconstitucionalidad 1707-2001. Interpuesto por el Parlamento de Navarra contra diversos preceptos de la Ley Orgánica 8/2000, de 22 de diciembre, de reforma de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social. Derechos fundamentales de los extranjeros: reunión y manifestación, asociación, educación, sindicación, intimidad familiar y reagrupación; motivación de la denegación de visado; asistencia jurídica gratuita; expulsión por conducta delictiva; internamiento de retornados; defensa en el procedimiento de expulsión preferente. Nulidad, inconstitucionalidad e interpretación de preceptos legales. Votos particulares

En este sentido, y según las sentencias del Tribunal Constitucional 107/1984, de 23 de noviembre de 1984 (Sala Segunda. Igualdad de derechos entre españoles y extranjeros), y la 236/2007 mencionada anteriormente, podemos distinguir tres grupos de derechos:

**1<sup>er</sup> grupo: Derechos reconocidos a todas las personas extranjeras con independencia de su situación administrativa.**

- Aquellos derechos que corresponden a las personas extranjeras por mandato constitucional
- Pertenecen a la persona en cuanto tal y no como ciudadana. Por lo tanto, son imprescindibles para la garantía de la dignidad humana
- No resulta posible un tratamiento desigual respecto de las personas con nacionalidad española. Es decir, el legislador goza de una limitada libertad de configuración al regular estos derechos y no podrá modular ni atemperar su contenido, ni por supuesto negarlo
- No constituyen una lista cerrada y exhaustiva
- Para determinar cuáles son esos derechos, revisten especial relevancia la Declaración Universal de Derechos Humanos y los demás tratados y acuerdos internacionales sobre las mismas materias ratificados por España

Ejemplos de estos derechos:

- Derecho a la vida, a la integridad física y moral, a la intimidad, a la libertad ideológica
- Derecho a la tutela judicial efectiva y el derecho instrumental a la asistencia jurídica gratuita
- Derecho a la libertad y a la seguridad
- Derecho a no ser discriminado por razón de nacimiento, raza, sexo, religión o cualquier otra condición o circunstancia personal o social
- Derecho (y deber) a estar documentado
- Derecho a los servicios y prestaciones sociales básicas
- Derecho a transferir sus ingresos y ahorros a su país y cualquier otro
- Derecho de reunión, asociación y manifestación
- Libertad de sindicación
- Derecho a la educación obligatoria

## **2º grupo: Derechos reconocidos a las personas extranjeras en situación administrativa regular.**

- Derechos reconocidos constitucionalmente a las personas extranjeras, respecto a las cuales el legislador puede establecer “condicionamientos adicionales” en el ejercicio de los mismos como estar en posesión de una autorización de estancia, residencia o residencia y trabajo
- Las personas extranjeras serán titulares de estos derechos en la medida y condiciones que se establezcan en los Tratados y las Leyes
- El legislador goza de mayor grado de libertad al establecer límites y restricciones a estos derechos, pero esta libertad no es absoluta puesto que debe respetar las prescripciones constitucionales (el contenido delimitado por la Constitución, los Tratados Internacionales y las Leyes que los regulan)

Ejemplos de este grupo de derechos:

- Derecho de residencia y desplazamiento en territorio español
- Derecho a la reagrupación familiar
- Derecho a la vivienda
- Derecho al trabajo
- Derecho a la prestación de desempleo
- Derecho a la participación pública
- Derecho a la Seguridad Social y a los servicios sociales
- Derecho a la salud

## **3<sup>er</sup> grupo: Derechos no reconocidos a las personas extranjeras salvo lo que se pueda establecer, atendiendo a criterios de reciprocidad, por Tratado o Ley.**

- Derechos que no pertenecen en modo alguno a las personas extranjeras.
- Solamente los españoles serán titulares de los derechos reconocidos en el artículo 23 CE, salvo lo que, atendiendo a criterios de reciprocidad, pueda establecerse por Tratado o Ley para el derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones municipales.
- El artículo 23 señala que los ciudadanos tienen el derecho a participar en los asuntos públicos directamente o por medio de representantes, libremente elegidos en elecciones periódicas por sufragio universal.

Asimismo, tienen derecho a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos, con los requisitos que señalen las Leyes.

La legislación española regula los derechos reconocidos a las personas extranjeras que serán diferentes para cada una de las categorías (trabajadores migrantes, menores extranjeros, ciudadanos de la Unión Europea y sus familiares, solicitantes y beneficiarios de protección internacional...), porque también lo es la protección que les dispensa el Derecho Internacional y el Derecho de la Unión Europea. No obstante, como se ha indicado anteriormente, existe un estándar mínimo de protección que debe garantizar la dignidad humana y del que se derivan derechos reconocidos a la persona por el hecho de serlo y no por su condición de ciudadana.

El problema radica en que los contextos de crisis parecen legitimar a los Estados para rebajar ese estándar de protección. Por eso desde Caritas Bizkaia, y en concreto desde el Servicio Jurídico, venimos constatando y denunciando la involución en ese reconocimiento de derechos, bien porque se excluye a las personas extranjeras, sobre todo a quienes se encuentran en situación administrativa irregular, bien por la exigencia de requisitos administrativos como el empadronamiento que a menudo supone una traba insalvable para este colectivo.

### **3. La regulación del derecho a la vivienda y su impacto en otros derechos en las personas atendidas en Cáritas**

La vivienda está considerada como un elemento fundamental de ser humano. Es el sitio donde, además de protegerse de los fenómenos meteorológicos y de los acontecimientos geológicos, se desarrolla gran parte de la vida, ya sea individual, ya sea familiar o comunitaria. Según una Investigación de Medios de Comunicación (AIMC), los españoles pasamos en casa una media de quince horas al día entre semana, y más de dieciséis los fines de semana. En este tiempo participamos de las labores cotidianas del hogar (las comidas, el ocio, el descanso, el estudio, las labores del hogar, etc.). Todo ese tiempo desarrollado implementa la personalidad de cada uno y, de alguna manera, lo configura.

Por otra parte, la vivienda está íntimamente unida con el territorio (el barrio, el municipio, la ciudad), de tal manera que, viviendo en una determinada zona, se dispone de unos servicios, comercios, centros educativos y de

una estructura vecinal que nos determina y configura. Por este motivo, no es lo mismo vivir en un barrio que en el centro de la ciudad, o vivir en un pueblo de pocos habitantes que en una gran urbe. Esta circunstancia remarca la necesidad de regular legalmente los elementos urbanísticos y, también, los derechos que se generan con la vivienda.

Como se ha indicado anteriormente, la vivienda es un derecho de carácter fundamental reconocido en el Título I de la CE, incluido en los llamados principios rectores de la política social y económica. Sin embargo, en estimación de las Naciones Unidas se cree que 150 millones de personas viven sin hogar en todo el mundo, con las consecuencias que ello conlleva. Además, más de 1800 millones de personas no disfrutan de una vivienda digna, y se prevé que esta cifra aumente hasta 3000 millones en el 2030. A esta grave situación hay que añadirle la imposibilidad que se establece con respecto a la emancipación de los jóvenes, que ven truncado su futuro por la falta de viviendas asequibles.

Como Caritas Bizkaia lleva denunciando desde hace muchos años, basándose en la experiencia de los diferentes proyectos que se desarrollan en el área Sin Hogar de la entidad, el sinhogarismo trae consecuencias graves que varían dependiendo del entorno social y político, pero podemos encontrar algunas coincidencias:

- Impacto en la salud física y mental. Produce serios desajustes en el desarrollo físico de las personas (ya desde la infancia), y en ocasiones serios problemas mentales.
- Impacto en la empleabilidad de las personas y en la búsqueda de trabajo.
- Impacto en la escolarización de los menores.
- Impacto en el desarrollo familiar.

Las causas del sinhogarismo y la falta de vivienda digna son muy variadas y de muy distinto rango, dependiendo de qué lugar hablemos y de las circunstancias sociales y económicas de las personas y familias. Entre ellas, destacan:

- La excesiva mercantilización de la oferta de la vivienda, es decir, contemplar el acceso a la misma como un negocio y no como un derecho, ya sea en compra o en alquiler. Esta visión mercantilista priva de una vivienda digna a una parte muy significativa de la población, y afecta especialmente al colectivo de personas en situación o riesgo de exclusión acompañadas desde Cáritas.

- La excesiva concentración de la población en torno a las grandes ciudades que, según datos de la ONU-Habitat, pasó del 56,7 % en 1970 al 81,5 % en 2020.
- La falta de políticas serias, ya sea urbanísticas, ya sea de promoción de viviendas sociales.

En España el acceso a la vivienda está relacionado con el derecho al padrón municipal y este, a su vez, hace posible el ejercicio de otros derechos como:

- A ser considerado vecino de un determinado municipio y, en consecuencia, un residente efectivo del mismo.
- A acceder a la asistencia sanitaria. La solicitud de la tarjeta individual sanitaria de Osakidetza (Servicio Vasco de Salud), para la que se pide empadronamiento con carácter general, permite el acceso a la atención sanitaria, así como a la adquisición de medicamentos subvencionados conforme al nivel de renta.
- A inscribir a los menores en los colegios del municipio de empadronamiento. Si bien en base al interés superior del menor, la falta de padrón no debería impedir el acceso a la enseñanza obligatoria (de 6 a 16 años), en ocasiones se producen denegaciones de los centros educativos por este motivo. Estas denegaciones se resuelven presentando un informe de entidades sociales como Cáritas en el que se acredita la residencia efectiva del menor en el municipio correspondiente.
- A demostrar la residencia efectiva en el territorio español a los efectos de obtener la regularización de su situación administrativa cuando se trata de personas extranjeras. Entre los requisitos para conseguir una autorización de residencia o residencia y trabajo en España por circunstancias excepcionales se encuentra la demostración de la permanencia en el territorio durante un tiempo determinado, y de ahí la importancia del padrón municipal como prueba admisible en Derecho de esa permanencia.
- A obtener ayudas y prestaciones sociales básicas como el Ingreso Mínimo Vital, que se gestiona a nivel estatal, y otras similares como la Renta de Garantía de Ingresos en el País Vasco, la Renta de Garantía a la Ciudadanía en Cataluña o la Renta Mínima de Inserción en la Comunidad de Madrid gestionadas a nivel autonómico. Tanto el Estado

como las comunidades autónomas establecen los requisitos de empadronamiento para percibir estas ayudas.

- A acceder a los servicios del Registro Civil correspondiente (inscripción de nacimientos, celebración de matrimonios, etc.).
- A ser incluido en el censo electoral y poder ejercer el derecho de sufragio activo y/o pasivo en las elecciones europeas, generales, autonómicas y municipales o locales.

En definitiva, el acceso a la vivienda está interrelacionado inexorablemente con otros derechos fundamentales como el derecho a la vida o a la integridad física y moral, el derecho a las prestaciones sociales básicas o el derecho a la educación. En el caso de las personas extranjeras, se convierte además en un requisito imprescindible para el ejercicio del derecho a la reagrupación familiar, y una condición *sine qua non* para su plena integración en la sociedad de acogida. Por la especial trascendencia de este derecho, su nivel de protección debería asimilarse al que la CE otorga a los derechos fundamentales y libertades públicas, y no al de principios rectores de la política social y económica. En caso contrario, ni se configura como un derecho subjetivo, ni se garantiza su efectividad o su defensa frente a las conculcaciones del mismo.

En este sentido, la aprobación de la Ley 3/2015, de 18 de junio, de Vivienda del País Vasco supuso un avance en la regulación de este derecho, si bien la experiencia de Cáritas en la atención a las personas más vulnerables de la sociedad ha permitido constatar que la aplicación práctica de esta ley pionera en España resulta insuficiente para garantizar el acceso a una vivienda digna, sobre todo a las clases más desfavorecidas.

Esta ley considera la vivienda como un derecho subjetivo que se configura en favor de quienes, no disponiendo de una vivienda digna y adecuada, carecen de los recursos económicos precisos para conseguir una. Sin embargo, la propia ley establece la posibilidad subsidiaria de que la satisfacción de ese derecho se lleve a cabo mediante el pago de una prestación económica de carácter público que permita a las personas beneficiarias de la misma acceder a un arrendamiento fuera del mercado protegido. El problema es que la cuantía de esta prestación económica es insuficiente para pagar el precio de los arrendamientos o subarrendamientos en el mercado libre de la comunidad autónoma, lo que se traduce *de facto* en la exclusión residencial de muchas de las personas teóricamente protegidas por la ley.

Mención especial merece el caso de las personas extranjeras en situación irregular, puesto que en la actualidad sí pueden percibir la prestación complementaria de vivienda (PCV), regulada en la Ley 14/2022, de 22 de diciembre, del Sistema Vasco de Garantía de Ingresos y para la Inclusión, en tanto no se aprueben las disposiciones reglamentarias que desarrollen la Ley 3/2015, de 18 de junio, de Vivienda. Sin embargo, cuando se produzca la transición de una prestación (PCV) a otra (bien la ocupación legal de una vivienda bien la prestación económica subsidiaria), este colectivo quedará excluido al no poder cumplir con el requisito de estar inscrito en Etxebide, el Servicio Público Vasco de Vivienda, para un hogar en alquiler. Para que se pueda realizar dicha inscripción, las personas extranjeras deben contar con una autorización de residencia temporal cuando hablamos del alquiler y una autorización de residencia de larga duración si quieren optar a la compra.

Asimismo, estas personas se enfrentan en no pocas ocasiones a la discriminación por el hecho de ser extranjeras. En un estudio reciente de Ikuspegi<sup>6</sup>, el Observatorio Vasco de Inmigración, el capítulo referido a la discriminación residencial señala que las características que pueden condicionar negativamente el alquiler de una vivienda son, en este orden, tener pocos recursos económicos, ser gitano y ser extranjero.

A través de la Fundación Eguzkilore, constituida en 2013, desde Caritas Bizkaia se está haciendo un esfuerzo importante para paliar las consecuencias derivadas de la imposibilidad de acceder a la vivienda. Esta Fundación busca promover y desarrollar el derecho humano a una vivienda digna de todas las personas que viven en Euskadi, y en particular, impulsar estrategias y actividades orientadas a proteger a las familias y las personas en riesgo de perder su hogar como consecuencia de procesos de exclusión social, desempleo, enfermedad o crisis económica, así como generar recursos habitacionales y residenciales capaces de garantizar este derecho.

No obstante, si bien Cáritas asume su papel como sujeto de responsabilidades ante una realidad dolorosa que priva a las personas más vulnerables del derecho a la vivienda y, por ende, de otros derechos inherentes a la dignidad del ser humano, es deber del Estado y las Comunidades Autónomas, en base a sus respectivas competencias, garantizar su ejercicio efectivo. Como señala la Ley estatal 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda, la CE reconoce, en su artículo 47, el derecho al disfrute de una vivienda digna y

6 Discriminación y diversidad en la CAE: perspectivas, ámbitos y colectivos.

adecuada e impone seguidamente a los poderes públicos el deber de promover las condiciones necesarias que garanticen la igualdad en el ejercicio de los derechos y el cumplimiento de los deberes constitucionales y de establecer las normas pertinentes para hacer efectivo el referido derecho. Todo ello como proyección de su artículo 9.2, lo que explica su ubicación sistemática en el capítulo III del título I de la norma fundamental, referido a los principios rectores de la política social y económica. Pero, como venimos constatando desde el Servicio Jurídico de Caritas Bizkaia, mientras no se configure como un derecho fundamental y se desarrollen políticas públicas orientadas a impulsar la vivienda pública, controlar el mercado en lo que respecta a los contratos de arrendamiento, equilibrar los derechos y obligaciones de los arrendadores y arrendatarios, o dotar de mayor protección a las personas en situación o riesgo de exclusión frente a los desahucios, la imposibilidad de acceder a una vivienda digna traerá consigo la vulneración de otros derechos fundamentales como el derecho a la vida y a la integridad física y moral, el derecho a la educación o el derecho a una prestación social básica. Los testimonios de las personas que acuden a Cáritas porque carecen de una vivienda digna o van a ser desahuciadas, así como las concentraciones de la plataforma Beste Bi contra la exclusión residencial y a favor de las personas sin hogar cuando fallece una persona que vive en la calle son un claro ejemplo de esta problemática social.

Como dice el Papa Francisco en su encíclica *Fratelli Tutti*, el amor social es una fuerza capaz de suscitar vías nuevas para afrontar los problemas del mundo de hoy y para renovar profundamente desde su interior las estructuras, organizaciones sociales y ordenamientos jurídicos. Desde una mirada holística y profundamente humana, tanto Caritas Bizkaia como el Servicio Jurídico continuarán dotando a las personas de la información necesaria y el acceso a los recursos precisos para el mejor ejercicio de sus derechos, pues no se ejerce ni se reclama lo desconocido o lo inaccesible, pero necesitamos que los poderes públicos asuman su rol de garantes ante esa realidad que nos interpela.

The *Francis Yearbook of Legal Sciences and Human Rights* is the result of a genuine desire to contribute to the academic world, with its first edition serving as a testimony to the legacy of Prof. Dr. Cândido Furtado Maia Neto. This work, of an inter and transdisciplinary nature, gathers the collaboration of internationally renowned independent professionals from various fields of expertise and aims to provide a practical and pioneering approach through the promotion of respect and dialogue, reflecting the authentic essence of the academic environment and the inherent elegance of intellectual knowledge.

## André Luis de Lima Maia Scientific Coordinator

### Preface of Prof. Dr. Gilberto Giacoia

1. Alberto M. Binder (Argentina)
2. Alexandre Knopffholz (Brasil)
3. André Lamas Leite (Portugal)
4. André Luis de Lima Maia (Brasil)
5. Ángeles Doñate Sastre (Spain)
6. Catarina Santos Botelho (Portugal)
7. Cristiane de Souza Reis (Portugal)
8. Edmundo Oliveira (Brasil)
9. Estevam Peixoto Pelentir (Brasil)
10. Eugenio Raúl Zaffaroni (Argentina)
11. Felipe Frank (Brasil)
12. Fernanda Carrenho Valiati (Brasil)
13. Fernanda Gonsalves (Brasil)
14. Filipe Pinto (Portugal)
15. Gilberto Giacoia (Brasil)
16. Geremias Irassoque (Brasil)
17. Gemma Escapa García (Spain)
18. Gustavo Britta Scandelari (Brasil)
19. Guilherme de Oliveira Alonso (Brasil)
20. Inmaculada Cubillo Sainz (Spain)
21. Isabel Germán (Spain)
22. José Ignacio González Macchi (Paraguay)
23. José Luis de la Cuesta (Spain)
24. Juan Carlos de Pablo Otaola (Spain)
25. Julia Mezarobba Caetano Ferreira (Brasil)
26. Leonardo Valduga Reckziegel (Brasil)
27. Luis Eduardo Rey Vázquez (Argentina)
28. Manoel Caetano Ferreira Filho (Brasil)
29. Mariana Reis Barbosa (Portugal)
30. Matheus Prestes Cambuzzi (Brasil)
31. Maurício Daniel Monçons Zanotelli (Brasil)
32. Miguel Daladier Barros (Brasil)
33. Paulo Gomes de Lima Júnior (Brasil)
34. Rafael Isidorio Bombazaro (Brasil)
35. René Ariel Dotti (Brasil)
36. Ricardo Antônio Lucas Camargo (Brasil)
37. Rodrigo Chemim (Brasil)
38. Rogéria Fagundes Dotti (Brasil)
39. Ruy Muggiati (Brasil)
40. Susana Cuesta (Spain)
41. Valdir de Freitas Júnior (Brasil)
42. Valéria Prochmann (Brasil)



Francis  
YEARBOOK

