

Las leyes británicas para las personas sin hogar

The British Homelessness Acts

Amalia BALAGUER PÉREZ

Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED, España)

abalaguerp@gmail.com

Recepción: Abril 2016

Aceptación: Junio 2016

RESUMEN

En el Reino Unido existe desde el año 1977 una legislación que impone a las autoridades locales el deber de proveer de hogar a las personas sin hogar en ciertos supuestos y si se cumplen determinadas condiciones. Esta legislación se desarrolló paulatinamente desde las primeras obligaciones impuestas en la Ley de Asistencia Nacional de 1948, una ley del Parlamento del Reino Unido, hasta la primera ley dedicada a estos deberes, que tenía aplicación en Escocia, Inglaterra y Gales y que en las décadas siguientes a 1977 fue modificándose, con ciertas diferencias en Escocia, Gales, Inglaterra e Irlanda del Norte, ya que algunos de los parlamentos crearon sus propias leyes. Esta legislación es una de las pocas normativas europeas (siendo otras la más reciente Ley 3/2015 del País Vasco y la ley francesa DALO) que impone a los poderes públicos obligaciones de provisión de vivienda. Este artículo repasa la legislación para personas sin hogar del Reino Unido, señalando las diferencias entre Gales, Inglaterra, Irlanda del Norte y Escocia, y analiza la jurisprudencia, concluyendo que una mayor protección para las personas sin hogar es posible.

Palabras clave: Personas sin hogar, Reino Unido, vivienda, poderes públicos, protección social.

Clasificación JEL: K33.

ABSTRACT

Since 1977 there is legislation in The United Kingdom that places duties on local housing authorities to provide housing to homeless people in certain cases and if they fulfill certain requirements. This legislation developed gradually since the first duties set in the 1948 National Assistance Act, an Act of the Parliament of the United Kingdom, to the first Act dedicated to these duties, that applied to Scotland, England and Wales and that in the decades following 1977 was modified, with certain differences in Scotland, Wales, England and Northern Ireland, since some of the parliaments created their own law. These acts are some of the few European acts (being others the more recent Ley 3/2015 in the Vasque Country and the French Act DALO) that place duties of housing provision on public authorities.

24

This article reviews the law for homeless people in the United Kingdom, noting the differences between Wales, England, Northern Ireland and Scotland, and analyses the case-law, concluding that a greater protection for homeless people is possible.

Keywords: Homeless people, United Kingdom, housing, public authorities, social protection.

JEL classification: K33.



1. INTRODUCCIÓN

En las sociedades modernas la falta de hogar es un problema acuciante que se ha visto además empeorado con la crisis económica. Algunas constituciones europeas, incluida la española, contienen disposiciones que protegen el derecho a la vivienda, derecho que se encuentra además protegido en el derecho internacional y europeo. No obstante, no existe en general una protección efectiva de este derecho, que, en España, se ha reconocido como derecho exigible de manera muy reciente en el País Vasco, en la Ley 3/2015, de 18 de junio, de Vivienda (derecho que podrá ser reclamado, si se cumplen ciertas condiciones, en virtud del artículo 6.2 de esta ley). En el Reino Unido, aunque este derecho no está protegido constitucionalmente, existen disposiciones legales protectoras de las personas sin hogar, que fueron creadas debido a las circunstancias históricas y que son parte del sistema de vivienda social del Reino Unido.

Las leyes para Personas sin Hogar (Homelessness Acts) del Reino Unido son una de las pocas normativas en Europa que establecen la obligación de las autoridades públicas de proveer de hogar a algunos grupos de personas que carecen de uno. Esta legislación tiene varios niveles de protección según ciertas condiciones y casos específicos, lo cual no disminuye su interés jurídico pues es una normativa muy poco común.

25

A continuación se analizará la legislación sobre personas sin hogar. Se hace notar que aunque la legislación empezó siendo común para Escocia, Gales, Irlanda del Norte e Inglaterra, posteriormente se crearon leyes en los distintos parlamentos que establecen en ocasiones y respecto a algunos de los aspectos de la ley diferencias entre estas.

2. LA PROTECCIÓN DE DERECHOS EN EL REINO UNIDO

La Constitución del Reino Unido no está codificada en un único texto, sin embargo, eso no quiere decir que la Constitución no sea escrita. Varios documentos forman parte de la Constitución, siendo las convenciones, no escritas, también parte de esta. Este sistema es muy distinto al continental en el que las constituciones se encuentran codificadas normalmente en un texto, o en varios textos con un articulado concreto. Por el contrario, la Constitución del Reino Unido es una Constitución “flexible”. Aquí se englobarían los «Statutes» (leyes que aprueba Westminster), el Derecho Comunitario -hoy Derecho de la Unión Europea-, el «case law», las «prerogative power», el Derecho Internacional, las

leyes y costumbres del Parlamento y fuentes no legales (como las «convenciones constitucionales» o la doctrina académica)" (Bombillar, 2011). Por su parte, Bognador define lo que es una constitución en *The New British Constitution* y afirma que el término constitución tiene dos sentidos, uno de los cuales se refiere a una selección de las normas legales más importantes que regulan el gobierno y se encuentran en un documento. Afirma igualmente en cuanto al segundo sentido:

"(...) we in Britain, together with anyone living in an organised society, most certainly possess a constitution. A society is distinguished from a mere conglomeration of individuals in that it comprises a group of people bound together by rules; and a constitution is nothing more than a collection of the most important rules prescribing the distribution of power between the institutions of government - legislature, executive and judiciary - and between the individual and the state" (Bogdanor, 2009: II).

Así pues, Bognador entiende como constitución al conjunto de normas más importantes de una sociedad que establecen la distribución y separación del poder, protegiendo a las personas la interferencia de otras y del estado.

26

Por otra parte, Loughlin, citando a Hegel, da otra definición de constitución en *The British Constitution: A Very Short Introduction*:

"In this traditional understanding of the term, the constitution expresses a nation's culture, customs and values just as much as its system of government (...) It can no more be made than language is made; like language, the constitution evolves through usage" (Loughlin, 2013: 8).

Según este significado de constitución, por tanto, esta evoluciona con el tiempo del mismo modo que lo hacen los valores y principios de una sociedad. Con todo, la característica más notable de la Constitución del Reino Unido, es la soberanía del Parlamento (Bogdanor, 2009: 14), por la cual ningún poder puede estar sobre el Parlamento; papel que en los sistemas continentales suele tener la constitución. Debido a esta soberanía, no puede existir una norma suprema que esté por encima, ya que de ese modo el Parlamento no podría legislar de modo que la contradijese, lo cual limitaría su soberanía. Esto lleva a afirmar a un sector doctrinal que todas "las normas del Reino Unido, constitucionales o no, se rigen por el mismo procedimiento de elaboración: aprobación por ambas Cámaras («House of Commons y House of Lords») y sanción regia («Royal Assent»).

Las normas que integran la Constitución no escrita del Reino Unido no ocupan, pues, una posición preponderante en el sistema de fuentes británico. El Parlamento es asamblea legislativa y constituyente" (Bombillar: 2011). Todo lo anterior es relevante para entender



la específica regulación de las leyes sobre vivienda en el Reino Unido como exponemos en las siguientes páginas.

No obstante, se han impuesto límites recientes a la soberanía del Parlamento. Uno de estos es la Unión Europea y su ordenamiento jurídico. Otro límite es la Ley de Derechos Humanos (Human Right Act). Aunque los jueces pueden sugerir la modificación de una ley que opinen va en contra del Convenio de Derechos Humanos, hace falta que el Parlamento no rechace este cambio. Por último, la devolución, que ha creado Parlamentos en Escocia, Gales e Irlanda del Norte, ha supuesto también un límite. El Parlamento Británico en teoría puede interferir con las leyes que estos parlamentos creen, pero en la práctica no lo hace por "convención" constitucional. Las convenciones son fundamentales en el derecho constitucional británico como se ha señalado al afirmar: "In Britain, to say that something is unconstitutional generally means not that is contrary to law, but that it is contrary to Convention (...)" (Bogdanor, 2009: 17).

Los derechos humanos están protegidos en el Reino Unido en la Ley de Derechos Humanos de 1998; la Ley de Derechos Humanos permite a las personas demandar sus derechos frente a un tribunal británico sin tener que esperar a agotar todas las posibilidades nacionales para acudir al Tribunal Europeo de Derechos reconocido en el Convenio Europeo de Derechos Humanos. Debemos decir que las leyes para personas sin hogar no están basadas en el Convenio Europeo, ya que éste no incluye el derecho a la vivienda. Mientras que en España, la legislación sobre vivienda para personas sin hogar tiene un fundamento constitucional, una ley similar en el Reino Unido, las leyes para personas sin hogar no tienen fundamento constitucional pero sí legal y, solo de manera mediata, podría ampararse en el Convenio Europeo a través de la violación de otro derecho (igualdad o intimidad). La protección constitucional no es el único camino para otorgar tutela a determinados derechos de las personas. Por tanto, el sistema británico que repasamos en estas páginas, se basa en una protección legal del derecho a la vivienda de las personas sin hogar y no propiamente en un derecho constitucional.

27

3. LA LEGISLACIÓN PARA PERSONAS SIN HOGAR EN EL REINO UNIDO

3.1. Desarrollo histórico

La Ley Nacional de Asistencia de 1948 establecía en su Parte III el deber de proveer de "residential accommodation for persons who by reason of age, infirmity or any other circumstances are in need of care and attention which is not otherwise available to them" y "temporary accommodation for persons who are in urgent need thereof, being need arising in circumstances which could not reasonably have been foreseen or in such other

circumstances as the authority may in any particular case determine" (Parlamento del Reino Unido, 1948: 21). Por tanto los deberes que establecía para la autoridad local eran menores que los actuales. Si la persona no podía pagar la tasa del alojamiento, la autoridad tenía que determinar uno más bajo dentro de los límites establecidos (Parlamento del Reino Unido, 1948: 22.3).

El Informe Grief (Bailey, 1972) afirmaba que a muchas familias se les negaba alojamiento, así como que había más solicitudes que aceptaciones y que muchas de estas personas que solicitaban se quedaban con parientes, tal y como justificaban las autoridades locales, pero lo hacían porque se les negaba el alojamiento temporal. Además, al no aceptarse hombres en algunos alojamientos, se producía la separación de las familias con una innegable repercusión social. Cuando el alojamiento no estaba disponible la autoridad local ofrecía dejar a los niños en acogida lo que provocaba igualmente la separación familiar. Las personas solteras o sin hijos tenían menos posibilidades de obtener un alojamiento ya que se les consideraba menos vulnerables lo cual no siempre resultaba cierto.

28

En definitiva, la situación de las personas sin hogar no siempre mejoraba con la aplicación de las previsiones legales y, frecuentemente, se criticaba además la falta de precisión en cuanto a las obligaciones de la autoridad, así como la falta de cooperación entre los departamentos de vivienda y los de bienestar social. Según Cowan, la falta de precisión podía dar lugar a una interpretación dirigida a evadir responsabilidades. En sus propias palabras: "Such a 'permissive duty' could be defined by those charged with its interpretation so narrowly as to avoid any obligation. (...) The 1948 Act was really just an extension of the old Poor Law even to the extent of using the same accommodation for its recipients (see, for example, Greve et al. 1971; Bailey and Ruddock 1972; Bailey 1973). Families were separated; people were afraid to apply in case their children were taken into care; the accommodation provided was sometimes in the form of a dormitory" (Cowan, 2011: 148). Señala este mismo autor que, el concepto de intencionalidad surge de "(...) the belief that some people would make themselves homeless in order to take advantage of the beneficial effects of the Act. It was believed that such people would make themselves homeless to 'jump the housing queue'" (Cowan, 2011: 151).

A finales de los años sesenta algunos informes comenzaron a plantear cuestiones de mucho interés en el tema de la vivienda, así, por ejemplo, se afirmó que: "Homelessness was not a symptom of personal inadequacy. Nor was homelessness something for which (at that time) traditional methods of social work could or should largely assist. Rather, homelessness could also be seen as a symptom of the failure of the housing market (CHAC 1969: para. 332 where this point was mooted)" (Cowan, 2011: 148). Del mismo modo se afirmaba que "in Britain, popular images of the homeless family are far removed from the stereotypical



vagrant or drifter and more closely associated with the impact of changes in personal and financial circumstances on working class households in general. Explanation analysis of homelessness among families (but less so among single persons) is more likely to be in terms of shifts in the social and economic structure and to emphasize housing market processes and constraints rather than pathological factors" (Friedrichs, 1998: 129).

3.1.1. La ley de 1977

En los años anteriores empezó a haber movimientos que cuestionaban las causas de la falta de hogar, centrándose en el mercado de la vivienda: "In the 1970s the emphasis clearly shifted towards problems in the housing market. In a full employment economy the problem was increasingly recognised as one of supply and access to housing - although it was sometimes acknowledged that differences in income were key factors - specially for single parents" (Friedrichs, 1998: 133).

Las deficiencias del mercado de vivienda llevaban a la necesidad de crear una ley que fuera realmente efectiva. Había, además, cada vez más personas quedándose sin hogar y había, también, más grupos de presión actuando. De acuerdo con *Affordable housing*: "Increasing numbers, increasing concern, increasingly effective pressure group activity and increasing identification of homelessness as a housing problem led to a series of policy adjustments in the 1970s" (Friedrichs, 1998: 134).

29

Esta incapacidad del mercado de la vivienda de proveer a todas las personas de una vivienda parece haber sido clave en el desarrollo de la legislación. Por esa misma época fue la creación de *Shelter*, organización que trabaja con las personas sin hogar y la vivienda, de la obra *Cathy come home*, así como del Informe Grief. Lo cierto es que, inevitablemente, debían de haberse relacionado los números crecientes de personas sin hogar con una incapacidad del mercado de la vivienda de cumplir con su función de provisión de vivienda. Esta ley recogía ya una definición de persona sin hogar, persona amenazada con la pérdida del hogar, la categoría de necesidad prioritaria y el básico concepto de intencionalidad de los que después hablamos.

Se desarrollaban los deberes de los poderes públicos que debían dotar de alojamiento temporal a las personas con necesidad prioritaria por el tiempo que considerara necesario; tenían que asegurar, pues, que había alojamiento disponible para las personas con necesidad prioritaria y sin intencionalidad (la falta de precisión sobre el tipo de alojamiento, temporal o permanente, dio lugar a una cierta ambigüedad interpretativa), y, por último, respecto de las personas sin necesidad prioritaria la obligación de los poderes públicos era solo de consejo y ayuda.

A pesar de estos avances, la Ley fue significativamente reformada y nunca llegó a lograr las aspiraciones y reivindicaciones de los grupos sociales, especialmente en relación a la definición de necesidad prioritaria y a la inclusión del "test" sobre la intencionalidad y la conexión local de las personas afectadas (Friedrichs, 1998: 134).

3.1.2. La interpretación de la palabra "alojamiento"

Como venimos diciendo, la interpretación de los términos que daban soporte a la legislación ha sido siempre tema controvertido. En este sentido, la Sentencia Puhlhofer de 1986, de la Cámara de los Lores, interpreta el término "alojamiento". Como se ha dicho antes, existía cierta ambigüedad debido a la imprecisión de la ley en este aspecto. Para Lord Brightman, en dicha sentencia, el deber de la autoridad local era de dar alojamiento indefinido si no había intencionalidad y de dar alojamiento temporal en el caso de que la hubiese.

Esta parece la solución más razonable al problema interpretativo, ya que si el deber hacia las personas con intencionalidad y necesidad prioritaria se establecía claramente como de dar alojamiento temporal, carecería de sentido que, existiendo esta distinción entre intencionalidad y no intencionalidad, el deber para las personas con necesidad prioritaria y sin intencionalidad fuera el mismo.

Respecto al tipo de alojamiento, Lord Brightman argumentaba que la razonabilidad de este sólo era relevante en relación con la intencionalidad y no en relación con la obligación de la autoridad de proveer de alojamiento. El caso concernía la razonabilidad del alojamiento que se había dado a una familia. La paradoja es que si de la razonabilidad del alojamiento dependía que hubiese o no intencionalidad cuando la persona lo abandonaba, la autoridad no tuviese que prestar atención a la razonabilidad del alojamiento que daba.

Había, pues, lagunas en la legislación respecto al tipo de alojamiento y al objetivo de la ley, según afirmó Lord Brightman en esta sentencia: "(...) although the Act bears the word "Housing" in its short title, it is not an Act which imposes any duty upon a local authority to house the homeless. (...) It is an Act to assist persons who are homeless, not an Act to provide them with homes".

La Ley de Planificación y Vivienda de 1986 resolvió la cuestión sobre el carácter del alojamiento, estableciendo en la sección 14 (2A) que "a person shall not be treated as having accommodation unless it is accommodation which it would be reasonable for him to continue to occupy". Tiene sentido que si se considera que no ha habido intencionalidad por parte de una persona al dejar un alojamiento que no es razonable, del mismo modo las personas que viven en alojamiento de este tipo no deberían considerarse como personas que



tienen alojamiento puesto que este no es razonable. Sin embargo queda la cuestión de qué es y no es razonable, para lo que la ley establece que se pueden tener en cuenta las circunstancias generales de la vivienda en la zona, por lo que, como se ha dicho antes, podría darse lugar a que la vivienda estuviese en muy malas condiciones, aunque también se tendrán en cuenta otros factores relacionados con la vivienda en sí misma, como el que esté abarrotada.

3.2. Legislación vigente

En el Reino Unido, como es conocido, existen varios parlamentos centros del poder legislativo: el Parlamento del Reino Unido y los Parlamentos de Escocia, Irlanda del Norte y Gales. Las leyes del Parlamento del Reino Unido pueden tener aplicación en el todo, o sólo en parte, en los diferentes países que componen el Reino, si bien Inglaterra no tiene un parlamento propio. Es por tanto necesario explicar que, aunque la primera ley, de 1977, tenía aplicación en todo el Reino Unido excepto Irlanda del Norte, posteriormente algunos de los parlamentos han creado sus propias leyes para personas sin hogar, por lo que existen en la legislación vigente diferencias respecto a algunos de los aspectos de la ley. A continuación se explicarán las características comunes más importantes de estas leyes y las diferencias más relevantes que existen entre ellas.

31

Como se ha dicho, la Ley de Vivienda (Personas sin Hogar) de 1977 tenía aplicación en Escocia, Inglaterra y Gales. Actualmente la regulación principal para personas sin hogar en Escocia se encuentra en la Ley de Vivienda (Escocia) (H (S) A) de 1987 y la Ley de Personas sin hogar del 2003. En Inglaterra, por su parte, se encuentra en la Ley de Vivienda de 1996, en la Ley para Personas sin hogar del 2002 y en la Orden (Necesidad Prioritaria de Alojamiento) (Inglaterra) de Personas sin Hogar del 2002. En cuanto a Gales, la regulación principal se encuentra en la Ley de Vivienda (Gales) 2014. En Irlanda del Norte se encuentra en la Orden de Vivienda (Irlanda del Norte) de 1988.

4. CONCEPTOS FUNDAMENTALES

4.1. Persona sin hogar

Una característica importante de la legislación para personas sin hogar es la necesidad de que, para poder acceder a la protección que ofrece esta legislación, una persona debe ser considerada jurídicamente una *persona sin hogar* según la definición legal. Hay, por tanto, un concepto jurídico de persona sin hogar que es requisito necesario para obtener los efectos jurídicos de esta legislación.

4.2. Obligación de los poderes públicos

La ley establece que las autoridades locales cumplan en relación con las personas sin hogar los siguientes deberes, entre otros: asegurar alojamiento, proveer de alojamiento temporal, proteger la propiedad de las personas sin hogar, aconsejar y crear estrategias, y hacer indagaciones para determinar si la persona en cuestión tiene o no tiene hogar, la intencionalidad o falta de esta y la necesidad prioritaria o falta de necesidad prioritaria (conceptos que serán explicados más adelante). Estas obligaciones pueden variar en relación con los requisitos y en cada una de las leyes.

4.3. Necesidad prioritaria

El concepto de necesidad prioritaria se refiere a una serie de condiciones que debe cumplir el sujeto afectado y que lleva a poder considerarle *persona con necesidad prioritaria*; esta consideración genera unos deberes por parte de los poderes públicos que son diferentes y de mayor intensidad en la tutela que los que corresponderían a una persona que no se encontrara en esa situación de necesidad prioritaria.

4.4. Intencionalidad

El concepto de *intencionalidad* hace referencia a los casos en los que se considera que el sujeto se ha situado intencionadamente en la situación de necesidad en la que se encuentra. En estos casos, los poderes públicos no están obligados con igual intensidad a la tutela del sujeto. Las obligaciones de los poderes públicos se centran, pues, en aquellos casos en los que no se aprecia intencionalidad del sujeto ni responsabilidad por su situación y, además, existe una necesidad prioritaria en los términos descritos más arriba.

4.5. Vulnerabilidad

Aunque hay muchas definiciones de vulnerabilidad, a los efectos de estas páginas, entendemos por tal la situación o circunstancia social o personal de un sujeto que le hace ser considerado a efectos de la ley como una persona en una posición más frágil en el entorno social, económico o cultural. La vulnerabilidad es otra condición que debe ser tomada en consideración por los poderes públicos para la resolución de los casos de las personas sin hogar.

4.6. Tipo de alojamiento

En la legislación de las personas sin hogar, el tipo de alojamiento es un dato relevante. Este concepto se refiere al alojamiento que se considera razonable para que una persona viva en una situación aceptable, así como al régimen de alojamiento, que será en régimen de arrendamiento, ya sea a través de las autoridades locales o de proveedores registrados privados.

4.7. Asignación



El concepto de *asignación* se refiere a los requisitos que deben cumplir las personas para obtener un alojamiento. Como se ha señalado más arriba, la vivienda asignada siempre lo será en régimen de arrendamiento, ya sea por parte de las autoridades locales o de proveedores privados que se encuentren debidamente registrados para cumplir esta función. A continuación se desarrollarán algunos de los conceptos comunes y se explicarán las diferencias más importantes entre las leyes, con especial atención a Escocia. Las diferencias están relacionadas sobre todo con los deberes de los poderes públicos, muy principalmente, las autoridades locales.

4.8. Conexión local

Se trata de un requisito que exige que la persona que acude a la autoridad local para la protección legal tenga conexión local con el área. De esta manera, la legislación limita el rango de personas que pueden acudir a la ley a aquellas con una conexión local.

5. RASGOS COMUNES DE LA LEGISLACIÓN DEL REINO UNIDO

5.1. Asignación

En lo relativo a la prioridad de asignación, las personas sin hogar que, además, cumplen los requisitos legales, son uno de los grupos prioritarios (Cowan, 2011: 196). Algunas personas son inelegibles como es el caso de los solicitantes de asilo, desde el año 2000. Como se ha indicado ya, la asignación de vivienda social puede ser de parte de las autoridades locales o de proveedores privados debidamente registrados. Debe insistirse en que la asignación es siempre en régimen de arrendamiento y no de propiedad.

Hay, sin duda, diferencias entre la gestión por los entes locales y por los organismos privados ya que éstos, como ha señalado Cowan, disponen de un mayor margen de libertad en su gestión, lo que les permite introducir algunos elementos propios del interés privado como el beneficio. Así lo expresa el propio Cowan: "There is a tricky balance between, on the one hand, the retention by the PRP of the power of choice over who should get its stock, and thus independence from the state, to becoming an arm of the state in meeting housing need, and thus losing control (...) A significant proportion of PRPs at least 'occasionally' reject nominee households after such an assessment on the grounds that they are 'unsuitable' or 'ineligible' or, less often, not a rehousing priority (Pawson and Mullins 2003:61 and 62-4). This leads to allegations from local authorities that PRPs cherry-pick their nominees; that is, they only pick the 'better' households for their accommodation and, in the process, ignore housing need. For a PRP, this can make sense because the management problems caused by certain occupiers can have a significant impact on the business interests of the PRP (Cowan et al. 2009: 295)" (Cowan, 2011: 199).

5.2. Intencionalidad

Como ya se ha señalado al describir los conceptos básicos, la intencionalidad es un concepto complejo que introduce la idea de culpa. Dado que la ley, en cualquier caso, sólo habla de actos y omisiones, es necesario realizar una interpretación adecuada de cada caso. Para cumplir con este procedimiento interpretativo, se han redactado guías, no vinculantes, que permiten obtener indicadores sobre la intencionalidad y que ayudan en este complicado proceso.

La intencionalidad puede rastrearse a través de las acciones pasadas, pero se limita el tiempo hasta donde puede retrotraerse el análisis del caso. Es importante destacar que debe tomarse en consideración que las intenciones de las personas no siempre coinciden con sus oportunidades. Por otro lado, el concepto abierto de intencionalidad puede dar lugar a que los responsables públicos realicen una interpretación no muy rigurosa que les permitan un mayor margen de discrecionalidad como señala Friedrichs al afirmar "...Some local authorities (...) have in particular interpreted intentions in respect of homelessness in a remarkable way" (Friedrichs, 1998: 36).

34

Obviamente, no hay intencionalidad negativa en el caso de que haya buena fe pero el conflicto puede venir a través de la necesidad de constatar dicha buena fe. De acuerdo con lo señalado por Loveland, "applicants who quit tenancies without realizing they might be entitled to remain are protected by s. 60(3), but those who do so after they have been advised of a possible right to remain may be considered intentionally homeless, notwithstanding their case's legal merits" (Loveland, 1995: 83).

Un problema relevante en este punto radica en que algunas personas llegan a dejar sus alojamientos, aunque se les haya aconsejado lo contrario, como consecuencia de presiones externas o porque simplemente desconocen sus derechos. Las garantías para evitar este tipo de presiones han disminuido progresivamente como señala Loveland que afirma: "Until 1988 it was a criminal offence for a landlord to evict any lawful occupant of residential property, irrespective of her formal legal status, without a court order (...) Consequently tenants who 'acquiesced' in a landlord's request to vacate without employing available legal defences might deliberately have omitted to perform an act, in consequence of which they became homeless" (Loveland, 1995: 84).

Con todo, el mayor problema del concepto de intencionalidad es que puede llegar a parecerse a una sanción. El problema de las personas sin hogar tiene, además, una trascendencia grupal y por ello se convierte no solo en un problema individual sino también



en un problema social al que los poderes públicos deben responder. Loveland continua insistiendo sobre este punto al afirmar que "there was no evidence from Western, Midland or Eastern to suggest the Act was being used as an insurance policy by applicants who had knowingly plunged into housing debt expecting to be rehoused" (Loveland, 1995: 206).

De una u otra manera, entendemos que, aunque pueda haber casos en los que el sujeto se convierta en una persona sin hogar deliberadamente, tales casos son excepcionales y los poderes públicos no deberían orientar sus políticas en razón de la excepcionalidad sino de la regla común y esta nos muestra que, la gran mayoría de casos, responden a una verdadera necesidad de la persona.

5.3. Seguridad de ocupación

Como ya se ha reiterado, la vivienda que se asigna a la persona sin hogar lo será en régimen de arrendamiento. Actualmente existe el alquiler asegurado (assured tenancy, AT) y el alquiler asegurado de corta duración (assured shorthold tenancy, AST). Anteriormente a la Ley de Vivienda de 1996 los alquileres eran automáticamente alquileres asegurados a menos que se indicara lo contrario, pero ahora la situación es a la inversa, por lo que la seguridad de ocupación se ha debilitado. Además de la falta de seguridad de los arrendatarios, hay que tener en cuenta el daño que hace la escasa seguridad de ocupación a las propiedades así como a la política de vivienda. Esta situación se ha puesto de manifiesto por Cowan al afirmar que "...However, the ease with which the landlord can gain possession also has its pitfalls for housing policy. If one aim of housing policy is to improve the quality of the housing stock and, more specially, to ensure that the vulnerable are not taken advantage of, the ease with which a landlord can take possession may not assist either aim. An AST occupier who complains about the state and condition of the premises or about the level of rent which the landlord is asking under the agreement may well be met with what is known as 'retaliatory eviction'" (Cowan, 2011: 281).

35

5.4. Revisión judicial

La asignación o la denegación de la asignación puede ser reevaluada por el superior jerárquico a aquél que adoptó la decisión. Es posible igualmente la revisión judicial, pero no es posible acudir al tribunal de apelación, por lo que el tribunal que revise la decisión no revisará los hechos a no ser que se considere que ninguna persona razonable habría tomado esa decisión bajo esas circunstancias (es lo que se llama el principio de no razonabilidad de *Wednesbury*) o haya habido un error legal en la decisión. La revisión judicial por tanto se limitará a los puntos legales muy concretos y no representa una revisión general del caso.

No obstante, con la vigencia de la Ley de Derechos Humanos se ha puesto en duda el hecho de que el tribunal sólo pueda atender a la razonabilidad y no a la proporcionalidad de la

decisión. La proporcionalidad es un elemento ampliamente utilizada por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos en su jurisprudencia lo cual le ha permitido crear un standard de protección de los derechos contenidos en el Convenio Europeo de Derechos Humanos en los casos, la mayoría de los que resuelve el TEDH, en los que se aprecia un conflicto entre derechos. Vick lo expresa claramente al decir "...Traditionally, judicial review in the United Kingdom - which before the constitutional changes of 1998 was limited to the actions of public authorities and did not extend to Parliament itself - only involved the narrow question of whether an action was irrational, illegal, or procedural improper. The Human Rights Act not only broadens the judicial role by subjecting acts of Parliament to judicial scrutiny, but it also deepens the judicial role through proportionality review. The principle of proportionality, which has long been used by the European Court of Human Rights in determining the legality of legislation and executive actions under the European Convention on Human Rights, asks whether an otherwise authorized restriction on a Convention right is proportionate to the objective being pursued" (Vick, 2002: 367).

36

En cualquier caso, en lo relativo a la vivienda, sólo se puede tener en cuenta la proporcionalidad cuando se trata de aplicarla a las obligaciones y funciones de los poderes públicos en aplicación de la Ley de Derechos Humanos. Por tanto, se aplicaría el concepto de proporcionalidad a las decisiones de las autoridades locales y de los arrendadores sociales, pero es dudoso que pueda aplicarse a los arrendadores privados lo cual limita la validez de este concepto.

6. ASPECTOS PARTICULARES DE LAS DIFERENTES LEYES DEL REINO UNIDOS

6.1. Escocia

6.1.1. ¿Qué es ser una persona sin hogar?

La ley define la falta de hogar para los propósitos de la ley escocesa. Una persona sin hogar es aquella que no tiene alojamiento o cuyo alojamiento está dentro de una de las categorías que lo hacen no relevante para los propósitos de la ley.

Se considera, entre otros casos, que una persona tiene alojamiento si tiene permiso para ocuparlo, lo cual significaría que una persona que vive con amigos o parientes no sería considerada como persona sin hogar (salvo en determinados supuestos en los que dicha autorización o posibilidad sea considerada irrelevante en razón de las circunstancias); además, los albergues de mujeres también pueden considerarse alojamiento, aunque ya la doctrina ha criticado esta posibilidad afirmando que pueden ser *alojamiento*, pero no un alojamiento *razonable* (Mullen, 2010: 23). Realmente, considerar que una persona tiene



hogar cuando se aloja en casa de otra por mera discrecionalidad de esta última y sin que formen una unidad vivencial estable (parejas o grupos) no parece lo más adecuado pues carece de la estabilidad e independencia que un hogar propio proporciona.

Respecto de los casos en los que la posibilidad de tener un hogar se considera *no razonable*, deben citarse los supuestos en los que la persona sufre o sufriría violencia en dicha vivienda, ésta está abarrotada y es insalubre (deben darse ambos elementos y no uno solo de ellos (Mullen, 2010: 23), si bien es difícil imaginar como el abarrotamiento no supondría un peligro para la salud). También se considera *no razonable* que la persona ocupe ese alojamiento indefinidamente (concepto sumamente difícil de articular jurídicamente). Así, una persona que se queda en casa de otra a largo plazo podría considerarse que habita un alojamiento *no razonable*. Como se ha señalado, el concepto es demasiado abierto y deja un amplio margen a la discrecionalidad de las autoridades que, además, pueden también tomar en consideración las condiciones de las viviendas en el área concreta de que se trate dando lugar a zonas de viviendas en alta precariedad.

Incluso, cuando se aprecie que la persona sin hogar puede haber sido responsable en parte de su situación –intencionalidad- existe la obligación de dotar de hogar a dicha persona pero el alojamiento tendrá carácter temporal. Siempre existe el derecho a alojamiento provisional hasta que se tome una decisión sobre la situación de la persona. El alojamiento temporal sirve a las personas para ganar tiempo para encontrar alojamiento permanente, y la guía establece que para determinar por cuánto tiempo se da este tipo de alojamiento deben tenerse en cuenta las circunstancias de cada solicitante así como la situación local respecto a la vivienda.

37

6.1.2. Necesidad prioritaria e intencionalidad

La denominada *necesidad prioritaria*, situación que hace de una persona el sujeto idóneo y directo para la acción de los poderes públicos en orden a la vivienda, ha sido abolida en Escocia desde 2012, no así en Gales e Inglaterra, donde sólo las personas con necesidad prioritaria tienen derecho a alojamiento permanente.

En cuanto a la intencionalidad, en Escocia, esta puede establecerse de diferentes maneras. Debe haber causalidad, es decir, que la situación haya sido causada por algún acto u omisión del solicitante. Se considera que hay intencionalidad si una persona abandona un alojamiento asegurado, siempre que no haya buena fe, incluso si la persona ha abandonado este alojamiento por otro menos asegurado que ha perdido luego. El comportamiento antisocial o el no pagar la renta pueden hacer que se considere que hay intencionalidad, aunque no en todos los casos.

Para determinarse si hay o no intencionalidad no se limitan a mirar el último alojamiento que la persona tuvo sino que se va más allá en el pasado a los hechos que tengan o puedan tener relación, si bien hay límites temporales a lo atrás en el tiempo que se puede observar el comportamiento de esa persona. Estos casos no se encuentran en la ley sino que han surgido a través de la interpretación. Hay un código guía que debe tomarse en cuenta pero que no es obligatorio seguir.

La ausencia de criterios fijos, el hecho de que se pueda mirar atrás en el pasado del solicitante y la dificultad que puede entrañar saber si hubo o no buena fe hacen de la intencionalidad un concepto complicado.

Algunas de las circunstancias que la guía establece que deberían tomarse en cuenta al evaluar la intencionalidad son las enfermedades mentales, la discapacidad en el aprendizaje, la juventud, la experiencia, la educación, la salud y las dificultades financieras, que tienen lugar si pagando la vivienda la cantidad de ingresos disponibles que quedasen sería "equal to or less than the amount which someone reliant entirely on benefit would be entitled to receive in income support" (Scottish Executive, 2005: 47). Entre las dificultades financieras que no resultarían en intencionalidad están, por ejemplo, no poder pagar el alquiler por estar desempleado.

38

6.2. Gales e Inglaterra

6.2.1. Necesidad prioritaria

En Inglaterra, tienen necesidad prioritaria las personas con menores dependientes, las personas vulnerables debido a su edad, a enfermedad o discapacidad, las mujeres embarazadas, las personas sin hogar debido a una emergencia, los y las adolescentes de dieciséis a diecisiete años, las personas de dieciocho a veintiún años que han dejado alguna institución de cuidado o casa de acogida, y algunas categorías más en el caso de que las circunstancias relacionadas hagan a la persona vulnerable (todos estos factores pueden hacer a una persona vulnerable pero no se considera así de manera automática): jóvenes de veintiún años o más que han estado en acogida, ex soldados, ex prisioneros y personas que han tenido que dejar sus casas debido a la violencia. Estas categorías son similares en Gales, añadiéndose las personas que se encuentran sin hogar debido a violencia doméstica, las personas entre 18 y 21 que están bajo un riesgo particular de explotación sexual o financiera, y ex soldados, en cualquier caso, sin exigirse el requisito de vulnerabilidad.

También se tiene en cuenta la necesidad prioritaria de las personas que residen normalmente con el solicitante. La necesidad de que exista vulnerabilidad obliga a menos claridad, puesto que se tendrá que fijar lo que es vulnerabilidad y su causa en cada caso.



6.2.2. Deberes de las autoridades

Cuando no existe necesidad prioritaria, las personas tienen derecho a consejo y asistencia, tanto si hay intencionalidad como si no. En Inglaterra se asegura alojamiento cuando hay necesidad prioritaria y no hay intencionalidad y alojamiento temporal cuando hay necesidad prioritaria e intencionalidad. Pero cuando no hay necesidad prioritaria no se provee de ningún alojamiento; la autoridad puede hacerlo si no hay intencionalidad pero no tiene la obligación.

En Gales existe el deber de *ayudar a conseguir alojamiento* cuando se trata de una persona sin hogar independientemente de que haya intencionalidad o necesidad prioritaria o no. La autoridad tiene también el deber de prevenir que una persona se quede sin hogar.

En cuanto al deber de proveer de alojamiento, este existe si la persona tiene necesidad prioritaria y no hay intencionalidad, como es el caso de Inglaterra. Pero además, si hay necesidad prioritaria e intencionalidad o intencionalidad y se trata de una persona menor de veintiún años o entre veintiún y veinticinco que haya estado bajo acogida cuando era menor, la autoridad debe también asegurarle alojamiento así como a las personas con las que se espera razonablemente que resida. Además existe la posibilidad de que la autoridad decida no tener en cuenta la intencionalidad, aunque esta posibilidad no es absoluta y se aplica en algunos casos.

39

7. REFLEXIÓN FINAL

Como hemos señalado en estas páginas, la legislación sobre personas sin hogar en el Reino Unido no tiene fundamento constitucional pero sí una sólida base legal lo que la convierte en una de las legislaciones sobre la vivienda de las personas sin hogar más interesantes en orden a su protección. Tanto por su singularidad, los elementos en los que se basa y tiempo ya dilatado desde que vienen aplicándose medidas para la protección de las personas sin hogar hacen de esta legislación un modelo para otros países europeos a pesar de las singularidades del sistema jurídico del Reino Unido. En su conjunto y a pesar de las diferencias que hemos pretendido señalar en estas páginas, puede afirmarse que esta legislación incorpora una protección real de las personas sin hogar a la vez que establece un conjunto de obligaciones de los poderes públicos, específicamente, de las autoridades locales al respecto a la vivienda y la protección de la ciudadanía en términos de igualdad real.

Aunque todavía hoy la legislación no protege a todas las personas sin hogar en el Reino Unido, se dan pasos para avanzar en la generalización de dicha protección. Así, la reciente

abolición del concepto de *necesidad prioritaria* en Escocia para la concesión de una vivienda supone un gran avance que repercutirá en el número de personas, de diferentes condiciones sociales, que podrán obtener una vivienda a través de la acción pública.

Como igualmente hemos intentado explicar, la legislación del Reino Unido en orden a la asignación de una vivienda a las personas sin hogar se articula más nítidamente como obligación de los poderes públicos que como un derecho subjetivo de las personas. La legislación surgió como respuesta a la falta de vivienda y la situación miserable en la que vivían muchísimas personas. En un Estado en el que el sistema resulta ineficiente las medidas que suplan las deficiencias del sistema son necesarias y, en todo caso, imprescindibles, si se pretende una sociedad justa e igualitaria. La legislación del Reino Unido en esta materia es un buen ejemplo que si bien no ha alcanzado la perfección –qué ley lo logra- sí contiene los elementos necesarios para ofrecer una tutela eficaz en muchos casos y, por ello, se diferencia de otras legislaciones europeas que no alcanzan este nivel de protección.

BIBLIOGRAFÍA

BAILEY, R. (1972): *The Grief Report [A Shelter report on temporary accomodation]*, Shelter, Londres.

BOGDANOR, V. (2009): *The New British Constitution*, Hart Publishing, Oxford.

BOMBILLAR, F.M. (2011): "El sistema constitucional del Reino Unido", *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, Año 8, N° 15.

COWAN, D. (2011): *Housing Law and Policy*, Cambridge University Press, Cambridge.

FRIEDRICH, J. (ed.) (1998): *Affordable Housing and the Homeless*, Walter de Gruyter, Berlín, Nueva York.

LOUGHLIN, M. (2013): *The British Constitution: A Very Short Introduction*, Oxford University Press, Oxford.

LOVELAND, I. (1995): *Housing homeless persons: administrative law and the administrative process*, Clarendon Press, Oxford.

MULLEN, T. (2010): *Homelessness and the law*, Legal Services Agency, Glasgow.

VICK, D.W. (2002) "The Human Rights Act and the British Constitution", *Texas International Law Journal*, Vol. 37, N° 2, 367.

