



UNIVERSIDAD DE OVIEDO

Facultad de Derecho

Master en Protección Jurídica de las Personas y Grupos Vulnerables

TRABAJO FIN DE MASTER

**VULNERABILIDAD SOCIO-JURÍDICA DE LAS PERSONAS SIN
HOGAR.**

AUTORA: Julia Fernández Azurmendi

TUTORA: María Rosario Alonso Ibáñez

Oviedo, 6 de julio de 2022.

Resumen:

Los resultados alcanzados en el análisis de la vulnerabilidad social y jurídica de las personas sin hogar radican en una serie de cuestiones y son los siguientes:

La fractura social provocada por la mala gestión durante la crisis económica ha tenido graves consecuencias sociales que se han arrastrado hasta la actualidad. Las desigualdades entre la población existían con anterioridad a la crisis económica pero, durante esta etapa, las desigualdades adoptan un carácter estructural que dividen a la sociedad entre inclusión/exclusión. Las personas sin hogar, que no son únicamente las personas sin techo, se encuentran en exclusión social severa, sufren vulnerabilidad en todas las dimensiones (están excluidas del mercado laboral, no pueden acceder a una vivienda, presentan dificultades para acceder al sistema sanitario, etc.).

El análisis del recorrido de la exclusión residencial y de las políticas de vivienda desarrolladas hasta la actualidad en España permite deducir que sin un aumento del parque público de la vivienda y sin intervención pública no es posible favorecer el acceso a la vivienda a la totalidad de la población. Además, no existe un reconocimiento específico del derecho a la vivienda como un derecho subjetivo, específico e interdependiente del resto, al igual que sucede con el derecho a la energía en relación al derecho a la vivienda. Por lo que, los grupos en exclusión social, en especial las personas sin hogar ven vulnerado el acceso a la vivienda. El estado no garantiza el acceso a la vivienda a los grupos más vulnerables.

Las personas sin hogar ven sus derechos humanos vulnerados, no solo por la ausencia de hogar sino porque también sufren de discriminación, estigmatización y criminalización sistemática. Para dar una respuesta a las necesidades de las personas sin hogar y acabar con esta situación de vulnerabilidad es necesario tener en cuenta las cuestiones estructurales que rodean la problemática y no enfocarse únicamente cuestiones individuales. Actualmente las demandas de este colectivo solo se atiende desde servicios sociales y el Tercer Sector de acción social, para responder a las necesidades de las personas sin hogar se debe dar una respuesta global y en coordinación desde el área de trabajo, vivienda, salud, servicios sociales y Tercer Sector de Acción Social.

La vulneración de los derechos de las personas sin hogar y la visión del colectivo en el imaginario social influye en las políticas dirigidas a la erradicación de las personas sin hogar. Actualmente, estas políticas no consiguen una solución clara. Por eso, es necesario políticas que tengan una dotación presupuestaria, que incorporen el modelo Housing First y partan del reconocimiento de los elementos estructurales como causa

del sinhogarismo para dar una respuesta eficaz y acabar con la situación de vulnerabilidad de las personas sin hogar.

Abstract:

The results achieved in the analysis of the social and legal vulnerability of homeless people are rooted in a number of issues and are as follows:

The social fracture caused by mismanagement during the economic crisis has had serious social consequences that have carried over to the present day. Inequalities among the population existed prior to the economic crisis but, during this stage, inequalities take on a structural character that divides society between inclusion/exclusion. Homeless people, who are not only roofless, are in severe social exclusion, they suffer from vulnerability in all dimensions (they are excluded from the labour market, they cannot access housing, they have difficulties in accessing the health system, etc.).

An analysis of the history of residential exclusion and the housing policies developed to date in Spain leads to the conclusion that without an increase in the public housing stock and without public intervention, it is not possible to promote access to housing for the entire population. Furthermore, there is no specific recognition of the right to housing as a subjective, specific and interdependent right, as is the case with the right to energy in relation to the right to housing. As a result, socially excluded groups, especially homeless people, see their access to housing violated. The state does not guarantee access to housing for the most vulnerable groups.

Homeless people see their human rights violated, not only because of homelessness but also because they suffer from systematic discrimination, stigmatisation and criminalisation. In order to respond to the needs of homeless people and end their vulnerability, it is necessary to take into account the structural issues surrounding the problem and not only focus on individual issues. Currently, the demands of this group are only addressed by social services and the third sector of social action. In order to respond to the needs of homeless people, a global response must be given in coordination with the areas of employment, housing, health, social services and the third sector of social action.

The violation of the rights of homeless people and the view of the group in the social imaginary influences policies aimed at eradicating homelessness. Currently, these policies do not achieve a clear solution. For this reason, there is a need for policies that have a budget, that incorporate the Housing First model and that start from the

recognition of the structural elements as the cause of homelessness in order to provide an effective response and put an end to the vulnerability of homeless people.

ÍNDICE

Introducción	1
1. EXCLUSIÓN SOCIAL.....	5
1.1 La exclusión social como consecuencia de los procesos de desigualdad	8
1.2 Concentración de la exclusión social.	11
1.3 Impacto diferencial de la exclusión social	14
2. EXCLUSIÓN RESIDENCIAL Y VIVIENDA.....	17
2.1 Aproximación a la exclusión residencial.....	17
2.1.1 Conceptualización de la exclusión residencial.	17
2.1.2 Recorrido de la exclusión residencial en España.	20
2.1.3 Pobreza energética.....	24
2.2 Políticas de Vivienda.....	28
2.2.1 Derecho a la vivienda.	28
2.2.2 Desarrollo del sistema de vivienda y las políticas de vivienda protegida en España.....	32
2.3 El papel de la vivienda en la trayectoria al sinhogarismo.	40
2.3.1 La importancia de las políticas de vivienda en la erradicación del sinhogarismo.	40
2.3.2 Obstáculos para el acceso a la vivienda para las personas sin hogar....	41
2.3.3 Problemas en las políticas de vivienda.	44
2.3.4 El modelo Housing First como solución	46
3. SITUACIÓN DEL SINHOGARISMO.	48
3.1 Conceptualización del sinhogarismo.....	48
3.1.1 Definición.....	48
3.1.2 Causas, factores de riesgo y desencadenantes del sinhogarismo.	51
3.1.3 La clasificación ETHOS	54
3.2 Sinhogarismo y Derechos Humanos.....	56
3.2.1 Protección internacional de los derechos humanos de las personas sin hogar.....	56

3.2.2	Protección nacional de los derechos humanos de las personas sin hogar.	58
3.2.3	Acceso a la justicia para las personas sin hogar.	61
3.3	Atención a las personas sin hogar	62
3.3.1	Organización de la atención a las personas sin hogar en España	62
3.3.2	El Ingreso Mínimo Vital	66
3.4	Criminalización de las personas sin hogar	68
3.4.1	Criminalización de las personas sin hogar en el espacio público.	68
3.4.2	Personas sin hogar y delitos de odio.	71
3.4.3	Proceso de denuncia del delito de odio.	74
4.	PROTECCIÓN SOCIAL CONTRA EL SINHOGARISMO.	78
4.1	El papel de las políticas sociales	78
4.1.1	Definición de políticas sociales.	78
4.1.2	Impacto de la crisis económica en la política social a nivel europeo.	79
4.1.3	Impacto de la crisis económica en la política social nacional y sus consecuencias hasta la actualidad.	81
4.1.4	Los Servicios Sociales y el Tercer Sector de Acción Social.	86
4.2	Políticas sociales de lucha contra el sinhogarismo.	89
4.2.1	Las políticas sociales de lucha con el sinhogarismo en Europa.	89
4.2.2	Políticas sociales de lucha contra el sinhogarismo en España.	94
5.	CONCLUSIONES	102
6.	BIBLIOGRAFÍA	107

Introducción

Este trabajo está motivado por mi interés personal en la exclusión social severa, especialmente en las personas sin hogar. Partiendo de la idea de que se conforman como un grupo que sufre vulnerabilidad socio-jurídica. En base a las dificultades en el acceso a la vivienda, la evidente falta de una intervención global que responda a sus necesidades y pueda erradicar el problema que es el sinhogarismo y la criminalización que sufren diariamente.

La sociedad cambia su forma de tratar a los colectivos dependiendo de si les concibe como desfavorecidos, desgraciados, miserables o marginales. La diversidad en el tratamiento de la pobreza, tal y como señala Agulles (2019), depende de las atribuciones de responsabilidad individual, de decisiones políticas de racionalización de los recursos, de argumentos que criminalizan a algunos colectivos, de actitudes caritativas, prácticas de apoyo mutuo y reivindicaciones comunitarias.

A partir del inicio de la democracia, el estudio e intervención sobre las personas sin hogar se centra en cuestiones individuales como enfermedades, adicciones, comportamientos, etc., lo que conlleva que se actúe únicamente desde los Servicios Sociales sin colaboración desde otras dimensiones como empleo, salud o vivienda y no se lleven a cabo a lo largo del siglo XX políticas sociales efectivas para acabar con el sinhogarismo.

Con la entrada en el siglo XXI, se produce la crisis económica que afecta al empleo, a la vivienda y recortes en políticas sociales. Todo ello genera un riesgo social que afecta al conjunto de la población, ya que al aumentar las franjas de vulnerabilidad, los procesos de exclusión social se multiplican. Es decir, la crisis económica unido a las limitadas políticas de vivienda, la falta de una respuesta eficaz a las demandas sociales, etc., “han propiciado unas condiciones estructurales que favorecen el aumento de personas en situación de sinhogarismo” (Timón Pérez, 2021: 99). En el contexto socioeconómico actual caracterizado por el aumento de la vulnerabilidad social, precariedad laboral y retraimiento del Estado de Bienestar el sinhogarismo se convierte en una amenaza cercana para la población desfavorecida.

Siguiendo a Rubio Martín (2017), la crisis económica ha producido el incremento de personas sin hogar en Europa. Los motivos del incremento de personas sin hogar son variados y en cada situación confluyen numerosos factores, “el sinhogarismo se perfila como un fenómeno complejo y multicausal, generado por complejos y diversos factores” (Timón Pérez, 2021: 100). Es importante destacar los problemas de acceso a la vivienda, los recortes en las ayudas sociales y los obstáculos para el acceso a servicios

sociales como elementos principales catalizadores de las situaciones de exclusión residencial.

Entre los principales problemas que ha generado esta crisis económica se encuentra la vivienda, por eso y como uno de los factores más importantes de la perpetuación del sinhogarismo tiene especial relevancia, ya que “los procesos de pérdida de vivienda han seguido un ritmo sin precedentes desde el inicio de la crisis, afectando a población que hasta el momento, habían mantenido estable su nivel de vida” (Consejo General del Poder Judicial, 2016; De la Fuente et al., 2020:162). La ausencia de alternativas institucionales a la exclusión residencial tiene un profundo impacto sobre el sinhogarismo. En 2017, el Instituto Nacional de Estadística (en adelante, INE) publica que el parque de vivienda en alquiler social era del 2,6% del total de viviendas.

Los estudios sobre sinhogarismo comienzan a poner el foco en el difícil acceso a la vivienda, el empleo precario, la falta de recursos y el desbordamiento de los servicios sociales. Los servicios sociales no son capaces de dar respuestas eficaces, ya que como señalan De la Fuente et al., (2020), se encuentran saturados ante el intento de cubrir las necesidades que el resto de sistemas han dejado de atender, siendo incapaces de responder a las cada vez más numerosas necesidades ciudadanas. Por lo que, parte de la demanda se traslada a las entidades pertenecientes al Tercer Sector de Acción Social.

Tras la crisis económica, la crisis del covid-19 produce un impacto sociosanitario y económico que afectó a los sectores más vulnerables y que conllevó medidas de limitación de la circulación, contención y cuarentena que evidencian el impacto de los factores estructurales sobre la población sin hogar, especialmente el acceso a la vivienda.

Ante estas situaciones es necesario políticas sociales eficaces. Las políticas de estado dependen de las políticas económicas y legislativas que se centran en las clases altas y medias más integradas laboralmente, así como, a la economía política mundial. Las cuestiones estructurales son las que crean las condiciones para que se den las distintas formas de exclusión residencial.

Es necesario políticas dirigidas a las personas sin hogar que ayuden a contrarrestar la indiferencia pública y la estigmatización de las personas sin hogar, que aumenten los presupuestos nacionales y regionales dedicados a la vivienda social y que mejoren la prevención del sinhogarismo.

Para presentar la vulnerabilidad socio-jurídica a la que se ven expuestas las personas sin hogar, el trabajo se estructura en cuatro capítulos, de la siguiente manera:

En el primer capítulo, se define la exclusión social y como la crisis económica y las medidas tomadas a cabo han provocado que se convirtiese en un problema estructural. Como consecuencia, se configura una sociedad muy dividida, en la que una parte sufre vulnerabilidad en diferentes ámbitos (laboral, social, vivienda, salud, etc.). La presencia de dificultades en diferentes dimensiones no afectan por igual y existen sectores de la población que concentran mayores niveles de exclusión que otros. Se presentan los diferentes tipos de exclusión social que existen, dando especial relevancia a la exclusión residencial y a la población sin hogar como el colectivo que sufre la exclusión social más grave que es la exclusión social severa.

Posteriormente, en el segundo capítulo, se realiza una aproximación a la exclusión residencial y la situación de la vivienda para conocer la situación a la que se enfrentan las personas sin hogar en el acceso a la vivienda. Para ello, se realiza una conceptualización de la exclusión residencial dando especial atención a la idea de que las personas sin hogar no son únicamente las personas sin techo y a la pobreza energética como forma de exclusión residencial y la necesidad de reconocer el derecho a la energía. A través del análisis del recorrido de las políticas de vivienda llevadas a cabo hasta la actualidad en España, atendiendo a como afectaron tanto la crisis económica como la crisis sanitaria al acceso a la vivienda y la concepción del derecho a la vivienda a nivel internacional y nacional, se expone cuáles son las condiciones de acceso a la vivienda. Por último, se explica cómo las condiciones de acceso a la vivienda afectan en la trayectoria al sinhogarismo.

Después, en el tercer capítulo, se muestra una visión global de la situación de la población sin hogar. Se parte de la importancia de conceptualizar a las personas sin hogar desde aspectos estructurales en vez de personales y conocer las causas del sinhogarismo para poder responder de manera adecuada ante esta problemática. Se realiza un comparación entre el nivel de protección de sus derechos a nivel internacional y nacional. Se expone la forma en la que se interviene con el colectivo, los recursos existentes y el modelo Housing First como nuevo paradigma de protección de las personas sin hogar. Para terminar de dar una visión global de la situación actual de las personas sin hogar se realiza una aproximación a las situaciones de criminalización que sufren y a los delitos de odio por aporofobia.

Para finalizar, en el cuarto capítulo, se presentan las políticas sociales como principal solución al sinhogarismo. Se expone el recorrido de las políticas sociales durante la

crisis económica y la crisis del covid-19 para justificar la necesidad de desarrollar políticas sociales con el objetivo de responder a las necesidades de las personas, en especial, durante momentos de crisis. Se presenta la situación de los Servicios Sociales y el Tercer Sector de Acción social como únicos agentes encargados de dar respuesta a las demandas de las personas sin hogar. Y se analizan las políticas de lucha contra el sinhogarismo a nivel europeo y nacional, señalando las principales limitaciones que tienen las políticas sociales dirigidas a las personas sin hogar con el fin de señalar los aspectos a mejorar para erradicar el sinhogarismo.

1. EXCLUSIÓN SOCIAL

Existe la creencia de que el crecimiento económico de un país reduce la pobreza, pero en el caso de España la pobreza, su extensión y sus características son resultado de factores estructurales que van más allá de ciclos económicos. De acuerdo con Ruiz Villafranca et al., (2022), la exclusión social está compuesta por diferentes dimensiones o esferas de la vida cotidiana interrelacionadas entre sí y que, con frecuencia, configuran un círculo vicioso cuya salida entraña serias dificultades.

El crecimiento económico es un factor importante en el bienestar de una sociedad pero no el único. En momentos de crisis se evidencian las fragilidades del modelo y de ahí aparecen grupos de personas que sufren las consecuencias, como podrían ser las personas sin hogar. Como señala la Fundación Foessa (2018)¹, nos encontramos ante “una sociedad que, en su actual configuración, solo puede avanzar si va dejando atrás a personas bajo la cultura del descarte.

Laparra et al., (2007) definen la exclusión social como un proceso de alejamiento progresivo de las situaciones de integración que es consecuentemente medido a partir de la acumulación de problemáticas. Partiendo de esta idea, Zugasti et al., (2019) diferencian entre cuatro grupos sociales: situación de integración plena, integración precaria, exclusión moderada y exclusión severa. Este sistema permite caracterizar a la sociedad española diferenciando entre niveles de precariedad social.

A partir de los años noventa, según los datos de Ayala et al., (2019), aumenta el empleo hasta reducir las tasas de desempleo a niveles inferiores al 10%, pero no desciende la pobreza. Ello es debido a, tal y como sostiene Albor González et al., (2019), las características del empleo creado basadas en salarios bajos y alta temporalidad repercuten en que no disminuya la pobreza.

En 2007, ya la Fundación Foessa, puso en manifiesto que la exclusión social existía de forma grave para un 16% de la población y que era un problema estructural más relacionado con las características del modelo social que con una situación temporal. Y más del 50% de la población española presentaba algún indicador de exclusión social. Lo que evidencia que la precariedad es una característica del modelo español y que estaba presente con anterioridad a la crisis económica. Por lo tanto, la exclusión social en España es estructural, multidimensional y procesual.

¹ Fundación dedicada al fomento de estudios sociales y sociología aplicada impulsada por Cáritas Española para conocer la situación social de España.

A partir de 2008 se acaba la etapa de bonanza. “La tasa de desempleo pasó del 8% en los primeros trimestres de 2007 a un valor máximo del 27% en 2013” (Albor González et al., 2019: 231). Durante este periodo es especialmente preocupante el crecimiento de la pobreza severa.

Como efecto negativo de la crisis económica de 2008 se afianza el carácter estructural de la exclusión social en España. “Asistimos a dinámicas de cambio en las desigualdades sociales” (Albor González et al., 2019: 208), es decir, aumenta la distancia entre ricos y pobres, entre los hogares encabezados por hombres y mujeres, entre personas con alta y baja cualificación o quienes pueden mantener una buena salud y quiénes no.

En 2009, con el primer impacto de la crisis económica, la Fundación Foessa, mediante su encuesta sobre Integración y Necesidades Sociales² (en adelante EINSFOESSA), constata un incremento de los procesos de exclusión social debido a la combinación de pérdida de empleo, reducción de ingresos, acumulación de deudas e incapacidad para cubrir las necesidades básicas. Entre los procesos que influyen en la intensificación de las problemáticas también se encuentra el deterioro de las condiciones de vida de la población y la pérdida de relaciones sociales.

En 2013, con la intensificación de los procesos de exclusión social debido al empeoramiento del mercado de trabajo, los recortes en políticas sociales y el resto de factores se mostró el pico máximo de exclusión social, puesto que “una de cada cuatro personas en nuestro país se encontraba en el espacio de la exclusión” (Fundación Foessa, 2018:11).

En 2014, comienza el inicio de la recuperación económica, se produce un impacto positivo sobre la evolución de la exclusión social, ya que la Fundación Foessa (2018) recoge en sus estudios una mejoría de los indicadores de renta y empleo. Sin embargo, sigue persistiendo la exclusión e incluso empeora la situación de las personas que se encuentran en riesgo de exclusión. Los valores de renta media actuales son similares a los anteriores a la crisis económica, pero ello no ha provocado una reducción de la vulnerabilidad. “Los mayores niveles de desigualdad y pobreza en España van más allá de las posibles consecuencias a largo plazo de la severidad y duración de la pasada crisis” (Fundación Foessa, 2018:6). Por lo que se observa que la exclusión social es independiente del ciclo económico, lo que constituye el carácter estructural.

² Esta encuesta es realizada anualmente por la Fundación Foessa y es independiente de otros estudios realizados por la Fundación.

Desde que se ha dado por finalizada la crisis económica se produce una fractura social evidente, “la complejidad de la realidad social hace que conviva una cierta mejoría de una parte importante de la población más afectada por la crisis con un recrudecimiento de la situación de las personas más débiles” (Albor González et al., 2019: 208). Las personas que en peor situación se encontraban en 2013 les cuesta más recuperarse, son más vulnerables, lo cual se evidencia en el número de personas sin hogar que no ha dejado de aumentar. En 2012, según la encuesta del INE “personas sin hogar por sexo y nacionalidad”, son cerca de 23.000 personas sin hogar y Cáritas, en 2019, en el informe “¿en qué sociedad vivimos?”, calcula que existen en torno a 40.000 personas sin hogar en España.

El nuevo empleo creado tras la crisis económica de 2008 es más desigual que el destruido debido a que “los nuevos mercados, con un fuerte peso de servicios a empresas y a las personas, generan, por un lado, un tipo de empleo muy cualificado, bien retribuido y altamente competitivo, y, por otro, una amplia oferta de empleo inestable, de escasa retribución y cualificación” (Albor González et al., 2019:208). Por ello es necesario diseñar formas de trabajo más justas, tal y como sostienen, Albor González et al., (2019), para frenar las desigualdades entre los dos grupos es necesario repensar el tejido productivo y crear modelos de desarrollo económico con mayor capacidad de resistir proceso de automatización y deslocalización.

Tras la crisis económica, los datos recogidos por la Fundación Foessa (2022) durante la crisis del covid-19, muestran un aumento de la exclusión social respecto a 2018. Los datos señalan que el conjunto de la población en exclusión social moderada y severa ha crecido en España debido a la pandemia llegando a alcanzar el 23,4% de la población a razón del drástico confinamiento y las posteriores restricciones que atañen a la actividad económica y la recuperación de la economía.

El parón forzoso y las restricciones posteriores dejaron al descubierto la fragilidad de las rentas de trabajo. El covid-19 deja ver la dualidad en el mercado de trabajo, así lo especifican Ayala Cañón et al., (2022), por un lado, existe en un amplio segmento de trabajadores de bajos salarios cuyas rentas proceden de actividades económicas presenciales, que fueron las más afectadas por las medidas de contención de la pandemia, mientras que los trabajadores más cualificados, con salarios más altos y más estables, tuvieron acceso al teletrabajo como vía para mantener sus rentas y el número de horas trabajadas.

De la exclusión también depende el acceso en propiedad a la vivienda. En el caso español debido a la combinación de altos precios en la vivienda e ingresos muy bajos o incluso nulos, como señalan Albor González et al., (2019) el mantenimiento de precios elevados de alquiler y compra de vivienda mantiene la brecha entre los hogares que accedieron a la propiedad y quienes nunca lo han hecho.

La exclusión social también está vinculada con la salud. Como consecuencia de la falta de ingresos se originan situaciones de necesidad (alimentación, calefacción, fármacos, ortopedia, etc.), “la explotación de algunos trabajos, tienen impacto negativo en la salud física y mental de las persona” (Albor González et al., 2019:209). La presencia de discapacidades, dependencias, enfermedades o trastornos mentales dificultan la inclusión tanto laboral y social cuando no se reconocen.

La educación supone un factor de protección frente a la exclusión social, “a mayor nivel educativo, menores son las tasas de exclusión social y, en particular, de exclusión social severa” (Albor González et al., 2019: 209). La inversión en educación frena el incremento de las desigualdades sociales y minimiza los impactos de herencia social en el aprovechamiento educativo de los menores que pertenecen a familias vulnerables.

El efecto acumulativo caracteriza la exclusión social porque “la presencia de problemas en diversas dimensiones explica esa imposibilidad de quienes la padecen de salir de esas situaciones sin apoyos” (Albor González et al., 2019:209). También la persistencia de los problemas en el tiempo refuerza negativamente sobre la exclusión puesto que “el efecto de la permanencia en el hogar de pobreza severa y privaciones lleva a la pérdida de capacidad de resistencia de las familias por procesos de deterioro en salud, educación y crianza o relaciones sociales” (Albor González et al., 2019: 210). Ello aumenta la distancia social con el resto de la ciudadanía y por tanto la vulnerabilidad y las desigualdades.

1.1 La exclusión social como consecuencia de los procesos de desigualdad

La exclusión social es “un fenómeno de acumulación de dificultades en distintos ámbitos, lo que incluye la pobreza económica pero también el empleo, vivienda, las relaciones sociales o el acceso a sistemas de protección social” (Albor González et al., 2019: 211). Este concepto permite abordar las distintas dimensiones y el peso de cada una de ellas en diferentes situaciones de exclusión pero resulta difícil crear herramientas de medición.

Partiendo de que la exclusión social en España es estructural, en 2007 la Fundación Foessa cuantificó que la población que se encontraba en integración plena antes del inicio de la crisis era del 49% mientras que en 2013 la población que se encuentra en integración plena disminuye al 34,1% y en 2018 la población integrada es del 48,4% por lo que se encuentra en valores similares a los de 2007. Pero la población excluida es del 8,8% en 2018 ya que ha disminuido frente a 2013, pero se aleja de los valores de 2007, por lo que España tiene una población polarizada entre inclusión/exclusión.

El mantenimiento de parte de la población en situaciones de exclusión incluso en etapas de crecimiento económico se debe a varias causas. Las dimensiones que más afectan son el empleo, la vivienda y la salud. “Una de cada cinco personas en exclusión está afectada simultáneamente por la exclusión del empleo, la vivienda y la salud, una de cada tres si hablamos de personas en situación de exclusión severa” (Fundación Foessa., 2018:18)

Respecto al empleo, el empeoramiento en esta dimensión determina el aumento de la exclusión. Actualmente la preocupación es la calidad del empleo. “El 27,8% de los nuevos contratos (iniciales y convertidos en indefinidos) que se firmaron en España en promedio mensual en 2018 tuvieron una duración inferior a una semana” (Albor González et al.,2019: 216). De acuerdo con los datos obtenidos por EINSFOESSA (2019) el 61,3% de la población en exclusión social severa se encuentra afectada por la exclusión del empleo. Por lo que se concluye que en esta nueva etapa no afecta tanto el desempleo como afecta los empleos de bajos salarios y baja intensidad de contratación. El aumento de los contratos temporales es debido a las características de la economía española. Si no hay un cambio estructural en el tipo de empleo no cambiarán los números crecientes de contratos temporales. Es necesario una revisión profunda del marco regulador del mercado de trabajo para reducir la segmentación que produce la facilidad para la contratación temporal.

Además del contrato temporal, otro rasgo característico del mercado laboral español es el contrato a tiempo parcial que en la mayoría de ocasiones no es elegido sino que los trabajadores se ven obligados a aceptarlo para poder trabajar. Según EINSFOESSA (2019) el 35,8% de los contratos en 2018 eran a tiempo parcial.

Que no haya habido un cambio en la desigualdad, vulnerabilidad y pobreza no solo es por empleo sino también al sistema de protección social y específicamente a las prestaciones que forman la última garantía de ingresos. Esto implica que se tengan que repensar los mecanismos de rentas mínimas y los programas de inclusión social. Se debe adaptar el funcionamiento de los servicios sociales y de empleo a la existencia de

procesos de desempleo y precariedad laboral, porque como señala la Fundación Foessa (2018), el sistema de protección social está resultando claramente insuficiente para la reducción de la pobreza.

El covid-19 también pone en relevancia el mercado de trabajo, “este shock sin precedentes ha tenido grandes costes sociales y un marcado impacto sobre la distribución de la renta” (Ayala Cañón et al., 2022:100). Las consecuencias negativas de esta crisis generan más desigualdades ya que el empleo empeora en 2021 respecto a 2018. “Uno de cada diez personas ha tenido más de tres contratos en un año, ha estado en más de tres empresas en un año o ha estado más de tres meses en paro en un año” (Ruiz Villafranca et al., 2022:144). La preocupación es que estas desigualdades consecuentes de esta crisis sanitaria tengan efectos estructurales.

En cuanto a la exclusión en la salud, los procesos de ajuste de implementación de copago farmacéutico influye en que parte de la población no pueda comprar medicinas, seguir tratamientos o dietas por problemas económicos. La relación entre salud y exclusión es bidireccional. La dificultad para acceder a medicamentos, servicios socio-sanitarios y a un régimen adecuado de alimentación están asociados al deterioro de la salud.

En referencia a la vivienda, en 2018 los datos obtenidos por EINFOESSA (2019), reflejan que desciende un 19% de hogares afectados por esta dimensión respecto a 2013 alcanzando un 23,7%. El valor de 2018 es similar a los anteriores a la crisis lo que refleja que ni en época de burbuja inmobiliaria, ni tras su pinchazo ni en la situación actual del incremento en precios de compra y alquiler la sociedad española es capaz de reducir los niveles de exclusión de la vivienda. La caída del precio de la vivienda en propiedad durante la crisis produjo una subida del precio de la vivienda de alquiler. A ello, se le suma que las personas que tradicionalmente acceden al alquiler de la vivienda suelen ser más vulnerables “más del 40% de los que sufren exclusión moderada o severa viven en alquiler” (Albor González et al., 2019: 249).

La Fundación Foessa (2018) cuantifica que 6 de cada 10 personas en exclusión se encuentra por primera vez afectadas en la dimensión de la vivienda. Lo cual, cuestiona la existencia de una política suficiente de vivienda pública en sus diferentes modalidades. Como consecuencia, según la estadística del Consejo del Poder Judicial (2018), desde 2013 a 2017 se practican en España 326.430 lanzamientos de los cuales el 55,1% derivados del procedimiento de la Ley 29/1994, de 24 de noviembre, de Arrendamientos Urbanos, un 40,6% por ejecución hipotecaria y el 4,3% por otra causa. El número de lanzamientos relacionados con el alquiler se sigue manteniendo desde

2015. A pesar de la mejoría, tras hacer frente a los pagos de la vivienda existe parte de la población que se encuentra por debajo de la línea de pobreza.

Uno de los rasgos más característicos de los cambios sociales actuales es el crecimiento de las desigualdades. Por un lado la población en situación de integración plena que recupera valores a los de antes de la crisis y por otro lado, un grupo muy numeroso en exclusión. “Este escenario significa graves riesgos para la construcción de una sociedad cohesionada” (Fundación Foessa, 2018:13)

Las desigualdades en la estructura social no dependen únicamente de la pobreza monetaria sino que dependen de muchas dimensiones: el empleo, la vivienda, la salud, el consumo, la política, la educación, el conflicto social y el aislamiento social. Las intervenciones para acabar con la exclusión social deben ser multidimensionales porque “la interrelación negativa de las problemáticas tienen efectos claramente perniciosos y dificultan la superación de estas situaciones sin apoyo externo” (Albor González et al., 2019: 215).

Entre 2008 y 2013 se produce una fractura social. “El proceso de fractura social originado por la crisis mundial tuvo un impacto especialmente intenso y duradero en España” (Albor González et al., 2019: 211). De acuerdo con los datos obtenidos por EINSFOESSA (2019), en 2007, el 6,3% de la población se encontraba en exclusión severa y en 2013 aumenta al 10,8%. Los efectos negativos de la fractura social se alargan en el tiempo “permaneciendo en situación de exclusión severa más de 4 millones de personas en 2018, lo que supone un 44% más que en 2007” (Albor González et al., 2019: 214). Se observa que la exclusión social aumenta rápidamente en situaciones de crisis pero desciende muy lentamente en procesos de recuperación.

Cambiar esta situación no puede recaer únicamente en las capacidades de las personas. Es necesario reconstruir nuevas bases que permitan sostener un modelo de bienestar.

1.2 Concentración de la exclusión social.

Las dimensiones expuestas anteriormente cuentan con una serie de indicadores que permiten medir la intensidad con la que una dimensión influye sobre la exclusión social. La Fundación Foessa trata de medir la exclusión social a través de una comprensión multidimensional a partir de un índice sintético de exclusión social (en adelante ISES) formado por 35 indicadores que ofrecen una imagen completa de la exclusión social. El ISES se basa en la constatación de situaciones que suponen la suficiente gravedad para poner en cuestión la participación plena social de las personas. Se trata de cubrir tanto

el eje económico, el eje político de la ciudadanía y el eje de los lazos sociales. Se ha aplicado en la EINSFOESSA desde 2007.

La exclusión social severa crece a medida que aumenta el impacto en la relación de las distintas dimensiones. “En general, la exclusión en el consumo, en la educación, el conflicto social y el aislamiento social son las dimensiones más significativas para explicar la desigualdad multidimensional o exclusión social severa” (Albor González et al., 2019: 226).

El análisis multidimensional de la exclusión social destaca la presencia de elementos específicos de cada forma de desigualdad en cada dimensión. “El enfoque multidimensional posibilita estimar la desigualdad para todas las dimensiones, influyendo no solo la simple agregación de desigualdades en cada dimensión, sino también las relaciones de compensación que entre ellas puedan aparecer” (Albor González et al., 2019: 225)

Para realizar un análisis multidimensional de la exclusión es importante conocer que la insuficiencia de ingresos es uno de los criterios más habituales para medir la vulnerabilidad en la sociedad. Pero no solo la pobreza monetaria, aunque sigue siendo decisiva, sino también los demás factores que influye en la exclusión.

La privación material severa aumentó hasta 2014 cuando comienza la recuperación económica con la creación de empleo y la reactivación de la economía. Es preocupante el crecimiento de la pobreza consistente³.

No es lo mismo pobreza monetaria que exclusión social. De hecho, según los datos obtenidos, en EINSFOESSA (2019), el 56% de la población española en exclusión social se encuentran en situación de pobreza monetaria mientras que el 44% de esta población en exclusión no se encuentra en riesgo de pobreza monetaria. Sin embargo el 12,7% de la población que no está excluida si tiene riesgo de pobreza monetaria.

Las problemáticas son complejas y diferentes y dependen de la tipología de las familias pero la falta de empleo suele ser el detonante de la exclusión y de la vulnerabilidad social. “Los hogares excluidos del empleo muestran una mayor exclusión en prácticamente todas las otras áreas” (Albor González et al., 2019: 242).

³ Definido por Albor González et al., (2019) como el conjunto de situaciones de pobreza monetaria y privación material en los mismos hogares

Las relaciones sociales, el estado de salud física y mental y las condiciones de vida se ven afectadas por la pérdida de empleo. Y el empeoramiento de estas otras dimensiones repercute negativamente a la hora de conseguir un nuevo empleo. “La interrelación más estrecha se produce entre la exclusión de la vivienda y del empleo (el 36,6% de las personas excluidas de la vivienda lo están también del empleo)” (Albor González et al., 2019: 242). Esta interrelación explica el fenómeno de la exclusión social en España. Para poder dar respuesta por tanto a la exclusión social las políticas de empleo deben ir de la mano de las políticas de vivienda y de garantía de ingresos para poder hacer uso de recursos y prestaciones en función de las necesidades de cada persona.

“La exclusión del empleo no se reduce a no tener una ocupación, sino también al propio empleo al que se puede acceder” (Albor González et al., 2019: 243). Además, la población excluida con empleo se encuentra en una situación laboral marcada por contratos irregulares o falta de condiciones salariales y de estabilidad. Es decir, los puestos de trabajo que ocupa la población excluida son los más precarizados. La precariedad del empleo está conllevando que disponer de un empleo no sea sinónimo de integración. Esto se refleja en que según los datos de EINSFOESSA (2019) el 18,7% de la población que no se ve afectada por el empleo si tiene problemas en el ámbito de la vivienda. “La incidencia en personas en situación de exclusión que, aun contando con empleo, atraviesa por dificultades en otras dimensiones es muy superior a la de la población global, llegando al 54,1% en el caso de la vivienda, al 50% en el de la salud y al 24,4% en la dimensión del consumo” (Fundación Foessa, 2018:19)

El desempleo prologado tiene un impacto en la capacidad adquisitiva de las personas. Como ayuda para las personas en exclusión social severa se encuentra la ayuda de emergencia social o apoyo de entidades junto con el apoyo de los servicios sociales.

Las estrategias para hacer frente a la pérdida de gastos implican acciones de ajuste de gasto o reducción del presupuesto en ocio y relaciones sociales que acentúan el aislamiento social. Además, el deterioro de las relaciones, acentúa la reducción de las redes de apoyo y ayuda.

En cuanto a la vivienda, es importante tener en cuenta cómo influye la pobreza energética⁴ sobre esta dimensión. Ante esta problemática resulta insuficiente las medidas articuladas para ayudas como el bono social eléctrico aprobado en el Real Decreto-ley 6/2009. Muchos hogares energéticamente pobres no pudieron acogerse al

⁴ Hace referencia al conjunto de personas que no disponen de recursos económicos suficientes para cubrir gastos de calefacción o refrigeración de la vivienda o para satisfacer otros consumos energéticos básicos como iluminación, cocina, agua caliente, etc.

mismo y para los que accedieron, la escasa cuantía no solucionaba su situación de precariedad energética. Otro factor de vulnerabilidad, es el crecimiento de la energía eléctrica de uso doméstico. “La vivienda, como bien de primera necesidad, no solo determina las condiciones residenciales, sino que también incide en una multitud de dimensiones que directa o indirectamente conforman la calidad de vida, el bienestar y las oportunidades de ascensión social” (Albor González et al., 2019: 251). Ante las dificultades son necesarias políticas públicas correctoras.

En 2019, la Fundación Foessa expone que la vivienda es el elemento más exclusógeno porque afectaba al 20% de la población española. En 2021, empeora la situación de la vivienda lo que provoca el aumento de población que sufre exclusión en esta dimensión. Los datos obtenidos por la Fundación Foessa (2022) muestran una gran interrelación entre las dimensiones de empleo, vivienda y consumo. Del total de personas afectadas por la exclusión en la vivienda, el 45,1% también lo está del empleo. Y del total de personas excluidas del consumo el 47,1% también está excluida del empleo y el 56,2% de la vivienda.

Respecto a la salud, existe una interrelación con los lugares de residencia, las ocupaciones y las redes sociales, así como, los condicionantes materiales y sociales que influyen directamente sobre la salud de las personas.

Cuanto menos ingresos, menos recursos educativos, desempleo y dificultades o pérdida de la vivienda menor es la participación en la vida social. “Los ciudadanos que más necesitan del Estado para sacar su vida adelante no votan y sus preferencias dejan de entrar en el sistema” (Albor González et al., 2019: 279). La insatisfacción con la calidad de la clase política y la incapacidad de las instituciones y gobiernos para solucionar los problemas de los ciudadanos son los culpables de la abstención. Como consecuencia, a mayor abstención, se da más peso a los grupos con mayores rentas, ya que su participación no mengua y se abre así una mayor brecha entre ricos y pobres que aumenta las desigualdades. “La brecha es abrupta: apenas la mitad de los ciudadanos que padecen algún tipo de exclusión declara que siempre se acerca a las urnas cuando llegan las elecciones” (Albor González et al., 2019: 281). Los barrios en los que hay mayor exclusión social son los que presentan mayores niveles de abstención.

1.3 Impacto diferencial de la exclusión social

Una de las cuestiones más importantes es ver cómo han ido cambiando los perfiles de las personas en exclusión social. Se puede apreciar diferencias intergeneracionales. Según EINSFOESSA (2019) la gente de más edad con empleos más estables, vivienda

en propiedad y con acceso a pensiones por jubilación presentan niveles de integración superiores que los jóvenes que se encuentran en situaciones de precariedad laboral y de vivienda y tienen tasas de exclusión social más altas. Las tasas de exclusión social en jóvenes (18 a 29 años) son del 12,6% mientras que en los mayores de 65 es del 5%.

Además del desigual acceso al mercado laboral y vivienda también influye el desigual efecto protector de las políticas sociales. Las transferencias sociales⁵ favorecen más a los mayores de 65 años que a la población joven. La situación de los jóvenes también depende mucho del binomio inclusión/exclusión. Como indica EINSFOESSA (2019), el 77,3% de los jóvenes entre 25 y 34 años provenientes de familias integradas tienen trabajo, frente al 48,1% de los jóvenes que provienen de familias excluidas. “Los jóvenes en hogares excluidos tienen una mayor probabilidad de formar hogares también excluidos” (Albor González et al., 2019: 218). Se ha producido una juvenalización de la pobreza debido a los problemas de desempleo juvenil, las dificultades para la entrada en el mercado de trabajo con salario digno, el deterioro de la relación entre los precios de la vivienda y los salarios iniciales de los jóvenes. Por el contrario, las personas mayores han mejorado su situación debido a las pensiones y el aumento de la intensidad protectora.

Junto a los jóvenes los hogares sustentados por mujeres⁶ representan el 20% de la exclusión social, según EINSFOESSA (2019). La persistencia de su situación, las dificultades que presenta y el agotamiento de estrategias implica su empeoramiento. Los procesos de exclusión afectan de manera diferente a los hombres y a las mujeres.

La discapacidad y la dependencia, también son factores que afectan en el bienestar de las personas. “La relación con la desigualdad procede de las limitaciones que la enfermedad y la discapacidad generan en las actividades cotidianas y el grado en el que dichas limitaciones no pueden abordarse, mitigarse o eliminarse por no disponer de acceso a determinados recursos” (Albor González et al., 2019: 258). De hecho, los datos de EINSFOESSA (2019), muestran como la incidencia de personas en exclusión social con discapacidad es mayor que las personas sin discapacidad. “El 30% de las personas con discapacidad se encuentran en situación de exclusión social y un 16% en exclusión social severa” (Albor González et al., 2019: 259). Las personas con discapacidad están en exclusión social debido a que tienen más dificultad para acceder a los dispositivos y bienes relacionados con la salud, como resultado de los obstáculos que tienen para

⁵ Es decir, ayudas por desempleo, pensiones, prestaciones vinculadas a la ley de dependencia, ayudas sociales y familiares.

⁶ Conjunto de hogares monoparentales y mujeres solas.

acceder al empleo de calidad, integración en el uso de la vivienda, recursos sanitarios o relaciones sociales.

Dentro de la exclusión social, un grupo grande, es también la población inmigrante nacida fuera de la Unión Europea (en adelante UE). Como muestra la encuesta EINSFOESSA (2019), ya durante la crisis económica fueron el grupo más afectado, llegando a ser el 52,6% en 2013 la población extranjera en situación de exclusión y el 24% en exclusión social severa. En situación de exclusión se encuentran el 43,4% y en situación de exclusión social severa el 22%.

Desde la perspectiva de la etnia, los datos analizados por Ruiz Villafranca et al., (2022) muestran la intensificación de la exclusión social en los últimos años entre la población gitana, el número en exclusión social severa ha aumentado 10,9 puntos.

Con los datos expuestos se puede observar que ha existido una mejora de la situación social en España respecto a 2013 pero quienes se encontraban en peor situación durante la crisis no se han podido beneficiar de la recuperación económica y siguen estando excluidos.

En cuanto a la dispersión demográfica de la pobreza, resulta desigual debido al envejecimiento de la población de ciertos territorios, los cambios en las estructuras productivas y la cesión de bienestar social, que influyen en la concentración territorial de la pobreza.

En el caso español, la distribución de la exclusión social es irregular. Existen variaciones en relación con el eje norte-sur que se deben a los distintos modelos de integración existentes. Según EINSFOESSA (2019) el eje sur (incluyendo el mediterráneo) presenta niveles de exclusión social más elevados mientras que las comunidades del centro y del norte tienen las tasas más reducidas. Existe una gran dispersión en las tasas autonómicas de incidencia de exclusión lo que provoca una gran divergencia entre comunidades autónomas (en adelante cc.aa) y aumenta la distancia entre las que tienen menor y las que tienen mayor tasa, aunque es importante apuntar, que incluso las cc.aa con niveles de exclusión social más bajos como son País Vasco o Castilla y León siguen teniendo porcentajes de exclusión social más altos ahora que respecto a 2013 de acuerdo con los datos obtenidos por EINSFOESSA (2019).

2. EXCLUSIÓN RESIDENCIAL Y VIVIENDA.

2.1 Aproximación a la exclusión residencial.

2.1.1 Conceptualización de la exclusión residencial.

El sinhogarismo constituye la forma más grave de exclusión ya que sin un hogar no es posible llevar a cabo un desarrollo personal y pleno. La falta de vivienda excluye de poder participar en la sociedad y aumenta su vulnerabilidad social.

La vivienda es un factor de protección e integración social y las carencias en esta dimensión influyen en el proceso de exclusión social. La exclusión residencial al igual que sucede con la exclusión social es multidimensional y multifactorial y es el resultado de la estructura social, política, cultural y económica. La exclusión residencial impide a los individuos poder alojarse en una vivienda, lo que vulnera el principio básico constitucional del Estado Español de derecho a una vivienda digna y adecuada (art.47 CE).

Como consecuencia, a menos que las personas perciban ayudas externas, se ven obligadas a vivir en la calle. Entre las medidas que se deben adoptar está aumentar el parque de vivienda social en alquiler y dotarlo de mayor eficacia en su gestión, ampliar el abanico de formas de acceder a la vivienda, rehabilitar viviendas y que la oferta responda a los perfiles de la demanda. Sin intervenciones cuyo fin sea el acceso a la vivienda a toda la población no es posible solucionar el sinhogarismo y como consecuencia, de acuerdo con Lambea Llop (2020), el sinhogarismo es una evidencia visible del fracaso de las políticas de vivienda y también de otras políticas sociales

Hablar de exclusión social implica entender la vivienda como una necesidad humana. La vivienda como derecho universal y uno de los pilares junto a la educación, la sanidad y el trabajo, debe ser interpretado como una obligación de los poderes públicos. Cuando no se cumplen unos requisitos mínimos en la situación residencial, como por ejemplo, respecto al acceso o a las condiciones de habitabilidad, se produce la exclusión residencial, “las personas afectadas quedarían en una situación de inferioridad estructural y, por tanto, de deterioro e incumplimiento de sus derechos residenciales” (Cortés, 2004: 42; Brändle Señan et al., 2013:140).

La Federación Europea de Organizaciones Nacionales (en adelante FEANTSA), que trabajan con las personas sin hogar, es la red europea de estudio del sinhogarismo. Con el fin de diferenciar entre los tipos de sinhogarismo que existen en 2005 crea la tipología ETHOS en la cual se clasifica y cuantifica las diferentes dimensiones de exclusión social. La tipología ETHOS se constituye como la principal referencia de estudio de las

personas sin hogar. “Desde esta perspectiva, un fenómeno tan complejo como el sinhogarismo, a menudo explicado por factores de índole personal, se enmarca en un contexto de análisis referido a la exclusión residencial” (Cabrera, 2008: 188-189, Brändle Señan et al., 2013:145).

De acuerdo con esta tipología tener una vivienda depende de tres ámbitos básicos: legal, social y físico. Desde el punto de vista jurídico, tener una vivienda significa tener un título legal, en propiedad o en alquiler, sobre la misma, lo que otorga seguridad en la ocupación y tenencia en exclusiva. Desde el ámbito social, la tenencia de una vivienda permite mantener la privacidad y disfrutar de relaciones sociales. Y desde el ámbito físico, se entiende como el lugar donde se encuentra la vivienda y las condiciones de habitabilidad. Estos tres ámbitos hacen referencia en su conjunto a las condiciones básicas de habitabilidad que son “disponer de un alojamiento decente y adecuado a las necesidades de la persona y su familia constituye el dominio físico de la vivienda” (Brändle Señan et al., 2013:145).

La carencia relacionada con la vivienda se puede clasificar en cuatro categorías de acuerdo con la clasificación expuesta por FEANTSA (2007):

- Sin techo: Conjunto de situaciones que hacen referencia a no tener alojamiento de ningún tipo o que se encuentran viviendo en el espacio público. Se trata de la forma de exclusión residencial y social más grave.
- Sin vivienda: Viviendo en un alojamiento temporal, institución o albergue. Desde el ámbito legal y social estas personas no tienen acceso a una vivienda propia y sus condiciones de alojamiento no son estables ni adecuadas a sus necesidades al ser en su mayoría hogares colectivos.
- Vivienda insegura: viviendo bajo amenaza de desahucio, arrendamiento precario o violencia doméstica. También hace referencia a cuando la vivienda ha sido facilitada por una institución u otras personas, realquilada u ocupada ilegalmente o si se ha sufrido amenaza de expulsión.
- Vivienda inadecuada: El conjunto de infraviviendas. Viviendo en chabolas de asentamientos ilegales, en alojamientos que incumplen la normativa de habitabilidad o en situaciones de hacinamiento. La vivienda inadecuada influye mucho en la salud de las personas. Los datos recogidos por Ahrendt et al., (2016) exponen que el total de gastos por costes directos e indirectos del impacto de la vivienda inadecuada en España superan los 22.350 millones de euros anuales.

Estas cuatro categorías se subdividen en trece. La tipología ETHOS permite abordar todo tipo de situaciones de exclusión residencial incluyendo situaciones de vulnerabilidad por cuestiones económicas o deterioro del entorno urbano. De acuerdo con Luis Cortés (2004), para el análisis del sinhogarismo es necesario realizar un análisis de la exclusión residencial en su conjunto “el problema de la vivienda no podía definirse exclusivamente desde las situaciones más extremas, sino que era preciso valorar todos los problemas que surgían o podían surgir en el proceso de habitar la vivienda” (Cortés, 2004; Brändle Señan et al., 2013: 146).

Luis Cortes (1991) establece cuales son las condiciones mínimas que debe reunir una vivienda. Considerando la exclusión residencial la limitación de estas condiciones que son:

- Accesibilidad: referida a las posibilidades de disponer de una vivienda en función de los ingresos del hogar.
- Estabilidad: en el uso de la vivienda que permita sus beneficios integradores desde el punto de vista social.
- Adecuación: entre las condiciones de la vivienda y las necesidades de sus habitantes, que van cambiando en función de su ciclo vital.
- Habitabilidad: unos requisitos mínimos de calidad en la edificación y los servicios proporcionados por la vivienda y el entorno en el que se ubica.

De acuerdo con la tipología de Cortés (1991), las personas sin techo sufren vulnerabilidad en todos los ámbitos (legal, social y físico). “Para el conjunto de categorías ETHOS, son los ámbitos de uso social y legal los que podrían resultar más afectados por los distintos tipos de limitaciones” (Brändle Señan et al., 2013: 147). Las situaciones de exclusión residencial están ocasionadas en gran parte debido a las dificultades de accesibilidad y estabilidad que afectan a la tenencia legal de la vivienda, un ejemplo son los casos de riesgo de desahucio por impago de hipoteca. Para que la vivienda sea un factor de protección frente a la exclusión social debe reunir una serie de requisitos como características físicas, de equipamiento e instalaciones, de coste económico y de integración socio-urbanística. De no cumplirse la vivienda se convierte en un factor de vulnerabilidad.

Cuando la vivienda se convierte en un factor de vulnerabilidad existe un problema de exclusión residencial ya que las condiciones de construcción social de las necesidades no se cumplen de forma adecuada. Es necesario que las políticas de vivienda partan del objetivo de que “la vivienda es un elemento esencial para que cualquier persona se

integre con normalidad en la sociedad, debido precisamente a las funciones que cumple la estructura residencial en la organización social” (Hernández Pedreño, 2013:120).

2.1.2 Recorrido de la exclusión residencial en España.

Los cambios sociales y económicos de España desde los años sesenta se basan en gran parte a los cambios legislativos en materia de vivienda que se hicieron sobre “el fomento de la producción de viviendas, sobre todo en el medio urbano” (Cortés, 1995; Hernández Pedreño, 2013: 113). La crisis económica de los años setenta y la transición política traen consigo reformas en materia de vivienda en España con el Real Decreto 2960/1976, de 12 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Legislación de Viviendas de Protección Oficial.

A partir de los años 70, se enmarca el origen de las causas que impiden el ejercicio de ciertos derechos de ciudadanía vinculados con el derecho de una vivienda digna. Las causas de la exclusión residencial son estructurales y se encuentran en los cambios en el mercado de la vivienda, en la estructura socioeconómica, en el mercado de trabajo y en los niveles de cobertura del Estado de Bienestar. Con la implicación de políticas neoliberales se produce un nuevo contexto social en detrimento de las políticas de bienestar y aparecen nuevos colectivos vulnerables especialmente en el ámbito residencial.

El estado de Bienestar está vinculado al principio de ciudadanía que hace referencia a la “necesidad de intervención pública, como respuesta ante la falta de capacidad del mercado para asegurar a todas las personas una vida digna y cubrir sus necesidades básicas” (Hernández Pedreño, 2008; García Luque y Hernández Pedreño, 2011; Hernández Pedreño, 2013: 127) es decir, los individuos tienen acceso por igual a derechos que el Estado debe proporcionar. En el caso de la vivienda se necesita de intervención pública ante los desajustes del mercado. Esta intervención pública se justifica en “la propia concepción que se da en cada sociedad al Estado del Bienestar” (Leal, 2005; Hernández Pedreño, 2013:126). Pero en la práctica se observa la escasa responsabilidad institucional en materia de vivienda. “En el Estado español la vivienda no se ha integrado en el Estado del Bienestar, sino que se ha segregado de la política social y se ha convertido en una pieza más de la política económica” (Hernández Pedreño, 2013:126).

Durante la época expansionista, década de los 90, se produce una pérdida de peso del parque de vivienda pública, llegando a conformarse el parque de vivienda privada en más del 90% del total, según los datos de Trilla et al., (2018). Con la llegada de la crisis

económica y a consecuencia de la época expansiva, el acceso a la vivienda se ve menoscabado, ya Kothari (2008), Relatora Especial por el Derecho a una Vivienda Adecuada de Naciones Unidas, aseguró que las causas de la dificultad para poder acceder a la vivienda se encontraban en el fomento de los poderes públicos de la propiedad de la vivienda en detrimento de otras formas de tenencia e informó del aumento del precio de la vivienda desde 2003 hasta 2008 un 10%. Como consecuencia, la vivienda pasa a constituirse como “un derecho constitucional mermado durante décadas tanto por la inacción del mercado como por la falta de políticas públicas adecuadas” (Cervantes López de Lerma et al., 2021:2). La crisis en España provocó un cambio de paradigma en el problema de la vivienda. Durante la fase expansiva el principal problema era el precio de la vivienda, ya que como afirma Navarro (2011), el precio de la vivienda aumentó un 106% desde 1999 hasta 2007. Con la crisis económica el principal problema residencial es la incapacidad para satisfacer el coste de la vivienda y la posible pérdida de esta lo que merma la calidad de vida de la población, en línea con esta afirmación Espinola (2007) afirma que la crisis de la vivienda es el resultado que deviene de la imposibilidad que están teniendo algunos grupos sociales para resolver adecuadamente sus necesidades de alojamiento.

En 2018, según EINSFOESSA (2019), la exclusión residencial se disminuyó hasta situarse en los niveles previos al estallido de la crisis. La recuperación del empleo favoreció la disminución de la exclusión residencial, de acuerdo a los datos de las Encuestas de Población Activa (en adelante, EPA) que pasa de encontrarse en 26,94% en 2013 al 15,28% en 2018. Lamentablemente, la recuperación económica de los últimos años no ha supuesto una reducción sustancial de la dimensión económica de la exclusión residencial, según los datos de Arrondo et al., (2019), en 2018 aún un 9,5% de los hogares tenía unos ingresos inferiores al umbral pobreza extrema una vez satisfechos los costes de su vivienda. Actualmente, se recogen diferencias entre las encuestas de EINSFOESSA realizada en 2021 respecto a 2018, se ha producido un empeoramiento en la exclusión residencial. Se observa en que aumentan los hogares que no cumplen con las condiciones mínimas de habitabilidad “un aumento del porcentaje de hogares que carecen de disponibilidad de agua caliente, energía eléctrica, evacuación de aguas sucias o baño completo” (Ayala et al., 2022:494) o que según los datos recogidos por EINSFOESSA (2021) el porcentaje de hogares con tenencia de vivienda en precario (facilitada gratuitamente, realquilada, etc.) ha pasado de 3,6 puntos en 2018 a 4,3 puntos en 2021. Esto sucede a consecuencia de que el precio de la vivienda no ha dejado de crecer. “España aparece, de manera regular entre los países

con mayor porcentaje de hogares sobrecargados por el coste de la vivienda” (Ayala et al, 2022:497).

En 2008, con el estallido de la burbuja inmobiliaria, se producen cambios que dificultan el acceso a la vivienda. Durante el siglo XX y en especial entre 1992 y 2002 se fomenta el crédito hipotecario con la Ley 19/1992, de 7 de julio, sobre Régimen de Sociedades y Fondos de Inversión Inmobiliaria y sobre Fondos de Titulización Hipotecaria, que apuesta por la refinanciación off-balance⁷. Esto lleva a que se permita la financiación sin responsabilidad mediante la titulación de activos subprime regulados en Real Decreto 926/1998, de 14 de mayo, por el que se regulan los fondos de titulación de activos y las sociedades gestoras de fondos de titulización y en la Ley 44/2002, de 22 de noviembre, de Medidas de Reforma del Sistema Financiero. Con el estallido de la crisis las condiciones para acceder a un crédito se endurecieron por la falta de liquidez del sistema financiero y la falta de medidas adecuadas. Es el caso de la Ley 41/2007, de 7 de diciembre, por la que se modifica la Ley 2/1981, de 25 de marzo, de Regulación del Mercado Hipotecario y otras normas del sistema hipotecario y financiero, de regulación de las hipotecas inversas y el seguro de dependencia y por la que se establece determinada norma tributaria, que fue totalmente inutilizada, “los contenidos de la Ley 41/2007, de diciembre de ese año, aprobada en plena crisis financiera mundial la obviaba por completo” (García Teruel et al., 2022:189). La generalización del crédito hipotecario durante el siglo XX y en especial entre 1992 y 2002, la “inacción legislativa entre los años 2007 y 2010” (García Teruel et al., 2022:195) tuvieron como consecuencia que muchos hogares se vieran incapaces de poder asumir un compromiso hipotecario. La incertidumbre económica y laboral, al igual que la caída del precio de la vivienda en los años posteriores a la crisis, que en 2015 llega a disminuir un 55% su valor con respecto a 2007, según los datos recogidos por FOTOCASA⁸ (2018), desincentivaron el acceso a la propiedad. Todos estos factores provocan un crecimiento del precio de la vivienda de alquiler que pasa de conformar cerca del 13% del total de la vivienda en 2007 al 17% en 2016, según los datos de la encuesta de condiciones de vida del INE (2017) y aumenta el valor un 15% desde 2014 a 2017, según los datos de FOTOCASA (2018) “un encarecimiento del alquiler sin precedentes en 2016” (García Teruel et al., 2022: 194).

⁷ Nasarre (2021) explica que consisten en la separación del beneficio de la responsabilidad, de manera que permite conceder préstamos hipotecarios cada vez más arriesgados, pasando los riesgos a los inversores en dichos valores.

⁸ FOTOCASA es un portal inmobiliario especializado en la compraventa y alquiler de viviendas, de obra nueva y para compartir en España.

Las dificultades para acceder al mercado del alquiler se pueden resumir de acuerdo con Arrondo et al., (2019) en: el aumento de la demanda de vivienda en alquiler de los últimos años, la escasez de oferta de vivienda en este régimen, el mayor porcentaje de hogares en riesgo de exclusión social en este segmento del mercado residencial y la extrema debilidad de las políticas de vivienda social y de ayudas al pago del alquiler en España. También, se debe tener en cuenta que en determinados municipios han proliferado los apartamentos turísticos.

En comparación con los países europeos, España se conforma como un país con un parque de vivienda en propiedad. Así lo apuntan diferentes autores, “el segmento del mercado de alquiler en España es de los más reducidos” (Arrondo et al., 2019:6), “España es un país de propietarios en la comparativa con otros países de nuestro entorno” (Gómez, 2018:45), “insignificante peso del alquiler en un país de propietarios” (Hernández, 2013:13), “España es el país de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos con el mayor parque de viviendas por habitante” (Novoa et al., 2014:45). También en el Real Decreto 233/2013, de 5 de abril, por el que se regulaba el Plan Estatal de fomento del alquiler de viviendas, la rehabilitación edificatoria, y la regeneración y renovación urbana 2013-2016, el legislador reconoce la debilidad del mercado de alquiler de la vivienda y la necesidad de crear un mercado de alquiler más amplio.

Uno de los aspectos más preocupantes, es que las población que vive en alquiler tienden a ser más vulnerables “un tercio de los hogares de los dos quintiles más bajos de ingresos y más del 40% de los que sufren exclusión moderada o severa viven en alquiler (...) las viviendas en alquiler suelen estar en peores condiciones que las de los hogares propietarios” (Arrondo et al., 2019:7).

Los datos recogidos por el Consejo de Poder Judicial, en 2018, en el estudio sobre ejecuciones hipotecarias, apuntan a que la pérdida de la vivienda por falta de recursos económicos ha pasado de una primera etapa marcada por ejecuciones hipotecarias, a una nueva etapa, que afecta especialmente a los hogares en alquiler. Esto acentúa el papel de la vivienda como factor de exclusión social. Aumentan las desigualdades entre los hogares propietarios sin pagos pendientes o con préstamos hipotecarios asumibles o cercanos a su fin con los que deben hacer frente a los precios actuales del mercado del alquiler o a grandes cargas hipotecarias. La población que se ve afectada por exclusión residencial sufre una vulnerabilidad social y jurídica tanto en el acceso a la vivienda como en su mantenimiento.

2.1.3 Pobreza energética

La pobreza energética es una de las formas de exclusión residencial que más ha aumentado en la última década. Es definida en la Estrategia Nacional para la Pobreza Energética 2019-2025⁹, como la situación en la que se encuentra un hogar en el que no pueden ser satisfechas las necesidades básicas de suministros de energía, como consecuencia de un nivel de ingresos insuficientes y que, en su caso, puede verse agravada por disponer de una vivienda ineficiente energéticamente.

La pobreza energética se manifiesta en la incapacidad de mantener una temperatura adecuada en el hogar, el retraso en el pago de las facturas, un gasto energético excesivamente bajo o el gasto en suministros energéticos desproporcionado sobre el nivel de ingresos. Según los datos recogidos por Arrondo et al., (2019) en 2008 los hogares que no podían mantener la casa a una temperatura adecuada eran un 5,9% y en 2014 conforman un 11,1%. Desde 2014 hasta la actualidad, la pobreza energética se ha reducido debido a la mejora del contexto económico.

El art.35 de la Declaración Universal de Derechos Humanos reconoce que toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios. El Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (en adelante PIDESC) de 1966 en su art.11 reconoce el derecho a una vivienda adecuada y el derecho al acceso a energía para la cocina, iluminación y calefacción en el que los gastos derivados del uso del hogar deberían ser de un nivel que no impida ni comprometa la satisfacción de otras necesidades básicas. Esto conforma un parámetro para los ordenamientos de los Estados. La Declaración sobre la Utilización del Progreso Científico y Tecnológico en Interés de la Paz y en Beneficio de la Humanidad¹⁰ establece que el uso de la electricidad debe estar garantizado por los Estados a través de las medidas normativas correspondientes.

En 2015 la Organización de Naciones Unidas (en adelante ONU) aprueba la Agenda 2030 sobre el Desarrollo Sostenible y en su objetivo nº7 indica que es necesario garantizar el acceso a una energía asequible, segura, sostenible y moderna para todos.

⁹ La Estrategia da cumplimiento al mandato establecido en el artículo 1 del Real Decreto-ley 15/2018, de 5 de octubre, de medidas urgentes para la transición energética y la protección de los consumidores, que encomienda al Gobierno la aprobación de una Estrategia Nacional contra la Pobreza Energética.

¹⁰ Resolución 3384 de la Asamblea General 72 de la ONU, de 10 de noviembre de 1975.

En la Constitución Española de 1978 (en adelante CE) no hay referencia a la energía como derecho fundamental ni como derecho de los ciudadanos. La causa por la que no existe referencia al derecho a la energía es debido a que en su inicio las industrias del petróleo y el gas estaban nacionalizadas al igual que el resto de sectores energéticos. “El carácter monopólico de las actividades energéticas hacía innecesario el nacimiento de un derecho propio de la energía” (Del Guayo, 2020:314). El derecho a la energía fue evolucionando y dejó de ser un monopolio público a comercializarse y por tanto, necesario de proteger. En España, ha estado muy sujeto al derecho de la UE. “España ingresó en las Comunidades Europeas el 1 de enero de 1986 y durante esa década el derecho de la energía español se caracteriza por la adaptación de sus normas al derecho europeo” (Del Guayo, 2020:317). Es importante destacar que no se contempla como derecho humano “el derecho a la energía no está reconocido en ningún instrumento jurídico internacional como un derecho humano, tampoco en el derecho español” (Guayo, 2020:327). Pero puede entenderse como reconocido en la CE. Una de las formas de considerar implícito el derecho a la energía dentro de la CE es mediante la justificación de Del Guayo (2020) que expone que el art.51.1 CE contempla el principio de seguridad de suministro ya que hace referencia a la defensa de los consumidores. En cambio, Sanz Bayón (2019) considera que se encuentra recogido en el Capítulo III del Título 1 “De los principios rectores de la política social y económica” en el art. 47 al reconocer el derecho a gozar de una vivienda digna y adecuada y en el art. 43.1 que establece el derecho a la protección a la salud.

El reconocimiento de la energía como derecho fundamental obliga a que se ejerza el compromiso político de regular el mercado eléctrico para que sus precios sean acordes a la capacidad económica de los individuos. Es necesario una seguridad de suministro que garantice energía a todos los consumidores, por tanto “las normas imponen diversas obligaciones a las empresas, también de inversión en mantenimiento y extensión de la infraestructura” (De Guayo, 2020:325). Mediante la Directiva 2019/944/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de junio de 2019 sobre normas comunes para el mercado interior de la electricidad y por la que se modifica la Directiva 2012/27/UE, se imponen obligaciones a los Estados miembros para regular el mercado eléctrico y se garantice el derecho a un servicio universal en el ámbito eléctrico y se contemple el derecho al suministro de electricidad de una calidad determinada y a unos precios competitivos, transparentes y no discriminatorios.

Ante la problemática de la pobreza energética las medidas para combatirla han sido “las encaminadas a subsidiar o subvencionar la factura energética de unos concretos

colectivos sociales cuya vulnerabilidad e incapacidad de pago, debidamente parametrizada, les hace beneficiarios de dicha bonificación” (Sanz Bayón, 2019:8), es decir, tienen un carácter paliativo. Las medidas que se han llevado a cabo son el bono social eléctrico aprobado en el Real Decreto Ley 6/2009, la Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del Sector Eléctrico, el Real Decreto Ley 7/2016, de 23 de diciembre y el Real Decreto 897/2017, de 6 de octubre, la Estrategia Nacional para la Pobreza Energética 2019-2025 aprobada en 2019, el Real Decreto 11/2020, de 31 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes complementarias en el ámbito social y económico para hacer frente a la COVID-19 y el más reciente, el Real Decreto Ley 6/2022, de 29 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes en el marco del Plan Nacional de respuestas a las consecuencias económicas y sociales de la guerra de Ucrania.

El bono social¹¹ regulado en el Real Decreto Ley 15/2018 consiste en un descuento que las compañías eléctricas aplican a los consumidores vulnerables. El bono social eléctrico es considerado como un servicio público de acuerdo con la directiva 2003/54/CE del Parlamento Europeo y del Consejo Europeo de 26, de junio de 2003. Es una medida paliativa destinada a los consumidores vulnerables. Desde 2009, que se creó el bono social eléctrico se ha avanzado en su implementación y a medida que ha ido aumentando la factura, las bonificaciones del bono se han ido adaptando.

Aun con la aplicación del bono, mucha población energéticamente pobre no pudo acogerse debido a los requisitos exigidos, e incluso los hogares que pudieron acceder se encontraban en descontento debido a que la cuantía de la ayuda no les permitía superar la situación de precariedad económica. Los datos recogidos por Arrondo et al., (2019), muestran que el precio entre 2007 y 2017 se incrementó entre 33 y 48 puntos en España más que en la UE. “Paradójicamente, la mayor subida la sufrieron aquellos hogares con los inferiores consumos, por debajo de los 1.000 kilovatios” (Arrondo et al., 2019:9) lo que vuelve más vulnerables a los hogares energéticamente más pobre que reducen al máximo su factura de la luz.

“La política energética de los últimos gobiernos ha incidido terminantemente en el encarecimiento de la electricidad en España” (Sanz Bayón, 2019:12). Existe una correlación entre el precio final que no puede asumir un consumidor y las causas

¹¹ El bono térmico es una ayuda que concede el Ministerio para la Transición Ecológica a los beneficiarios del bono social eléctrico, para ayudarles a pagar los gastos del combustible que utilicen para calefacción, agua caliente sanitaria o cocina en la época invernal. Los beneficiarios del bono social eléctrico reciben una única aportación en metálico según su nivel de renta y de la zona climática donde esté la vivienda.

estructurales, mercantiles, regulatorias y políticas que hace que el precio sea inasumible para algunos grupos sociales. “España es el quinto país europeo con la electricidad más cara” (Sanz Bayón, 2019:14) y la Oficina Europea de Estadística (2018) (en adelante Eurostat) indica que España es el tercer país en los que los hogares sufren para poder pagar la factura de la electricidad. Relacionando estos datos se observa la difícil situación en la que se encuentran los hogares en España.

España ha incumplido reiteradamente las Directivas 72/2009 y 73/2009 de la Unión Europea y Gas de 2009 en las que se establece que se debe garantizar el suministro necesario para los colectivos vulnerables. Es imprescindible un mayor control, que garantice que se cumple el art. 53.2 de la Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del Sector Eléctrico, que impide que en caso de impago se pueda suspender el suministro a los clientes que tienen la tarifa de último recurso. De acuerdo con Sanz Bayón (2019) el bono social no debería ser ni la única ni la principal medida para afrontar la realidad de fondo del fenómeno de la pobreza energética.

Respecto a la Estrategia Nacional contra la Pobreza Energética 2019-2025, introduce medidas como la prohibición de cortar el suministro en situaciones climatológicas extremas, que no sea posible cortar el suministro a familias en riesgo de exclusión social y beneficiarios del bono social en la unidad familiar cuando haya un menor de 16 años, una persona con discapacidad igual o mayor al 33% o con grado de dependencia II o III, y también se amplía el periodo previo al corte de suministros en caso de impago (se amplía de 4 a 8 meses).

La Estrategia Nacional contra la Pobreza Energética cubre algunos problemas que existían y facilita la intervención y solución, pero no contiene objetivos realmente transformadores que permitan erradicar la pobreza energética. Las políticas de bonificación de facturas eléctricas no son suficientes para la resolución de los problemas. Se deben replantear las bases estructurales del mercado energético. “Hablar de pobreza energética implica reconocer jurídicamente un derecho universal a la energía, es decir, una garantía de suministro mínimo vital y una prohibición de desconexión” (Sanz Bayón, 2019:18). La dignidad humana afectada por la pobreza energética presupone antes reconocer el derecho a la vivienda. Para reconocer el derecho a la vivienda es necesario reconocer por tanto el derecho a la energía ya que de nada sirve una vivienda sin energía.

Es necesario un parque de vivienda pública en alquiler social con subvenciones para gastos de suministros energéticos. La UE da especial atención a la eficacia energética en la Directiva 2012/27/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de octubre de 2012, relativa a la eficacia energética, en la que expresa en su art.7.7.a que los Estados pueden incluir requisitos con finalidad social como la aplicación con carácter prioritario de un porcentaje de medidas de eficacia energética a las viviendas sociales.

2.2 Políticas de Vivienda.

2.2.1 Derecho a la vivienda.

La no disponibilidad de una vivienda conlleva el deterioro de las condiciones de vida que afecta a la salud, la vida laboral y los estudios y conduce a la exclusión social y aumenta la vulnerabilidad. Por ello, es necesario proteger el acceso a la vivienda. El derecho a la vivienda es un derecho social, lo que quiere decir que se debe de poner recursos a disposición para satisfacerlo y hacerlo efectivo. “La reivindicación de los derechos sociales interesa especialmente a los miembros más vulnerables de la sociedad, cuyo acceso a los recursos suele ser residual, cuando no inexistente” (Pisarello et al., 2003; Olaz Capitán et al., 2013:79).

La UE no tiene competencias directas sobre la vivienda, pero a través de diversas directivas y recomendaciones se adhiere a las políticas sociales sobre la vivienda como medida para combatir la exclusión residencial.

El Consejo Europeo protege el derecho a la vivienda a través de la Carta Social Europea, hecha en Turín el 18 de octubre de 1961 y la Carta Social Revisada, de Estrasburgo de 3 de mayo de 1996. En la Carta Social Europea (Turín, 1961) se establecen recomendaciones fundamentadas en el consenso de los Estados sobre la protección de los derechos humanos y libertades fundamentales, así como los derechos sociales para mejorar el nivel de vida y promover el bienestar social. En la Carta Social Revisada (Estrasburgo, 1996), el art.30 establece que toda persona tiene derecho a protección contra la pobreza y la exclusión social y el art. 31 se declara que toda persona tiene derecho a la vivienda. Es por ello, que los estados firmantes¹², se comprometen a favorecer el acceso a la vivienda, a prevenir y paliar la situación de carencia de hogar, para eliminar esa situación y hacer asequible el precio de la vivienda a quienes no tienen recursos suficientes.

La Declaración de la Conferencia de Naciones Unidas sobre Asentamientos Humanos de Vancouver, de junio de 1976, establece que la vivienda y los servicios adecuados

¹² España no ha ratificado la Carta Social Revisada.

constituyen un derecho humano básico que impone a los gobiernos la obligación de asegurar su obtención por todos los habitantes.

El derecho a la vivienda adecuada comienza a ser un tema sobre el que discutir de los órganos principales y subsidiarios de la ONU a consecuencia del aumento del sinhogarismo. La proclamación de 1987 como el Año Internacional de la Vivienda para Personas Sin Hogar promovió la adopción de medidas a nivel nacional e internacional que garantizase a todas las personas un nivel de vida adecuado incluyendo la vivienda. Esto provocó el debate a nivel internacional sobre si existe un derecho diferenciado a la vivienda o si se debe de entender siempre en relación a otros derechos. En relación a las prácticas estatales y los textos constitucionales, finalmente, en la Reunión del Grupo de Expertos sobre el derecho a la vivienda celebrada el 18 y 19 de enero de 1996 en Ginebra, se llega a la conclusión de que el derecho a la vivienda es un derecho específico y separado lo que no quiere decir que este desconectado del resto. “Este derecho participa totalmente del carácter interdependiente de los derechos humanos” (Vicente Giménez et al., 2013:27).

A nivel internacional, el desarrollo jurídico que existe para considerar la vivienda como un derecho humano básico es muy extenso. El Tribunal Europeo de Derechos Humanos (en adelante TEDH) vincula el derecho a la vivienda con el art.8 del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y Libertades Fundamentales (en adelante CEDH) aunque el CEDH no regule de forma específica el derecho a la vivienda. El Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión proclaman la Carta Europea de Derechos Fundamentales (en adelante CDFUE) en Niza en el 2000 que en su art.24.3 trata la necesidad de una ayuda de vivienda para garantizar la existencia digna a quienes no dispongan de recursos suficientes. Por otro lado, el Pilar Europeo de Derechos Sociales (en adelante PEDS) proclamado por el Parlamento, el Consejo y la Comisión incluye en el Capítulo III en el principio 19 que deberá proporcionarse a las personas necesitadas acceso a viviendas sociales o ayudas a la vivienda de buena calidad. Las personas vulnerables tienen derecho a una asistencia y una protección adecuadas frente a un desalojo forzoso. Deberán facilitarse a las personas sin hogar un alojamiento y los servicios adecuados con el fin de promover su inclusión social.

Para la protección de los sujetos del derecho a la vivienda como consumidores son de relevancia la Directiva 2011/83/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de octubre de 2011, sobre los derechos de los consumidores y la Directiva 93/13/CEE del Consejo, de 5 de abril de 1993, sobre las cláusulas abusivas en los contratos celebrados con consumidores.

Respecto a la protección de los derechos de las personas que ya disfrutaban de una vivienda a la seguridad jurídica de la tenencia, a fin de que no se les prive de la misma la normativa trascendental la Directiva 93/13/CEE del Consejo, de 5 de abril de 1993, sobre las cláusulas abusivas en los contratos celebrados con consumidores, la Directiva 2014/17/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 4 de febrero de 2014, sobre los contratos de crédito celebrados con los consumidores para bienes inmuebles de uso residencial y el Libro blanco sobre la integración de los mercados de crédito hipotecario de la UE.

En cuanto a resoluciones, la Resolución del Parlamento Europeo, de 15 de noviembre de 2011, sobre la Plataforma europea contra la pobreza y la exclusión social, en la que para garantizar el derecho a la vivienda el Parlamento recomienda a los Estados miembros realizar una política proactiva en materia de vivienda digna para velar por el acceso universal a una vivienda de calidad, que garantice el acceso a los servicios esenciales desde el punto de vista de la salud y la seguridad, a un coste asequible o a un precio de compra preferente para evitar su pérdida.

En la Resolución, de 11 de junio de 2013, sobre “Vivienda social en la Unión Europea”, el Parlamento subraya la necesidad de fomentar el papel social y económico de la vivienda social y realiza una serie de observaciones, tanto al Consejo y a la Comisión, como a los Parlamentos y los Gobiernos de los Estados miembros y recuerda que no se debe recortar en vivienda social sino verlo como una inversión a largo plazo para garantizar derechos fundamentales.

La reciente Resolución del Parlamento Europeo, de 21 de enero de 2021, sobre “el acceso a una vivienda digna y asequible para todos”, entre otras importantes consideraciones sobre el significado del derecho a la vivienda en la UE, ha venido a pedir a la Comisión y a los Estados miembros que se aseguren de que el derecho a una vivienda adecuada sea reconocido y ejecutable como un derecho humano fundamental mediante disposiciones legislativas europeas y nacionales aplicables. Pide a la Comisión y a los Estados miembros que se garantice la igualdad de acceso a una vivienda digna incluyendo el agua, un saneamiento e higiene adecuada y equitativa y conexión de alcantarillado.

Vicente Giménez et al., (2013) señalan que, ya desde los años noventa, se indicó desde el ámbito internacional, que las obligaciones para los Estados en relación con el derecho a la vivienda se basaban en la necesidad de elaborar una regulación jurídica que promoviese la seguridad de tenencia, la prevención y reducción de la discriminación en

cuanto a cuestiones habitacionales, la prevención de desahucios y la eliminación del sinhogarismo.

La situación de la vivienda en España entra en conflicto con la concepción de la vivienda a nivel internacional. Los pronunciamientos jurisprudenciales de instancias internacionales se basan en la defensa del derecho humano a una vivienda digna y adecuada. La Declaración Universal de Derechos Humanos en el párrafo 1 del art.25 introduce el reconocimiento expreso del derecho a la vivienda¹³, el art.47 de la CE y algunos estatutos de autonomía. También el Pacto Internacional de Derechos Económicos y Sociales y Culturales de 1966, el párrafo 1 del art.11¹⁴ insta a los estados a materializar el derecho a la vivienda. La sentencia del 14 de marzo de 2013, asunto C-415/11 del Tribunal de Justicia de la UE (en adelante TJUE) introduce el derecho a la vivienda vinculado a la prestación del consumidor, de manera que el TJUE señala la vulneración en la Directiva 93/13/CE relativa a los derechos de los consumidores, respecto de la existencia de cláusulas abusivas en el marco de la normativa nacional sobre procedimiento de ejecución hipotecaria

El derecho interno español no contempla el acceso a la vivienda como derecho fundamental. La CE especifica que, debe regularse el suelo para evitar la especulación, en contraposición a los pronunciamientos jurisdiccionales internacionales, que replantean la naturaleza jurídica del derecho a la vivienda porque lo aproximan a la esfera de los derechos fundamentales. “En la Constitución Española el reconocimiento del derecho a la Vivienda como Principio Rector de la Política social y económica ha evitado la inmediata configuración ab initio del derecho a la Vivienda como Derecho fundamental” (Gómez Jiménez, 2018:35).

Para acceder en España a la vivienda las formas de tenencia son en propiedad o alquiler. Desde el año 2011, las estadísticas del INE muestran cómo se produce un incremento progresivo del número de viviendas en alquiler. El aumento del número de viviendas en alquiler es consecuencia de las medidas de políticas económicas y legislativas y la difícil situación respecto a la tenencia de vivienda en propiedad. “Hay razones, económicas, políticas y normativas que explican la caída de la propiedad frente al alquiler en un contexto de vivienda en régimen de propiedad” (Gómez Jiménez, 2018:38).

¹³ Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda

¹⁴ Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda

Con el aumento del tipo de tenencia en alquiler las Cortes Generales a prueban la Ley 4/2013, de 4 de junio, sobre flexibilización y fomento del mercado de vivienda en alquiler, pasando la duración de los contratos de arrendamiento de vivienda de cinco a tres años, incorpora el desahucio exprés y los registros de sentencias firmes de impagos de rentas de alquiler. Además en la disposición adicional II, de esta ley, se suprime y modifica el régimen de las ayudas de subsidiación de préstamos, las Ayudas Estatales Directas a la Entrada y las subvenciones de los Planes de Vivienda así como las ayudas de la Renta Básica de Emancipación¹⁵ establecida en el Real Decreto 1472/2007, de 2 de noviembre, por el que se regula la renta básica de emancipación de los jóvenes.

Por otro lado, el art.33 CE hace referencia al derecho a la propiedad privada que debe ser limitada por la función social. De acuerdo con Gómez Jiménez (2018), la propiedad urbana se encuentra sometida a la función social regida en el art.33CE que permite la configuración de la protección a la vivienda a través de políticas sociales pero que no tendrán un efecto directo en la población si el bien vivienda tiene una gran importancia en el mercado hipotecario. Las políticas habitacionales tienen “una función reguladora del mercado y correctora de sus ineficiencias y constituyen uno de los pilares fundamentales del Estado social” (Paleo et al., 2020:314).

Actualmente, el acceso libre a una vivienda está comprometido por el mercado hipotecario y la normativa hipotecaria difiere con la función social “intervienen de manera determinante las entidades financieras cuyos intereses de lucro económico contrastan con la función social” (Gómez Jiménez, 2018:47).

En conclusión, se observa que la normativa de desarrollo de aplicación del art.47 CE pone de manifiesto la insuficiencia para resolver los problemas sociales vinculados a la carencia de una vivienda digna y adecuada. “El legislador, que no ampara su calificación como derecho fundamental en el derecho interno” (Gómez Jiménez, 2018:50).

2.2.2 Desarrollo del sistema de vivienda y las políticas de vivienda protegida en España.

Con sistema de vivienda se hace referencia al “marco donde confluyen e interaccionan todos los actores públicos y privados con intereses y competencias en vivienda”

¹⁵ La Renta Básica de Emancipación se había creado para favorecer el acceso a la vivienda en alquiler. “La renta Básica de Emancipación nació con la finalidad de cumplir una función social al ayudar económicamente mediante ayudas del Estado al acceso al mercado en régimen de alquiler” (Gómez Jiménez, 2018:44).

(Boelhouwer y Heijiden, 1993; Bourne, 1981; Trilla Bellart et al., 2018: 11). Dentro de este sistema forman parte el sistema financiero por su papel en la evolución del mercado, el sector público por sus competencias legislativas en materia de políticas de vivienda, el conjunto de la sociedad, todas aquellas entidades no gubernamentales sin ánimo de lucro que forman parte del tercer sector y de manera directa o indirecta tienen relación con el derecho a la vivienda y todos los operadores privados que intervienen en el mercado. Las políticas de vivienda protegida son definidas por Novoa et al., (2014) como el conjunto de actuaciones públicas (incluida la intervención en el mercado residencial) que tienen por objeto hacer efectivo el derecho de toda persona a una vivienda digna y adecuada.

2.2.2.1 Creación del parque de vivienda pública y liberación en el mercado privado. Periodo 1956-1990.

El primer Plan de Construcción de Viviendas de Renta Limitada 1956-1960 (Las viviendas de renta limitada son las actuales viviendas de protección oficial). Esta vivienda protegida estaba concebida para que transcurrido un periodo determinado las personas propietarias pudiesen venderla a precios de mercado. “Se estuvo transfiriendo continuamente vivienda social al mercado privado” (Paleo et al., 2020:318). El objetivo era mejorar la situación social para responder a los problemas de acceso a la vivienda barata.

El segundo Plan Nacional de la Vivienda (1960-1976) supuso la dotación de parque de vivienda pública aunque con problemas de calidad. Este Plan conllevó que “la acción pública estatal se convirtiese en la principal promotora de vivienda obrera” (Tatjer, 2005; Cervantes López de Lerma et al., 2021: 11). Desde los años sesenta, las políticas de vivienda pública tenían dos objetivos: solventar las necesidades habitacionales y la carencia de parque de vivienda y alcanzar determinadas metas económicas a través de la construcción.

El Decreto-ley 13/1975, de 17 de noviembre, por el que se aprueba un programa especial de financiación de viviendas y otras medidas coyunturales, materializa la función social de la vivienda. El objetivo de este decreto ley es dar origen a la vivienda de protección oficial (en adelante VPO) en régimen de propiedad a personas con rentas bajas, especialmente a los residentes en zonas urbanas con mayores tasas de desempleo.

Con el Real Decreto 2278/1976, de 16 de septiembre, por el que se desarrolla el Real Decreto-ley 12/1976, de 30 de julio, sobre inversión en vivienda, se destaca la

consideración de las características socioeconómicas de las personas y familias demandantes de una vivienda social, las deducciones fiscales y la constitución de Asociaciones y Sociedades Mixtas con Entes públicos o con la iniciativa privada para la construcción de viviendas sociales y la implantación de programas de desarrollo regional.

A partir de 1975, la política de vivienda pública sufre un cambio hacia la liberación del sistema financiero y se fomenta la iniciativa privada en el mercado inmobiliario con la fijación de los precios de las viviendas sociales y estableciendo deducciones fiscales en su adquisición, “suponen dos terceras partes del presupuesto público en vivienda, en comparación con el 25% en la UE” (Novoa et al., 2014:46).

Con el Real Decreto-Ley 3148/1978 por el que se desarrolla el Real Decreto-Ley 31/1978, de 31 de octubre, sobre Política de Vivienda, se establece las viviendas para alquilar. Como señala Cervantes López de Lerma et al., (2021) a partir de esta etapa la política estatal de vivienda solo reflejó una parte de la acción global por parte de las administraciones públicas, ya que las distintas autonomías iniciaron sus respectivas políticas públicas en la materia. Paralelamente, se aprueba el Real Decreto 2455/1980, de 7 de noviembre, sobre financiación y seguimiento del Programa 1981-1983 de Construcción de VPO, cuyos objetivos inicialmente eran la erradicación de la infravivienda y el chabolismo.

En España el mercado hipotecario se caracteriza por ser “moderno, completo y seguro desde 1981” (García Teruel et al., 2022:189) que se complementa con préstamos a largo plazos con hipoteca, un sistema bancario amplio y un sistema de refinanciación a través de cédulas hipotecarias y queda plasmado en la Ley 2/1981, de 25 de marzo, de regulación del mercado hipotecario.

2.2.2.2 Expansión del mercado de vivienda. Periodo 1990-2007.

A partir de los 90, el Estado disminuye su participación en la vivienda quedando en manos del mercado libre. En este periodo se produce un descenso en la construcción de VPO, suben los precios de la vivienda libre, la oferta no responde a las prioridades y demandas de la ciudadanía. Tras la aprobación de la Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre régimen del suelo y valoraciones, que considera urbanizable todo suelo sin características especiales para su conservación aumenta el parque de vivienda por habitante. Navarro (2011), explica que el precio de la vivienda aumentó un 106% desde 1999 hasta 2007 mientras que los salarios solo aumentaron un 8% y además durante el periodo de 1996 a 2008 “el precio por metro cuadrado de la vivienda libre prácticamente

se ha triplicado” (Olaz Capitán et al., 2013:90). Las características del mercado de vivienda de España en esta etapa es consecuencia de utilizar el mercado de la construcción como motor de crecimiento económico y la vivienda como un bien especulativo en vez de considerarse un bien de primera necesidad. El Tribunal Constitucional en la Sentencia 152/988 declara que “la presión sobre el suelo y la especulación urbanística” se convirtieron en “estructurales” como consecuencia de la importancia del sector de la construcción.

Desde finales de los noventa hasta 2008, debido a un escenario macroeconómico favorable, las reformas políticas y económicas, los beneficios fiscales en la adquisición de la vivienda y la bajada de los tipos de interés, provocaron un crecimiento de la demanda de viviendas que derivó en la burbuja inmobiliaria. Así se demuestra con la Ley 19/1992, de 7 de julio, sobre Régimen de Sociedades y Fondos de Inversión Inmobiliaria y sobre Fondos de Titulización Hipotecaria, que apuesta por la refinanciación off-balance, el Real Decreto 926/1998, de 14 de mayo, por el que se regulan los fondos de titulación de activos y las sociedades gestoras de fondo de titulación y en la Ley 44/2002, de 22 de noviembre de Medidas de Reforma del Sistema Financiero. Las entidades bancarias a través de la concesión indiscriminada de créditos hipotecarios permitían a todas las familias acceder a una vivienda en propiedad, independientemente de su situación socioeconómica. Subieron los precios y por tanto “El protagonismo del sistema bancario en las elevadas concesiones crediticias” (Bernardos, 2009, Cervantes López de Lerma et al., 2021: 15).

A medida que subían los precios de la vivienda los planes estatales y autonómicos se fueron desarrollando pero sin resolver los problemas de acceso a la vivienda. Numerosos estudios (Roch, 2004; Gaja, 2005; Fernández Durán, 2006; Díaz Orueta y Lourés, 2008; Naredo y Montiel, 2010) hablan de este problema durante el boom económico y en 2006, Miloon Kothari, relatora especial por el Derecho a la Vivienda Adecuada de la ONU, alertó sobre el estallido de la burbuja y cómo afectaría especialmente a las personas más vulnerables si no se hacían cambios estructurales. “La principal causa de esta situación de vulnerabilidad se encontraría en el fomento por parte de los poderes públicos de la propiedad sobre la vivienda en detrimento de otras formas de tenencia” (Kothari: 2008; Paleo et al., 2020:310). De hecho, Kothari (2008), afirma que es necesario recuperar la función social de la vivienda recogida en el art.47 CE porque si solo se fomenta la propiedad como forma de tenencia, para amplias capas de la sociedad, la única forma de acceder es mediante el crédito. De acuerdo con Ford, Burrows y Nettleton (2001) la desregulación del crédito y la financiarización de la economía conducen a la generación estructural de préstamos insostenibles, “las

políticas económicas neoliberales recortan derechos y recursos de todos los ciudadanos para conseguir la confianza de los mercados, provocando un empobrecimiento de la gente” (Vicente Giménez et al., 2013:41). Cuando se llevan a cabo políticas neoliberales los derechos sociales entre los que se encuentra el derecho a la vivienda quedan subordinados por las prioridades mercantiles.

2.2.2.3 Crisis económica y financiera. Periodo 2007-2017

Con el estallido de la crisis y el aumento del paro, miles de familias no pueden hacer frente al pago de sus cuotas hipotecarias y corren el riesgo de perder el domicilio familiar. A partir de 2008, baja el precio de la vivienda libre como respuesta a una gran cantidad de vivienda que es necesario vender a causa de una mala previsión y un crecimiento desmesurado de la especulación. En España, la tasa de vivienda en propiedad era cercana al 85% señalan Paleo et al., (2020). Durante la crisis económica, el sobreendeudamiento fue generalizado debido al gran porcentaje de personas con vivienda en propiedad.

Con la crisis económica se realizan importantes restricciones de inversión en materia de vivienda pública. El plan llevado a cabo mediante el Real Decreto 2066/2008, de 12 de diciembre, por el que se regula el Plan Estatal de Vivienda y Rehabilitación 2009-2012 (PEVR), pretende garantizar a los ciudadanos la libertad de elegir el modelo de acceso a la vivienda que mejor se adapte a sus necesidades. Este plan fue modificado en varias ocasiones. Con el Real Decreto 1961/2009, de 18 de diciembre, por el que se establecen las medidas transitorias para buscar un equilibrio entre el excedente de viviendas y la necesidad de las familias y con el Real Decreto 1713/2010, de 17 de diciembre, con el que se realiza un reajuste del presupuesto dedicado a vivienda y se suprime la Ayuda Estatal Directa a la Entrada (AEDE).

Las continuas modificaciones evidenció la incapacidad del Estado de Bienestar español para solventar los problemas de su población. Como consecuencia, se genera una gran presión sobre las administraciones públicas para cambiar las líneas de actuación de las políticas de vivienda centradas en la propiedad como tipo de tenencia. “La respuesta del gobierno español al estallido de la burbuja fue tardía y se centró, mayoritariamente, en la reactivación del sector inmobiliario y la protección del sistema bancario” (Camacho et al., 2015; Olaz Capitán et al., 2020:311).

En 2012, la ONU insta a las autoridades españolas a que tomen medidas dirigidas a promover la función social de la vivienda. Surge en 2012 y 2013 la aparición de una serie de normativa que pretende una mayor protección del deudor hipotecario a través de la creación del Código de Buenas Prácticas con el Real Decreto-ley 6/2012, de 9 de

marzo, de medidas urgentes de protección de deudores hipotecarios sin recursos y Ley 1/2013, de 14 de mayo, de medidas para reforzar la protección a los deudores hipotecarios, reestructuración de deuda y alquiler social. Por lo que, el ejecutivo desarrolla dos paquetes de medidas dirigidas a la atención de situaciones de emergencia social y a la dinamización del acceso a la vivienda.

En el primer paquete, el Real Decreto Ley 27/2012, de 15 de noviembre, de medidas urgentes para reforzar la protección de los deudores hipotecarios, establece la suspensión de todos los lanzamientos sobre vivienda habitual de personas en situación de vulnerabilidad y crea el Fondo social de vivienda. Pero, la suspensión tuvo un carácter limitado y era una disposición temporal que afectaba a un sector muy reducido de la sociedad. En cuanto al Fondo social de vivienda, estaba en manos de los convenios voluntarios con entidades financieras por lo que la provisión de vivienda social dependía de criterios de mercado. Este primer paquete de medidas se amplía mediante la Ley 1/2013, de 14 de mayo, de medidas para reforzar la protección a los deudores hipotecarios, reestructuración de deuda y alquiler social, que dispone nuevas medidas adicionales y amplía la suspensión de desahucios hasta el 2020¹⁶.

El segundo paquete constituía la Sociedad de Gestión de Activos Procedentes de la Reestructuración Bancaria (En adelante SAREB), que tiene por objetivo reintroducir en el mercado los inmuebles paralizados para facilitar el acceso a la vivienda.

A diferencia de las medidas llevadas a cabo a nivel estatal, las cc.aa si toman medidas dirigidas a promover la función social de la vivienda. Antes de 2013, Galicia y Cataluña ya habían regulado la función social de la propiedad de la vivienda. Cataluña mediante la Ley 18/2007 que sirve de base para la política habitacional que posteriormente desarrolla. Y en Galicia la Ley 18/2008 que reguló la posibilidad de asignar directamente una vivienda para satisfacer necesidades de urgencia. Aunque posteriormente, con el cambio de gobierno, esta ley es derogada en 2012. También el País Vasco introdujo medidas destinadas a acabar con las viviendas vacías a través del Programa de Vivienda Vacía Bizigune que paga a las personas propietarias un alquiler mensual cercano al alquiler de mercado y cobra a los inquilinos un máximo del 30% de sus ingresos.

A partir de 2013, se produce un cambio en las políticas de vivienda. Con el Real Decreto 233/2013, de 5 de abril, por el que se regula el Plan Estatal de fomento del alquiler de

¹⁶ Actualmente a través del Real Decreto Ley 16/2021, de 3 de agosto, por el que se adoptan medidas de protección social para hacer frente a situaciones de vulnerabilidad social y económica, amplía el plazo hasta el 31 de octubre de 2022.

viviendas, la rehabilitación edificatoria, y la regeneración y renovación urbana, 2013–2016, se fomenta el alquiler en contraposición de la vivienda en propiedad y la construcción de vivienda y se refuerza la asignación a las VPO, en alquiler, potenciando esta forma de tenencia. Se establecen medidas para determinar una nueva regulación de la vivienda en alquiler y la rehabilitación de la vivienda a través de la Ley 4/2013, de 4 de junio, de medidas de flexibilización y fomento del mercado del alquiler de viviendas y la Ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas.

Como reacción a las insuficientes medidas aparecen movimientos sociales como la Plataforma de Afectados por la Hipoteca (en adelante PAH) que se crea en 2009. Junto con los movimientos sociales una parte de la judicatura con sentencias como la SJM nº3 de Barcelona de 26 de octubre de 2010 que concluía que se atribuían beneficios, legalmente inexistentes para los deudores en las leyes civiles de ese momento, como no permitir la ejecución hipotecaria sobre el resto del patrimonio del deudor propiciaron la aparición de la primera ley de segunda oportunidad en España, el Real Decreto-ley 1/2015, de 27 de febrero, de mecanismo de segunda oportunidad, reducción de carga financiera y otras medidas de orden social. Posteriormente, aparece como medida de orden social el Real decreto-ley 1/2017 para acuerdos extrajudiciales en reclamaciones por clausula suelo.

2.2.2.4 Recuperación económica. Periodo 2017-2020

En 2018 se aprueba el Plan Estatal de Vivienda mediante el Real Decreto 106/2018, de 9 de marzo, por el que se regula el Plan Estatal de Vivienda 2018-2021 que prioriza el fomento del alquiler y el fomento de la rehabilitación, incluyendo como situación de vulnerabilidad la pérdida de vivienda. Por otro lado, se aprueba la Ley 5/2018, de 11 de junio, de modificación de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil, en relación a la ocupación ilegal de viviendas que permite el desalojo exprés en los supuestos de disfrute de la vivienda sin título legal por procedimiento urgente de lanzamiento de vivienda ocupada ilegalmente con una sentencia y ejecución en días.

En 2019, se refirma la normativa sobre arrendamientos urbanos mediante el Real Decreto-ley 7/2019, de 1 de marzo, de medidas urgentes en materia de vivienda y alquiler que introduce la suspensión de desahucios entre 1 y 3 meses si se acredita vulnerabilidad social y económica, volviendo a la periodicidad de 5 a 7 años.

En 2020 se aprueba el anteproyecto de la Ley Estatal por el Derecho a la Vivienda, que actualmente no ha sido aprobada, “sigue sin poder afirmarse si finalmente el Estado

español tendrá una ley estatal con enfoque del derecho humano a una vivienda adecuada” (Ayala et al., 2022:509). Este anteproyecto de ley presenta ideas como la comprensión de la vivienda adecuada como derecho humano, el aumento de la inversión en vivienda social y la mejora de la coordinación jurídico-social para la prevención de la pérdida de la vivienda.

2.2.2.5 Crisis del Covid-19. Periodo 2020 a la actualidad.

La resolución del 11 de junio de 2020 del Comité Económico y Social Europeo (en adelante CESE) 2020/C311/01 fomenta medidas de inversión social en vivienda asequible frente a la emergencia del nuevo modelo social tras el coronavirus. Ante la situación del covid-19 la vivienda se ha situado como una de las prioridades políticas de muchos gobiernos de Europa. “Las consecuencias económicas y sociales derivadas de la pandemia han movilizado a los poderes públicos para hacer frente a las situaciones de emergencia residencial” (Cervantes López de Lerma et al., 2021: 25). Con el Decreto Ley 11/2020, de 31 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes complementarias en el ámbito social y económico para hacer frente al COVID-19, se han incorporado medidas para la paralización de plazos procesuales y administrativos, la paralización de desahucios y el impulso de normas para garantizar el derecho a la vivienda. También se adoptan medidas para garantizar el derecho a la vivienda en régimen de alquiler y de propiedad, especialmente para las personas vulnerables y los hogares en situación de vulnerabilidad social o económica¹⁷. Para poder optar a las medidas de emergencia era necesario cumplir con una serie de requisitos que eran: vulnerabilidad sobrevenida durante la pandemia de la COVID-19; carencia de ingresos (excepto para los casos de prórroga de contrato de arrendamiento y prohibición de corte de suministros); nacionalidad española o situación regular administrativa. El problema de estas medidas es que son a corto plazo por lo que se necesita regular mecanismos compensatorios de los efectos a largo plazo.

En diciembre de 2020 se incluyen dos nuevas causas para la paralización de desahucios, en el Real Decreto 1/2021, de 19 de enero, de protección de los consumidores y usuarios frente a situaciones de vulnerabilidad social y económica, en el cuál se indica que la situación de vulnerabilidad fuera previa a la pandemia y que se puede pedir la suspensión de desalojo de vivienda habitual cedida en precario y de

¹⁷ Paralización de desahucios, regulación de un nuevo programa de ayudas para personas especialmente vulnerables, prórroga extraordinaria de los contratos de alquiler de vivienda habitual, moratoria de la deuda arrendaticia, aprobación de una línea de avales bancarios, ayudas para el pago del alquiler a través de préstamos del Estado y moratoria de la deuda hipotecaria.

vivienda ocupada sin título habilitante acreditando estar en situación de vulnerabilidad desde Servicios Sociales.

Tanto la suspensión de desahucios como la prórroga forzosa del contrato de arrendamiento se han ampliado en diversas ocasiones pero no han impedido que se siguiesen produciendo desalojos forzosos. “29.406 desahucios en 2020, mientras que en el segundo trimestre de 2021 las inscripciones por ejecuciones hipotecarias iniciadas sobre viviendas de personas físicas han sufrido un dramático incremento anual de un 243%” (Ayala et al., 2021:513).

2.3 El papel de la vivienda en la trayectoria al sinhogarismo.

2.3.1 La importancia de las políticas de vivienda en la erradicación del sinhogarismo.

La importancia de los factores que llevan a las personas a la exclusión residencial son difíciles de cuantificar. El informe de FEANTSA Italia (2007) afirma que la pérdida de la vivienda es un evento importante pero no es el principal en el desencadenante de la situación del sinhogarismo. En contraposición al informe italiano, el informe de FEANTSA Irlanda (2007) expone que la disponibilidad de la vivienda adecuada a precios asequibles es una cuestión central en la trayectoria al sinhogarismo. De hecho, el informe irlandés descubrió que los factores de riesgo más recurrentes eran la disponibilidad de vivienda asequible, la seguridad inherente al alojamiento y las opciones que las personas tienen a su disposición. En la misma línea, Fernández Evangelista (2016), considera que aunque es imposible determinar una única causa que genere procesos de sinhogarismo, las evidencias empíricas determinan que el acceso a una vivienda con servicios de apoyo puede acabar con este fenómeno.

La existencia de un problema estructural en el acceso a la vivienda y la falta de políticas que actúen directamente sobre los grupos más vulnerables provocan la perpetuación del sinhogarismo. Joe Doherty (2005) explica que el sinhogarismo depende de las estructuras económicas, sociales y políticas de un país. El sinhogarismo no se puede únicamente combatir desde las políticas sociales sino que, es necesario intervenir también desde las políticas de vivienda y urbanismo. “Tratar de resolver los problemas sociales que puedan tener las personas, sin abordar a la vez los defectos estructurales del mercado de la vivienda, sólo cambiaría quién es la persona en riesgo de quedarse sin hogar, sin llegar a hacer mella en el fenómeno como tal” (Thorpe, 2008:12). De hecho, las políticas centradas en la prevención del sinhogarismo y acceso a la vivienda para la población sin hogar a la vivienda social son inexistentes. Las políticas de vivienda se centran en cubrir las necesidades de las familias de clase media sin tener en cuenta

las necesidades de los colectivos más vulnerables, que se tratan desde las políticas de protección, “las recomendaciones europeas especifican que la vivienda social debe responder de forma especial a las necesidades de las personas sin hogar” (Bermúdez y Trilla, 2014; Matamala, 2019:78).

Para las personas que no tienen una red familiar que les pueda ayudar, la probabilidad de quedarse sin hogar depende de la existencia de barreras estructurales que dificulten el acceso a diferentes tipos de vivienda. “Si la persona no puede acceder a una vivienda es probable que encuentre mayores dificultades para mantener su empleo y su buena salud, además de enfrentarse a un riesgo añadido de exclusión social.” (Thorpe, 2008:15). Ya que como se explicaba en el capítulo anterior las distintas dimensiones de la exclusión social se encuentran interrelacionadas.

2.3.2 Obstáculos para el acceso a la vivienda para las personas sin hogar

Thorpe señalaba en 2008 que la realidad es que la vivienda y las políticas relacionadas con ella están entre las causas principales del sinhogarismo. Hay numerosos factores de riesgo que influyen en el sinhogarismo. Pero el más importante es la disponibilidad y asequibilidad de vivienda digna y adecuada.

Thorpe (2008) señala que los problemas estructurales de acceso a la vivienda tienen que ver con la disponibilidad, la calidad, la asequibilidad, la incidencia de hacinamiento y las normativas que regulan el desahucio.

- Indisponibilidad: Hace referencia a “el problema relacionado con la vivienda que más importancia tiene como desencadenante de situaciones de sinhogarismo es que la oferta de vivienda es escasa” (Thorpe, 2008:17). De acuerdo con Sales (2016), la indisponibilidad de vivienda apta y asequible evidencia las barreras que existen para las personas con escasos recursos económicos y sin apoyos o patrimonio familiar. La escasez de oferta de vivienda tiene como consecuencia una subida de precio de las viviendas disponibles. Además de que la falta de un parque de vivienda social público influye en el sinhogarismo, ya que el acceso para este colectivo a una vivienda en propiedad o en alquiler es prácticamente imposible. El mercado privado y el Estado no han sido capaces de garantizar el acceso a la vivienda a este colectivo.
- La mala calidad de la vivienda puede empujar a las personas al sinhogarismo porque contribuye a la exclusión social. Cuando una vivienda no puede proporcionar calor, cobijo, estabilidad y privacidad la persona que vive en esa vivienda se enfrenta a la problemática del sinhogarismo. “La inadecuación de alojamiento (...) afecta especialmente a las personas migrantes” (Matamala,

2019:72) lo que puede contribuir a procesos de marginación e incluso constituir situaciones de sinhogarismo.

- La asequibilidad de la vivienda es la cuestión principal por la que las personas en situación de vulnerabilidad no pueden acceder al derecho. A consecuencia del periodo expansionista y la posterior crisis económica que conllevó una subida de los tipos de interés y la caída del precio de la vivienda, la adquisición ha supuesto más problemas que beneficios. “La compra les ha dejado en una posición de vulnerabilidad grave, ya que corren el riesgo de perder su hogar a la vez que deben hacerse cargo de la deuda que han contraído” (Thorpe, 2008:16). El estado ha perdido el control del parque de viviendas asequible y adecuado porque las políticas de viviendas llevadas a cabo promocionaron la propiedad como tipo de tenencia. La especulación y el aumento en el precio de la vivienda provocan el aumento del precio de los alquileres. Esto afecta considerablemente a los más vulnerables. Es importante también tener en cuenta que una vivienda sea asequible no depende únicamente de la renta también importan los gastos en impuestos, electricidad y calefacción.
- El hacinamiento es una de las razones por las que la situación de una persona en una vivienda puede hacerse insostenible y conducir al sinhogarismo. La situación de hacinamiento depende del número de personas por habitación y del espacio habitable por persona. Las personas que residen en lugares poco aptos pueden considerarse personas sin hogar ya que vivir en hogares muy precarios no satisface ninguna necesidad básica que una vivienda adecuada cubriría. “Las personas que residen en viviendas inadecuadas, a menudo se ven en la necesidad de hacer uso de alojamiento de emergencia, lo que demuestra que su situación ya puede considerarse exclusión residencial” (Thorpe, 2008:20).
- Desahucios: No es la causa directa del sinhogarismo pero debe entenderse como un factor desencadenante. Se da a consecuencia del impago de rentas, la falta de entendimiento con la comunidad de vecinos, desacuerdos al pactar la renovación del contrato o la decisión del propietario de no renovar. Influye de forma directa en los desahucios el mercado inmobiliario del país y la legislación que los regula.

Por tanto, los problemas estructurales del sector de la vivienda que pueden desencadenar en sinhogarismo son: que la vivienda no sea asequible, que no haya suficiente disponibilidad de vivienda adecuada, que la vivienda sea de baja calidad, el hacinamiento y los desahucios. “Muchos informes nacionales señalan que la

importancia de la vivienda como factor de riesgo desencadenante de las situaciones de sinhogarismo está aumentando” (Thorpe, 2008:6).

“La necesidad y el derecho al alojamiento digno es un elemento central, aunque no único, para prevenir el problema y promover la inserción social de las personas que lo padecen” (Cabrera y Rubio, 2008; Matamala, 2019:66). Vulnerar el derecho a la vivienda impide participar activamente en la sociedad porque es una necesidad básica para el desarrollo del proyecto de vida. “Gran parte de los países europeos reconocen el derecho a la vivienda en sus Constituciones o legislación, sin embargo, en los compromisos adquiridos, evitan referencias explícitas al sinhogarismo y no especifican si realmente una persona puede reclamar este derecho cuando no cuenta con una por medios propios” (Matamala, 2019:69).

“Siempre ha existido una fuerte separación entre las áreas de vivienda y servicios sociales” (Fernández Evangelista, 2016: 287). Se entiende que las políticas de vivienda actúan sobre los problemas estructurales de la vivienda y las políticas sociales sobre las personas. Esta separación se reproduce en todos los niveles administrativos Estado, cc.aa y Municipios. Oleas y Fernández Maillo (2019) consideran que los obstáculos específicos para las personas sin hogar en el acceso a la vivienda son:

- Dimensión del parque de vivienda pública: “la escasez estructural de vivienda social en España es un problema” (Fernández Evangelista, 2016:287). La falta de parque de vivienda social dificulta el realojamiento y el proceso de salida del sinhogarismo.
- La priorización entre grupos vulnerables: “La escasez de vivienda social y la diversificación de nuevas problemáticas residenciales hacen que la administración no diferencie adecuadamente entre situaciones de emergencia y urgencia residencial” (Fernández Evangelista, 2016:287). La Administración no diferencia adecuadamente entre situaciones de emergencia residencial sobrevenida y situaciones de urgencia ya consolidadas, las viviendas sociales para alojar a personas sin hogar son escasas y enmarcan programas específicos.
- Criterios de asignación no adaptados y contradictorios: “Cuando el parque de vivienda social es escaso, estos criterios tienden a ser restrictivos” (Fernández Evangelista, 2016:287). Los criterios de asignación no se adaptan ya que existen criterios como disponer de ingresos mínimos y estar empadronado en el municipio desde un cierto tiempo, o acreditar la situación de exclusión social de la persona sin hogar, lo cual para personas que se encuentran en una situación

de exclusión severa y con dificultad para relacionarse con las administraciones, debería facilitarse. “El acceso a la vivienda social debe dirigirse a la población que no puede acceder al mercado, pero, sobre todo, debe centrarse en figuras residenciales que permitan el acceso a la vivienda social de personas que disponen de ingresos muy reducidos o carecen de ellos, como es el caso de las personas sin hogar” (Oleas et al., 2018:12). Además es contradictorio que las familias o personas que hayan ocupado una vivienda pública o privada por necesidad la Administración, en la mayoría de las ocasiones, las excluya del acceso a la vivienda social.

2.3.3 Problemas en las políticas de vivienda.

En el caso del marco legislativo español, existe una ausencia de definición sobre el derecho a la vivienda, lo que dificulta su garantía. Queda plasmado como un Principio Rector de la Política Social y no como uno de los derechos fundamentales de la persona en el Título 1, Capítulo 2º, Sección 1º de la CE. Aunque el derecho a la vivienda digna se encuentra recogido en el art.47 CE, como no se considera un derecho subjetivo, no puede ser exigido por la ciudadanía ante los Tribunales. “Las sucesivas normas en torno a la regulación del uso del suelo, las políticas de vivienda o el mercado inmobiliario, han desarrollado o concretado ni quién ni cómo se debe hacer efectivo este derecho” (Carro, 2017; Matamala, 2019:69). Por tanto, en el caso Español existe una falta de especificidad en cuanto a cómo invocar este derecho, de quién es competencia, a quiénes ampara y que se entiende como alojamiento.

Como consecuencia no es posible garantizar el acceso a la vivienda a la población sin hogar. Tradicionalmente el sinhogarismo ha sido atendido desde los servicios sociales pero surge el problema de que existe una gran separación entre el área de vivienda y de servicios sociales y por esa razón nunca se ha tenido en cuenta como solución principal.

El informe publicado por el Ministerio de Sanidad, Política Social e Igualdad (2011) explica que en España solo hay ocho comunidades que en sus leyes autonómicas de servicios sociales mencionen a los “transeúntes” como titulares de derechos. En el resto se mencionan como “personas en situación de urgencia personal o indigencia”, “personas en evidente estado de necesidad” y “vulnerabilidad, exclusión y urgencias sociales”. Hay siete leyes autonómicas de servicios sociales que mencionen prestaciones específicas para “transeúntes” o “personas sin hogar”. Pero todas contemplan las prestaciones de alojamiento alternativo o atención residencial así como

la prevención y la inclusión social. El art.148.3CE establece que es competencia de las cc.aa la “ordenación del territorio, urbanismo y vivienda”.

En el Real Decreto 106/2018, de 9 de marzo, por el que se regula el Plan Estatal de Vivienda 2018, no se incluye medidas específicas para facilitar el acceso a una vivienda a las personas sin hogar. Aparecen mencionadas en el art.7.4 como parte de los colectivos de sectores preferentes. Pero las condiciones de acceso a los programas de ayudas impiden el acceso a las personas sin hogar a la cobertura del Plan ya que entre las condiciones se encuentra ser titular de un contrato de alquiler en vigor. El sinhogarismo es la forma de exclusión residencial más severa y por lo tanto, de acuerdo con la Fundación Rais¹⁸ (2018), la política social de vivienda debe tener como primer objetivo que ninguna persona viva en la calle.

El Programa Específico de Abordaje del Sinhogarismo presentado por Fundación Rais (2017) para el desarrollo de la Estrategia Nacional Integral para Personas Sin Hogar (2015-2020) y para el Plan de Vivienda 2018-2021 no ha sido incorporado. Esta propuesta incluía como líneas de actuación la ayuda específica al alquiler para personas en situación de sin hogar, apoyo al desarrollo de programas Housing First y la reconversión de infraestructuras de la red de atención a personas sin hogar para la financiación de obras de rehabilitación de las infraestructuras de alojamiento colectivo de la red de atención a personas sin hogar.

El proyecto de la primera Ley Estatal de Derecho a la Vivienda en España, que actualmente se está tramitando, establece las políticas dirigidas en materia de vivienda a desarrollar por las cc.aa. Este proyecto de ley no cuenta con una protección hacia las personas sin hogar. “Se debe situar un mayor foco en el papel fundamental que la vivienda cumple en la resolución del sinhogarismo” (PROVIVIENDA¹⁹ Y HOGAR SÍ²⁰, 2021:4).

Entre las mejoras que se deben hacer está establecer en los objetivos que se presentan en la exposición de motivos la erradicación del sinhogarismo en consonancia con la Agenda 2030 y la Declaración de Lisboa sobre la Plataforma Europea para combatir el sinhogarismo suscrita en junio de 2021. Es necesario ya que el sinhogarismo es la forma de exclusión residencial más severa y según datos de la Estrategia Nacional Integral

¹⁸ Red de Apoyo a la Integración Sociolaboral que promueve la creación de programas y proyectos dirigidos a personas sin hogar y personas inmigrantes en riesgo de exclusión social.

¹⁹ Asociación que promueve el disfrute del derecho a la vivienda en igualdad de condiciones.

²⁰ Entidad de iniciativa social, no lucrativa, independiente y plural que lucha en la erradicación del sinhogarismo.

para Personas Sin Hogar 2015-2020 el sinhogarismo afecta a más de 33.000 personas, es por tanto, conveniente que las políticas de vivienda se encaminen a acabar con este fenómeno.

Otra de las mejoras es en el art.3.k que hacer referencia de los grandes tenedores²¹ se debe excluir también a las entidades sociales proveedoras de vivienda que carezcan de ánimo de lucro para permitir la priorización del modelo Housing First.

Respecto a, la disposición final segunda sobre Incentivos fiscales aplicables en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas a los arrendamientos de inmuebles destinados a vivienda. Es importante añadir que no se someterá a la obligación de practicar retención a las entidades sin ánimo de lucro que arrienden viviendas para ser destinadas a domicilios de las personas participantes en sus Programas. Es crucial tener en cuenta que la captación de viviendas para las entidades sin ánimo de lucro que tengan como finalidad destinar los domicilios a las personas participantes de sus proyectos es difícil en el mercado inmobiliario “las entidades sin ánimo de lucro, actualmente en desventaja competitiva frente al arrendamiento entre particulares”. (PROVIVIENDA Y HOGAR SÍ, 2021:9).

2.3.4 El modelo Housing First como solución.

Partiendo de la idea de que el acceso a la vivienda es un derecho humano se asienta el modelo Housing First. El modelo Housing First surge en Estados Unidos bajo el nombre original Pathways to Housing, diseñado por Sam Tsemberis en los años 90 para dar respuesta al sinhogarismo. Este modelo considera que el problema del sinhogarismo se resuelve facilitando una vivienda como primer paso, “Housing First proporciona una vivienda de manera inmediata e indefinida ofreciendo servicios de apoyo ajustados a las necesidades de la persona (Tsemberis, 2010; Timón et al., 2021:102).

El papel de la vivienda en la salida del sinhogarismo es muy importante. Las personas sin hogar se encuentran ante muchas dificultades para acceder al mercado tradicional de vivienda y este modelo es una alternativa para personas sin hogar. “Los Planes de Vivienda no han contemplado figuras residenciales para atenderlos y por ello no han tenido formalmente acceso prioritario o directo a la vivienda protegida” (Fernández Evangelista, 2016:293). El primer Plan de Vivienda que recoge el modelo Housing First

²¹ La persona física o jurídica que sea titular de más de diez inmuebles urbanos de uso residencial o una superficie construida de más de 1.500 m² de uso residencial, excluyendo en todo caso garajes y trasteros.

como metodología para la erradicación del sinhogarismo es el Plan Estatal de Vivienda 2022-2025.

El modelo Housing First tiene un porcentaje de éxito del 85% que ha sido validado en numerosos estudios (Aubry et al., 2015; Breatherton y Pleace, 2015; Macnaughton, et al., 2015; Gómez, 2019).

En el año 2014 el Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad comenzó a financiar, vía subvenciones del IRPF, la implementación del enfoque Housing First en España con la Fundación Rais (Red de Apoyo a la Integración Socio Laboral).

A partir de 2014 se implementa en España bajo los principios establecidos por FEANTSA (2016) que son: La vivienda es un derecho humano; elección y control de todas las personas usuarias; separación de vivienda y tratamiento; orientación hacia la recuperación de la persona usuaria; compromiso activo sin coerción; reducción del daño; planificación centrada en la persona; apoyo flexible y disponible durante el tiempo necesario. Este modelo se caracteriza porque el primer paso es facilitar una vivienda de carácter permanente e incondicional desde la cual reconstruir su vida. Los compromisos que la persona debe aceptar son: aceptación de una visita semanal del equipo; mantener una entrevista de evaluación semestral; aportar un 30% de los ingresos si los tuvieran; hacer buen uso de la vivienda y normas básicas de convivencia.

Desde la puesta en marcha de este modelo en España, a través del tercer sector de acción social, la evaluación ha demostrado la eficacia de su funcionamiento. “En el contexto español la adaptación y desarrollo refleja la fidelidad del programa con respecto al modelo original, así como su utilidad” (Timón et al., 2021:120).

Pero cabe destacar que también se han encontrado barreras al establecer el modelo. Entre las barreras que se encontró a este modelo en España está la fase final de intervención que consiste en la salida del modelo. Timón et al (2021) señalan que la única opción real de salida del programa es la vivienda pública, ya que las personas que son usuarias de este modelo no podrán asumir el coste íntegro de la vivienda privada, pero la situación del mercado de vivienda pública, como señalaba anteriormente, muestra que hay listas de espera de años para el acceso a la vivienda pública. “El colectivo de personas sin hogar no está contemplado como prioritario en la mayor parte de políticas y los criterios de adjudicación las excluyen” (Timón et al., 2021: 113).

3. SITUACIÓN DEL SINHOGARISMO.

3.1 Conceptualización del sinhogarismo.

3.1.1 Definición.

De forma tradicional las personas sin hogar son descritas como el colectivo que se encuentran en la mayor exclusión severa, pero sin contemplar los procesos que llevan a una persona a perder la vivienda y acabar viviendo en la calle.

Para resolver este problema se intentó utilizar definiciones muy amplias que se basaban en describir a las personas sin hogar como personas que utilizan los servicios sociales. Este tipo de definiciones no permiten la comprensión del fenómeno y se centra en la atención, presupone la igualdad de oportunidades para el acceso al bienestar con la ayuda de los Servicios Sociales. Se responsabiliza a las personas sin hogar de su falta de capacidad para acceder a la vivienda, por lo que atribuyen su situación personal a variables exclusivamente personales. Como consecuencia, la mayor parte de estudios sobre el fenómeno se basan en causas individuales como el consumo de sustancias, la historia delictiva o los problemas de salud mental, olvidando las causas estructurales de la sociedad.

Focalizar el estudio del sinhogarismo en factores individuales conlleva limitaciones, ya que no se tiene en cuenta el contexto social ni los procesos de exclusión social en los que se desarrolla el sinhogarismo. Por ello, una primera definición de personas sin hogar es aquella persona que no dispone de un lugar donde vivir. Esta interpretación restrictiva se basa en que las personas sin hogar son las que viven en la calle o en refugios y albergues. Es así que, Muñoz y Vázquez (1998) desarrollan una definición que diferencia entre dos grupos: personas sin techo y sin hogar.

Con persona sin techo, se hace referencia al hecho, de no tener una vivienda ni acceso a ella. Con persona sin hogar, se hace referencia a un significado más simbólico, ya que el hogar es “una unidad residencial en la que vive un grupo doméstico formado por personas que pueden estar vinculadas o no por lazos de parentesco” (Tejero y Torrabadella, 2005; Matamala, 2019:31), es decir, hace referencia a la falta de relaciones sociales.

En 1980, la United States Alcohol, Drugs Abuse and Mental Health Administration, definía a las personas sin hogar como “cualquier persona que no dispusiera de un alojamiento, ni recursos y lazos comunitarios adecuados” (Muñoz y Velázquez, 1998; Fernández Evangelista, 2016:65). En 1987, la McKinney Homeless Assistant Act, define a las personas sin hogar como “quien tiene carencia de una residencia nocturna,

adecuada, regular y fija que su residencia nocturna principal es un alojamiento supervisado, público o privado, designado para proporcionar un alojamiento temporal, una institución que proporciona residencia temporal a individuos destinados a ser institucionalizados o un lugar público privado, no designado para, o usado ordinariamente como, un dormitorio regular para personas institucionalizadas” (Fernández Evangelista, 2016:66).

En base a las definiciones expuestas, se observa que tradicionalmente se ha estudiado de forma separada a las personas que viven en la calle, en albergues o lugares similares de las personas que están alojadas de forma precaria o en riesgo inminente de vivir en la calle.

Cooper (1995), en vez de separar entre persona sin techo y sin hogar, diferencia entre sinhogarismo relativo y absoluto. El sinhogarismo absoluto lo define como personas que se encuentran viviendo a la intemperie o en un refugio improvisado. En cambio, con el término sinhogarismo relativo hace referencia al acceso básico a un albergue pero sin los elementos básicos para desarrollar un hogar y diferencia entre tres grados de sinhogarismo relativo. El primer grado son las personas que viven en albergues, refugios u hostales, el segundo grado se refiere a personas que viven en una situación de hacinamiento y el tercer grado son las personas que viven en viviendas inadecuadas bien porque no cumplen los estándares de habitabilidad, salubridad o ambas.

En relación a estas categorías expuestas por Cooper (1995), en Australia, existe un consenso en base a lo que es el sinhogarismo. Se acepta como sinhogarismo los tres segmentos que afirman Chamberlain y Mackenzie (1992). El sinhogarismo primario que incluye a las personas sin un alojamiento convencional²². El sinhogarismo secundario que son personas que se mueven frecuentemente de una forma a otra de alojamiento temporal²³. Y sinhogarismo terciario, que hace referencia a personas que viven permanentemente en situaciones de hacinamiento o en hostales y sin ningún tipo de seguridad legal en la tenencia. El conjunto de personas que se encuentran en una de estas situaciones, en Australia, son consideradas sin hogar ya que se entiende el concepto de hogar como base para la inclusión social. En Australia, un hogar comprende la estructura física de la vivienda, que exista una conexión con la comunidad y que cubra las necesidades individuales de la persona que habita la vivienda.

²² Personas que duermen en la calle, parques, edificios y coches abandonados o bajo puentes

²³ Casas de amigos, alojamientos de urgencia, albergues.

La Comisión Económica de las Naciones Unidas para Europa (UNECE) (2011) recomendó que al hablar de sinhogarismo se contemplaran dos grupos. Un primer grupo al que referencia como sinhogarismo primario que son las personas que viven en la calle sin refugio y un segundo grupo, al que llamar sinhogarismo secundario, que incluye a personas sin un lugar de residencia habitual que se mueven entre varios tipos de alojamiento, incluyendo viviendas, albergues o instituciones para personas sin hogar.

En Europa, a mediados de los noventa, se busca una definición que permita una mejor comprensión de las dinámicas sociales de las que depende el fenómeno de las personas sin hogar. El Consejo de Europa (1992), define el sinhogarismo como personas o familias que están socialmente excluidas de ocupar permanentemente un domicilio adecuado y personal. Esta definición es muy general ya que caben todas las categorías.

Una de las definiciones más aceptadas es la de FEANTSA (1995), que define a las personas sin hogar como “aquellas que no pueden acceder o conservar un alojamiento adecuado, adaptado a su situación personal, permanente y que proporcione un marco estable de convivencia, ya sea por razones económicas u otras barreras sociales, ya sea porque presentan dificultades personales para llevar una vida autónoma” (Avramov, 1995; Matamala, 2019:27).

La definición de FEANTSA entiende el sinhogarismo en términos de exclusión social y diferencia entre situaciones de sinhogarismo y situaciones de riesgo de exclusión residencial. De acuerdo con esta definición, se puede dividir a la población en tres grupos: Las personas que viven en una vivienda adecuada, las personas que están en exclusión residencial y la población sin hogar. En base a esta categorización, la exclusión residencial y en sinhogarismo son procesos que pueden darse si se produce una afección en el hogar.

Con esta definición se supera la visión tradicional del sinhogarismo centrado en factores personales y se centra la atención en la falta de alojamiento independientemente del origen de la situación. “El sinhogarismo es una situación generada por un cúmulo de circunstancias, donde podemos identificar factores de riesgo como la pobreza y desencadenantes como el desahucio” (Fernández Evangelista, 2016: 74)

3.1.2 Causas, factores de riesgo y desencadenantes del sinhogarismo.

Los procesos socio-estructurales es donde se sitúa “la base de las principales teorías sobre desigualdades sociales y exclusión social” (De la Fuente et al., 2020:155). Estas teorías sitúan la raíz de las desigualdades sociales en la precariedad del mercado de trabajo y en el debilitamiento del Estado de Bienestar.

El sinhogarismo es un fenómeno que no solo es resultado de condiciones particulares sino que depende también de factores estructurales que determinan las condiciones para que una persona acabe en la calle. Se debe tener en cuenta el papel de la vivienda y las necesidades socio-residenciales sólidas para reconocer la amplitud del sinhogarismo y la pérdida de derecho, a las que se ven expuestas las personas de este colectivo. Las dificultades para acceder al mercado laboral actual, el desigual acceso al sistema de salud y la ruptura de relaciones de ayuda influyen en el sinhogarismo. “El fenómeno del sinhogarismo es, fundamentalmente, un problema de acceso a la vivienda. Las personas afectadas acumulan problemas de acceso al sistema sanitario y a los servicios de empleo” (Gómez, 2019:2). Por tanto, si el problema que es el sinhogarismo afecta a tantas dimensiones no puede solucionarse únicamente desde los servicios sociales.

Según Gómez (2019), existen tres características comunes que influyen en este fenómeno:

- La heterogeneidad de la población que lo sufre: el perfil es cambiante y diverso.
- La ruptura de vínculos: se produce una pérdida de redes sociales y familiares.
- La supresión de derechos sociales, económicos y políticos: supone la vulneración profunda y continuada de los derechos humanos a nivel social y jurídico.

El CESE, en 2011, diferencia cinco tipos de factores de vulnerabilidad en el sinhogarismo:

- Personales: discapacidad, educación, dependencia y edad.
- Institucionales: servicios sociales, mecanismos de ayuda y procedimientos institucionales.
- Relacionales: situación familiar y situación de las relaciones.
- Estructurales: proceso económico, inmigración, ciudadanía, mercado inmobiliario.
- Discriminación o ausencia de estatus legal: afecta a inmigrantes y minorías étnicas.

Como afirma Rubio (2007), el sinhogarismo es la forma más radical de exclusión en la cual se evidencian los factores personales exclusógenos en colectivos socialmente vulnerables. Siguen existiendo discursos que caen en la estigmatización y la culpabilización, pero de acuerdo con Subirats (2004), el sinhogarismo es un fenómeno politizable y evitable que depende de las respuestas dadas desde la administración pública y desde la misma sociedad civil.

Los factores que influyen en el sinhogarismo, expuestos por Gómez (2019), son:

- Laboral: desempleo, subempleo, precariedad o imposibilidad de acceso al mercado de trabajo.
- Consumo renta: carencia total o parcial de recursos económicos. Precariedad en la protección social.
- Educación/Formación: analfabetismo, desescolarización y barrera lingüísticas.
- Política: Discriminación. No participación política. Incapacidad de participación en decisiones colectivas.
- Vivienda: acceso en precariedad o no acceso. Malas condiciones de habitabilidad. Hacinamiento.
- Salud: Acceso limitado a servicios sanitarios. Enfermedad física o mental, toxicomanía y discapacidad. Dependencia, falta de autonomía y movilidad.
- Factores Socio-Familiares: Racismo, violencia de género, desestructuración familiar, redes sociales marginales y delincuencia. Proyecto migratorios fallidos.

Edgar (2009), establece cuatro categorías de factores que aumentan las probabilidades de padecer sinhogarismo y las relaciona con factores de riesgo o vulnerabilidad:

- Causas estructurales: Son el conjunto de procesos económicos como la pobreza o el paro y procesos en el mercado de vivienda que mediante desencadenantes como el pago de la hipoteca o alquiler, el desahucio de la vivienda, la pérdida de la vivienda y el cambio en el lugar de búsqueda de trabajo pueden provocar una situación de sinhogarismo.
- Causas institucionales: Debido a la carencia de servicios establecidos adecuados y de coordinación entre los servicios existentes para cubrir las peticiones o necesidades de atención y los mecanismos de asignación si la ayuda es inadecuada en caso de necesidad, puede provocar que una persona acabe sin hogar. Vivir en instituciones (de acogida, prisión, hospitalización

prolongada, etc.) o estar pendiente de procedimientos institucionales (ingresos, salidas) tienen una alta pérdida del hogar tras la admisión en la institución.

- Causas relacionales: Factores como el estatus familiar que puede desencadenar en abandono del hogar, situaciones de la relación desencadenadas por violencia doméstica y/o de género y la ruptura de relaciones cuando el desencadenante es vivir en soledad.
- Causas personales: La incapacidad, la enfermedad de larga duración, los problemas de salud mental, el bajo rendimiento escolar y las adicciones son factores de riesgo. Los episodios de enfermedad, la finalización de la ayuda o problemas para obtener ayuda adecuada y el abuso de sustancias pueden desencadenar este fenómeno.

“Entender el sinhogarismo desde el paradigma de la exclusión social permite introducir múltiples causas a la generación de un proceso de sinhogarismo: causas estructurales, institucionales, relacionales y personales” (Edgar y Meert, 2005; Fernández Evangelista, 2016:47). Cualquier explicación del sinhogarismo debe abordar el marco estructural en el que se produce y la naturaleza de la relación entre las personas sin hogar y el entorno en el que viven para entender las situaciones de vulnerabilidad a las que se ven expuestos.

No existen unas causas estáticas y cerradas sobre el sinhogarismo pero, de acuerdo con la Plataforma para la inclusión residencial y de las personas sin hogar (2019), si existen situaciones desencadenantes como puede ser la muerte de un ser querido, la pérdida de empleo, la falta de recursos económicos y emocionales, rupturas sentimentales y pérdida de vivienda.

El Dictamen 28/1/2012, C 24/35 del CESE (2012) estimó que el sinhogarismo no existe en sí mismo, sino que es consecuencia de las decisiones políticas y económicas que se toman. Lo cual quiere decir que, las variables que explican mejor el fenómeno son de carácter estructural y hacen referencia al mercado de trabajo, el mercado de vivienda y la red de servicios sociales de atención primaria.

Existe un debate sobre el peso de las causas estructurales e individuales en la problemática del sinhogarismo. Fernández Evangelista (2016), considera que son los factores estructurales los que crean las condiciones para que se origine el sinhogarismo, pero los factores individuales, sitúan en una posición de mayor vulnerabilidad frente al fenómeno a determinadas personas. Rubio-Martin (2017), plantea que las experiencias de las personas sin hogar son resultado de los factores estructurales que determinan la realidad social, colectiva y política.

Fernández Maíllo (2019) afirma que la vivienda se ha convertido, por encima del desempleo, en el principal factor de exclusión social. El concepto de exclusión residencial permite hablar sobre la restricción en el acceso a la vivienda. La vivienda tiene un papel en las políticas de lucha contra el sinhogarismo ya que puede ser un fin o un medio para salir del proceso de sinhogarismo. “Ver la pérdida de la vivienda o el acceso limitado y en condiciones inestables al alojamiento como un factor activo de la exclusión, que propicia y agrava los procesos de movilidad social descendente” (Cortés, 2004; Agulles, 2019:271).

A la hora de intervenir en el fenómeno en España hay que tener en cuenta que “tradicionalmente, el sinhogarismo se ha considerado un problema exclusivo de servicios sociales y no de otras áreas” (Fernández Evangelista, 2016:261). Actualmente, en la práctica, a nivel político y social, los diferentes niveles administrativos siguen asociando a las personas sin hogar con personas que viven en el espacio público, en albergues, equipamientos y centros para personas sin hogar, sin tener en cuenta, quienes viven en refugios para mujeres, personas inmigradas o refugiadas, personas en proceso de salidas de instituciones o situaciones de vivienda insegura o inadecuada.

3.1.3 La clasificación ETHOS

“Existen dificultades explícitas sobre el estudio comparativo del sinhogarismo entre países europeos ya que se parte de diferentes definiciones de la problemática” (Fernández Evangelista, 2016:45) por esta razón, el Comité de las Regiones de la Unión Europea, adopta la tipología sobre exclusión residencial elaborada por FEANTSA y el Observatorio Europeo sobre Sinhogarismo llamada ETHOS. La tipología ETHOS ofrece un marco conceptual flexible para abordar la realidad de las personas sin hogar en sus numerosas variantes, deja de entenderse el fenómeno más allá de una única categoría y permite la comprensión como un proceso de acceso desigual al mercado de la vivienda, unido a los procesos de fragmentación social y ligado con el mercado de trabajo, la distribución de rentas urbanas, la participación política, etc.

Esta clasificación permite establecer cuatro categorías sobre ausencia de hogar: sin techo, sin vivienda, vivienda insegura y vivienda inadecuada que se dividen en 13 subcategorías.

- Sin techo: cuando no hay espacio físico en el que vivir.
- Sin vivienda: cuando la persona dispone de un espacio físico pero no reúne las condiciones necesarias de privacidad y carece de la titularidad legal de este.

- Vivienda insegura: cuando la persona dispone de un espacio en el que desarrollar su vida privada pero no tiene permiso legal de utilización del alojamiento.
- Vivienda inadecuada: la persona vive en un espacio que no reúne condiciones adecuadas para ser habitada. Dispone de un espacio donde desarrollar su vida privada con el permiso legal de utilización de la propiedad pero la vivienda está deteriorada.

La clasificación ETHOS se ha convertido en una herramienta para analizar situaciones de sinhogarismo y exclusión residencial. Tiene las ventajas de que visibiliza la heterogeneidad del fenómeno, centra la atención en los procesos residenciales, permite flexibilidad para hablar del fenómeno, se adapta a la realidad de los territorios y es útil para el diseño y evaluación de políticas públicas. Pero, en cambio, cuenta con limitaciones como no profundizar sobre los factores de riesgo ni describir servicios ni tampoco tener en cuenta las dimensiones de la exclusión social. No tiene jerarquías y se pueden solapar las categorías. Además, no en toda Europa se entienden las mismas situaciones como sinhogarismo. “Las personas que viven en situaciones de vivienda insegura y vivienda inadecuada no son consideradas población sin hogar en varios países de la UE” (Fernández Evangelista, 2016:69).

En los últimos años han aparecido nuevas críticas a la tipología ETHOS fundamentadas en los límites conceptuales, explicativos y operativos del modelo.

Cortés (2004) considera erróneo conceptualizar la exclusión residencial en base al hogar como ámbito físico, legal y social y afirma que debe definirse en relación a la vivienda adecuada para que cumpla con los requisitos de estabilidad, accesibilidad, adecuación y habitabilidad. Si falla alguna de estas características existe exclusión residencial que se puede manifestar en personas que viven en la calle, personas que viven en infraviviendas y personas que no pueden acceder al mercado residencial. La propuesta de Cortés contempla la dimensión económica a diferencia de la tipología ETHOS.

Amore et al., (2011), anuncian que no es válida la separación entre sinhogarismo y exclusión residencial. Los autores no consideran que la Tipología ETHOS es consistente con las áreas de exclusión. Además, la Tipología considera las situaciones residenciales como conceptos estancos cuando en realidad son circunstancias que pueden variar en cortos periodos de tiempo.

3.2 Sinhogarismo y Derechos Humanos.

3.2.1 Protección internacional de los derechos humanos de las personas sin hogar.

Nifosi-Sutton (2017), define grupo vulnerable como grupo de personas que a causa de determinados factores se encuentran particularmente expuestas o presentan mayores probabilidades de verse expuestos a sufrir daño, tanto físico como emocional. Carmona Tinocco (2001), en la misma línea, considera situación de vulnerabilidad a un determinado estado o circunstancia desfavorable, de desventaja o de carencia en que se encuentran personas pertenecientes a un grupo identificable o una categoría social determinada, respecto al grado de satisfacción de sus necesidades específicas, el goce y ejercicio pleno de sus derechos fundamentales.

De acuerdo con las definiciones anteriores, las personas en situación de sin hogar, debido a sus características, condiciones de vida y las barreras que encuentran en diferentes ámbitos de sus vidas conforman un grupo especialmente vulnerable, especialmente social y jurídico. Pero, las personas sin hogar no son un colectivo en sí. Como afirman Cabrera, Rubio y Blasco (2009) no son una comunidad con una identidad compartida y semejante, sino que se trata únicamente de personas diferentes que se encuentran viviendo una determinada forma de exclusión residencial. Al no ser un colectivo, no hay un sentido de pertenencia que se organice para luchar por sus derechos básicos, especialmente por el derecho a la vivienda digna y adecuada recogido en el art.47 CE. “Referirse a la situación (el sinhogarismo) en lugar de hablar de las personas sin hogar, supone reforzar discursivamente que la actuación de administraciones y entidades no se dirige a ningún grupo o colectivo, sino a combatir una situación que vulnera el derecho a la vivienda de las personas, y asumir que lo que tienen en común las personas sin hogar es que viven una situación de exclusión residencial severa” (Ajuntament de Barcelona, 2017; Matamala, 2019:26).

La característica común de las personas sin hogar es la privación de derechos. “El sinhogarismo es una crisis global de los derechos humanos que exige una respuesta urgente” (Farha, 2016:1). A nivel mundial, se ha concebido el sinhogarismo como un problema social de falta de recursos, pero el sinhogarismo realmente es “la señal de alarma que indica que los Estados han fracasado en la protección de derechos humanos de las personas más vulnerables de nuestra sociedad” (Farha, 2016:1). Es la consecuencia de la desigualdad, la injusta distribución del suelo y la propiedad, resultado de la especulación inmobiliaria y los mercados liberalizados. Por lo tanto, para poder abordar el sinhogarismo de manera adecuada se requiere una serie de

respuestas que se fundamenten en los derechos humanos dirigidas a erradicar las causas sistemáticas del sinhogarismo y provocar un cambio en la actitud social y en las estructuras sociales.

Definir el sinhogarismo únicamente en relación con la falta de vivienda no permite comprender la problemática que es mucho más profunda. Farha (2016) define el sinhogarismo en base a los derechos humanos como el conjunto de población que sufre la ausencia de hogar, en términos materiales y aspectos sociales, la discriminación sistemática, como grupo que es objeto de discriminación y estigmatización y el reconocimiento de las personas sin hogar como sujetos de derecho e identificación de los agentes del sistema que niegan sus derechos.

A pesar que el derecho a la vivienda es reconocido en numerosos tratados internacionales (art.25.1 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos y el art. 11.1 del PIDESC, firmado por España el 28 de septiembre de 1976 y ratificado el 27 de abril de 1977) no es un derecho humano esencial.

La Carta Social Europea revisada no ha sido ratificada por el Estado Español. Esta recoge en su art.30 el derecho a la protección contra la pobreza y la exclusión residencial, con el compromiso de implementar medidas dirigidas a promover el acceso efectivo a la vivienda. El art.31 reconoce el derecho a la vivienda de calidad, adecuada y fija que es necesario prevenir y reducir el sinhogarismo con el objetivo de su eliminación gradual y conseguir que el precio de la vivienda resulte asequible para los grupos sin recursos. La Carta de los Derechos Fundamentales de la UE contiene en su art.34.3 el derecho a una ayuda social y a una ayuda de vivienda para garantizar una existencia digna a todos aquellos que no dispongan de recursos suficientes.

El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (en adelante CESCR) (1990), en materia de derecho a la vivienda, en las observaciones generales apartado 3, ha afirmado que un Estado parte en el que un número significativo de individuos “carezca de atención primaria de salud esencial, de abrigo y vivienda básicos, prima facie no está cumpliendo sus obligaciones en virtud del Pacto”.

Más adelante, el CESCR en su observación general nº4 epígrafe 7, sostiene que el derecho a la vivienda debe reconocerse en sentido amplio como el derecho a vivir en seguridad, paz y dignidad en alguna parte²⁴. De acuerdo con ello, el sinhogarismo no solo se basa en la carencia de una vivienda sino que se expande al resto de ámbitos de

²⁴ Observación general nº4 CESCR, 13 de diciembre de 1991.

la vida de las personas. “La exclusión social severa extrema conlleva la vivencia de un proceso progresivo de pérdida del nicho afectivo, social y personal en el que desarrollarse y proyectarse como seres humanos” (Sánchez Morales, 2010; Puente, 2022:167). De este modo la vulneración del derecho a la vivienda impide hacer efectivos otros derechos.

La Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos de las Naciones Unidas (2009) dispone que los derechos humanos son interdependientes, indivisibles y están interrelacionados. Ejemplo de esta interdependencia es la vulnerabilidad sufrida por las personas sin hogar que por carecer de vivienda no pueden aportar prueba de domicilio y por tanto no pueden votar, disfrutar de prestaciones sociales o recibir asistencia sanitaria. En esta misma línea de pensamiento, Gómez y Thiele (2005) afirman que, sin una vivienda adecuada no es posible mantener el empleo, la salud se ve amenazada, la educación obstaculizada, se perpetra la violencia más fácilmente, la privacidad se ve mermada y las relaciones sociales debilitadas. Las personas, en esta situación, se ven obligadas a elegir entre necesidades básicas: vivienda o alimento, asistencia sanitaria, ropa, etc. Debido a la interrelación que existe entre derechos, Alguacil et al., (2013), apuestan por superar la división entre derechos económicos, sociales y culturales y derechos civiles y políticos, ya que el acceso a la vivienda digna y adecuada es una condición imprescindible para el ejercicio de otros derechos humanos.

El Relator Especial de Naciones Unidas sobre Vivienda Adecuada (2008) señala la vinculación del derecho a una vivienda adecuada con otros derechos como el derecho a la alimentación, al agua, la salud, el trabajo, etc.

La ley internacional lo expone de manera clara, abordar el sinhogarismo es una responsabilidad. Las obligaciones inmediatas son la adopción e implementación de estrategias exhaustivas orientadas a los derechos humanos. Lo que debe traducirse en objetivos y plazos temporales, así como, definir las responsabilidades en todos los niveles de gobernanza.

3.2.2 Protección nacional de los derechos humanos de las personas sin hogar.

A nivel nacional, todo esto se materializa en el artículo 47 CE. Pero de acuerdo con el art.53.3 CE, el derecho a la vivienda en España, no es exigible judicialmente actualmente, aunque se encuentra en tramitación el proyecto de Ley de Derecho a la Vivienda y hay cc.aa que si lo amparan como Cataluña²⁵ o el País Vasco²⁶ . Por otro

²⁵ Ley 18/2007, de 28 de diciembre, del derecho a la vivienda.

²⁶ Ley 3/2015, de 18 de junio, de vivienda.

lado, este precepto, de acuerdo con Villalibre (2011), está conectado con el principio de igualdad real y efectiva recogido en el art.9.2 CE, que otorga a los poderes públicos la responsabilidad de asegurar su materialización, a través de, la eliminación de obstáculos y facilitando la participación de los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social. La población sin hogar, es uno de los colectivos a los que debe ir la puesta en práctica de este mandato constitucional.

La condición de sinhogarismo impide el ejercicio de un amplio abanico de derechos humanos y como consecuencia se ve mermada la calidad de vida y las oportunidades al alcance de la persona.

Por otro lado, la violencia contra las personas sin hogar atenta de forma evidente contra el derecho a la vida y a la integridad física y psíquica, también al derecho a la libertad y la seguridad, a la dignidad, a la igualdad y la no discriminación. La privación de una vivienda ejerce un influjo de manera transversal debido al nivel de exposición a los riesgos.

El 17 de noviembre de 2017, el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión aprueban conjuntamente el PEDS, que consiste en dotar a la ciudadanía de derechos sociales efectivos que se fundamentan en veinte principios estructurados en tres capítulos: igualdad de oportunidades y acceso al mercado de trabajo, condiciones de trabajo justas y protección e inclusión social.

Respecto al derecho a la salud, la salud es un factor crucial para la inclusión social y poder mantener el empleo y la vivienda. Los principios 16²⁷ y 18²⁸ del PEDS hacen referencia a la salud. “La salud y la falta de vivienda tienen una relación de causa y efecto, ya que la vulnerabilidad de las personas que se encuentran en situación de exclusión social aumenta cuando éstas se ven en un estado de convalecencia temporal” (Gómez, 2019:4). El sistema de salud, a menudo, carece de los recursos y la flexibilidad para promover respuestas oportunas a las complejas necesidades de salud del colectivo. Existen numerosas barreras como la inexistencia de alojamientos que permiten la recuperación médica, la falta de red familiar, la dificultad para hacer frente económicamente a medicamentos, etc. Garantizar el derecho a la salud implica ofrecer oportunidades de cobertura de necesidades fundamentales. “De acuerdo con los

²⁷ Principio 16 Sanidad: “Toda persona tiene derecho a un acceso oportuno a asistencia sanitaria asequible, de carácter preventivo y curativo y de buena calidad

²⁸ Principio 18: “Cuidados de larga duración: Toda persona tiene derecho a cuidados de larga duración asequibles y de buena calidad, en particular de asistencia a domicilio y servicios comunitarios”).

principales agentes sociales, podemos concluir que existe una importante carencia de recursos de atención a personas sin hogar con enfermedades avanzadas, invalidantes o en fase terminal” (Gómez, 2019:5).

El derecho al empleo se reúne en una serie de artículos regulados en el capítulo I y II del PEDS. También, la Estrategia Nacional de Personas Sin Hogar 2015-2020 en su línea estratégica 10 propone la mejora de la empleabilidad de las personas sin hogar a través de reforzar programas mixtos de empleo y formación; promocionar la colaboración con las empresas a través del conocimiento de los profesionales de la responsabilidad social, implementando programas con profesionales de empresas en sectores productivos y favoreciendo la contratación de las personas sin hogar en empresas de inserción.

Respecto al derecho a la seguridad, existe la criminalización, culpabilización y estigmatización de las personas sin hogar que se traduce en actos violentos, discriminatorios y vejatorios. Según el Observatorio Hatento²⁹ (2017) el 47% de las personas sin hogar han sido víctimas de un incidente o delito de odio. De acuerdo con Gómez (2019), es imprescindible, disponer de herramientas que faciliten la detección de que han sido víctimas de delitos de odio.

El PEDS, en su principio 19, reconoce el derecho a la vivienda y la asistencia para las personas en situación de sinhogarismo³⁰. En conclusión, la falta de hogar demuestra la incapacidad de los Estados para proteger y asegurar los derechos humanos de las poblaciones más vulnerables. “La falta de hogar es una de las consecuencias menos estudiadas de la persistente desigualdad” (Farha, 2015:22), es el resultado de la falta de acción de los Estados respecto a la especulación inmobiliaria y los mercados no regulados.

La falta de hogar afecta a diferentes grupos pero a todos por las mismas causas estructurales que, Farha (2015), dicta que son: la retirada de todos los niveles de gobierno de la protección social y la vivienda social y la privatización de los servicios, la infraestructura, la vivienda y el espacio social; el abandono de la función social de la tierra y la vivienda; el hecho de no abordar las desigualdades de ingresos, riqueza y acceso a la propiedad; la adopción de políticas fiscales y desarrollo que apoyan la

²⁹ Hatento es una iniciativa centrada en detectar y analizar los delitos de odio y situaciones de violencia que sufren las personas sin hogar en España.

³⁰ Debe proporcionarse a las personas necesitadas acceso a viviendas sociales o ayudas a la vivienda de buena calidad. Las personas vulnerables tienen derecho a una asistencia y una protección adecuadas frente a un desalojo forzoso. Deben facilitarse a las personas sin hogar un alojamiento y los servicios adecuados con el fin de promover su inclusión social

desregulación y especulación inmobiliaria e impiden el desarrollo de una vivienda asequible; y respecto a la urbanización, el maltrato de las personas que se alojan más precariamente en asentamientos informales, que viven en estructuras temporales en condiciones de hacinamiento sin acceso al agua, saneamiento y otros servicios básicos que viven bajo la constante amenaza de desalojo.

“En lugar de ser tratados como un grupo de titulares de derechos violados sistemáticamente, las personas sin hogar se han convertido en un grupo estigmatizado objeto de criminalización, discriminación y exclusión social” (Farha, 2015:22). La dignidad de las personas sin hogar no se tiene en cuenta en la legislación y políticas públicas.

Las deficiencias en la mediación y documentación de la falta de hogar afectan a que el sinhogarismo sea menos visible y contribuye a la falta de respuestas estatales. En la Declaración del Parlamento Europeo de 16 de diciembre de 2010, sobre la estrategia de la UE en relación con las personas sin hogar, se considera que en todos los Estados miembros existen personas sin hogar lo que constituye una violación de los derechos humanos fundamentales.

Las obligaciones de los Estados en relación a la falta de hogar son claros. Adoptar y aplicar estrategias para eliminar la falta de hogar, eliminar las prácticas de desalojos forzosos especialmente cuando den lugar a la falta de hogar, combatir y prohibir por ley la discriminación y la estigmatización de las personas sin hogar, asegurar el acceso a los recursos legales por violaciones de derechos incluida la incapacidad de los Estados para adoptar medidas positivas con las que hacer frente a la falta de hogar y regular actividades de terceros para que estén conformes con la erradicación del sinhogarismo y no discriminen a las personas sin hogar.

3.2.3 Acceso a la justicia para las personas sin hogar.

Es importante la implicación de los tribunales y los órganos internacionales de derechos humanos en la protección de los derechos humanos de las personas sin hogar.

Dentro del marco del Protocolo Facultativo del PIDESC, el primer caso fue sobre las ejecuciones hipotecarias en España. El comité aclaró que se debe ofrecer un recurso judicial efectivo para el acceso a una vivienda adecuada ya que “es una obligación inmediata de los Estados, puesto que no puede haber un derecho sin un recurso que lo ampare” (Farha, 2015:14)

Otros órganos de vigilancia de los tratados y mecanismos de derechos humanos han articulado normas legales respecto a recursos en el contexto de la falta de hogar. La

comunicación núm.2/2003, A.T. contra Hungría, dictamen aprobado por el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer del 26 de enero de 2005, abordó la relación entre la violencia contra la mujer y la falta de hogar recomendando como parte de un recurso efectivo que A.T. tenga un hogar seguro donde vivir con sus hijos.

El comité de los Derechos Humanos en sus observaciones finales en 2014, CCPR/C/USA/CO/4, dictamina que la criminalización de las personas sin hogar está relacionado con la discriminación y tratos crueles, inhumanos o degradantes. El comité recuerda al gobierno de Estados Unidos que se deben derogar las leyes y políticas discriminatorias que criminalizan a las personas sin hogar, se tienen que encontrar soluciones para las situaciones de las personas sin hogar y se debe incentivar la despenalización entre las autoridades locales. “El Gobierno federal anunció recientemente que está aplicando las recomendaciones, en particular relacionando el acceso a las subvenciones federales para vivienda con la derogación de las leyes locales que criminalizan a las personas sin hogar” (Farha, 2015:15)

El Comité de Derechos Humanos también ha reconocido que la falta de hogar causa graves problemas de salud y muertes en virtud del art.6 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, sobre el derecho a la vida, se deben adoptar medidas positivas contra la falta de hogar, CCPR/C/79/Add.105. El comité considera que la falta de hogar es consecuencia de desalojos forzosos y por tanto el desalojo constituye una injerencia arbitraria en el domicilio.

Los sistemas regionales de derechos humanos ofrecen también vías de recurso efectivo para personas sin hogar. El Comité Europeo de Derechos Sociales, en la Comunicación núm. 2073/2011, Liliana Assenova Naidenova y otros contra Bulgaria, dictamen aprobado el 30 de octubre de 2012, sostiene en la Demanda núm. 39/2006 que las medidas en vigor para reducir el sinhogarismo son insuficientes tanto en términos cuantitativos como cualitativos lo que constituye una violación del art.31.2 de la Carta Social Europea Revisada.

3.3 Atención a las personas sin hogar

3.3.1 Organización de la atención a las personas sin hogar en España.

Matamala (2019) señala que en España el sinhogarismo ha sido tradicionalmente considerado como un problema exclusivo de servicios sociales. Esta afirmación se sustenta en la idea de que son las circunstancias personales las responsables de la situación de falta de vivienda.

A ello hay que sumar que las salidas del sinhogarismo no son estables, ni duraderas en el tiempo sino que una vez conseguido el cambio a una situación residencial se puede volver a la situación de sinhogarismo, "las probabilidades de volver a la calle y/o al circuito de recursos específicos son elevadas" (Matamala, 2019:406).

La dimensión económica determina las posibilidades habitacionales. Existen dos posibilidades. Que el acceso a la vivienda sea resultado de la obtención de un empleo digno o que se acceda a una vivienda gracias a la percepción de una prestación económica. El acceso a la vivienda es a veces muy difícil debido a las limitaciones económicas, el acceso privativo en el mercado y la etiqueta que estigmatiza a las personas que han vivido en la calle.

Tras la salida de la calle es necesario un acompañamiento más intenso desde los Servicios Sociales. "Las personas que han vivido largos procesos de sinhogarismo tienen unas necesidades añadidas que requieren un soporte más continuo" (Matamala, 2019:412). Son necesarios protocolos de atención claros que faciliten la coordinación y eviten interpretaciones subjetivas.

El problema que surge es que "la atención a la población sin hogar se ha convertido en el sector menos desarrollado de las políticas sociales en España debido a la insuficiente y fallida asunción de responsabilidades por parte de la administración pública" (Rubio-Martín, 2018; Matamala, 2019:79). Se ha considerado un problema exclusivo de servicios sociales y solo se ha abordado desde este campo.

La atención a las personas sin hogar se realiza desde las administraciones municipales y el tercer sector de acción social, apenas se cohesionan con otras políticas (vivienda, sanidad, empleo, etc.) y las medidas adoptadas solamente tienen en cuenta únicamente factores individuales. Los dispositivos de atención a las personas sin hogar que se encuentran en la red de Servicios Sociales son importantes en la promoción de la autonomía, el acompañamiento social y la cobertura de necesidades básicas. En España, los recursos de Servicios Sociales dependen de cada comunidad autónoma. Los centros municipales de atención primaria atienden a las personas sin hogar ofreciendo información, orientación, apoyo técnico, acceso a los servicios y prestaciones que correspondan, pero se limitan a aquellas personas que se ven afectadas de forma reciente por el sinhogarismo con el objetivo de evitar el desarraigo. Junto con los centros municipales de acogida y los centros de alojamiento, también existen servicios asociados como comedores sociales, escuelas infantiles, centros de día, etc., centros de baja exigencia, centros socio-ocupacionales, viviendas temporales semituteladas o supervisadas, trabajo de calle.

El sinhogarismo es un fenómeno estructural que supera las fronteras de lo local y que requiere de un abordaje multidimensional, es decir, vinculado al acceso a la vivienda y su conservación, el empleo, el acceso efectivo a la salud, etc. Existen numerosas necesidades que tienen las personas sin hogar que no reciben una respuesta institucional:

- En el ámbito de la salud, es necesario una mayor sensibilidad hacia las necesidades especiales de las personas sin hogar, una mayor coordinación entre recursos sociales y hospitales y otros dispositivos sanitarios, además de la creación de protocolos de trabajo conjunto. También es necesario una variedad de dispositivos destinados al abordaje de las adicciones acorde a la diversidad de situaciones, incluyendo respuestas eficaces para personas que han sido acusadas de un delito motivado por la adicción o recursos adaptados a la población joven. En relación a la salud mental, es necesario un cambio. Los dispositivos existentes no pueden basarse únicamente en la dispensación de medicación y la reticencia a la atención psicológica.
- En el ámbito laboral. Las personas sin hogar se ven privadas de su derecho a trabajar. “Desde la Administración no se establecen cauces efectivos que faciliten la empleabilidad” (Matamala, 2019:533).
- Las políticas de la administración en materia de vivienda. Resulta necesario crear políticas públicas en materia de vivienda que antepongan el derecho a una vivienda digna frente a intereses vinculados a la actividad económica o la creación de empleo. “Las personas sin hogar, no constituyen un grupo prioritario en el acceso al escasísimo parque de vivienda social” (Matamala, 2019:541). Son necesario medidas como la intervención de la administración en el mercado inmobiliario privado, el asesoramiento en materia de vivienda, la prevención de desahucios, ayudas de alquiler y el desarrollo de la vivienda pública en régimen de alquiler social. Son imprescindibles protocolos de detección, asesoramiento y apoyo a situaciones de riesgo con el fin de adelantarse a la pérdida del alojamiento. “El contexto actual refleja la falta de interés en la implementación de políticas preventivas en esta materia y, fruto de ello, nos encontramos con personas que vienen padeciendo la exclusión residencial severa desde hace años” (Matamala, 2019: 542).

El modelo de atención a este colectivo debe ser inclusivo y fomentar el tejido comunitario. No se trata de sacar a la gente de la calle sino garantizar sus derechos y cubrir, además de la vivienda, el resto de dimensiones afectadas por la exclusión social.

Esto con el objetivo de no recurrir a dispositivos especializados en la atención a personas sin hogar para responder ante las necesidades de las que no se ocupa Servicios Sociales.

Aunque la atención solo se desarrolla desde servicios sociales hay que tener en cuenta como señala Rubio Martín (2017) que previamente a la creación del Sistema Público de Servicios Sociales, la acción pública frente al sinhogarismo en España se circunscribía al espacio del orden y la seguridad. El Ministerio de Sanidad, Políticas Sociales e Igualdad (2011) afirma que es responsabilidad pública del Estado, las cc.aa y los Ayuntamientos quienes deben garantizar las prestaciones de derecho para la prevención, la asistencia y la inclusión social de las personas sin hogar.

La CE establece en el art.148 que las cc.aa podrán asumir competencias en materia de asistencia social. Lo cual, permite que las cc.aa asuman competencias en materia de Servicios Sociales “dando pie a la conformación de un sistema de naturaleza descentralizada, tanto política, como administrativamente” (Uceda, et al., 2012; Matamala, 2019:79). Consecuentemente, se aprueban las leyes autonómicas de Servicios Sociales cuyo eje central es la organización del sistema público de servicios sociales. Sin embargo, a nivel autonómico no se especifica una intervención específica a las personas sin hogar. “Más allá de la referencia que pueda suponer la Estrategia Nacional Integral para Personas Sin Hogar (2015-2020) (...) lo cierto es que, a nivel estatal y autonómico (salvo excepciones como Galicia o Andalucía), no existe legislación específica que regule la atención a este grupo poblacional” (Matamala, 2019: 81).

La ley de Bases de Régimen Local de 1985, donde se regulan las competencias de los municipios, se incluye prestar servicios sociales de promoción y reinserción social. Pero, sin embargo, eso no quiere decir que sea necesario una articulación supranacional, de consenso en cuanto a los recursos, equipamientos, apoyo técnico y económico desde los Estados y las cc.aa. Esto se lleva a cabo mediante el Plan Concertado para el desarrollo de Prestaciones Básicas de Servicios Sociales elaborado por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social junto con la Dirección de Acción Social en 1988.

A nivel general, aparece el Centro de Servicios Sociales a través del Acuerdo para la flexibilización de las Prestaciones Básicas de 1995, con la que se añaden equipamientos básicos como comedores sociales, servicios de información, centros sociales para de estancias diurnas, mini-residencias y pisos tutelados. Con el Plan Concertado también

se suman los Albergues³¹ y los Centros de Acogida³². Del total de centros y servicios de atención a personas sin hogar, según Matamala (2019) en 2016 el 26,8% de los centros eran de titularidad pública, aunque el 76,8%, que eran de titularidad privada, estaban financiados total o mayoritariamente por la Administración.

Es necesario un aumento de las ayudas destinadas al sinhogarismo debido a la percepción de crecimiento de población sin hogar migrante.

Actualmente, hasta que no aumente la cuantía de la mayoría de prestaciones económicas ni se produzca un cambio en la oferta residencial, el acceso a la vivienda de forma estable seguirá siendo complicado. “La oferta de alojamiento y servicios de atención para las personas con más precariedad y dificultades sociales no avanza con la misma intensidad que sus necesidades” (Serrano et al., 2013:188).

3.3.2 El Ingreso Mínimo Vital

El Ingreso Mínimo Vital (en adelante IMV) es una medida clave en la lucha contra la pobreza y la exclusión. Responde al objetivo de garantía de ingresos de la Estrategia de Prevención y Lucha contra la Pobreza 2019-2023. La garantía de ingresos siempre ha sido un horizonte a la hora de poder reclamar políticas públicas para erradicar la pobreza y la prevención del sinhogarismo. “El IMV como un gran avance y una inversión social que contribuye a la igualdad de oportunidades y que aumenta la capacidad redistributiva de nuestro estado de bienestar” (FACIAM³³, 2020:1). El IMV se configura dentro de prestaciones de la Seguridad Social y se configura como una última red de seguridad.

De acuerdo con los datos del INE (2012), solo el 11,4% de las personas sin hogar declaran tener como mayor fuente de ingresos una renta mínima de inserción y el 20,6% accede a una prestación por desempleo, algún tipo de pensión u otras prestaciones.

“El IMV no está pensado para personas sin hogar, pues se evidencian algunos condicionamientos en su definición que resultan excluyentes para ellas” (FACIAM, 2020:1). Para que una mayor proporción de personas sin hogar puedan acceder al trámite es necesario una serie de mejoras

³¹ Ofrecen información, promoción de la inserción y prestación de alojamiento y alimentación con carácter temporal a personas sin hogar

³² Ofrecen prestaciones y servicios destinados a la asistencia, urgente y temporal de personas sin hogar o con graves problemas de convivencia

³³ Red de entidades que ofrece una importante cobertura de recursos de atención a las personas sin hogar.

Se deben simplificar los trámites de aportación de documentación. Poner en valor el art.28.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas³⁴. Es decir, una mejora de la coordinación entre organismos de las diferentes administraciones.

Es necesario también crear una ventanilla única para la solicitud de prestaciones económicas tanto de las prestaciones que provienen del Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones como de las prestaciones y sistemas de rentas de las cc.aa. De manera que se permitiese el acceso a un sistema de prestaciones más adecuado en función de las necesidades de la persona.

En cuanto al proceso de trámite es necesario aplicar la lectura fácil a todo tipo de solicitudes, las denegaciones deberían aportar la documentación que justifica la denegación, vías alternativas diferentes a internet para presentar la solicitud y comunicación, anular la denegación por silencio administrativo y relajar las exigencias burocráticas para que más personas sin hogar perciban el IMV.

Se deben aumentar las garantías para cumplir con el objetivo de ser una herramienta de protección estructural. Valorar el derecho individual, no familiar ya que las personas sin hogar quedan en desventaja. Así se solucionarían las dificultades de justificación de unidad convivencial que suponen un laberinto burocrático para las personas sin hogar.

Todas estas mejoras que se deberían contemplar reflejan que el IMV puede considerarse un avance en el sistema de protección social pero no una política de erradicación del sinhogarismo. No garantiza una vida autónoma para las personas sin hogar ya que no tiene capacidad para erradicar problemas de vivienda y acabar con la pobreza. Es un apoyo en la lucha contra la pobreza pero tiene relación con el acceso a la vivienda.

Para acabar con el sinhogarismo las políticas no pueden basarse únicamente en la intervención sino también en la prevención. El IMV puede ser útil para prevenir el sinhogarismo.

Uno de los requisitos que exige la Ley 19/2021, de 20 de diciembre, por la que se establece el ingreso mínimo vital es un año de alta en la Seguridad Social dentro de los últimos 3 años, con lo cual ya está excluyendo a personas que se encuentran en una

³⁴ Los interesados tienen derecho a no aportar documentos que ya se encuentren en poder de la Administración actuante o hayan sido elaborados por cualquier otra Administración. La administración actuante podrá consultar o recabar dichos documentos salvo que el interesado se opusiera a ello. No cabrá la oposición cuando la aportación del documento se exigiera en el marco del ejercicio de potestades sancionadoras o de inspección.

situación de exclusión social grave. “Habría que situar al IMV en una categoría de derecho, no condicionado al empleo ni ligado a itinerarios de inserción” (FACIAM, 2020:2). Además, en la ley se excluye de la prestación a las personas que viven en recursos residenciales de servicios sociales financiados con fondos públicos, lo que es un impedimento para las personas sin hogar.

3.4 Criminalización de las personas sin hogar

3.4.1 Criminalización de las personas sin hogar en el espacio público.

“Las leyes, las políticas, las prácticas comerciales y las historias de los medios de comunicación dan una imagen de las personas sin hogar y las tratan como personas moralmente inferiores” (Farha, 2015:6). Por lo tanto, se les estigmatiza, se descuidan sus necesidades y sufren discriminación.

De acuerdo con Rubio-Martín (2017), existen tendencias criminalizadoras que difunden el estereotipo de que las personas sin hogar son peligrosas para justificar la segregación y el control sobre los que viven en exclusión social severa. Consecuencia del accionar policial, la ubicación geográfica de los recursos sociales destinados al colectivo, determinados movimientos vecinales y las políticas de reconversión urbanística.

Las leyes antihomeless buscan invisibilizar a las personas sin hogar, “evitar que los sin techo se afinquen en un espacio concreto de la ciudad” (Bachiller, 2009:127). Estas leyes sostienen la necesidad de mejorar la calidad urbana a través de la regulación del espacio público. Dependiendo de la concepción sobre el espacio público se establecerá que prácticas son legítimas así como que grupos tienen derecho al uso del territorio urbano. “En el caso de las personas sin hogar, las definiciones restringidas del espacio público implican una forma de exclusión que las condena a elegir entre dos opciones igualmente angustiantes: la reclusión en las instituciones diseñadas para estas poblaciones o un transitar incesante” (Bachiller, 2009:127). Se crean leyes para hacer invisibles a las personas sin hogar, que las desplazan y destruyen sus refugios improvisados. “Las leyes nacionales y locales suelen convertir a las personas sin hogar en delincuentes, en lugar de proteger sus derechos” (Farha, 2015:7). En algunos lugares, se imponen medidas punitivas, como las multas o la prisión, por actividades relacionadas con la supervivencia básica. Estas leyes que criminalizan la falta de hogar tienden a enmarcarse dentro del pretexto de la salud y orden público. Muchos municipios utilizan las leyes o los reglamentos de planificación y zonificación para impedir la construcción de refugios o viviendas asequibles en sus comunidades” (Farha, 2015:8). Las discriminaciones y la estigmatización graves y generalizadas por falta de hogar no suelen ser abordadas de manera efectiva por las instituciones o sometidas a recursos

judiciales o administrativos efectivos. “Solo en contadas ocasiones se han reconocido en la legislación nacional como forma prohibida de discriminación” (Farha, 2015:8).

La presión sobre los espacios no se ejerce igual en todo el territorio urbano. Snow y Mulcahy (2001) distinguen tres categorías espaciales:

- El espacio primario hace referencia al utilizado para fines residenciales, comerciales, etc.
- El espacio marginal tiende a ser ignorado y no posee valor.
- El espacio transicional es ambiguo. En este espacio coinciden los ciudadanos de la comunidad domiciliada con la población marginal.

La presencia de personas sin hogar en el espacio primario o transicional, provoca la puesta en marcha de estrategias para llevar a cabo un proceso de movilidad forzosa de las personas sin hogar hacia el espacio marginal. Bachiller (2009), afirma que estas estrategias son: proyectos de reconversión urbana, penalización de las tácticas de subsistencia de quienes viven en la calle, localización geográfica de los recursos para personas sin hogar, etc., llevadas a cabo mediante el control policial.

Respecto a los factores que influyen en la movilidad forzosa, en primer lugar, se encuentran las fuerzas del orden.

La policía “determina cómo debe ser utilizado el espacio público, qué grupos o individuos pueden hacer uso del mismo y qué conductas son punibles” (Bachiller, 2009:128). El control de la movilidad de las personas sin hogar por parte de la policía se basa en una serie de tácticas que tienen como objetivo reducir la visibilidad pública de las personas sin hogar y su interacción con el resto de la comunidad, limitando su movilidad. Se trata de desplazar a las personas sin hogar de los espacios primarios a espacios marginales. La investigación realizada por Bachiller (2009) indica que las tácticas realizadas por la policía se basan en el arresto, la confiscación de pertenencias, acarrearlos a otras áreas geográficas, la persecución de la mendicidad y del consumo en la vía pública. “La presión policial y el consiguiente traslado forzoso se desarrollan en espacios primarios visibles, con una alta presencia de personas sin hogar” (Bachiller, 2009:129). Las personas sin hogar son objeto de intimidación y acoso constante por parte de las autoridades. Se les niega el acceso a servicios básicos o lugares donde ducharse, orinar o defecar, se les reúne, se les somete a formas extremas de violencia, incluidos delitos motivados por prejuicios.

Otro factor son los movimientos vecinales hostiles. Surgen cuando las personas sin techo adoptan pautas sedentarias en el barrio y como consecuencia “la presencia de los grupos estigmatizados en los espacios primarios de la ciudad es vista como una intrusión” (Bachiller, 2009:129). Este tipo de movimientos justifican la necesidad de expulsar a las personas sin techo en la necesidad de limpieza y orden. “La política cede ante la presión vecinal, y la respuesta ante un problema social como el sinhogarismo se limita a los esfuerzos por ocultar a dichas poblaciones” (Bachiller, 2009: 130). Así sucede el aislamiento geográfico que ubican los recursos y programas en polígonos alejados del centro de las ciudades.

Los proyectos de reconversión urbana definidos por Bachiller (2009) como modificaciones arquitectónicas que implícitamente buscan satisfacer los deseos de los propietarios de las zonas que reclaman el traslado de los sin techo. Son también un claro factor de movilidad forzosa. Se puede diferenciar entre reformas urbanas micro o macro-proyectos.

En el nivel micro, las reconversiones urbanas se basan en la expansión de los espacios acotados, definido por Davis (2001), como una serie de elementos aparentemente decorativos, cuyo objetivo final es el de erigirse como barreras que dificultan el uso de los espacios públicos e incitan a “los intrusos” a trasladarse a otro sitio. Esto se materializa en rejas, vallas, cestos de basura en los que no se puede introducir el brazo, bancos de las plazas y paradas de metro o autobús que impide que la persona se acueste, etc.

A nivel macro, los proyectos de reconversión urbana tienen importantes inversiones monetarias que se traduce en una transformación del uso del espacio.

Las transformaciones arquitectónicas y la expulsión de las personas sin hogar de un espacio no soluciona el problema, simplemente lo desplaza.

En cuanto a las leyes antihomeless, Mitchell (2003), las define como un nuevo asalto legal a las personas sin techo que busca mejorar la calidad de vida regulando puntillosamente el comportamiento en la vía pública, cuándo y dónde la gente puede dormir en el espacio público, y bajo qué modalidades la gente puede ejercer la mendicidad. En España un ejemplo de ley antihomeless es la Ordenanza de medidas para fomentar y garantizar la convivencia ciudadana en el espacio público de Barcelona, cuyo objetivo es preservar el espacio público como un lugar de convivencia y civismo. Para cumplir este objetivo se persiguen diversas modalidades de economía informal (el consumo de alcohol, satisfacer las necesidades fisiológicas en la vía pública y demás formas de uso inadecuado del espacio público).

Las leyes antihomeless son un problema geográfico, dormir en la vía pública se convierte en una prohibición total para quienes no cuentan con un hogar. “El espacio público es el territorio que pertenece a la sociedad en su conjunto, consiste en un ámbito geográfico donde participar de las tareas de la comunidad” (Bachiller, 2009: 133). Pero sus características y reglas de acceso y uso varían según los contextos históricos. Las definiciones que se hagan en lo público generan formas específicas de exclusión. “Ciertos lugares que hasta hace poco tiempo eran de uso público se privatizan, mientras que otros dejan de ser públicos y pasan a ser abiertos”³⁵ (Bachiller, 2009:133).

3.4.2 Personas sin hogar y delitos de odio.

Al hablar de la relación de las personas sin hogar con la Administración de Justicia se trata de hablar de la vulnerabilidad jurídica. Los incidentes y delitos de odio contra las personas sin hogar son actos de violencia, hostilidad e intimidación dirigidos hacia personas seleccionadas por el hecho de vivir en la calle, en una grave situación de exclusión social o por su especial situación de vulnerabilidad” (Observatorio Hatento, 2015; Matamala, 2019:250).

“La violencia sufrida por las personas sin hogar constituye la manifestación más extrema de su situación de vulnerabilidad” (Puente, 2022:170). Las personas sin hogar tienen más riesgo de ser víctimas de un delito. La Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos de las Naciones Unidas advierte que no disponer de un lugar seguro para vivir, sin privacidad, supone un aumento de la vulnerabilidad ante la violencia, las amenazas y el acoso.

La vinculación entre la exclusión social y los delitos de odio es fundamental para poder contextualizarlos. Los delitos de odio suponen “una ruptura total con la universalidad de los derechos humanos y la consideración de la dignidad de todas las personas, independientemente de cuál sea su situación y características” (Fundación Rais, 2015:9). La Declaración Universal de los Derechos Humanos establece en el art.1 que todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos. Los delitos de odio son una vulneración porque despoja a la víctima de su dignidad como ser humano y viola el derecho fundamental a la integridad física y moral garantizado por el art.15 CE. También suponen un ataque directo contra el derecho a la igualdad y no ser tratado de manera discriminatoria.

³⁵ Con espacio abierto se hace referencia a aquellos espacios público que cuentan con normas que discriminan el acceso en función de la capacidad de consumo.

Chakraborti, Garland y Hardy (2014) definen los delitos de odio como actos de violencia, hostilidad e intimidación dirigidos hacia personas seleccionadas por su identidad, que son percibidas como “diferente” por quienes actúan de esta forma y van desde agresiones físicas a experiencias de acoso e intimidación en la vida diaria. Neil Chakraborti (2011) considera que la característica fundamental de los delitos de odio es la posición de desigualdad estructural entre perpetradores y víctimas.

La Organización para la Seguridad y Cooperación (en adelante la OSCE) (2009) define delito de odio como toda infracción penal cometida contra las personas o contra sus propiedades, donde la víctima es elegida por su pertenencia, real o percibida, a un grupo. “El riesgo de victimización es más alto en situaciones como la de sinhogarismo, por su circunstancia de especial vulnerabilidad” (HOGAR SÍ, 2021:5). Los delitos de odio están relacionados con los estereotipos y cuando son negativos, el prejuicio y sentimiento que crean también lo es.

“Desde esta perspectiva jurídica, los delitos de odio constituyen un acto criminal motivado por la intolerancia hacia un determinado grupo de personas” (Fundación Rais, 2015:28). Se califica un comportamiento delictivo como delito de odio cuando se cumplen dos requisitos que son: el comportamiento está tipificado como tal en el Código Penal y la motivación del delito está basado en un prejuicio contra un determinado grupo o colectivo social. “Las víctimas de los delitos de odio son seleccionadas en función de lo que representan y no tanto por quiénes son” (Fundación Rais, 2015:29). El objetivo de los delitos de odio es negar el derecho a la plena participación en la sociedad para las personas víctimas.

Los delitos de odio contra las personas sin hogar están motivados por la aporofobia.

Martínez Navarro (2002), define la aporofobia como un sentimiento difuso de rechazo al pobre, al desamparado, al que carece de salidas, de medios o de recursos. La Fundación Rais (2015) señala que existe un efecto perverso respecto a la culpabilización individual que se realiza sobre quienes permanecen o entran en este espacio de exclusión. No se tienen en cuenta las causas estructurales. La aporofobia se visibiliza y se transmite a partir del imaginario social. De acuerdo con ello, algunas políticas públicas de “seguridad” u “convivencia ciudadana” así como algunas prácticas periodísticas criminalizan a las personas en exclusión social. Todo ello deriva en “generar representaciones deshumanizadoras de las personas sin hogar, que operan a través de procesos de deslegitimización y exclusión moral: no nos sentimos obligados a aplicar las normas morales, reglas sociales y consideraciones de justicia” (Fundación Rais, 2015:34)

Las personas sin hogar se encuentran en una situación de vulnerabilidad porque se ven privadas del pleno goce y ejercicio de sus derechos fundamentales y de la atención y satisfacción de sus necesidades específicas.

El Código Penal recoge de manera explícita como características frente a la discriminación y el odio la ideología, religión o creencia, la etnia raza o nación de pertenencia, el sexo, orientación o identidad sexual y razones de género y la enfermedad o discapacidad. “Cuando la motivación del delito esté relacionada con la presencia de alguna de estas características, el artículo 22 del Código Penal establece que serán consideradas circunstancias agravantes” (Fundación Rais, 2015:40). El sinhogarismo o la situación socioeconómica de la víctima no se consideran una característica que sitúe a la persona en una situación de especial vulnerabilidad frente a los delitos de odio lo que supone un obstáculo para la persecución de este tipo de delitos de odio.

Por otro lado, el Código Penal contempla comportamientos vinculados con la discriminación y la intolerancia. La discriminación en el empleo (Art.314 cp.) y los delitos contra los ejercicios de los derechos fundamentales y las libertades públicas (Art. 510, 511, 512 y 515 cp.). “Los artículos 511 y 512, se están produciendo impunemente respecto a las personas sin hogar, dificultando o impidiendo el acceso a determinados recursos y servicios” (Fundación Rais, 2015:46).

Se puede afirmar que el Código Penal actúa ante los delitos de odio contra las personas sin hogar ya que el art.173.1 puede aplicarse independientemente de las características de la persona afectada. De todas formas, es necesario que el Código Penal reconozca la especial vulnerabilidad de las personas sin hogar frente a delitos basados en la intolerancia y los prejuicios y recoger las situaciones socioeconómicas de pobreza y exclusión como una característica a proteger y los comportamientos aporofóbicos como conductas de intolerancia que deben ser perseguidas y castigadas. De hecho la Fundación Rais en 2015 ya indicaba que la Fiscalía General del Estado ya recogía en su Memoria del año 2012 la necesidad de incluir la “situación socioeconómica” en el artículo 510 del Código Penal, para cubrir los ataques a personas sin hogar.

Las Decisiones 4/03, 12/04, 10/05 y 13/06 del Consejo Ministerial de la OSCE y las decisiones 607 y 621 del Consejo Permanente han supuesto el impulso de herramientas y mecanismos que persigan los delitos de odio. La Oficina de Instituciones Democráticas y Derechos Humanos (en adelante ODIHR) afirma que la situación socioeconómica solo es protegida de manera explícita en nueve países de la OSCE.

“Si el sistema jurídico no integra el concepto de delitos de odio, la motivación seguirá siendo considerada como un elemento secundario del delito y la existencia de los delitos de odio seguirá permaneciendo invisible” (OSCE, 2009; Fundación Rais, 2015:50). Por ello es necesario un sistema social que responda de manera integral, reconociendo el daño causado en las víctimas dejando claro que ningún delito de odio será impune. Además es también importante un tratamiento penal diferenciado por el valor simbólico de la ley para demostrar el rechazo a la intolerancia para que la legislación penal castigue de forma proporcional al daño causado. Y para que se tenga en cuenta no solo las consecuencias del delito sino también la motivación.

Gracias a las recomendaciones de organismos internacionales como la ODHIR, la OSCE y la Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (en adelante FRA) se han generado protocolos de actuación policial para la correcta recogida de incidentes y conductas discriminatorias. El Ministerio del Interior ha publicado la instrucción nº16/2014 de la Secretaria de Estado de Seguridad por la que se aprueba el “Protocolo de actuación para las fuerzas y cuerpos de seguridad para los delitos de odio y conductas que vulneran las normas legales sobre discriminación” de aplicación para el Cuerpo Nacional de Policía y la Guardia Civil.

3.4.3 Proceso de denuncia del delito de odio.

No se sabe la prevalencia de los datos de delitos de odio contra las personas sin hogar en España. Los únicos datos publicados son los recogidos por la Secretaría de Estado de Seguridad del Ministerio del Interior en los informes sobre evaluación de los delitos de odio en España durante 2013 y 2014. Estos informes muestran entre otras características el nivel socioeconómico. En 2013, se cuantificaron 1.172 delitos de odio y en 2014, 1.285. A diferencia de los datos recogidos por la Secretaria de Estado de Seguridad del Ministerio del Interior la experiencia de las organizaciones de atención a personas sin hogar hacen pensar que es mucho mayor. La Fundación Rais (2015) estima que únicamente se denuncian entre un 10 y 20% de los delitos cometidos.

Una vez se interpone la denuncia existen interlocutores especializados como la Fiscalía de Delitos de Odio y Discriminación, la oficina nacional de Delitos de Odio y las unidades policiales locales de gestión de la diversidad que suelen actuar como primer contacto en aquellos lugares donde existe debido al trabajo en colaboración que realizan las entidades. “En el éxito del proceso tiene un gran peso las acciones emprendidas por la primera persona que en comisaría o en el juzgado tenga conocimiento del incidente” (HOGAR SÍ, 2021:12). La mayoría de barreras se dan en la detención y denuncia.

Una vez recogida la denuncia, de acuerdo al Plan de Acción de Delitos de Lucha contra los Delitos de Odio del Ministerio del Interior (2019) se informa a la víctima de todos sus derechos sobre asistencia letrada y mecanismos de justicia gratuita.

Una vez realizada la denuncia y teniendo en cuenta la Directiva 2012/29/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de octubre de 2012, así como desde el Estatuto de la víctima del delito recogido en la Ley 4/2015 de 27 de abril se establecen las medidas de protección y acompañamiento, la protección de la información y participación en el proceso con especial atención a la victimización secundaria o revictimización.

Se establece el derecho a la asistencia, acceso gratuito y confidencial a los servicios destinados a las víctimas de delitos. Estos servicios cubren información, asesoramiento, apoyo emocional y psicológico, a través de instituciones públicas como las Oficinas de Atención a Víctimas de Delitos o privadas como organizaciones del tercer sector o colegios de abogados.

Dentro de las medidas de protección y acompañamiento también se reconoce el derecho a la participación en el proceso penal, lo que se refiere al derecho a entender y ser entendido.

En la realidad, las personas víctimas de un delito de odio se encuentran con numerosas barreras. Según los datos del Observatorio Hatento (2015) un 63% de las personas de la investigación manifestaron no haber acudido a ningún servicio u organización especializada. El escaso nivel de denuncia dificulta que existan datos oficiales. “La falta de datos cuantitativos oficiales hace que se tienda a minimizar los hechos en cuanto a alcance y gravedad del problema” (HOGAR SÍ, 2021:21). Si no se denuncian los delitos no se diseñan respuestas efectivas para la problemática, lo que incide en la dificultad para detectarlos. “El desconocimiento de los hechos que ocurren y no se denuncian ayuda a aumentar la idea de que los delitos de odio por aporofobia son escasos”. (HOGAR SÍ, 2021:21).

También el comportamiento del profesional es importante a la hora de facilitar la declaración de la víctima. Garantizar un trato correcto para poder salvaguardar el derecho a respeto de la víctima y el derecho a no revictimizarla.

Las medidas de protección para la víctima se pueden adoptar desde la fase de instrucción o en fase de enjuiciamiento. La protección de la víctima parte de la evaluación individual de cada situación que tiene en cuenta las características de la víctima, la naturaleza del delito, la gravedad y el riesgo de reiteración.

“La dilación en el procedimiento desde que se interpone la denuncia hasta que se resuelve es especialmente compleja en la situación de personas sin hogar” (HOGAR SÍ, 2021:41) esto es debido a que durante el proceso es difícil mantener informada a la víctima.

Actualmente los delitos de odio hacia el sinhogarismo o por la situación socioeconómica de las víctimas no están protegidos por la legislación penal. El Plan Nacional de Lucha contra Delitos de Odio contempla la aporofobia pero no se encuentra reflejada en el código penal lo que perjudica el tratamiento específico a tener con las víctimas.

En 2018, se aprueba en el Senado una proposición de ley para introducir la aporofobia como agravante en el Código Penal. Finalmente, no se produjo la modificación del artículo 22.4. “El derecho penal cumple dos funciones muy importantes siempre, que es la prevención general y la prevención especial” (HOGAR SÍ, 2021:42). La administración tiene el deber y responsabilidad de reconocer el problema.

El 21 de enero de 2021, el Parlamento Europeo, hacía un llamamiento a la FRA para supervisar los delitos de odio cometidos por aporofobia y poder luchar contra la discriminación a las personas sin hogar. Para ello es fundamental que la Ley 19/2020, de 30 de diciembre, de igualdad de trato y no discriminación contemple las situaciones de pobreza y sinhogarismo.

Ser víctima de un delito de odio tiene impactos emocionales, psicológicos y físicos en la persona que lo sufre. La violencia recibida en este tipo de delitos es personal pero también estructural y cultural. “El impacto no es sólo hacia la víctima sino también el grupo con el que se ha identificado a esta” (HOGAR SÍ, 2021, 46)

Se debe ofrecer una atención y respuestas adaptadas a la situación de cada persona desde los organismos públicos para acabar con los delitos de odio hacia estas personas y reparar el daño. Es necesario legislar para establecer vías para que la ciudadanía pueda ejercer sus derechos e identificar las pautas más habituales, así como, las especificidades de los delitos de odio que se cometen contra las personas sin hogar para poder diseñar políticas de seguridad y protección.

El apoyo y protección de las personas en situación de sinhogarismo que han sido víctimas de delitos de odio debe de subsanarse y buscar formas de reparación mediante recursos, servicios médicos, de atención social, judicial o servicios policiales dependiendo de las necesidades en cada caso. Los organismos públicos deben actuar frente actos discriminatorios y prejuiciosos proporcionando acompañamiento y protección a la ciudadanía, especialmente a los más vulnerables.

Se debe incluir una visión interseccional a la hora de intervenir y acompañar a las personas sin hogar. Ello ayuda a entender la situación de desventaja multifactorial de la que parten.

“El litigio estratégico es una herramienta válida de acción con respecto a la lucha contra la desigualdad de trato poco utilizada en cuanto a la violación de derechos del sinhogarismo” (HOGAR SÍ, 2021:49). La violación de derechos humanos y el acceso a la justicia de las víctimas de delitos de odio son dos campos donde las personas sin hogar son vulnerables.

4. PROTECCIÓN SOCIAL CONTRA EL SINHOGARISMO.

4.1 El papel de las políticas sociales

4.1.1 Definición de políticas sociales.

Las políticas sociales son definidas por Arriba et al., (2019) como un instrumento al servicio de la construcción de la solidaridad intergeneracional en la que intervienen familias, estado y sociedad civil.

Gordon (2020), expone que la política social se debe entender como aquella parte de la política general cuyo objetivo es promover el bienestar económico-social de la población. Se pueden entender por tanto, como el conjunto de acciones del gobierno para garantizar el bienestar de la población en materia de derechos humanos. “La normatividad es la que fija los lineamientos y metas para la ejecución de las políticas públicas, donde el estado solo puede actuar debido a las atribuciones y responsabilidades otorgadas por los distintos actos normativos” (López Moya, 2021: 50). Por otro lado, De Lorenzo (2020), considera que las políticas públicas han de orientarse necesariamente a la lucha contra la exclusión social y favorecer la plena inclusión de todos los colectivos o grupos.

Es importante tener en cuenta, como afirmaba Thomas Dye (1975), que se debe entender por política pública lo que el gobierno opta por hacer o no hacer. Es decir, no actuar ante un problema también es una forma de política pública. “La no-estrategia, o no-programa, son acciones simbólicas poderosas de gran repercusión” (Rubio Martin, 2017:8). Para la consideración de un problema como público la Administración tiene que considerar que tiene la suficiente relevancia. “Para que un problema sea merecedor de una política pública primero ha de ser considerado como problema público” (Rubio Martin, 2017:9). Teniendo en cuenta que la lucha contra la pobreza y la exclusión social debe tener una estrategia global, los poderes públicos deben garantizar prestaciones sociales pero también asegurar la dotación presupuestaria suficiente y correspondiente.

De acuerdo con Musgrave (1959) la política social debe cumplir con tres funciones:

- Función Asignativa: La política social puede mejorar el capital humano a través de un sistema educativo que se adecue a las necesidades de la sociedad.
- Función Distributiva: Las políticas sociales tienen carácter redistributivo, es decir, la finalidad es conseguir una mayor equidad y cohesión social.
- Función Estabilizadora: Los gastos públicos con fines sociales pueden funcionar como estabilizadores ante situaciones de desequilibrio económico.

En base a estas funciones presentadas por Musgrave se puede deducir que las políticas sociales son una estrategia para alcanzar el bienestar colectivo mediante la solución de problemas en concreto. Las políticas públicas pueden estar encaminadas a la prestación de servicios públicos o la satisfacción de derechos fundamentales. Tienen como finalidad proteger a la ciudadanía y satisfacer sus necesidades.

Las políticas sociales que se llevan a cabo por los Estados tienen como objetivo disminuir el impacto de las desigualdades en la sociedad. “Reducción del déficit público y de la deuda soberana y, secundariamente, paliar y prevenir los efectos del paro y de la pobreza y la exclusión social” (Arriba et al., 2019:308). Partiendo los diferentes países del mismo objetivo los resultados son diferentes debido a los factores que condicionan a cada país.

Los factores que condicionan las políticas sociales, de acuerdo con Arriba et al., (2019) son las políticas a nivel europeo (como las Recomendaciones), la evolución del estado de bienestar, la compensación de riesgos e inclusión social, la posición económica del país, la capacidad de las fuerzas políticas y sus opciones para llevar a cabo políticas sociales, las demandas de la sociedad civil y el Tercer Sector de Acción Social, que a partir de la crisis aumenta sus esfuerzos en la lucha contra la exclusión social.

Las políticas sociales tienen el deber de adaptarse a las demandas de la sociedad para poder responder ante los nuevos riesgos sociales “estas políticas deben estar adaptadas a las necesidades reales de la ciudadanía surgidas” (García et al., 2022:831).

4.1.2 Impacto de la crisis económica en la política social a nivel europeo.

Con el comienzo de la crisis económica de 2008 las políticas sociales en el sur de Europa, según Arriba et al., (2019), se ven condicionadas por la pérdida de peso de la función de los salarios en la renta nacional, la apertura selectiva a la gestión mercantil de servicios fundamentales y una lucha entre el desarrollo de los derechos sociales y las visiones que promueven la responsabilidad individual como única respuesta. Es decir, la crisis económica provoca que se lleven a cabo políticas sociales subordinadas a la política financiera, “la crisis impulsará la aplicación de las erróneamente denominadas políticas de austeridad” (Arriba et al., 2019:306).

Las políticas de consolidación fiscal tenían el objetivo de impedir el hundimiento del euro y el mercado interior, pero tuvieron un impacto sobre la calidad de vida de las personas, del modelo social europeo y la aplicación del PEDS.

Las políticas para hacer frente a la crisis se concretan en el Plan Europeo de Recuperación Económica y en las políticas imperativas de intervención fiscal y financieras aplicadas por la Troika (Comisión Europea, Banco Central Europeo y Fondo Monetario Internacional). Ante las medidas llevadas a cabo, existe diferencia de opiniones sobre las consecuencias, “contrasta el debate político entre la Comisión y el Parlamento Europeo en torno a la interpretación de las políticas aplicadas” (Arriba et al., 2019:309).

La intervención de la Comisión Europea, el Banco Central Europeo y el Fondo Monetario Internacional imponen el ajuste fiscal iniciado en mayo de 2010. Para llevar a cabo las políticas fiscales, se tuvo en cuenta la prioridad entre necesidades dentro del mercado financiero con el apoyo de diferentes instrumentos: el fondo de Facilidad Europea de Estabilización Financiera y el Mecanismo Europeo de Estabilidad. El problema que surge es que las políticas fiscales no tienen en cuenta que los sistemas fiscales nacionales son muy diferentes entre sí y como consecuencia no se consigue la recuperación, si no el aumento de desigualdades sociales. “Dio lugar a contradicciones en la aplicación de las políticas y a resultados que, en general, no permitieron en el corto plazo la recuperación, sino la regresión económica y la expansión de la exclusión social y laboral” (Arriba et al., 2019:310). Se tuvo más en cuenta los beneficios de la aplicación de las políticas fiscales que era un retorno al crecimiento económico, que los efectos perversos que eran el estancamiento económico y mayor desigualdad y pobreza.

Ante el resultado de la aplicación de las políticas fiscales, los estados tienen que hacer frente a la deuda mediante el recorte en gasto público. “Conllevó la asunción de toda la deuda por parte de los estados miembros que tuvieron que aplicar políticas muy rigurosas de ajuste fiscal” (Arriba et al., 2019:310). Las políticas sociales que han aplicado los Estados durante este periodo son aquellas dirigidas a reducir el déficit público y a paliar y prevenir los efectos del paro, la pobreza y la exclusión social. La diferencia en el diseño de las políticas sociales entre los países de la UE ha dependido de la situación socioeconómica, las opciones de políticas sociales y la naturaleza de las demandas.

Finalmente se cumple el pronóstico del CESE en su dictamen 2010/C 255/02 sobre la crisis financiera y su impacto en la economía real , que anticipaba a la Comisión y al Consejo el riesgo de que fuesen los trabajadores los que pagasen el coste del rescate de los mercados financieros.

El CESE propuso reforzar el modelo europeo de economía social de mercado proclamado en el art.3.3 del Tratado de la UE (en adelante TUE) y situar a la persona

en el centro del sistema. La prioridad era salvar el euro pero el CESE situaba a las personas en el centro del sistema.

A consecuencia de la aplicación de políticas de ajustes se evidencia que la crisis ha provocado un periodo de austeridad, extensión de la pobreza y las desigualdades con grandes diferencias entre los países de la UE en función de la situación económica de la que partían al inicio de la crisis. El CESE en su dictamen 2014/C 170/04, sobre la renta mínima europea e indicadores de pobreza, afirma que la falta de reformas estructurales y la crisis han provocado mayores riesgos de pobreza y exclusión social y del mercado laboral en muchos países desde 2008.

Para la reconstrucción de la dimensión social de la UE es crucial el desarrollo del PEDS. El PEDS está formado por los objetivos y derechos sociales que se encuentran en el TUE, el Tratado de Funcionamiento de la UE, la carta de derechos fundamentales y la jurisprudencia del TJUE. El PEDS es un marco de referencia de los Estados para impulsar reformas a nivel nacional y servir de guía para llevar a cabo las políticas sociales. “Su objetivo es complementarlos detallando una serie de principios esenciales que deberían hacerse comunes a los Estados miembros participantes para la aplicación de su política social y de empleo, con una atención especial a las necesidades y los retos que afronta la zona del euro” (Arriba et al., 2019: 312). El PEDS no es vinculante.

4.1.3 Impacto de la crisis económica en la política social nacional y sus consecuencias hasta la actualidad.

4.1.3.1 La política social durante la crisis económica en España.

Entre la década de 2000 a 2009, según Arriba et al., (2019) la tasa de gasto social en España era de un 4.7%. Pero durante la crisis económica el gasto social se ve afectado.

Los países sujetos al Programa de Asistencia Financiera, entre los cuales se encontraba España, tenían la obligación de llevar a cabo una serie de medidas que se basaban en “aplicar los ajustes recetados con independencia de su situación real y con muy limitados márgenes de autonomía” (Arriba et al., 2019:310).

En España el ajuste fiscal se traduce en una serie de medidas que son: el Real Decreto-Ley 8/2010, de 20 de mayo, por el que se adoptan medidas extraordinarias para la reducción del déficit público; continúa con la reforma del mercado de trabajo, mediante el Real Decreto-Ley 10/2010, de 16 de junio, de medidas urgentes para la reforma del mercado laboral; la Ley 35/2010, de 17 de septiembre, de medidas urgentes para la reforma del mercado de trabajo y del sistema público de pensiones; la Ley 27/2011, de 1 de agosto, sobre actualización, adecuación y modernización del sistema de Seguridad

Social que se amplía entre 2011 y 2016 en los ámbitos de sanidad y educación mediante el Real Decreto-Ley 16/2012, de 20 de abril, de medidas urgentes para garantizar la sostenibilidad del Sistema Nacional de Salud y mejorar la calidad y seguridad de sus prestaciones; el Real Decreto-Ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad; posteriormente una nueva reforma del mercado de trabajo y pensiones mediante el Real Decreto-Ley 3/2012, de 10 de febrero, de medidas urgentes para la reforma del mercado laboral y el sistema de pensiones; y la Ley 23/2013, de 23 de diciembre, reguladora del Factor de Sostenibilidad y del Índice de Revalorización del Sistema de Pensiones de la Seguridad Social. Todas estas medidas, de acuerdo con Arriba et al., (2019), dirigidas a garantizar el pago de la deuda soberana provocan efectos sociales negativos que llegan hasta la actualidad.

Las políticas de ajuste han tenido graves consecuencias “en el caso de España que entre los años 2011 y 2014 haya tenido lugar un fuerte incremento de las tasas de pobreza y desigualdad” (Arriba et al., 2019:389). Las medidas llevadas a cabo tuvieron una serie de consecuencias que fueron el aumento de la flexibilidad y por tanto, de la precariedad del mercado de trabajo (reforma laboral) o el aumento de las exigencias crecientes para acceder a prestaciones sociales (reforma del sistema de pensiones). Durante los años de la crisis económica, según los datos de León y Pavolini (2019), el gasto social en España en el ámbito del empleo y pensiones crecieron, un 28,5% en pensiones y un 9,4% en desempleo en contraste con los recortes en políticas de familia que disminuye un 5,7%, un 61,6% en vivienda y 0,6% en exclusión social. Estos datos demuestran que “la crisis ha acentuado la precaria situación que ya estaban viviendo algunos colectivos dentro del país” (Fernández Jurado et al., 2010:24).

Pérez y Matsaganis (2018), confirman que el aumento de la desigualdad en los países del Sur de Europa se debió fundamentalmente al colapso de las rentas más bajas. Durante el periodo de 2008-2013 las Estadísticas de la UE sobre Renta y Condiciones de Vivienda muestran que en España en ese periodo la pérdida de ingresos de la décima más baja fue del 34%.

Entre las consecuencias del aumento de las desigualdades por el deterioro de las condiciones de vida se encuentra el aumento de riesgo de pobreza. En España, según los datos de Arriba et al., (2019) la tasa de pobreza creció de un 23,8% en 2008 a 34,8% en 2017.

Frente a las medidas de ajuste fiscal se llevaron a cabo una serie de medidas destinadas a amortiguar los problemas que se detectaban a nivel social. El Real Decreto Ley

2/2008, de 21 de abril, de medidas de impulso a la actividad económica que expone la necesidad de una política económica para responder a los problemas que surgieron y destaca la importancia de la intervención de los estabilizadores autonómicos tomando decisiones activas concretas. El Plan Español para el Estímulo de la Economía y el Empleo que establece medidas de apoyo a familias y empresas, a favor del empleo, de apoyo al sistema financiero y de modernización de la economía. El Real Decreto Ley 9/2008, de 28 de noviembre, por el que se crean un Fondo Estatal de Inversión Local y un Fondo Especial del Estado para la Dinamización de la Economía y el Empleo y se aprueban créditos extraordinarios para atender a su financiación, pretende impulsar la actividad económica y el empleo ampliando las medidas ya establecidas en el Plan Español para el Estímulo de la Economía y el Empleo. La Ley 2/2008, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2009 destaca el carácter social que el Gobierno daba a su política económica a través del desarrollo de medidas que permiten la mejora del bienestar y de la cohesión social asegurando que los beneficios del crecimiento llegan a todos los ciudadanos. Y el Real Decreto-ley 2/2009, de 6 de marzo, de medidas urgentes para el mantenimiento y el fomento del empleo y la protección de las personas desempleadas desarrollan tres grupos de medidas destinadas al mantenimiento del empleo, protección de personas desempleadas y fomento del empleo.

Estas medidas de protección social no fueron suficientes ya que una vez superada la crisis económica los estudios (EAPN, 2015, Fundación FOESSA, 2014; Hernández Pedreño, 2014; Jurado y Pérez Mayo, 2014; Laparra y Pérez, 2012) demuestran mayores niveles de desigualdad y exclusión social, es decir, se produce una recuperación económica que no afecta a la población porque ve empeoradas sus condiciones de vida.

4.1.3.2 La política social durante la crisis del covid-19.

La crisis del covid-19 ha tenido un impacto sin precedentes. La pandemia acarrea nuevas situaciones de vulnerabilidad y exclusión social y agrava las situaciones sociales precarias que ya existían debido a que ciertos colectivos y grupos ya estaban desprotegidos previamente.

Con la crisis del covid-19 se produce un desigual impacto sociosanitario y económico que ha golpeado a los sectores más vulnerables de la población. “Debido a la covid-19, en España, alrededor de 800.000 personas han caído en la pobreza extrema” (Morcillo, 2021: 171). La tasa de pobreza, según los datos recogidos por Morcillo (2021) pasó del 20,7% al 22,9%. La pandemia ha tenido especial incidencia sobre los colectivos en

riesgo de exclusión social pero las políticas de carácter económico llevadas a cabo (ERTES³⁶, ayudas a autónomos por cese de actividad, creación del IMV, etc.) compensan la caída de rentas.

La aplicación de medidas de protección social recae sobre la Administración General del Estado y el sistema de Seguridad Social y los servicios públicos son responsabilidad de las Comunidades Autónomas. La respuesta a nivel político para hacer frente a esta crisis se basa en dos objetivos a corto plazo: proteger la salud y apoyar la economía. Para responder a las necesidades sanitarias, sociales y económicas que surgieron a consecuencia de la crisis del Covid-19 el gobierno central ha puesto en marcha medidas en base a Reales Decretos Ley. “Las políticas anti-COVID-19 han exigido una amplia intervención pública contando con el soporte financiero de los fondos europeos” (Rodríguez Cabrera et al., 2022: 346).

Las medidas de contención de la covid-19 se basaron en la limitación de la circulación de personas, la contención y cuarentena y la interrupción casi generalizada de la actividad económica. Para paliar el efecto de estas medidas se han puesto en marcha programas para el sostenimiento de las rentas de la población. “La protección de las rentas de la población potencialmente activa ha tenido en cuenta tanto a la población ocupada, asalariada y autónoma, como aquella población no ocupada, desempleada, con condiciones laborales inestables o alejada de los empleos formales, que no podía tampoco acceder a la búsqueda de empleo” (Rodríguez Cabrera, 2022:347).

El ERTE ha sido una herramienta fundamental para la protección de los trabajadores. Durante la pandemia con el Real Decreto-ley 8/2020, de 17 de marzo, de medidas urgentes extraordinarias para hacer frente al impacto económico y social del COVID-19, se reduce el tiempo de tramitación y se simplifica el procedimiento. Sin embargo hay que tener en cuenta que “la protección de los ERTE y las prestaciones por cese de actividad no llegaba a muchos colectivos de personas” (Rodríguez Cabrera, 2022:351).

Se observa diferencias entre las medidas de protección a los trabajadores que han tenido una alta intensidad protectora frente a las medidas de protección a colectivos vulnerables. Según los datos de Rodríguez Cabrera et al., (2022), las medidas protectoras dirigidas a la población ocupada superaron los cinco millones de personas trabajadoras cubiertas, en cambio, las medidas destinadas a colectivos vulnerables y personas desempleadas, según los datos de CCOO (2021), componen un conjunto de

³⁶ Expediente de Regulación Temporal de Empleo.

150.000 prestaciones. Para cubrir la protección de estos colectivos se ha optado por medidas focalizadas de duración limitada.

Se llevaron a cabo una serie de medidas basadas en dar respuesta a las necesidades de alimento, vivienda, suministros y la introducción de una prestación de mínimos con carácter de urgencia.

El Real Decreto-Ley 11/2020, de 31 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes complementarias en el ámbito social y económico para hacer frente al COVID-19, establece medidas para proteger a las familias que se encuentran en situación de especial vulnerabilidad o en riesgo de exclusión social. Estas medidas se basan en la garantía de suministros básicos como electricidad, agua, gas y telecomunicaciones. Se aprueba también la moratoria en el pago de hipotecas de la primera vivienda a las personas que hubieran reducido sus ingresos o estuvieran en situación de desempleo por el covid-19 y se pone en marcha el IMV. Por lo tanto, se observa que los objetivos de esta norma son disminuir la pobreza extrema y mejorar la inclusión en el acceso al mercado de trabajo de personas en situación de riesgo.

El IMV es una prestación de carácter estructural y no provisional. En junio de 2020 se introduce el IMV como derecho subjetivo a una prestación económica no contributiva de la Seguridad Social a través del Real Decreto-ley 20/2020, de 29 de mayo, por el que se establece el ingreso mínimo vital, con la finalidad de garantizar un nivel de renta a las personas en situación de vulnerabilidad económica. En la segunda reforma del IMV, en el Real Decreto-ley 3/2021, de 2 de febrero, por el que se adoptan medidas para la reducción de la brecha de género y otras materias en los ámbitos de la Seguridad Social y económico, se intenta solventar los problemas de acceso a las personas sin domicilio o con circunstancias particulares de empadronamiento y convivencia y se introduce la colaboración de los servicios sociales y las entidades del Tercer Sector de Acción Social para la certificación de situaciones difícilmente documentables.

En cuanto a los itinerarios de inclusión, se organizan mediante el Real Decreto 938/2021, de 26 de octubre, por el que se regula la concesión directa de subvenciones del Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones en el ámbito de la inclusión social, por un importe de 109.787.404 euros, en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, la concesión directa de subvenciones para entidades del Tercer Sector, comunidades autónomas y municipios para el desarrollo de itinerarios de inclusión y su evaluación.

4.1.4 Los Servicios Sociales y el Tercer Sector de Acción Social.

Los recortes llevados sobre todas estas materias (empleo, vivienda, sanidad, educación, etc.) afectan, en especial, a las comunidades autónomas que son las gestoras de estas materias, como consecuencia, “el sistema descentralizado del Estado de bienestar quedará subordinado de manera muy estricta a los imperativos financieros de la Administración Central” (Del Pino y Pavolini, 2014; Arriba et al., 2019:318).

La calidad y cantidad de servicios públicos se ven afectados por el impacto del gasto en políticas sociales. “Algunos de los denominados nuevos riesgos sociales afrontan lagunas de protección que pueden considerarse graves” (Arriba et al., 2019:320) como es el caso de la población sin hogar. En el análisis documental recogido por García et al., (2020), también se señala que es destacable la falta de compromiso en relación con las personas sin hogar.

El análisis de los servicios públicos y las prestaciones económicas desde la crisis hasta su salida muestra que las políticas sociales se han ido recuperando lentamente de manera desigual. “Los servicios públicos fundamentales han sufrido acusados recortes” (Arriba et al., 2019: 307) durante la época de recesión económica y al ser servicios esenciales esto ha afectado a la calidad del servicios.

Los servicios sociales han visto deteriorada su oferta en el momento que más crecía la demanda, por lo que se ha trasladado en parte al Tercer Sector de Acción Social. “Estos servicios esenciales han sufrido importantes ajustes que han afectado a la calidad de los servicios mediante el aumento de las colas, mayores copagos y disminución de la ratio entre profesionales y usuarios” (Arriba et al., 2019: 389).

Los servicios sociales son el conjunto de actividades dirigidas a conseguir el bienestar social. Para ello, la ayuda que se ofrece se basa en prestaciones y otras actividades de carácter técnico.

En 2006, se produce la consolidación de los servicios sociales a través de una nueva generación de leyes que incluían los catálogos y carteras de servicios. Pero con la llegada de la crisis económica, las políticas de reforma y recortes, se produce una interrupción del proceso y un retraso en el reconocimiento de los derechos.

En ese mismo año la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia genera debates en torno al escaso desarrollo de la coordinación/integración sociosanitaria o su estructura competencial. En 2010, se inicia un proceso de recorte de los derechos establecidos en la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención

a las personas en situación de dependencia, que se amplía mediante el Real Decreto Ley 20/2012 reduciendo la capacidad de ejercicio de la autonomía personal. “Se priorizó la reducción del gasto en detrimento de los derechos inicialmente establecidos en la Ley de 2006” (Arriba et al., 2019:339).

La crisis económica también afectó a las leyes autonómicas de servicios sociales. Durante el periodo 2010-2016 se producen recortes en esta materia y modificaciones de leyes que les afectan. Con la aprobación de la Ley 40/2015 del Régimen Jurídico del Sector Público se incrementan los controles sobre los servicios sociales municipales modificando el reparto competencial “vulnerando el principio de proximidad al recentralizar competencias al Estado, CC. AA. y Diputaciones” (Blanco y Gomá, 2016; Arribas et al., 2019: 340). Esta ley también impulsa la privatización de las políticas sociales locales y la externalización de servicios.

El aumento de la demanda social una vez iniciada la crisis unido al descenso de la financiación cuando más se necesitaba, ha tensionado a las entidades pertenecientes al Tercer Sector de Acción Social, “ha abierto dentro de ellas un debate sobre el papel que les corresponde en un Estado de bienestar acechado por dudas sobre su sostenibilidad” (Arribas et al., 2019:328).

El Tercer Sector de Acción social en el Estado Español juega un papel fundamental “la acción del Estado se complementa con la de la sociedad a través sobre todo de las entidades de acción social” (Arribas et al., 2019:328). La experiencia de las entidades centradas en las personas en vez de los beneficios permite la complementariedad con la función social del Estado. El Tercer Sector de Acción Social tiene la capacidad de influir en las políticas sociales debido a “la acción dirigida a la defensa de los derechos en general y, en particular, de los derechos sociales” (Arribas et al., 2019:328).

“Hay una serie de líneas de actuación de los servicios sociales públicos que se encuentran infradesarrolladas y hasta muy recientemente no han recibido respuesta adecuada y generalizada. Entre otras se puede destacar personas sin hogar” (Arribas et al., 2019:340). Las organizaciones del Tercer Sector han tenido un gran protagonismo en la atención a las personas sin hogar esto es debido a que “la atención a las Personas sin Hogar es un ámbito en el que ha faltado un compromiso fuerte y estable por parte de algunos niveles de la Administración pública” (Rubio, 2017; Arribas et al., 2019:341).

La crisis sanitaria también está teniendo efectos perjudiciales sobre los servicios sociales. “El reto que tienen por delante los servicios sociales y la sociedad en general

es evitar que una situación de vulnerabilidad coyuntural pase a cronificarse” (INAP³⁷, 2021; Morcillo, 2021:180). Para ello las políticas sociales y la intervención tienen un papel fundamental.

La gobernanza durante la crisis del covid-19 se ha dividido en dos líneas de actuación. Por un lado el despliegue del diálogo social en base a acuerdos entre agentes económicos y gobierno central, de los acuerdos a los que se llegaron surge todo el desarrollo normativo de protección social y de empleo. “Se ha cumplido en gran medida el objetivo de adecuación a las necesidades de protección social, sobre todo en el nivel contributivo, también y progresivamente en el nivel no contributivo” (Rodríguez Cabrera et al., 2022: 355). Por otro lado, el papel de las entidades pertenecientes al Tercer Sector de Acción Social que junto con servicios sociales se han encargado de ayudas a la alimentación, acompañamiento y apoyo personal.

Las principales actuaciones que se han puesto en marcha para hacer frente a las consecuencias de la crisis sociosanitaria son reforzar los servicios sociales ante situaciones de emergencia. El Estado crea un fondo social extraordinario para financiar económicamente proyectos y contratos laborales que refuercen los servicios sociales centrados en dispositivos de teleasistencia domiciliaria, atención a personas sin hogar y adquisición de medidas de prevención en centros residenciales. “El Gobierno central y las Comunidades Autónomas consensuaron al inicio de la crisis la importancia de considerar los servicios sociales como servicios esenciales” (Morcillo, 2021:182). Por otro lado, se han llevado a cabo actuaciones relacionadas para garantizar la alimentación ya que “el covid-19 ha tenido efectos negativos en distintas dimensiones, pero sobre todo ha provocado inseguridad alimentaria y desnutrición (FAO³⁸, 2020; Morcillo, 2021:183). La pandemia ha puesto de manifiesto la necesidad de mejorar las prestaciones para que lleguen a los colectivos que más lo necesitan. Respecto a la atención a las personas sin hogar las medidas que se pusieron durante la pandemia no eran realistas para que pudiesen cumplirlas. Por eso, se llevaron a cabo actuaciones para que las personas sin hogar pudiesen cumplir con el confinamiento como habilitar dispositivos de alojamiento de urgencia en escuelas, albergues, viviendas municipales y equipamientos comunitarios de diversa índole. Estas medidas eran de carácter asistencialistas, suplían el problema de forma momentánea pero no suponían una mejora a largo plazo en la vida de las personas sin hogar. Es necesario un replanteamiento en la forma de intervenir y de atención social dirigida a este colectivo.

³⁷ Instituto Nacional de Administración Pública.

³⁸ Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura

Pese a la gran cantidad de políticas sociales llevadas a cabo no se ha sabido responder las demandas y como consecuencia han intentado cubrirlas el tercer sector de acción social. “Las entidades sociales que trabajan en el ámbito de la exclusión han planteado la necesidad de adoptar, desde el inicio de la crisis, medidas que protejan de los efectos de la crisis socioeconómica y sanitaria para que se siga salvaguardando a la población más vulnerable” (Morcillo, 2021: 187).

La Plataforma del Tercer Sector en marzo de 2020 crea un Comité de crisis desde el que seguir y evaluar las demandas sociales a consecuencia de la crisis del Covid-19. La Plataforma destaca la necesidad de aplicar medidas como un sistema estatal de rentas mínimas, también propone reforzar la Estrategia Nacional de Prevención y Lucha contra la Pobreza y la Exclusión Social 2019-2023 y la Estrategia Nacional contra la Pobreza Energética 2019-2024. “La Plataforma del Tercer Sector reclamó la necesidad de que la actividad de este sector fuera reconocida como un servicio esencial para la sociedad y, por tanto, garantizarla mediante una financiación sostenible” (Rodríguez Cabrera, 2022:357).

La participación del Tercer Sector en las políticas sociales ha sido reforzada con el Real Decreto-ley 33/2020, de 3 de noviembre, por el que se adoptan medidas urgentes de apoyo a entidades del Tercer Sector de Acción Social de ámbito estatal.

4.2 Políticas sociales de lucha contra el sinhogarismo.

4.2.1 Las políticas sociales de lucha con el sinhogarismo en Europa.

A partir de los años noventa, los corresponsales españoles del Observatorio Europeo del Sinhogarismo comienzan a emitir informes sobre la situación española haciendo hincapié en cuestiones como el mercado de vivienda, empleo, inmigración, salud, etc. En estos informes se confirma la ausencia de investigación sobre sinhogarismo en España, “se constata la casi total ausencia, en nuestro país, de una tradición investigadora centrada en políticas públicas dirigidas a personas sin hogar” (Rubio Martín, 2017:8).

A partir del siglo XXI, a diferencia de lo sucedido en España, en Europa el sinhogarismo adquiere un protagonismo sin precedentes. “La europeización del sinhogarismo fue desarrollado a través de una serie de actuaciones” (Rubio Martín, 2017:21). Las instituciones europeas establecen el marco de referencia para que los países establezcan las políticas sociales a nivel nacional. Por eso, el Consejo Europeo, la Comisión Europea, el Comité de Protección Social, el Parlamento Europeo, el Comité de las Regiones, el Comité Económico y Social Europeo y redes de organizaciones

sociales como FEANTSA, Eurocities y la Red Europea contra la Pobreza (EAPN) consiguieron grandes hitos para la lucha contra el sinhogarismo.

El art.3 del TUE encomienda a la Unión Europea luchar contra la exclusión social y promover la cohesión económica, social y territorial. Desde el art.19 del PEDS se dispone la necesidad de una vivienda social o una ayuda a la vivienda de buena calidad para los necesitados, el derecho a una asistencia adecuada y la protección frente al desalojo forzoso para las personas vulnerables así como un alojamiento y servicios adecuados para las personas sin hogar.

La ONU en sus objetivos 1 y 11 de Desarrollo Sostenible para 2030 exige acabar con la pobreza extrema incluida la falta de hogar y garantizar el acceso a una vivienda adecuada, segura y asequible.

A partir de la celebración del Año Europeo de Lucha contra la Pobreza y la Exclusión Social en 2010, FEANTSA puso en marcha la campaña para erradicar el sinhogarismo de calle. A raíz de la campaña el Parlamento Europeo realizó una declaración institucional en esta línea. La resolución de 16 de diciembre de 2010 y de 6 de septiembre de 2011 del Parlamento Europeo sobre las personas sin hogar y la necesidad de que los Estados miembros desarrollen estrategias nacionales con el apoyo de la Comisión Europea consigue que la Administración General del Estado español adopte el Plan Nacional de Acción para la Inclusión Social (en adelante PNAIN).

La comparación entre países es difícil debido a la delimitación del concepto que complica el análisis y estudio del fenómeno. “En países como el Reino Unido, Finlandia o Suecia la definición del colectivo es eminentemente legalista (Losa, 2005; Moreno Márquez, 2013: 481) mientras que en otros la definición tiene carácter sociológico.

A consecuencia de las resoluciones anteriormente citadas y la Conferencia Europea de Consenso sobre Sinhogarismo y Exclusión Residencial celebrada en Bruselas en diciembre de 2010, con el apoyo político y financiero de la presidencia Belga del Consejo de la Unión Europea, la Administración General del Estado difunde en 2011 un documento base para el desarrollo de una red local de atención a personas sin hogar a lo largo de todo el territorio español, pero “ese documento nunca se llegó a aplicar” (Rubio Martín, 2017:2022). Tras la resolución 013/2994 del Parlamento Europeo de 16 de enero de 2014 y la incorporación de una actuación para la elaboración de una estrategia nacional dentro del PNAIN 2013-2016, el Gobierno de España aprueba la Estrategia Nacional Integral para Personas Sin Hogar 2015-2020.

Para la construcción de un marco común para los planes y estrategias nacionales de sinhogarismo en la UE anunciadas por la Comisión y el Parlamento Europeo es necesario un modelo de coordinación y gobernanza común. Entre los diferentes países de Europa existe una enorme heterogeneidad respecto a la manera en la que se trabaja y los actores implicados en la actividad. “En Europa no existe un marco común para la elaboración de las estrategias, tampoco un consenso sobre el ministerio o departamento de los que dependen” (HOGAR SÍ, 2021:5).

“Las estrategias de lucha contra el sinhogarismo en Europa son muy dispares” (Marbán Gallego et al., 2020:7). La mayoría de países tienen estrategias a nivel municipal, regional o nacional, otros países incluyen medidas contra el sinhogarismo dentro de estrategias de política social más amplias como es el caso de Bulgaria, Croacia, Polonia, Rumanía, Albania, Macedonia del Norte y Serbia. Y existen otros países como Chipre, Estonia, Hungría, Letonia, Lituania, Malta, Eslovenia, Bosnia y Herzegovina, Montenegro y Kosovo que no tienen un enfoque específico contra el sinhogarismo. Entre los países con estrategias nacionales destacan dos elementos comunes. La participación de un amplio rango de grupos públicos y privados en el diseño de las estrategias y el creciente protagonismo del enfoque Housing First como eje vertebrados del apoyo a las personas sin hogar.

El Consejo en sus conclusiones sobre economía de bienestar de 26 de noviembre de 2019 sugiere a los Estados miembros y a la Comisión Europea deben seguir diseñando y aplicando medidas que reconozcan y aborden el problema de las personas sin hogar y promuevan el acceso a una vivienda asequible para todos. La resolución 2020/2802 del Parlamento europeo del 24 de noviembre de 2020 sobre la lucha contra las tasas de personas sin hogar en la UE y la resolución 2019/2187 del Parlamento Europeo de 21 de enero de 2021 sobre el acceso a una vivienda digna y asequible para todos, pide a la Comisión Europea que desarrolle una nueva iniciativa de coordinación política sobre las personas sin hogar. “La responsabilidad principal de la lucha contra el sinhogarismo corresponde a los Estados miembros y a sus autoridades regionales y locales” (Comisión Europea, 2021)

En la resolución del 21 de enero de 2021 el Parlamento Europeo, sobre acceso a la vivienda digna y asequible en el punto 19, reitera su llamamiento del 16 de enero de 2014 para que pongan fin a la criminalización de las personas sin hogar y en el punto

20 pide a la FRA un mayor seguimiento de los delitos de odio e incidentes motivados por la aporofobia, subraya que la pobreza y la falta de vivienda no son un delito.

“En el campo de la legislación contra la discriminación de carácter no penal no se reflejó que ningún país contemplara medidas contra la discriminación de las personas en situación de sinhogarismo en ella” (HOGAR SÍ, 2021:12). Lo cual puede estar relacionado con que existe una mención muy débil de la aporofobia como factor discriminatorio en la legislación europea. La Carta de Derechos de la UE en el art.2.1, regula el derecho a la no discriminación, en el que menciona el patrimonio lo que podría ser el elemento a partir del cual crear una legislación europea para luchar contra la discriminación por aporofobia.

Según los datos recogidos por FEANSTA (2020) un 70% más que hace una década carecen de hogar en Europa. “Finlandia es el único estado de Europa en el que en la última década se ha reducido el sinhogarismo” (HOGAR SÍ, 2021:25). Esto es debido a que es el único país que cuenta con presupuesto en su estrategia contra el sinhogarismo, las actuaciones se encuentran integradas en el sistema de provisión de la vivienda, disponen de un sistema de recogida de información y generación de conocimiento que se actualiza anualmente, cuentan con una cartera de servicios, estudios y contemplan una gran diversidad de colectivos adaptando la información y oferta a sus características. Basándose en la estrategia contra el Sinhogarismo llevada a cabo en Finlandia, la Comisión Europea propone implementar el modelo Housing First, a través de amplias políticas de vivienda asequibles que generen un parque de viviendas sociales disponibles para personas sin hogar, además de rentas mínimas que les permitan pagar sus alquileres

El Plan de Acción del PEDS prevé la puesta en marcha de una Plataforma Europea de Lucha contra el Sinhogarismo que apoye a los Estados miembros y las ciudades con el objetivo de dar solución al sinhogarismo. Cualquier marco común debe tener en cuenta la diferente arquitectura institucional de los estados miembros de la UE y debe apostar por la implicación de los departamentos de vivienda junto con los servicios sociales para obtener resultados exitosos. “Es necesario continuar avanzando en establecer un sistema de solución al sinhogarismo basado en vivienda” (HOGAR SÍ, 2021:26). Para ello es imprescindible garantizar la existencia de un parque de vivienda en alquiler que sea asequible y permita desarrollar medidas impulsadas tanto por actores públicos como privados.

En el compromiso social de Oporto, el Parlamento Europeo, la Presidencia portuguesa del Consejo, la Comisión Europea, los interlocutores sociales de la UE y la Plataforma Social han acogido con satisfacción el Plan de Acción del PEDS y han pedido a todos los agentes pertinentes que reúnan esfuerzos para desarrollar políticas públicas que refuercen la cohesión social, la lucha contra todas las formas de discriminación y promuevan la igualdad de oportunidades, en particular para las personas sin hogar.

La declaración de Oporto expresa el compromiso conjunto de los Estados miembros de la Unión Europea al más alto nivel político para reducir las desigualdades, luchar contra la exclusión social, hacer frente a la pobreza y los riesgos de exclusión social especialmente las personas sin hogar.

La Comisión Europea, en la declaración de Lisboa (2021), reconoce el sinhogarismo como una de las formas más extremas de exclusión social que afectan a la salud de las personas, su bienestar y su calidad de vida y consideran el fenómeno de las personas sin hogar afecta a todos los Estados miembros. Para abordar el problema es necesario comprender como se ven afectados los distintos grupos de las comunidades y la importancia de recoger datos fiables. Entre las complejas causas que originan el sinhogarismo se reconoce el aumento del coste de la vivienda, la insuficiencia del parque de vivienda social y ayudas a la vivienda, los bajos ingresos, la precariedad laboral, la pérdida de empleo, el envejecimiento y la desintegración familiar, la discriminación, los problemas de salud y la falta de preparación para salir de las instituciones.

Con la pandemia de COVID-19 ha aumentado la urgencia de una acción eficaz para resolver el problema del sinhogarismo. La Comisión Europea (2021) reconoce la evidencia de que para intervenir de forma eficaz es necesario un enfoque basado en la vivienda. La asequibilidad de la vivienda para los grupos vulnerables y la protección social para garantizar una vida digna es importante así como el papel de la economía social y los servicios sociales para abordar y prevenir el sinhogarismo.

Para el seguimiento de la intervención y la cartografía del sinhogarismo la Comisión Europea a través del Semestre Europeo y del Comité de Protección Social proporcionará una evaluación cuantitativa y cualitativa de los progresos realizados, apoyar el aprendizaje mutuo de buenas prácticas de lucha contra el sinhogarismo y seguir explorando la aplicación de los modelos existentes que han tenido éxito, promover el uso de la financiación de la UE para apoyar las medidas basadas en

políticas inclusivas destinadas a combatir el sinhogarismo y reforzar el trabajo analítico y la recopilación de datos con el fin de promover políticas e iniciativas basadas en pruebas para abordar el problema de las personas sin hogar, de acuerdo con el reglamento 019/1700 de 10 de octubre de 2019, por el que se establece un marco común para las estadísticas europeas relativas a las personas y los hogares, basado en datos a nivel individual recogidos a partir de muestras.

4.2.2 Políticas sociales de lucha contra el sinhogarismo en España

4.2.2.1 Recorrido de las políticas sociales de lucha contra el sinhogarismo.

En el inicio de la democracia, los recursos destinados a personas sin hogar dependían de la Iglesia Católica “el 72% de plazas en albergues y casi la totalidad de las plazas de comedores sociales” (Rubio Martín, 2017:11) mientras la Administración pública municipal se encargaba de la recogida forzosa de mendigos. La política social dirigida a las personas sin hogar se basaba en el control del espacio público y movilidad forzosa. “Una actuación eminentemente centrada en medidas represivas y de contención” (Rubio Martín, 2017:13).

Con la creación del Sistema Público de Servicios Sociales y la inclusión de las personas sin hogar en el mismo la problemática del sinhogarismo se trasladó del espacio del orden y la seguridad a lo social con la creación de las leyes autonómicas de servicios sociales, la Ley 7/1985 de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local y el Plan Concertado para el Desarrollo de Prestaciones Básicas de Servicios Sociales en Corporaciones Locales (1987). Pero todas estas medidas en ese momento no son capaces de garantizar una red básica de centros y recursos públicos para las personas sin hogar. El débil desarrollo de las políticas sociales y la falta de conexión con políticas sobre vivienda, sanidad, empleo, etc., provoca una falta de eficacia. “La falta de un compromiso fuerte y estable por parte de algunos niveles de la Administración pública han hecho que el sinhogarismo nunca llegue a ser considerado como un problema de interés y responsabilidad pública” (Rubio Martín, 2017:25).

En el caso del Plan Concertado para el Desarrollo de Prestaciones Básicas de Servicios Sociales en Corporaciones Locales (1987) se establece la creación de tres tipos de equipamientos básicos, entre los cuales están los albergues, sin embargo en 1988, según Rubio Martín (2018), solo 10 albergues recibieron financiación del mismo. “La insuficiente financiación del Plan se fue haciendo cada vez más evidente” (Rubio Martín, 2018:488).

En cuanto a la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local, de 2 de abril de 1985, no establece la obligatoriedad de mantener los albergues para transeúntes como si hacía el Decreto de 24 de junio de 1955 por el que se aprueba el texto articulado y refundido de las Leyes de Bases de Régimen Local, de 17 de julio de 1945 y de 3 de diciembre de 1953. Esta Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local, de 2 de abril de 1985, en su art.26.1.c, obliga a crear Servicios Sociales en los municipios con una población superior a 20000 habitantes. Como consecuencia, el sinhogarismo recayó únicamente en el ámbito de Servicios Sociales “sin que se le vinculara, por ejemplo, con otros como el de la vivienda, el empleo, la salud, etc., supuso probablemente su mayor hándicap” (Rubio Martín, 2017:14). Lo que conllevó que al abordar el sinhogarismo únicamente desde Servicios Sociales no se realizasen otro tipo de políticas públicas.

La única esfera administrativa capaz de crear políticas dirigidas a las personas sin hogar en esta etapa es el Ayuntamiento de Madrid a través del Plan Municipal de Atención al Transeúnte Indigente, en 1984, que entre sus objetivos se encontraba la responsabilización pública de la atención social a las personas sin hogar con la finalidad de que no fuese un simple asunto atendido por la Iglesia Católica y pasase a considerarse un problema social de interés público.

A partir de los años 90, el desempleo y la falta de cohesión social son los principales problemas de la Unión Europea y por ello se pone en marcha programas de lucha contra la pobreza.

En este contexto, la comunidad de Madrid implanta el Ingreso Madrileño de Integración (en adelante IMI), que es la primera medida política dirigida a las personas sin hogar. “Se atenderá a las personas sin hogar como un sector más dentro del Programa IMI, sin que el problema llegue a ser merecedor de un programa de actuación” (Rubio Martín, 2017:16). Para poder recibir esta prestación una de las medidas llevadas a cabo son la orden 1040/1992 que eximía al colectivo de “marginados sin hogar” de estar empadronado en la comunidad de Madrid, aunque si era preciso acreditar la residencia habitual mediante certificado expedido por las instituciones públicas o privadas que desarrollaran actividades sociales con el colectivo. “De esa manera, muchas personas sin hogar pudieron comenzar a recibir las prestaciones del IMI” (Rubio Martín, 2017:17).

Con la introducción del IMI en la comunidad de Madrid surgieron numerosas organizaciones sociales no confesionales que intervenían con personas sin hogar

(Asociación Realidades³⁹, 1992; Fundación Rais, 1998) que plantean nuevas formas de atender el sinhogarismo.

Uno de los problemas principales eran las escasas e inestables subvenciones públicas. “El asunto de las personas sin hogar no terminará de ser considerado como un problema público, merecedor de financiación garantizada y suficiente” (Rubio Martin, 2017:18). De hecho, al inicio del siglo XX, según Cabrero (2000), los fondos públicos solo cubrían el 54,59% de los presupuestos de la red de atención para las personas sin hogar en España. La dependencia de las subvenciones económicas supone problemas para las organizaciones sociales para tomar posiciones reivindicativas o en defensa de los derechos de las personas sin hogar. “Sólo las organizaciones sociales más grandes, como por ejemplo Cáritas, contarán con mayor independencia” (Rubio Martin, 2017:18).

Hasta finales de los noventa la Administración general del Estado no toma medidas respecto a las personas sin hogar justificado que los servicios sociales son una competencia atribuida a las Comunidades Autónomas. “La Administración General del Estado practicará de hecho una no-política para personas sin hogar basada esencialmente en delegar el problema en otros actores sociales” (Rubio Martin, 2017:18).

A partir del 2000, se produce un aumento en la diversificación de centros y servicios pero en otros aspectos no se produce apenas avances. En 2014, según Rubio Martin (2017), el 69,5% de los centros y servicios dirigidos a personas sin hogar son privados, aunque el 79,2% estaba financiado parcial o totalmente por la Administración Pública.

El informe “Configuración de una red local de atención a personas sin hogar integradas en el sistema público de servicios sociales, 100 argumentos y propuestas” encargado por el Ministerio de Sanidad, Política Social e Igualdad, afirmaba que las personas sin hogar es el ámbito menos desarrollado a lo largo del proceso de modernización de los Servicios Sociales. Eran destinatarios de los servicios sociales pero en la práctica no eran considerados un problema de interés público que afectase al bien común de los ciudadanos.

³⁹ Asociación que trabaja junto con personas sin hogar en la defensa y cumplimiento de sus derechos sociales, políticos y civiles.

A partir de la crisis económica de 2007, se produjo un importante impacto sobre el acceso a la vivienda y aumentaron los casos de exclusión habitacional. Como consecuencia, la administración central aprobó un conjunto de políticas y programas que respondían a la gravedad del riesgo de exclusión habitacional. Comienzan a aparecer las Rentas Mínimas de Inserción (RMI), desde entonces se continuarán concediendo subvenciones pero al mismo tiempo no existen recursos suficientes “se someterá a las organizaciones sociales a una inestabilidad y escasez de recursos límite” (Rubio Martín, 2017:20).

Aparte de las RMI, Rodríguez Cabrera et al., (2019) destaca cuatro políticas sociales creadas durante la crisis:

- El Fondo Social de Viviendas, creado en 2013 para ayudar a los colectivos más vulnerables que habían perdido sus casas por los desahucios. “Los propietarios desahuciados pueden permanecer en la vivienda que han perdido si pagan un alquiler” (Rodríguez Cabrera et al., 2019:8).
- La Ley 1/2013, de 14 de mayo, de medidas para reforzar la protección a los deudores hipotecarios, reestructuración de deuda y alquiler social. Esta medida surge como resultado de una iniciativa legislativa ciudadana y suspendió los desahucios por un periodo de dos años que posteriormente se amplió a cuatro en 2015 mediante la ley 25/2015, de 28 de julio, de mecanismo de segunda oportunidad, reducción de la carga financiera y otras medidas de orden social.
- El Real Decreto-ley 5/2017, de 17 de marzo, por el que se modifica el Real Decreto-ley 6/2012, de 9 de marzo, de medidas urgentes de protección de deudores hipotecarios sin recursos, y la Ley 1/2013, de 14 de mayo, de medidas para reforzar la protección a los deudores hipotecarios, reestructuración de deuda y alquiler social, que amplía el periodo de moratoria de los desahucios tras la ejecución hipotecaria hasta marzo de 2020, mejora el acceso al alquiler de vivienda durante el procedimiento de ejecución y amplía las condiciones económicas de protección, reestructuración de deuda y alquiler social para colectivos vulnerables.
- El Real Decreto 897/2017, de 6 de octubre, por el que se regula la figura del consumidor vulnerable, el bono social y otras medidas de protección para los consumidores domésticos de energía eléctrica, se crea con la finalidad de paliar las carencias materiales y los costes asociados a la vivienda.

La lucha contra el sinhogarismo y la exclusión residencial llevada a cabo por el Tercer Sector de Acción Social con entidades como Fundación Rais, Cáritas, Faciam o la PAH

favorecieron la aprobación de programas y medidas para hacer frente a la exclusión de la vivienda con la creación del Fondo de Vivienda Social de 2013, la Ley 1/2013, de 14 de mayo, de medidas para reforzar la protección a los deudores hipotecarios, reestructuración de deuda y alquiler social, el Real Decreto 897/2017, de 6 de octubre, por el que se regula la figura del consumidor vulnerable, el bono social y otras medidas de protección para los consumidores domésticos de energía eléctrica con la finalidad de paliar las privaciones materiales y los costes asociados a la vivienda. Todas estas medidas son dirigidas a aliviar situaciones de exclusión social que exigían una respuesta urgente sobre todo las relacionadas con la pérdida de la vivienda que puede derivar en una situación de sinhogarismo.

Entre los PNAIN realizados entre 2001 y 2010 se considera a las personas sin hogar como el caso paradigmático de la situación de exclusión social. “Este problema ocupaba el último lugar, con el 0,10% de los fondos” (Rubio Martín, 2017:21). Además, las organizaciones sociales manifestaban que estos planes no proporcionaban un marco integral para abordar la situación de las personas sin hogar, “aparecen medidas inconexas, con muy diferente rango de importancia, sin definir claramente quién es el responsable último de desarrollarlas y con un escasísimo presupuesto de 0,90 € por persona y día” (Cáritas, 2004; Rubio Martín, 2017:21). Como consecuencia del descontento las organizaciones sociales que intervienen con personas sin hogar demandan planes específicos dirigidos a reducir el sinhogarismo en España.

El PNAIN 2013-2015 contemplaba acciones para afrontar problemas asociados a la vivienda en los que se incluía el sinhogarismo. También el Plan Integral de Apoyo a las Familias 2015-2017 incluye el desarrollo de medidas de apoyo para el acceso a una vivienda digna adaptada a las necesidades de cada familia, potenciando la erradicación de la vivienda deficiente y protegiendo a las personas hipotecadas con responsabilidades familiares. “Este doble marco institucional servía de referencia a las Comunidades Autónomas y Ayuntamientos que son los que tienen competencias exclusivas en políticas de vivienda y de lucha contra la exclusión social” (Marbán Gallego et al., 2020:10).

“La pandemia ha aumentado el número de personas en situaciones vinculadas al sinhogarismo” (Fernández Maíllo, 2021:2). Esto sucede debido al bloqueo producido durante la pandemia que impide la incorporación y la participación social que tiene que ver con la imposibilidad, la paralización y los cambios de procedimientos para utilizar recursos en los que la población sin hogar tienden a apoyarse. Y también por el deterioro

de los sectores más excluidos de la sociedad que arrastran a las personas e situación de sinhogarismo incrementando los problemas y dificultades a las que tienen que hacer frente.

Actualmente, todavía no se ha conseguido efectuar el diseño de una política integral de erradicación del sinhogarismo, y no solo mera gestión, que tenga como base la consideración de las causas estructurales del problema, para poder prevenirlo, así como garantizar el acceso a los derechos sociales básicos que corresponden a todas las personas como vivienda digna, salud, educación, garantía de rentas, empleo, etc. “Las personas sin hogar son ante todo ciudadanos y ciudadanas que, independientemente de su situación, han de tener los mismos derechos y obligaciones que el resto” (Rubio Martín, 2018:484).

4.2.2.2 Estrategias Nacionales de lucha contra el sinhogarismo.

Las recomendaciones del Parlamento Europeo y las persistentes demandas del Tercer Sector de Acción Social hacen que el gobierno promueva el desarrollo de dos estrategias. Así aparece en el Informe Conjunto sobre Protección Social e Inclusión Social del 2010 de la Comisión Europea, en la Conferencia Europea sobre Sinhogarismo celebrada en diciembre de 2010 en Bruselas, las Resoluciones del Parlamento Europeo de septiembre de 2011 y enero de 2014 en el Paquete de Inversión Social de la UE creado por la Comisión Europea en 2013, en el principio 19 del PEDS que reconoce el derecho a la vivienda y a la atención de las personas sin hogar y de las personas vulnerables para promover su inclusión social.

Las dos estrategias creadas por la Administración central son una general para el acceso a la vivienda y otra específica dirigida a combatir el sinhogarismo. Sin embargo, entre estas dos medidas no existe interrelación, hay una ausencia de metodología común para el diagnóstico del sinhogarismo, poca implicación de los departamentos de vivienda y sanidad en la lucha contra el sinhogarismo y las estrategias sociolaborales no se adaptan a las circunstancias de la población sin hogar.

La estrategia nacional de acceso a la vivienda se recoge en el Plan de Vivienda 2018-2021. Este plan incluye planes de apoyo a la vivienda en alquiler, ayudas de rehabilitación y renovación urbana, pretende facilitar el acceso a la vivienda a los colectivos más vulnerables y reactivar el empleo en el sector de la construcción. Estos objetivos ya se encontraban en el Plan de Vivienda 2013-2016 pero no se pusieron en práctica. Entre los programas de este plan se encuentran las ayudas al alquiler, las

ayudas a los hogares en situación de desalojo forzoso de su vivienda habitual y las ayudas a los jóvenes consistentes en prestaciones económicas y cantidades en función de las diferentes necesidades de vivienda. En cuanto a las ayudas al alquiler, se prevén subvenciones de hasta el 40% de la renta mensual para hogares con bajos ingresos con importes de entre 600 y 900 euros al mes durante un periodo de tres años. La ayuda a los hogares con bajos ingresos que sufren un desalojo forzoso se basa en el acceso al fondo estatal de vivienda.

La Estrategia Nacional Integral para las personas sin hogar (en adelante ENIPSH) 2015-2020 (2015-2020) es el principal instrumento de lucha contra el sinhogarismo a nivel estatal y está vinculado a las categorías ETHOS de FEANTSA.

La ENIPSH es parte del Plan Nacional de Inclusión 2013-2016, “se considera un elemento central del sistema de servicios sociales y se desarrolló como una iniciativa parlamentaria en la que el Tercer Sector de Acción Social desempeñó un papel importante” (Rodríguez Cabrero, 2019:10). El 21 de septiembre de 2017, las Cortes Generales aprobaron una “proposición no de ley” para impulsar el desarrollo de la estrategia aprobada en 2015. Esta propuesta consistía en aprobar el Plan de Acción Integral para las personas sin hogar en colaboración con las comunidades autónomas, los gobiernos locales y el Tercer Sector de Acción Social, pero finalmente esta propuesta no se puso en marcha.

La ENIPSH 2015- 2019 se basa en tres principios que son: aplicar el Housing First, la atención integral dirigida a las personas sin hogar incluyendo empleo, educación y sanidad y ofrecer servicios de apoyo cuya prestación depende de las Comunidades Autónomas y de los gobiernos locales.

La estrategia no se ha aplicado, por lo que se ha perdido la oportunidad de contar con una política nacional. Pero ha servido como guía para País Vasco, Madrid, Barcelona, Zaragoza y las Palmas de Gran Canarias que han desarrollado sus propios planes y estrategias para personas sin hogar. Todos ellos con un denominador común: orientados al enfoque de la vivienda e incluyendo la perspectiva de género, aunque con carencias ya que no informan sobre los indicadores de seguimiento y evaluación ni sobre la inversión financiera prevista para la implementación del Housing First.

En marzo de 2019 se aprueba la Estrategia Nacional de Prevención y Lucha contra la Pobreza y la Exclusión Social 2019-2023 que sustituye el Plan Nacional de Inclusión

Social 2013-2016 como marco institucional de lucha contra la exclusión social. En esta nueva estrategia se incluye a las personas sin hogar como grupo vulnerable y con un carácter prioritario en las actuaciones en materia de vivienda. Se propone articular una política de prevención y lucha contra el sinhogarismo con el fin de que las personas sin hogar restauren su proyecto de vida y se reincorporen a la sociedad. Sin embargo, la falta de financiación concreta y la ausencia de vinculación entre las medidas de garantía de ingresos y las garantías de acceso a la vivienda exigen cautela sobre el impacto en el sinhogarismo.

España está actualmente desarrollando un nuevo Plan de Acción Nacional para combatir el sinhogarismo. El nuevo Plan de Acción Nacional incorpora un nuevo marco estratégico que tiene que ver con la adopción de un enfoque basado en los derechos como pilar superando el enfoque tradicional de asistencia y gestión de emergencias.

La ENIPSH 2023-2027 tiene en cuenta las recomendaciones europeas, el PEDS y la Agenda 2030. El objetivo es avanzar mediante una respuesta estructural al sinhogarismo. Se pretende superar los déficits y abordar los retos identificados en la evaluación. Se diseña una metodología común en los recuentos nocturnos en 2021, en colaboración con las regiones, los ayuntamientos y el tercer sector para mejorar el conocimiento de la situación de las personas sin hogar.

Para la nueva ENIPSH 2023-2027 es necesario apoyo financiero, mejorar la coordinación entre la administración central, autonómica y local, mejorar la coordinación de los departamentos de vivienda, sanidad y servicios sociales para conseguir resultados eficaces en la integración social de la población sin hogar, reforzar la cooperación del Tercer Sector de Acción Social y potenciar el empleo de las personas sin hogar.

5. CONCLUSIONES

Una vez analizada la situación socio-jurídica de las personas sin hogar puede concluirse que:

- Primera: Existe una fractura social independientemente del ciclo económico, parte de la población es más vulnerable y sus condiciones de vida son peores debido al carácter estructural y persistente de la exclusión social. Se observa en las diferentes dimensiones (empleo, salud, vivienda, etc.). Es necesario modificar el mercado de empleo pero también, el acceso a la vivienda, el sistema de protección social, repensar los programas de inclusión social y adaptar el funcionamiento de los servicios sociales y empleo a los procesos de desempleo y a la precariedad laboral.

La presencia de mayores niveles de dificultades en diferentes dimensiones, así como la persistencia de las dificultades aumenta la distancia entre la población en exclusión y la población incluida. La forma en la que se relacionan las distintas dimensiones puede conllevar el aumento de la vulnerabilidad, por ejemplo, el desempleo prolongado en el tiempo conlleva la falta de ingresos y dificulta el acceso a la vivienda, o una discapacidad o problema de salud impide o complica el acceso al mercado de trabajo. Las problemáticas son complejas y diferentes. Para poder dar respuesta a la exclusión social es necesario políticas de empleo que vayan acompañadas de políticas de vivienda, garantía de ingresos y recursos y prestaciones en función de las necesidades de cada persona. De nada sirve actuar desde una única dimensión.

- Segunda: Las personas sin hogar sufren exclusión social severa pero no tienen un perfil determinado ni por su pertenencia, ni por la edad, ni el género, etc. Son un grupo que sufre la exclusión social desde todas las dimensiones con gran intensidad ya que se encuentran excluidas del mercado de trabajo, tienen problemas en el acceso a la salud, las políticas dirigidas a ellos no son efectivas ni responden a sus necesidades, no participan en la sociedad, son excluidas y criminalizadas y en especial, tienen una gran dificultad en el acceso a la vivienda. Se convierten en un grupo invisible y vulnerable ante cualquier situación, tanto social como jurídica. Por tanto, el sinhogarismo constituye la forma más grave de exclusión social.
- Tercera: Tanto la falta de vivienda como la falta de condiciones de habitabilidad implican la incapacidad para participar en la vida social. Por esta razón el

sinhogarismo no debe contemplar únicamente a las personas sin techo sino a todas las categorías que aparecen en la tipología ETHOS. Es necesario políticas de vivienda que configuren la vivienda como elemento esencial para la inclusión social para dar una respuesta eficaz y efectiva al sinhogarismo en todas sus formas.

- Cuarta: El análisis de la evolución de la exclusión residencial permite deducir que encuentra su origen en los cambios del mercado de vivienda, en la estructura socioeconómica, en el mercado de trabajo y los niveles de cobertura del Estado de Bienestar. Es necesario de intervención pública para mantener el acceso a la vivienda y aumentar el parque de vivienda pública.

- Quinta: La pobreza energética es una forma de exclusión residencial. La Constitución Española no hace referencia a la energía pero si hace referencia a la defensa de los consumidores y reconoce el derecho a gozar de una vivienda digna y adecuada. La legislación en materia de pobreza energética no es suficiente porque no se llevan a cabo medidas para regular el precio de la energía, se incumplen directivas de la Unión Europea y de Gas y el control del Sector Eléctrico es superficial. Además, la Estrategia Nacional contra la Pobreza Energética 2019-2025 tampoco soluciona el problema de la pobreza energética ya que no contiene objetivos transformadores. La legislación en materia de pobreza energética se basa en medidas paliativas que no cumplen con el objetivo de acabar con la pobreza energética.

Ante la pobreza energética se necesita aumentar la regulación en seguridad de suministros que obligue al Estado a regular el mercado eléctrico y garantice energía a todos los consumidores. Para así, hacer frente al mercado energético y reconocer el derecho universal a la energía en relación al derecho a la vivienda ya que una vivienda sin energía es inadecuada y perpetúa la exclusión residencial.

- Sexta: Partiendo del reconocimiento del derecho a la vivienda como un derecho subjetivo, específico e interdependiente del resto, se deben poner recursos que lo hagan efectivo.

A nivel internacional, se reconoce el derecho a la vivienda, así se demuestra mediante un desarrollo jurídico extenso. Pero a nivel nacional, el derecho a la vivienda actualmente no es considerado un derecho fundamental, se configura únicamente como un principio rector de la política social en el art.47 CE. Como

consecuencia, las medidas de fomento del acceso y mantenimiento de la vivienda son limitadas por el art.33 CE sobre el derecho a la propiedad privada que entra en conflicto con la función social de la vivienda.

En España, el acceso a la vivienda queda comprometido por la normativa hipotecaria. La normativa de desarrollo del art.47CE es insuficiente ante los problemas vinculados a la carencia de una vivienda.

- Séptima: La concepción del derecho a la vivienda a nivel nacional como un principio rector ha afectado negativamente a la trayectoria del sinhogarismo y a sufrir vulnerabilidad social y jurídica. La disponibilidad de vivienda asequible y la seguridad en el alojamiento determinan la trayectoria de las personas sin hogar. Sin políticas de vivienda dirigidas a los grupos vulnerables no es posible acabar con el sinhogarismo.

Sin la concepción del derecho subjetivo a la vivienda y sin un trabajo mutuo entre las políticas sociales y los servicios sociales las personas sin hogar se encuentran ya no solo con barreras estructurales sino también con el aumento de la vulnerabilidad social y jurídica.

Ante este panorama, desde la dimensión de la vivienda, el modelo Housing First es la solución del sinhogarismo y a diferencia del modelo tradicional no obliga a cumplir ciertos objetivos para conseguir una vivienda, sino que es el primer paso a partir de cual desarrollar un proyecto personal de vida.

- Octava: Para dar una respuesta eficaz a las necesidades de las personas sin hogar es necesario teorizar y conocer adecuadamente la situación actual de las personas sin hogar. Se debe definir a las personas sin hogar desde el paradigma de la exclusión social, lo cual hace referencia a que las causas del sinhogarismo no son resultado de condiciones particulares, sino que depende de factores estructurales que determinan las condiciones de la persona. El problema del sinhogarismo afecta a tantas dimensiones que no puede solucionarse únicamente desde Servicios Sociales.

Sin tener en cuenta el paradigma de la exclusión social el resultado de las actuaciones son la carencia de servicios adecuados y coordinados para cubrir las peticiones o necesidades de atención y mecanismos de asignación de ayuda inadecuados que provoca la perpetuación de la situación.

La explicación al sinhogarismo debe abordar el marco estructural en el que se produce ya que el sinhogarismo es consecuencia de las decisiones políticas y económicas que se toman.

- Novena: Las personas sin hogar son un grupo cuyos derechos humanos se encuentran vulnerados. No conforman un colectivo porque no existe un sentimiento de pertenencia, la única característica común es la privación de derechos. No sufren únicamente la ausencia de hogar sino también sufren una marginalización sistemática, siendo discriminados y estigmatizados.
Se debe abordar el sinhogarismo, mediante la adopción e implementación de estrategias orientadas a los derechos humanos a través de objetivos y plazos temporales y definir las responsabilidades en todos los niveles de gobernanza. La vulnerabilidad sufrida por las personas sin hogar en las distintas áreas es consecuencia de la incapacidad del Estado para proteger y asegurar los derechos humanos.

- Décima: El sinhogarismo se atiende únicamente desde servicios sociales, desde la administración municipal y el tercer sector de acción social sin apenas conexión con políticas de otras materias y los dispositivos de atención al colectivo se encuentran en la red de recursos de servicios sociales.
El modelo de atención al colectivo tiene que cambiar. Se debe crear un modelo inclusivo y coordinado que garantice los derechos de las personas sin hogar para responder a las demandas planteadas. Hasta que no se produzca un cambio en la oferta residencial o un aumento de la cuantía de las prestaciones económicas el acceso a la vivienda para las personas sin hogar es inviable.
Las obligaciones que debe cumplir el estado con respecto a las personas sin hogar deben ir encaminadas a aplicar estrategias para eliminar la falta de hogar, prohibir la discriminación y estigmatización de las personas sin hogar, asegurar el acceso a los recursos legales y regular actividades para erradicar el sinhogarismo.

- Undécima: Existen prácticas criminalizadoras como leyes, políticas, etc., que difunden el estereotipo de que las personas sin hogar son peligrosas. Como consecuencia, una de las tendencias son las leyes antihomeless o los proyectos de reconversión urbana. De estas políticas públicas de seguridad y convivencia ciudadana derivan los delitos de odio contra las personas sin hogar.
Estos delitos de odio suponen la vulneración del derecho fundamental a la integridad física y moral, así como el derecho a la igualdad y no ser tratado de manera discriminatoria, supone daños emocionales, psicológicos y físicos y

entraña un impacto estructural y cultural sobre el grupo de personas sin hogar que se identifican como vulnerables.

Es necesario que el código penal recoja los comportamientos aporofóbicos así como las conductas intolerantes. Es imprescindible un sistema que responda de manera integral reconociendo el daño causado a la víctima, además que el reconocimiento explícito en la ley dota de un valor simbólico que refleja el rechazo a la intolerancia.

- Duodécima: Las políticas sociales dirigidas a las personas sin hogar son pocas y de baja calidad. La situación actual se caracteriza por la falta de un diseño de política integral de erradicación de sinhogarismo basada en las causas estructurales. Solo existen políticas de gestión que no consiguen dar solución a la vulnerabilidad socio-jurídica de las personas sin hogar.

Se debe crear una estrategia a nivel nacional de intervención que contemple también la prevención. El objetivo principal debe de ser garantizar los derechos de las personas sin hogar cubriendo todas las dimensiones en las que sus derechos son vulnerados y no centrarse únicamente en sacar a la persona de la calle. Para ello es importante implementar de una dotación presupuestaria a la estrategia, ejecutar el modelo Housing First, aumentar el parque de vivienda pública, intervenir desde distintas áreas y realizar una evaluación de los resultados obtenidos.

6. BIBLIOGRAFÍA

Fuentes bibliográficas:

- AGULLES MARTOS, JM., “Las personas sin hogar y la exclusión residencial ¿hacia un cambio de paradigma?” Cuadernos de Trabajo Social, 32, 2019, Pp. 265- 277.
- ARRIBA GONZÁLEZ DE DURANA, A., RODRÍGUEZ CABRERO, G., “El papel de las políticas sociales en la salida de la crisis” en FERNÁNDEZ MAÍLLO, G. (Coord.) Informes sobre exclusión y desarrollo social en España. Madrid: Fundación Foessa, 2019, Pp. 305-388.
- ARRONDO SEGOVIA, M., BOSCH MEDA, J., “La exclusión residencial en España” VIII Informe Foessa, 3.3, 2019, Pp. 2- 30.
- AYALA CAÑÓN, L., JURADO, A., PEREZ MAYO, J., “El impacto de la pandemia sobre la desigualdad” en AYALA CAÑÓN, L. (Coord.) Evolución de la Cohesión Social y consecuencias de la Covid-19 en España. Madrid. Fundación Foessa, 2022, Pp. 99-112.
- AYALA CAÑÓN, L., NAVARRO RUIZ, C., OLEA FERRERAS S., “Evolución de las necesidades de vivienda y de la exclusión residencial. Impacto y limitaciones de las medidas de emergencia durante la pandemia” en AYALA CAÑÓN, L., LAPARRA NAVARRO, M., RODRIGUEZ CABRERO, G., (Coord.) “Evolución de la Cohesión Social y consecuencias de la covid-19 en España” Fundación Foessa, Madrid, 2022, 491- 515.
- AYALA CAÑÓN, L., PEREZ., B., “La evolución de la exclusión en España” [en FERNÁNDEZ MAÍLLO, G. \(Coord.\) Informes sobre exclusión y desarrollo social en España. Madrid: Fundación Foessa, 2019, Pp. 207-299.](#)
- BACHILLER, S., “Significados del espacio público y exclusión de las personas sin hogar como un proceso de movilidad forzada” Revista Española de Investigaciones Sociológicas, nº128, 2009, p.125-137.
- BRÄNDLE SEÑAN, G., GARCIA LUQUE, O., “Análisis y medición de la exclusión residencial” en HERNANDEZ PEDREÑO, M. (Coord.), Vivienda y exclusión residencial. Murcia, Universidad de Murcia, 2013, Pp. 139-169.

- CAMACHO, J., DÍAZ. F., GADEA, M.E., GINÉ, X., LOURÉS, M.L. “Derecho a la vivienda y cambio social: la Plataforma de Afectados por la Hipoteca de Madrid”, en SUBIRATS, J., GARCÍA, A. García, Innovación social y políticas urbanas en España. Experiencias significativas en las grandes ciudades. Barcelona: Icaria, 2015, Pp. 113- 119.
- CARAVANTES LÓPEZ DE LERMA, G.M., ROMERO GONZÁLEZ, J. “Vivienda pública y estado de bienestar en España: balance y estado de la cuestión en la época del COVID-19”. Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles, 91, 2021, Pp. 1-41.
- DEL GUAYO CASTIELLO, I., “Concepto, contenidos y principios del derecho a la energía”. Revista de Administración Pública, 212, 2020, 309-346.
- DE LA FUENTE ROLDÁN. I.N., SANCHEZ MORENO, E., “Gran recesión y sinhogarismo: trayectorias de exclusión social en la ciudad de Madrid” en PASTOR SELLER, E., LOPES DE SILVA, E.J. (Coord.), Minorias no Brasil e na Espanha: atores, desafios e políticas. Brasil: UFPB, 2020, Pp. 169-184.
- DE LORENZO GARCÍA, R. “La declaración del estado de alarma y su impacto en algunos colectivos o grupos vulnerables” Anales de Derecho y Discapacidad, 5, 2020, 11-36.
- FACIAM (2020). “Ingreso Mínimo Vital y su papel en la prevención y abordaje del sinhogarismo”. Disponible en: <https://faciam.org/wp-content/uploads/2020/07/Conclusiones-Webinar-IMV-sinhogarismo.pdf>
- FARHA, L., “Sinhogarismo: Crisis de derechos humano” Barcelona Societat Revista de Investigación y Análisis Social, 2016, Pp. 1-8.
- FERNÁNDEZ EVANGELISTA, G., “La vivienda social y las personas sin hogar en la investigación social” en FERNÁNDEZ EVANGELISTA, G., El acceso a la Vivienda Social de las Personas sin Hogar. Tesis Doctoral, Universidad Autónoma de Barcelona, 2016, Pp. 9-53.
- FERNÁNDEZ EVANGELISTA, G., “La vivienda social y las personas sin hogar en la investigación social” en FERNÁNDEZ EVANGELISTA, G., El acceso a la

- Vivienda Social de las Personas sin Hogar. Tesis Doctoral, Universidad Autónoma de Barcelona, 2016, Pp. 55-100.
- FERNÁNDEZ EVANGELISTA, G., “Sinhogarismo y vivienda social en España” en FERNÁNDEZ EVANGELISTA, G. El acceso a la vivienda social de las personas sin hogar. Tesis Doctoral, Universidad Autónoma de Barcelona, 2016, 255-296.
 - FERNÁNDEZ JURADO, Y., RAMOS LLANOS, A.J. “Gasto público en protección social en España en periodo de crisis económica internacional” Revista cuatrimestral de las Facultades de Derecho y Ciencias Económicas y Empresariales, nº 80, 2010, 13- 51.
 - FERNÁNDEZ MAILLO, G., “Tendencias del sinhogarismo en la España de la postpandemia” FACIAM, Madrid, 2021, 1- 4.
 - FUNDACION FOESSA., (2018) “Exclusión estructural e Integración Social”. Recuperado de: <https://www.caritas.es/producto/exclusion-estructural-e-integracion-social/>
 - FUNDACIÓN RAIS (2015) “Muchas preguntas. Algunas respuestas. Los delitos de odio contra Personas Sin Hogar. Recuperado de: <http://hatento.org/aporofobia/>
 - GARCIA LUQUE, O., HERNANDEZ PEDREÑO, M., MANZANERA ROMÁN, S., “Desigualdad regional y políticas sociales” VIII Congreso Red Española de Política, 2022, 813-833.
 - GARCÍA TERUEL, R.M., NASARRE AZNAR, S. “Quince años sin solución para la vivienda. La innovación legal y la ciencia de datos en política de vivienda” en Revista crítica de Derecho Inmobiliario, nº789, 2022, pp.183-223.
 - GÓMEZ GÓMEZ, P. “Exclusión y Sinhogarismo. “Un fenómeno global” Alimara, nº60, 2019, Pp. 1-18.
 - GÓMEZ JIMÉNEZ, M.L. “Régimen jurídico de la vivienda en España un breve apunte: ¿Existe un derecho a la vivienda?” En GÓMEZ JIMÉNEZ, ML., VARGAS YAÑEZ, A.J., ARREDONDO QUIJADA, R., PALMA GARCÍA, M.O. “Vivienda:

entre el derecho y la utopía” Colegio Profesional de Trabajo Social de Málaga, Málaga, 2018, 6-53.

- HERNANDEZ PEDREÑO, M., “Exclusión residencial” en HERNANDEZ PEDREÑO, M. (Coord.), Vivienda y exclusión residencial. Murcia, Universidad de Murcia, 2013, Pp. 109-138.
- HOGAR SÍ (2018): RAIS lamenta que el Gobierno haya descartado la incorporación de medidas específicas para erradicar el sinhogarismo en el Plan de Vivienda. Consultado en: <https://hogarsi.org/plan-estatal-vivienda/>
- HOGAR SÍ (2021): Denuncias y judicialización de los delitos de odio: Un laberinto para las víctimas en situación de sinhogarismo. Recuperado de: <https://hogarsi.org/publicaciones/>
- HOGAR SÍ (2021): Ingreso Mínimo Vital y Sinhogarismo. ¿Una protección estructural para toda la sociedad? Recuperado de: <https://hogarsi.org/publicaciones/>
- LAMBEA LLOP, N., “Sinhogarismo y exclusión residencial en tiempos de alarma” Housing: Revista de la Cátedra de Vivienda de la Universidad Rovira i Virgili, nº13, 2020, Pp. 44-47.
- LÓPEZ MOYA, D.F. “Las políticas públicas como garantía de los derechos fundamentales” Revista Sociedad y Tecnología, 4, 2021, 44-60.
- MARBÁN GALLEGO, V., RODRIGUEZ CABREROG., “Las políticas sociales de lucha contra el sinhogarismo en la Unión Europea y España: alcance, efectividad y principales limitaciones y prioridades” Zerbitzuan, 72, 2020, 5-18.
- MORCILLO MARTINEZ, J.M. “Exclusión social, pandemia y políticas sociales en España: un análisis desde el Trabajo Social” Departamento de Trabajo Social, Facultad de Ciencias Humanas, Universidad Nacional de Colombia, 24, 2021, 169-191.
- MORENO MÁRQUEZ, G., “El impacto de la crisis en las personas sin hogar: rupturas y continuidades en un contexto de cambio. El caso de Bizkaia”. Cuadernos de Trabajo Social, 26, 2013, 479-488.

- MATAMALA ZAMARRO, E. "Aportaciones teóricas en el estudio de la exclusión residencial y conceptualización del sinhogarismo" en MATAMALA ZAMARRO, E., Sinhogarismo de larga duración: Trayectorias vitales e intervención institucional. Investigación aplicada en la ciudad de Valencia, Tesis Doctoral. Universidad de Valencia, 2019, Pp. 19-111.
- MATAMALA ZAMARRO, E. "Procesos de sinhogarismo" en MATAMALA ZAMARRO, E., Sinhogarismo de larga duración: Trayectorias vitales e intervención institucional. Investigación aplicada en la ciudad de Valencia, Tesis Doctoral. Universidad de Valencia, 2019, Pp. 149-380.
- MATAMALA ZAMARRO, E. "Evolución poblacional y respuestas institucionales" en MATAMALA ZAMARRO, E., Sinhogarismo de larga duración: Trayectorias vitales e intervención institucional. Investigación aplicada en la ciudad de Valencia, Tesis Doctoral. Universidad de Valencia, 2019, Pp. 391-495.
- MATAMALA ZAMARRO, E. "Conclusiones" en MATAMALA ZAMARRO, E., Sinhogarismo de larga duración: Trayectorias vitales e intervención institucional. Investigación aplicada en la ciudad de Valencia, Tesis Doctoral. Universidad de Valencia, 2019, Pp. 515-543.
- MORALES YAGO, F.J., "Exclusión residencial, un fenómeno creciente en la ciudad de Murcia (España). Consecuencias sobre el espacio urbano" en OLIVERO GUIDOBONO, S., MARTINEZ GONZÁLEZ, A.J. (Coord.) Identidades, segregación, vulnerabilidad. ¿Hacia la construcción de sociedades inclusivas? Un reto multidisciplinar. Madrid: Dykinson, 2021, Pp. 1021-1048.
- NOVOA, A.M., BOSCH, J., DIAZ, F., MALMUSI, D., "El impacto de la crisis en la relación entre vivienda y salud. Políticas de buenas prácticas para reducir las desigualdades en salud asociadas con las condiciones de vivienda" Gac Sanit, 28(S1), 2014, Pp. 44-50.
- OLAZ CAPITÁN, A., FERNÁNDEZ CASADO, A.B., "Políticas de Vivienda en España y la Región de Murcia" en HERNANDEZ PEDREÑO, M. (Coord.), Vivienda y exclusión residencial. Murcia, Universidad de Murcia, 2013, Pp. 59-78.

- OLAZ CAPITÁN, A., FERNÁNDEZ CASADO, A.B., “El mercado de la vivienda en España y la Región de Murcia” en HERNANDEZ PEDREÑO, M. (Coord.), Vivienda y exclusión residencial. Murcia, Universidad de Murcia, 2013, Pp. 79-106.
- PALEO, N., QUINTÍA, A., “Las políticas de vivienda desde una perspectiva multinivel: un análisis comparado de la legislación autonómica” en PALEO, N., NOGUEIRA, A., (Coord.) Políticas y derecho a la vivienda: gente sin casa y casas sin gente. Valencia: Tirant lo Blanch. 2020. Pp. 309-349.
- PUENTE, P. “Sinhogarismo y derechos humanos. Las personas en situación de sin hogar como colectivo vulnerable. En Marcos del Cano, AM. (Ed). En Tiempos de vulnerabilidad: Reflexión desde los derechos humanos, 2022, Pp. 163-177. Madrid: Dykinson.
- RODRIGUEZ CABRERA, G., ARRIBA GONZALEZ, A., “Políticas de protección social y de lucha contra la exclusión laboral y social durante la crisis de la COVID-19” ” en AYALA CAÑON, L., LAPARRA NAVARRO, M., RODRIGUEZ CABRERO, G., (Coord.) “Evolución de la Cohesión Social y consecuencias de la covid-19 en España” Fundación Foessa, Madrid, 2022, 345-393.
- RODRÍGUEZ CABRERA, G., MARBÁN GALLEGO, V., ARRIBA GONZALEZ DE DURANA, A., MONTSERRAT CODORNIU., J., “Informe temático de la Red Europea de Política Social sobre las estrategias nacionales de lucha contra el sinhogarismo y la exclusión residencial. España” Red Europea de Política Social, Bruselas: Comisión Europea, 2019, 1-25.
- RUBIO MARTIN, M.J. “Limitaciones y necesidades de una política pública para personas sin hogar” Sistema 248, 2017, 1-27.
- RUBIO MARTÍN, M.J. “De aquellos barro, estos lodos. Un intento fallido de responsabilidad pública: las personas sin hogar”. Cuadernos de Trabajo Social, 31, 2018, 479-492.
- RUIZ VILLAFRANCA, R., SORIANO SEGOVIA, Y., FRESNO GRACÍA, J.M. “La crisis de la Covid-19 aumenta los procesos de exclusión social” en CAÑON, L. (Coord.) Evolución de la Cohesión Social y consecuencias de la Covid-19 en España. Madrid. Fundación Foessa, 2022, Pp. 139-163.

- SANZ BAYÓN, P. “Pobreza energética en España: aproximación jurídica y económica a sus causas y causantes” Documentación social, 3, 2019, Pp.1 -21.
- SÁNCHEZ MORA-MOLINA, M.I., CLAVERO MIRAY SALVADOR, E., MANZANERA ROMÁN, S., “Políticas de vivienda en España y la Región de Murcia” en HERNANDEZ PEDREÑO, M. (Coord.), Vivienda y exclusión residencial. Murcia, Universidad de Murcia, 2013, Pp. 53-77.
- SANZ, R., ZALAKAIN, J, “Incidencia y evolución de la exclusión social en España desde la perspectiva territorial” en CAÑÓN, L. (Coord.) Evolución de la Cohesión Social y consecuencias de la Covid-19 en España. Madrid. Fundación Foessa, 2022,Pp. 249-275.
- THORPE, E., “El papel de la vivienda en la exclusión residencial. Vivienda y sinhogarismo. Tema anual 2008” FEANTSA, 2008, Pp. 1-47.
- TIMÓN PEREZ, J., CAVERO CANO, G., YUNCAL CUESTA, R., “Sistematización de la Experiencia de Implementación del Programa Housing First en España”, Revista Situación de calle, 1, 2021, 97-122.
- TRILLA BELLART, C., BOSCH MEDA, J., “El parque público y protegido de vivienda en España: un análisis desde el contexto europeo” Documento de Trabajo, n.197/2018, Madrid: Fundación Alternativas, 2018. Pp. 1-109.
- VALIÑO, V., “Ejecuciones hipotecarias y derecho a la vivienda: Estrategias Jurídicas frente a la insolvencia familiar”. Observatori Desc, 2009, Pp. 1-11.
- VICENTE GIMÉNEZ, T., RUBIO FERNÁNDEZ, E., MARTINEZ COY, J.M., “El derecho a la vivienda” en HERNANDEZ PEDREÑO, M. (Coord.), Vivienda y exclusión residencial. Murcia, Universidad de Murcia, 2013, Pp. 23-51.
- ZUGASTI, N., GARCIA A., “La recuperación económica se olvida de los más vulnerables. Una lectura de los cambios en el espacio social de la exclusión tras la crisis en España” VIII Informe Foessa, 3.1, 2019, Pp. 2-27.

Fuentes normativas:

- Constitución Española de 27 de diciembre de 1978.
- Declaración Universal de Derechos Humanos de 10 de diciembre de 1948.
- Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y Libertades Fundamentales adoptado por el Consejo de Europa, el 4 de noviembre de 1950.
- Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea de 1957.
- Carta Social Europea, del 18 de octubre de 1961.
- Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos del 15 de diciembre de 1966.
- Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales del 3 de enero de 1976.
- Tratado de la Unión Europea de 7 febrero de 1992
- Carta Europea de Derechos Fundamentales del Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión, del 7 de noviembre del 2000.
- Pilar Europeo de Derechos Sociales del Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión, del 17 de noviembre de 2017.
- Directiva 93/13/CEE del Consejo, de 5 de abril de 1993, sobre las cláusulas abusivas en los contratos celebrados con consumidores.
- Directiva 2009/72/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de julio de 2009, sobre normas comunes para el mercado interior de la electricidad y por la que se deroga la Directiva 2003/54/CE.
- Directiva 2009/73/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de julio de 2009 sobre normas comunes para el mercado interior del gas natural y por la que se deroga la Directiva 2003/55/CE.
- Directiva 2011/83/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de octubre de 2011, sobre los derechos de los consumidores

- Directiva 2012/27/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de octubre de 2012, relativa a la eficacia energética.
- Directiva 2012/29/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de 25 de octubre de 2012 por la que se establecen normas mínimas sobre los derechos, el apoyo y la protección de las víctimas de delitos, y por la que se sustituye la Decisión marco 2001/220/JAI del Consejo.
- Directiva 2014/17/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 4 de febrero de 2014, sobre los contratos de crédito celebrados con los consumidores para bienes inmuebles de uso residencial.
- Lay Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal.
- Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de protección de la seguridad ciudadana
- Decreto-ley 13/1975, de 17 de noviembre, por el que se aprueba un programa especial de financiación de viviendas y otras medidas coyunturales.
- Ley 2/1981, de 25 de marzo, de regulación del mercado hipotecario.
- Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local.
- Ley 19/1992, de 7 de julio, sobre Régimen de Sociedades y Fondos de Inversión Inmobiliaria y sobre Fondos de Titulización Hipotecaria.
- Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre régimen del suelo y valoraciones.
- Ley 44/2002, de 22 de noviembre, de Medidas de Reforma del Sistema Financiero.
- Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia.
- Ley 41/2007, de 7 de diciembre, por la que se modifica la Ley 2/1981, de 25 de marzo, de Regulación del Mercado Hipotecario y otras normas del sistema hipotecario y financiero, de regulación de las hipotecas inversas y el seguro de dependencia y por la que se establece determinada norma tributaria.

- Ley 2/2008, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2009.
- Ley 35/2010, de 17 de septiembre, de medidas urgentes para la reforma del mercado de trabajo.
- Ley 27/2011, de 1 de agosto, sobre actualización, adecuación y modernización del sistema de Seguridad Social
- Ley 1/2013, de 14 de mayo, de medidas para reforzar la protección a los deudores hipotecarios, reestructuración de deuda y alquiler social.
- Ley 4/2013, de 4 de junio, de medidas de flexibilización y fomento del mercado del alquiler de viviendas.
- Ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas.
- Ley 23/2013, de 23 de diciembre, reguladora del Factor de Sostenibilidad y del Índice de Revalorización del Sistema de Pensiones de la Seguridad Social.
- Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del Sector Eléctrico.
- Ley 25/2015, de 28 de julio, de mecanismo de segunda oportunidad, reducción de la carga financiera y otras medidas de orden social.
- Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.
- Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas
- Ley 5/2018, de 11 de junio, de modificación de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil, en relación a la ocupación ilegal de viviendas.
- Ley 19/2020, de 30 de diciembre, de igualdad de trato y no discriminación.
- Real Decreto 2960/1976, de 12 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Legislación de Viviendas de Protección Oficial.
- Real Decreto 2278/1976, de 16 de septiembre, por el que se desarrolla el Real Decreto-ley 12/1976, de 30 de julio, sobre inversión en vivienda.

- Real Decreto 3148/1978, de 10 de noviembre, por el que se desarrolla el Real Decreto-ley 31/1978, de 31 de octubre, sobre Política de Vivienda.
- Real Decreto 2455/1980, de 7 de noviembre, sobre financiación y seguimiento del programa 1981-83 de construcción de viviendas de protección oficial.
- Real Decreto 926/1998, de 14 de mayo, por el que se regulan los fondos de titulación de activos y las sociedades gestoras de fondos de titulización.
- Real Decreto 1472/2007, de 2 de noviembre, por el que se regula la renta básica de emancipación de los jóvenes.
- Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de suelo.
- Real Decreto-ley 9/2008, de 28 de noviembre, por el que se crean un Fondo Estatal de Inversión Local y un Fondo Especial del Estado para la Dinamización de la Economía y el Empleo y se aprueban créditos extraordinarios para atender a su financiación.
- Real Decreto 2066/2008, de 12 de diciembre, por el que se regula el Plan Estatal de Vivienda y Rehabilitación 2009-2012.
- Real Decreto-ley 2/2009, de 6 de marzo, de medidas urgentes para el mantenimiento y el fomento del empleo y la protección de las personas desempleadas.
- Real Decreto-ley 6/2009, de 30 de abril, por el que se adoptan determinadas medidas en el sector energético y se aprueba el bono social.
- Real Decreto 1961/2009, de 18 de diciembre, por el que se introducen nuevas medidas transitorias en el Plan Estatal de Vivienda y Rehabilitación 2009-2012.
- Real Decreto-ley 8/2010, de 20 de mayo, por el que se adoptan medidas extraordinarias para la reducción del déficit público.
- Real Decreto-ley 10/2010, de 16 de junio, de medidas urgentes para la reforma del mercado de trabajo.

- Real Decreto 1713/2010, de 17 de diciembre, por el que se modifica el Real Decreto 2066/2008, de 12 de diciembre, por el que se regula el Plan Estatal de Vivienda y Rehabilitación 2009-2012.
- Real Decreto-ley 3/2012, de 10 de febrero, de medidas urgentes para la reforma del mercado laboral.
- Real Decreto-ley 6/2012, de 9 de marzo, de medidas urgentes de protección de deudores hipotecarios sin recursos.
- Real Decreto-ley 16/2012, de 20 de abril, de medidas urgentes para garantizar la sostenibilidad del Sistema Nacional de Salud y mejorar la calidad y seguridad de sus prestaciones.
- Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad.
- Real Decreto-ley 27/2012, de 15 de noviembre, de medidas urgentes para reforzar la protección a los deudores hipotecarios.
- Real Decreto 233/2013, de 5 de abril, por el que se regula el Plan Estatal de fomento del alquiler de viviendas, la rehabilitación edificatoria, y la regeneración y renovación urbanas, 2013-2016.
- Real Decreto-ley 1/2015, de 27 de febrero, de mecanismo de segunda oportunidad, reducción de carga financiera y otras medidas de orden social.
- Real Decreto-ley 7/2016, de 23 de diciembre, por el que se regula el mecanismo de financiación del coste del bono social y otras medidas de protección al consumidor vulnerable de energía eléctrica.
- Real Decreto-ley 1/2017, de 20 de enero, de medidas urgentes de protección de consumidores en materia de cláusulas suelo.
- Real Decreto 897/2017, de 6 de octubre, por el que se regula la figura del consumidor vulnerable, el bono social y otras medidas de protección para los consumidores domésticos de energía eléctrica.
- Real Decreto-ley 15/2018, de 5 de octubre, de medidas urgentes para la transición energética y la protección de los consumidores.

- Real Decreto 106/2018, de 9 de marzo, por el que se regula el Plan Estatal de Vivienda 2018-2021.
- Real Decreto-ley 7/2019, de 1 de marzo, de medidas urgentes en materia de vivienda y alquiler.
- Real Decreto-ley 8/2020, de 17 de marzo, de medidas urgentes extraordinarias para hacer frente al impacto económico y social del COVID-19.
- Real Decreto-ley 11/2020, de 31 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes complementarias en el ámbito social y económico para hacer frente al COVID-19.
- Real Decreto-ley 20/2020, de 29 de mayo, por el que se establece el ingreso mínimo vital.
- Real Decreto-ley 33/2020, de 3 de noviembre, por el que se adoptan medidas urgentes de apoyo a entidades del Tercer Sector de Acción Social de ámbito estatal.
- Real Decreto-ley 1/2021, de 19 de enero, de protección de los consumidores y usuarios frente a situaciones de vulnerabilidad social y económica.
- Real Decreto-ley 3/2021, de 2 de febrero, por el que se adoptan medidas para la reducción de la brecha de género y otras materias en los ámbitos de la Seguridad Social y económico.
- Real Decreto 938/2021, de 26 de octubre, por el que se regula la concesión directa de subvenciones del Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones en el ámbito de la inclusión social, por un importe de 109.787.404 euros, en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.
- Real Decreto-ley 6/2022, de 29 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes en el marco del Plan Nacional de respuesta a las consecuencias económicas y sociales de la guerra en Ucrania.
- Ley 18/2007, de 28 de diciembre, del derecho a la vivienda de Cataluña.

- Ley 18/2008, de 29 de diciembre, de vivienda de Galicia.

Fuentes jurisprudenciales:

- Dictamen del Comité Económico y Social Europeo 2010/C 255/02.
- Dictamen del Comité Económico y Social Europeo 28/1/2012, C 24/35.
- Dictamen del Comité Económico y Social Europeo 2014/C 170/04.
- Comunicación No. 2/2003, Sra. A. T. contra Hungría (dictamen adoptado el 26 de enero de 2005, 32º período de sesiones).
- Comunicación Nº 2073/2011. Dictamen aprobado por el Comité en su 106º período de sesiones (15 de octubre a 2 de noviembre de 2012)
- Sentencia C-415/11, del 14 de marzo de 2013, sobre las cláusulas abusivas contra el consumidor en los contratos de préstamos hipotecarios, del Tribunal de Justicia de la Unión Europea.
- Sentencia 152/1988, de 20 de julio de 1988, del Tribunal Constitucional de España.
- Resolución 2011/2052(INI) del Parlamento Europeo, de 15 de noviembre de 2011, sobre la Plataforma europea contra la pobreza y la exclusión social.
- Resolución 2012/2293(INI) del Parlamento Europeo, de 11 de junio de 2013, sobre la Vivienda social en la Unión Europea.
- Resolución 2013/2994(RSP) del Parlamento Europeo, de 16 de enero de 2014, sobre una estrategia de la Unión Europea para las personas sin hogar.
- Resolución 2019/2187(INI) del Parlamento Europeo, de 21 de enero de 2021, sobre El acceso a una vivienda digna y asequible para todos.
- Resolución 2020/C311/01 del Comité Económico y Social Europeo, del 11 de junio de 2020.

- Resolución 2020/2802(RSP) del Parlamento Europeo, de 24 de noviembre de 2020, sobre cómo abordar los porcentajes de personas sin hogar en la Unión Europea.

Fuentes documentales:

- COMITÉ DE DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES (1991): El derecho a una vivienda adecuada.
- COMITÉ DE DERECHOS HUMANOS (1999): Examen de los informes presentados por los Estados partes de conformidad con el artículo 40 del Pacto.
- PARLAMENTO EUROPEO (2010): Estrategia de la UE en relación con las personas sin hogar.
- COMITÉ DE DERECHOS HUMANOS (2014): Observaciones finales sobre el cuarto informe periódico de los Estados Unidos.
- MINISTERIO DEL INTERIOR (2014). Plan de acción de lucha contra los delitos de odio.
- ASAMBLEA GENERAL DE NACIONES UNIDAS (2015). Informe de la Relatora Especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado y sobre el derecho de no discriminación a este respecto.
- GOBIERNO DE ESPAÑA (2015). Estrategia nacional integral para personas sin hogar 2015-2020.
- MINISTERIO PARA LA TRANSICIÓN ECOLÓGICA (2019). Estrategia Nacional contra la Pobreza Energética 2019-2025.
- MINISTERIO DE SANIDAD, CONSUMO Y BIENESTAR SOCIAL (2019): Estrategia Nacional de Prevención y Lucha contra la Pobreza y la Exclusión Social 2019-2023.

- MINISTERIO DE CIENCIA, INNOVACION Y UNIVERSIDADES (2020). Memorandos de Entendimiento (MOU)
- PROVIVIENDA Y HOGAR SI (2021). Documento de enmiendas Proyecto de ley estatal por el derecho a la vivienda.
- COMISIÓN EUROPEA (2021): Discurso del Comisario Schmit en la conferencia de alto nivel para lanzar la Plataforma Europea de Lucha contra el Sinhogarismo.
- COMISIÓN EUROPEA (2021): Declaración de Lisboa sobre la Plataforma Europea de Lucha contra el Sinhogarismo.
- MINISTERIO DE DERECHOS SOCIALES Y AGENDA 2030 (2022): Plan de lucha para combatir el sinhogarismo. Una oportunidad para crear políticas al servicio de la gente.