

E. Acción pública en materia de vivienda. El problema de la distribución de competencias en materia de vivienda e introducción a la vivienda social, vivienda asequible y el sinhogarismo*

Núria Lambea Llop
*Doctora en Derecho por
la Universidad Rovira i Virgili
Técnica de vivienda en SMHAUSA
nlambea@tarracohabitatge.cat*

Resumen: *Este capítulo tiene una doble finalidad. Por un lado, se aborda la complejidad del sector de la vivienda social en España, presentando datos, conceptos poco claros que a veces se confunden (vivienda social, asequible y pública), tipologías de vivienda social y sus regímenes jurídicos, modelos de gestión de este parque de vivienda social, así como las competencias multi-nivel existentes en esta materia. Por otro lado, se introduce la problemática del sinhogarismo, definiendo este fenómeno y analizando la normativa existente y los diferentes niveles de medidas para hacerle frente.*

* El presente capítulo se desarrolla en el marco del Proyecto de Investigación del Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades «Vivir en comunidad: nuevas reglas para un nuevo paradigma» (PID2020-112876GB-C31).



Abstract: *The purpose of this chapter is twofold. On the one hand, it addresses the complexity of the social housing sector in Spain, presenting data, unclear concepts that are sometimes used indistinctly (social, affordable and public housing), typologies of social housing and their legal regimes, management models for this social housing stock, as well as the existing multilevel competencies in this field. On the other hand, the problem of homelessness is introduced, defining this phenomenon and analyzing the existing regulations and the different levels of measures to tackle it.*

Palabras clave: *Vivienda social; vivienda asequible; gestión de vivienda; sinhogarismo.*

Keywords: *Social housing; affordable housing; housing management; homelessness.*

Sumario: 1. La complejidad del sector de la vivienda social en España. 1.1 Datos del sector. 1.2 Distinción entre los conceptos de vivienda asequible, vivienda social y vivienda pública. 1.3 Las competencias multinivel y la diversidad terminológica. 1.4 Tipologías de vivienda social y regímenes jurídicos aplicables. 1.5 Los modelos de gestión de vivienda social. 2. La problemática del sinhogarismo (oculto). 2.1 Definición y *status quo*. 2.2 Normativa e instrumentos existentes. 2.3 Medidas estructurales, de tratamiento y de reacción. 3 Conclusiones. Bibliografía.

1. LA COMPLEJIDAD DEL SECTOR DE LA VIVIENDA SOCIAL EN ESPAÑA

1.1 Datos del sector

Las instituciones y la doctrina y academia, tanto a nivel nacional como internacional, indican que existe un escaso 2% de vivienda social en España (uno de los más bajos de la UE). Sin embargo, esta cifra es poco fidedigna. Por un lado, ha permanecido inmóvil desde hace años (ya se contemplaba para 1960) y, por otro, se ha ido obteniendo o bien de estudios anteriores o bien de bases de datos (ej. la Encuesta de Condiciones de Vivienda del INE) que no contemplan solamente la vivienda social (al incluirse también vivienda privada que se alquila por precio inferior al de mercado); además, tampoco incluye toda la vivienda social existente (las Comunidades Autónomas se dotan de programas que escapan de la tradicional figura de la vivienda protegida, como se verá) ni las 6,7 millones de viviendas protegidas en propiedad promovidas entre los años 1940 y 2011



(algunas ya descalificadas)⁽¹⁾. A ciencia cierta, pues, no se sabe con exactitud cuanta vivienda social hay en España. Sin embargo, es cierto que las políticas de vivienda en España se han relacionado, históricamente, con políticas económicas, con la búsqueda de generación de empleo y de crecimiento de la economía familiar, ofreciendo a las familias la oportunidad de ser propietarias⁽²⁾. En consecuencia, a pesar de no poder cuantificar con exactitud este sector, sí es cierto que ha existido una tendencia a promover vivienda social en propiedad y no en alquiler.

Asimismo, a raíz de la crisis económica de 2007 nace la voluntad del legislador de incrementar, por todos los medios (primando la captación de vivienda vacía del mercado privado, a través de incentivos positivos y negativos), el parque permanente de vivienda social en España. Así lo reflejan las modificaciones y aprobaciones legislativas y normativa de los últimos diez años, por ejemplo, los Planes Estatales de Vivienda 2013-2016, 2018-2021 y 2022-2025, la LDV, los planes de vivienda o legislaciones autonómicas sobre vivienda o sobre medidas para garantizar el derecho a la vivienda, con algunos de los preceptos declarados inconstitucionales.

Así, la falta de datos y la existencia de una gran diversidad de programas de captación de vivienda vacía hacia el sector de la vivienda social (añadiendo la falta de conceptos unitarios que veremos) son dos de los aspectos que aportan complejidad a este sector de vivienda social. A estos se les suma: la gobernanza multinivel en materia de vivienda, en ámbitos estatal, autonómico y local (ver apartado 1.3); la temporalidad de los planes de vivienda y, por ende, de las actuaciones protegibles que allí se regulan, hecho que comporta una pluralidad de programas y diferentes regímenes jurídicos aplicables; la diversidad de entidades que promueven y gestionan vivienda considerada social, así como la diversidad de colectivos con necesidad de acceder a una vivienda, que puede ir desde personas con una capacidad económica media-baja que no pueden acceder al mercado privado sin sobreendeudarse, hasta los colectivos más vulnerables, como personas sin hogar, personas mayores, personas con diversidad funcional, personas inmigrantes o refugiadas, personas jóvenes, personas que sufren violencia de género o doméstica, etc. (perfíles cada vez más vulnerables, a causa de la concatenación de crisis desde 2007, con necesidades que van más allá de la oferta de una vivienda;)

(1) Véase todo el hilo de datos y estudios en LAMBEA LLOP, N. (2022), pp. 282 ss. El Boletín Especial de Vivienda Social 2024 establece que existe un parque de vivienda social de unas 318.000 viviendas, aunque solamente se tienen en cuenta las que son de alquiler y de titularidad pública; mientras que habla de un 3,3% de vivienda social, pero en este se incluyen más viviendas que solo las sociales, ya que engloba todas las viviendas en régimen de alquiler inferior al precio de mercado. Ministerio de Vivienda y Agenda Urbana, DG de Vivienda y Suelo. *Observatorio de vivienda y suelo. Boletín Especial Vivienda Social*, 2024, p. 56.

(2) VINUESA ANGULO, J., y PALACIOS GARCÍA, A. J. (2008), p. 48 y ALGUACIL DENCHE, A. *et al.* (2013), pp. 51-52.



y otros aspectos que dificultan la gestión de este sector, como las dificultades administrativas en los procesos de adjudicación, la dispersión de las viviendas en el territorio, la acumulación de morosidad, los problemas de conflictividad o los elevados costes de mantenimiento del parque.

1.2 Distinción entre los conceptos de vivienda asequible, vivienda social y vivienda pública

No existe un concepto unitario a nivel internacional ni europeo de vivienda social⁽³⁾, pues su función y las variables que cada país adopta para definir esta tipología de vivienda son diversas: las formas de tenencia, la tipología de proveedores, las personas beneficiarias y las fuentes de financiación, entre otros⁽⁴⁾. A pesar de esta diversidad, la doctrina y las instituciones y organizaciones internacionales⁽⁵⁾ resaltan dos elementos esenciales para poder distinguir la vivienda social de la vivienda del mercado privado. La primera es su asequibilidad o precio por debajo del precio de mercado. La segunda son los criterios de adjudicación, los cuales se establecen por normativa y se basan en la necesidad de vivienda de la población.

En España, el concepto de «vivienda social» se ha asociado, tradicionalmente, al de «vivienda de protección oficial» (VPO) o, más recientemente, al de «vivienda protegida». Sin embargo, existen actualmente otros programas que sin ser VPO o vivienda protegida, entrarían en el concepto de «vivienda social» entendido a nivel europeo (ver apartado 1.4). A ello se le suma la diversidad de conceptos y programas existentes en las diferentes Comunidades Autónomas (CCAA), al ser la vivienda competencia exclusiva de estas (ver apartado siguiente). Así, la Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda (LDV), trató de aportar un cierto marco conceptual armonizador; sin embargo, enmaraña aún más esta situación, ofreciendo nuevos conceptos (como el de vivienda asequible incentivada)⁽⁶⁾ e ignorando la línea seguida a nivel europeo e internacional.

Finalmente, en ocasiones encontramos que los términos de «vivienda asequible» o «vivienda pública» se utilizan de manera conjunta o indistinta al de «vivienda social», a pesar de referirse a realidades distintas. Por un lado, la vivienda pública es simplemente aquella vivienda que es de titula-

(3) WHITEHEAD, C., y SCANLON, K. (2007), pp. 5-8 y HOUARD, N. (Ed.) (2011), p. 13.

(4) PITTINI, A., y LAINO, E. (2011), p. 22 y OCDE (2020), pp. 4 ss.

(5) PITTINI, A., y LAINO, E. (2011), p. 22; ROSENFIELD, O. (2015); HAFFNER, M. *et al.* (2009), p. 4.

(6) El artículo 3 define el concepto de vivienda protegida, que divide entre vivienda social (incluyendo la vivienda dotacional pública y la vivienda social de emergencia) y vivienda de precio limitado (que no vuelve a aparecer en la ley) y el concepto de vivienda asequible incentivada; además de hablar del parque de vivienda y alojamiento del tercer sector. Los artículos 27 y siguientes regulan los parques públicos de vivienda.



ridad pública (existe vivienda social de titularidad privada). Por otro lado, el concepto de vivienda asequible es más amplio que el de vivienda social, pues cumple con el primer elemento esencial, el de la asequibilidad, que puede garantizarse por medio de instrumentos que vertebrén el mercado de vivienda sin necesidad de contribución económica de la Administración (ej. estabilización de la renta o tenencias intermedias) o por medio de varias ayudas o incentivos públicos; pero por el contrario, no tiene por qué cumplir con el segundo criterio, el de la adjudicación. Por lo tanto, toda vivienda social es asequible, pero no toda vivienda asequible es vivienda social. El concepto de vivienda asequible, que en términos generales puede entenderse como aquella que permite «asegurar cierta calidad y/u otros estándares en la vivienda a un precio o alquiler que no imponga, a ojos de un tercero (generalmente el Gobierno), una carga irrazonable sobre los ingresos de la unidad familiar»⁽⁷⁾, ha ido adoptando un cariz más complejo y multidimensional⁽⁸⁾. A nivel científico, se identifican más de treinta aspectos que influyen en la asequibilidad de una vivienda⁽⁹⁾. Igualmente, para medir y evaluar esta asequibilidad, deben tenerse presentes principios de sostenibilidad, en su dimensión económica, social, cultural y medioambiental. Así, no solo nos referimos al precio de la vivienda (en su acceso y mantenimiento) y los ingresos de la unidad de convivencia, o en los otros gastos de esta, sino que también cabe contemplar aspectos como la adecuación y la ubicación de la vivienda y el acceso a instalaciones, servicios, ofertas laborales y transportes, velando y procurando también aspectos como la calidad de vida de la persona y la buena convivencia en el vecindario, la inclusión y el compromiso social, la igualdad de género, la no discriminación o la eficiencia energética, entre otros⁽¹⁰⁾. Muchos de los aspectos que inciden en la asequibilidad y la sostenibilidad de las viviendas tienen una dimensión multinivel y transversal, por lo que no pueden abordarse de manera aislada, y requieren de una política coordinada a varios niveles.

1.3 Las competencias multinivel y la diversidad terminológica

España es un Estado descentralizado (art. 2 CE) en el que las CCAA tienen competencia exclusiva en materias como lo es la vivienda (art. 148.1.3 CE); materia que todas ellas han adoptado en sus Estatutos de Autonomía. Asimismo, los ayuntamientos también tienen competencia en vivienda

(7) MACLENNAN, D., y WILLIAMS, R. (1990), p. 9. Traducción propia.

(8) HAFFNER, M. E. A., y HULSE, K., *IJUS*, pp. 59-79.

(9) STEPHEN EZENNIA, I., y HOSKARA, S. O., *PLoS ONE*.

(10) UNECE (2015).



(art. 25.2.a LRBRL)⁽¹¹⁾; y cabe añadir a las Diputaciones Provinciales, y en el caso de Cataluña, a los Consejos Comarcales, los cuales pueden encargarse de la gestión mancomunada de vivienda de los municipios más pequeños a través de convenios con las CCAA y los Ayuntamientos. Por lo tanto, vemos como la competencia en vivienda se divide en tres niveles: el estatal, el autonómico y el local. Esto conlleva a destacar tres aspectos.

El primero es que los objetivos y medidas de las políticas públicas en vivienda pueden variar entre las diferentes CCAA⁽¹²⁾, pues siguen sus propias leyes de vivienda y legislación en la materia y en sus planes de vivienda autonómicos (que pueden diferir o complementar los planes estatales). Estos Planes regulan las actuaciones protegibles (condiciones de construcción y adjudicación, otras actuaciones y programas financierables) y las modalidades de financiación pública y son, por lo tanto, los instrumentos principales para desarrollar las políticas de vivienda tanto a nivel estatal como autonómico. Inicialmente se regulaban solo a nivel estatal, desde el Plan Nacional de Vivienda 1961-1976⁽¹³⁾. Pero con la aprobación de la CE, las CCAA asumieron la competencia de vivienda y, aunque en un inicio se limitaban a administrar el parque público ya existente y a desarrollar los planes estatales⁽¹⁴⁾, poco a poco fue apareciendo una tendencia progresiva a la descentralización⁽¹⁵⁾, y los planes de vivienda autonómicos, que solían acompañarse con los planes estatales, dejaron de limitarse a complementarlos para regular, en algunos casos, tipologías de vivienda social propias⁽¹⁶⁾. Igualmente, los conceptos también han evolucionado a nivel estatal⁽¹⁷⁾, pasando de la «vivienda de protección oficial», a la «vivienda protegida» a incluso desaparecer este término en los últimos Planes Estatales de Vivienda (2018-2021 y 2022-2025).

El segundo aspecto se refiere a la falta de coordinación que incluso puede llevar a aprobar legislación de vivienda incoherente o contradictoria a varios niveles⁽¹⁸⁾, lo que conlleva inseguridad jurídica en este campo. Aquí

(11) En la materia de urbanismo, tienen competencia en «planeamiento, gestión, ejecución y disciplina urbanística. Protección y gestión del Patrimonio histórico. Promoción y gestión de la vivienda de protección pública con criterios de sostenibilidad financiera. Conservación y rehabilitación de la edificación».

(12) LEAL MOLDONADO, J. (2011), p. 75.

(13) Ley 84/1961, de 23 de diciembre, sobre el Plan Nacional de la Vivienda para el periodo 1961-1976. *BOE* 28 de diciembre de 1961, núm. 310.

(14) VINUESA ANGULO, J., y PALACIOS GARCÍA, A. J. (2008), p. 2.

(15) MAS BADIA, M. D. (2014), p. 50.

(16) Sobre todo, a partir del Plan estatal de Vivienda 1996-1999, en el que se abrió la puerta para que las CCAA se insertasen en la financiación estatal con sus propias tipologías de vivienda protegida. IGLESIAS GONZÁLEZ, F. (2010), pp. 361-362.

(17) Ver la diversidad terminológica tanto a nivel estatal como autonómico en LAMBEA LLOP, N. (2022), pp. 100 ss.

(18) Estudios europeos destacan, precisamente, que parchear las leyes no funciona, así como tampoco la existencia de esta legislación contradictoria o incoherente multirivel. NASARRE AZNAR, S. (coord.) (2021), p. 135.



se destacan las numerosas sentencias del TC resolviendo cuestiones de competencia entre administraciones, puesto que la competencia a nivel autonómico y local debe respetar siempre las bases mínimas generales que dicta el Estado, principalmente en materia de igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y cumplimiento de deberes constitucionales (art. 149.1.1.^a CE), de las bases de ordenación del crédito, banca y seguros (art. 149.1.11.^a CE) y de las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica (art. 149.1.13.^a CE). A modo de ejemplo, destacamos la STC de 20 de julio de 1988⁽¹⁹⁾, referente a la competencia del Estado para publicar sus Planes estatales para regular actuaciones financiadas por fondos estatales por las competencias que le otorga la CE en su artículo 149.1 (puntos 1, 11 y 13 mayoritariamente); y todas las sentencias resolviendo recursos interpuestos contra legislación autonómica (más intrusiva) aprobada a raíz de las consecuencias de la crisis económica de 2007, ante la pasividad de regulación estatal, las cuales, en resumen y a modo genérico, declararon inconstitucionales las medidas que guardaban relación con la expropiación o el alquiler forzoso con el fin de evitar ejecuciones hipotecarias de los colectivos más vulnerables⁽²⁰⁾. Algunos de los artículos de la LDV también fueron declarados inconstitucionales por la STC de 21 de mayo de 2024⁽²¹⁾, y hay siete recursos de inconstitucionalidad más pendientes de resolverse⁽²²⁾. Los artículos que de momento se han declarado inconstitucionales se refieren a la regulación de la vivienda protegida y a las viviendas que integra los parques públicos de vivienda⁽²³⁾, pues se interpreta que el Estado se excede de su competencia en la materia.

El último aspecto por resaltar es la diversidad terminológica ya mencionada, lo que junto con la dispersión regulatoria lleva a una falta de datos en este sector que dificulta el desarrollo de un trabajo coordinado o en red, mientras que, en ocasiones, crea duplicidades y lagunas en los servicios. Contar con datos que reflejen la realidad en este sector es imprescindible.

(19) STC 152/1988, de 20 de julio de 1988. *BOE* 24 de agosto de 1988, núm. 203.

(20) El TC argumenta que el hecho de que la normativa autonómica regule un nuevo mecanismo orientado a satisfacer una situación de necesidad ya regulada por normas estatales distorsiona la ordenación básica aprobada en virtud del artículo 149.1.13 CE, interfiriendo en el ejercicio legítimo que el Estado hace de sus competencias (en este caso, del artículo 149.1.13 CE) y menoscabando la plena efectividad de dicha competencia estatal. Así lo dispuso ya la STC de 14 de mayo de 2015 (FJ 18), y la siguen las SSTC de 22 de febrero de 2018 (FJ 13), de 12 de abril de 2018 (FJ 5), de 26 de abril de 2018 (FJ 4) y de 5 de julio de 2018 (FJ 3), entre otras.

(21) Sentencia 79/2024, de 21 de mayo de 2024. *BOE* 24 de junio de 2024, núm. 152.

(22) A octubre de 2024.

(23) Concretamente, son los artículos 16 (vivienda protegida), 27.1.3.^º (listado de viviendas que integran los parques públicos de vivienda), 27.3 (destinar los ingresos provenientes de sanciones por incumplimiento de la función social de la propiedad de la vivienda al parque público de vivienda) y la Disposición Transitoria 1.^a (viviendas calificadas con algún régimen de protección pública con anterioridad a la entrada en vigor de la ley).



dible para diseñar e implementar políticas públicas de vivienda que respondan a las necesidades reales de la población.

1.4 Tipologías de vivienda social y regímenes jurídicos aplicables

A esa variedad conceptual que se acaba de exponer, se le añade la pluralidad de regímenes legales existentes, tanto por la normativa multinivel como por la temporalidad de los planes de vivienda (estatales y autonómicos); y es que cada vivienda se rige por la normativa que le otorgó las ayudas económicas, lo que supone una «cascada aplicativa de normas formal o materialmente derogadas»⁽²⁴⁾; es decir, al no tener estas normas normalmente carácter retroactivo, esto genera una pluralidad de regímenes coexistentes, que se aplicarán dependiendo de la fecha de calificación de la vivienda. Así, «no es tarea sencilla [...] llegar a sistematizar coherentemente los diferentes tipos de viviendas protegidas existentes en España»⁽²⁵⁾, lo que dificulta al operador jurídico el conocimiento del régimen jurídico de cada vivienda protegida. Esa dificultad y confusión en el sector se ve reflejada en las sentencias existentes al respecto (ej. SSAP 9 de mayo de 2016, 17 de abril de 2018, 20 de marzo de 2019, 29 de marzo de 2019, 12 de septiembre de 2019, 23 de septiembre de 2019, 12 de diciembre de 2019, 7 de febrero de 2020).

Anteriormente, la normativa que regulaba las actuaciones protegidas se regulaba de manera separada e independiente de la normativa de financiación de esas actuaciones⁽²⁶⁾. Esa disociación se fue difuminando, hasta el punto de que desde hace ya años los Planes de vivienda incorporan ambos aspectos. Por lo tanto, no existe, hoy, una ley más o menos estable en el tiempo que permita conocer el régimen jurídico de una vivienda protegida. Y la LDV, lejos de ayudar a armonizar conceptos, añade una pléyade de términos (vivienda asequible, vivienda protegida, vivienda social, vivienda de precio limitado, alquiler social, vivienda asequible incentivada, etc.) que poco ayudan a la armonización y estructuración del sector de vivienda social. Además de haberse declarado inconstitucionales precisamente varios de los artículos que regulaban la vivienda protegida y las viviendas que integran el parque público de vivienda.

A todo ello, se le añade que atendiendo al concepto de «vivienda social» de corte europeo (vivienda que se ofrece por debajo del precio de mercado, o a precio asequible, y que sigue reglas de adjudicación establecidas por normativa que tienen en cuenta criterios de necesidad de vivienda), existe

(24) IGLESIAS GONZÁLEZ, F. (2010), p. 354.

(25) TEJEDOR BIELSA, J. (2010), p. 322.

(26) Por ejemplo, el RD 2960/1976, de 12 de noviembre o el RD Ley 31/1978, de 31 de octubre, desarrollado por RD 3148/1978, de 10 de noviembre.



mayor variedad de viviendas que entrarían en este concepto; sobre todo a raíz de las políticas de vivienda de los últimos años centradas principalmente en captar vivienda vacía del sector privado hacia el sector de la vivienda social. A modo de ejemplo, en Cataluña encontramos las viviendas provenientes de los programas de mediación para el alquiler social y el de cesión (arts. 16 y ss. D 75/2014, de 27 de mayo, del Plan para el derecho a la vivienda), las viviendas de inserción (art. 22 y ss. D 75/2014) y demás viviendas captadas por las entidades del tercer sector social, las captadas por programas como Reallotgem o el Programa 60/40 para destinarlas a las mesas de valoración de situaciones de emergencias económicas y sociales (art. 73 y ss. D 75/2014), los alojamientos dotaciones (art. 3.j Ley 18/2007, de 28 de diciembre, del derecho a la vivienda), etc. Esta Comunidad Autónoma contempla una definición de «viviendas destinadas a políticas sociales» (art. 74 Ley 18/2007), que engloba muchas de las viviendas mencionadas.

Ponce Solé constata que existe un «problema tradicional de las disposiciones en materia de vivienda, que han sido siempre dispersas, inconexas y, además, recogidas en normas reglamentarias»⁽²⁷⁾. Asimismo, debe realizarse la inexistencia de normas especiales que aborden la compleja regulación de la administración y gestión de la vivienda social: las existentes en este ámbito, como la LAU, el CC, la LPH y la diversa normativa administrativa de las CCAA, no se encuentran planteadas para resolver posibles problemáticas existentes en el concreto campo de la vivienda social⁽²⁸⁾.

1.5 Los modelos de gestión de vivienda social

Los modelos de gestión de vivienda social deben hacer frente a la complejidad del sector expuesta anteriormente. Así, a nivel europeo, se destaca el replanteamiento de los proveedores y gestores de vivienda social, para dar respuesta a los nuevos retos sociodemográficos, medioambientales y tecnológicos⁽²⁹⁾, entre los que encontramos el incremento o pérdida de po-

(27) PONCE SOLÉ, J., *Informe comunidades autónomas*, p. 814.

(28) SANZ CINTORA, A. (coord.) (2012), p. 13. Por ejemplo, por lo que respecta a los arrendamientos de vivienda social, si bien existen límites en el establecimiento de las rentas, en cuanto a su régimen, estos se rigen por la LAU, y si bien la DA 1.^a de dicha Ley refleja una voluntad de tratar el tema, no existe ninguna concreción al respecto. En Cataluña, se estableció la necesidad de incluir el alquiler de viviendas sociales dentro del ámbito de la aplicación de un nuevo régimen de arrendamientos urbanos, dotándolo de un régimen especial. Así se estableció en la cuestión 1 de las Conclusiones a los Trabajos de la Comisión para la elaboración de unos criterios para un derecho de arrendamientos urbanos en Cataluña 17 de enero de 2017. Esos Principios seguían el mandato de la DF 6.^a de la Ley 4/2016, de 23 de diciembre; pero no se llegaron a desarrollar. Por su lado, en LAMBEA LLOP, N. (2022), pp. 561 ss., se propone un régimen especial para los alquileres sociales dentro de la LAU, con el fin de adaptarlo a las especificidades que presenta la gestión del parque de vivienda social, ofreciendo, por un lado, la flexibilidad suficiente a los gestores para evitar que busquen otras fórmulas más precarias y, por otro lado, una debida protección a los inquilinos sociales.

(29) PITTINI, A. (dir.) (2019), p. 39.



blación, el incremento de flujos migratorios y de población en riesgo de o en situación de exclusión residencial, el envejecimiento poblacional, el cambio climático y los retos en eficiencia energética, la brecha digital, etc. Se trata de incorporar aspectos como el de la salud, el trabajo, la inclusión, la gestión urbana, la movilidad, la eficiencia energética, la digitalización de los servicios y el acceso a la vivienda por medio de diferentes fórmulas (como las tenencias intermedias o el *Housing First*). Por lo tanto, la gestión de un parque de vivienda social va mucho más allá de gestionar viviendas; debe centrarse también en la gestión de las personas beneficiarias, a nivel individual, comunitario y también con su relación con el entorno. Esta visión entronca con las estrategias establecidas en la Nueva Agenda Urbana de las Naciones Unidas (Quito, Habitat III, 2016)⁽³⁰⁾. Y la necesidad de adoptar estrategias a nivel de ciudad que permitan evitar la segregación y la discriminación residencial y que permitan fomentar la convivencia intergeneracional, la integración social y la creación de tejido comunitario son retos de futuro que también destaca el informe España 2050, en su 6.º desafío «promover un desarrollo territorial equilibrado, justo y sostenible»⁽³¹⁾. Además, los proveedores deben combinar y buscar el equilibrio entre 3 prioridades: la disponibilidad de vivienda (vivienda suficiente para responder a la demanda), la asequibilidad de la vivienda y la sostenibilidad (en temas de uso de la energía, materiales naturales para construcción, etc.)⁽³²⁾.

A nivel internacional, hay gran diversidad en la tipología de entidades proveedoras de vivienda social. En términos generales, los parques gestionados solo por administraciones locales/regionales suelen asociarse a parques de menor tamaño, mientras que países donde predominan modelos de gestión privados sin ánimo de lucro (o de lucro limitado) cuentan con mayores parques de alquiler social⁽³³⁾.

A nivel español, a pesar de que el parque de vivienda social se gestiona, principalmente, a través de organismos e instituciones públicas de ámbito local o autonómico, existe una pléyade de entidades que gestionan vivien-

(30) Entre estas, encontramos: a) impulsar la provisión de diferentes opciones de vivienda adecuada, segura, asequible y accesible por los diferentes grupos de población existente, teniendo en cuenta la integración socioeconómica y cultural de las diferentes comunidades y de la población más vulnerable, evitando la segregación; b) apoyar la elaboración de políticas de vivienda que permitan vincular la vivienda con la educación, el trabajo y la salud, para prevenir la exclusión y la segregación; y c) empoderar a la ciudadanía y a los colectivos más vulnerables para asegurar su participación efectiva en la adopción de decisiones sobre el desarrollo urbano y territorial.

(31) Junto con otros como el de fomentar los marcos de colaboración público-privada para contribuir a una mejor gestión, el de plantear fórmulas alternativas de acceso a la vivienda tradicionales, como la propiedad compartida y temporal, y el de facilitar la accesibilidad universal y la movilidad residencial, entre otros. GOBIERNO DE ESPAÑA (2021), pp. 239 ss.

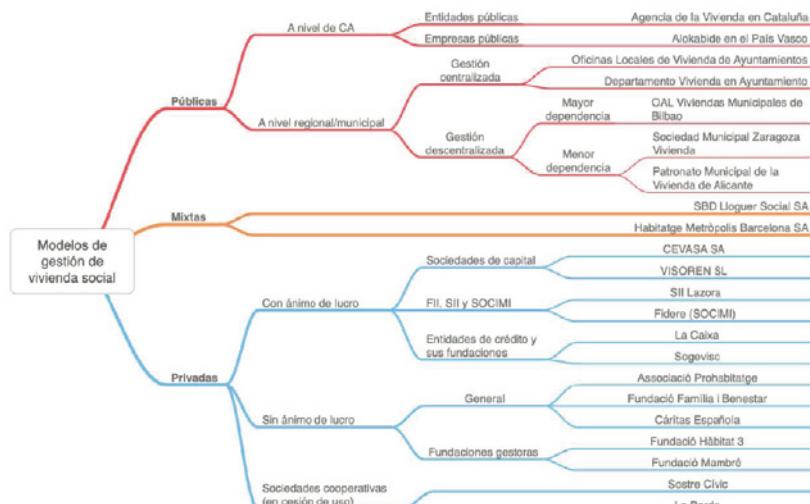
(32) HOUSING EUROPE, (2023), p. 17.

(33) OCDE (2024), *OECD Affordable Housing Database – indicator PH 4.2 Social rental dwellings stock*.



das consideradas como sociales, que divergen en su forma jurídica, en su objeto social, en su tamaño y en su ámbito de actuación territorial y sectorial. Se pueden distinguir, al menos, los siguientes modelos de gestión de vivienda social⁽³⁴⁾: tres a nivel público, uno a caballo entre el sector público y el privado, y cuatro a nivel privado (ver Figura 1). A nivel público, encontramos el modelo de entidad o empresa a nivel de Comunidad Autónoma y otros dos modelos a nivel local o supramunicipal, uno más ligado a la corporación local y otro con personalidad jurídica propia. Luego tenemos el modelo mixto, empresas o sociedades en las que participan tanto entidades públicas como privadas. Y a nivel privado, existen entidades con ánimo de lucro y entidades sin ánimo de lucro, y de las segundas destacan las fundaciones creadas con el único objetivo de captar y gestionar parque de vivienda social, ya sea para ellas mismas o para otras entidades del tercer sector. Este modelo aparece, precisamente, de la necesidad de las entidades de dotarse de mayor conocimiento y habilidades en la compleja técnica de gestión de vivienda social. A pesar de esta gran diversidad de proveedores, España carece de un marco legal que armonice, unifique y regule las particularidades de todas ellas (la tendencia histórica de promover vivienda social en propiedad ha comportado la inexistencia, por falta de necesidad, de un marco legal común y funcional de gestión de vivienda social).

Figura 1. Modalidades de gestión de vivienda social en España y algunos ejemplos



Fuente: Lambea Llop, N. (2022), p. 353.

(34) LAMBEA LLOP, N. (2022), pp. 326 ss.



Por otro lado, la normativa y las políticas de vivienda a nivel español de los últimos años muestran un interés en fomentar la colaboración público-privada en el sector. Lo vemos, por ejemplo, en la LDV y en los últimos Planes estatales de Vivienda (2013-2016, 2018-2021 y el actual 2022-2025). También la Ley del Tercer Sector de Acción Social (Ley 43/25, de 9 de octubre) pretende, entre otras cuestiones, fomentar y reforzar el rol de estas entidades privadas sin ánimo de lucro en el campo de las políticas públicas sociales. Y el Informe España 2050 recalca la necesidad de contar con partenariados público-privados y de modelos similares a las *housing associations* para mejorar la gestión de un parque de vivienda social que debe ir en aumento. Además, la Administración pública ya colabora a la práctica con entidades privadas sin ánimo de lucro, con las que celebra contratos o convenios para transferir la gestión de viviendas o programas públicos (ej. Fundación Hábitat 3 o Asociación Provivienda). No obstante, el problema es que todas estas regulaciones han ido apareciendo de manera puntual y desordenada, por lo que carecen de uniformidad y de coherencia.

2. LA PROBLEMÁTICA DEL SINHOGARISMO (OCULTO)

2.1 Definición y *status quo*

El sinhogarismo es una problemática de difícil conceptualización, lo que dificulta poder calcular su dimensión real y total. No existe una definición jurídica común entre los Estados Miembro de la UE, ni tampoco una metodología estándar para cuantificar este fenómeno. Es por ello por lo que aportar números concretos y estudios comparativos claros y fidedignos entre países es complicado, aunque se estima que 895.000 personas duermen en la calle o viven en alojamientos para personas sin hogar en Europa⁽³⁵⁾. Se trata de un fenómeno en aumento en casi todos los países.

A pesar de esa falta de consenso en cuanto a terminología y metodologías, FEANTSA (la Federación Europea de Organizaciones Nacionales que trabajan con Personas sin Hogar) adoptó en 2005 una definición amplia de sinhogarismo y exclusión residencial basada en los tres ámbitos que constituyen un hogar (físico, social y jurídico) y cuya ausencia puede conllevar un caso de sinhogarismo o de exclusión residencial⁽³⁶⁾. No disponer de un

(35) FONDATION ABBÉ PIERRE y FEANTSA (2023), p. 24. El mismo estudio resalta que la metodología para extraer este número cuenta con sesgos y limitaciones, y que se trata de una cifra indicativa pero que de ningún modo refleja el número real de personas sin hogar y en exclusión residencial en Europa.

(36) EDGAR, B., y MEERT, H. (2005), p. 14.



hogar nos priva de poder ejercer otros derechos fundamentales, como la intimidad, la libertad y el libre desarrollo de la personalidad; y nos excluye de poder formar parte de la sociedad y participar en ella. Esta Tipología europea de personas sin hogar y exclusión residencial (Tipología ETHOS)⁽³⁷⁾ agrupa las diversas circunstancias y casos en cuatro categorías conceptuales: personas sin techo (*roofless*) –dormir al raso o en albergues que permiten pernoctar una o pocas noches–, sin vivienda (*houseless*) –vivir en refugios o centros para mujeres, personas inmigrantes o refugiadas y personas con salida inminente de instituciones sin alternativa de vivienda–, con una vivienda insegura (*insecure housing*) –personas en riesgo de desahucio; que sufren acoso o violencia doméstica; que subalquilan sin consentimiento del propietario o están en precario; que okupan una vivienda– o con una vivienda inadecuada (*inadequate housing*) –vivir en chabolas y otras estructuras no permanentes consideradas infravivienda; en viviendas en estado ruinoso o con falta de suministros básicos; en condiciones de hacinamiento–. Estas categorías conceptuales se dividen, a su vez, en 13 categorías operacionales. La Tipología ETHOS está ampliamente aceptada en el ámbito científico y se utiliza para la recopilación de datos y para la elaboración, seguimiento y evaluación de políticas. Asimismo, en 2007 se desarrolló la versión «ETHOS Light», con el fin de simplificar la versión más extensa y compleja⁽³⁸⁾.

La misma incertidumbre en cuanto a terminología, metodologías de cálculo y datos existen en España, aunque desde hace unos años existen instrumentos que ofrecen ciertas definiciones (véase apartado siguiente). Igualmente, la LDV regula legalmente (art. 3.1), por vez primera a nivel nacional, el concepto de sinhogarismo como la «*circunstancia vital que afecta a una persona, familia o unidad de convivencia que no puede acceder de manera sostenida a una vivienda digna y adecuada en un entorno comunitario y aboca a las personas, familias o unidades de convivencia que lo sufren a residir en la vía pública u otros espacios públicos inadecuados, o utilizar alternativas de alojamiento colectivo institucionalizado de las diferentes administraciones públicas o de entidades sin ánimo de lucro, o residir en una vivienda inadecuada, temporal o no, inapropiada o masificada, en una vivienda insegura, sin título legal, o con notificación de abandono de la misma, o viviendo bajo amenaza de violencia*». Esta definición más completa se añadió precipitadamente en la versión final del Proyecto de Ley, modificando una definición imprecisa que excluía la mayoría de las

(37) Puede consultarse en el siguiente enlace: <https://www.feantsa.org/en/toolkit/2005/04/01/ethos-typology-on-homelessness-and-housing-exclusion> (último acceso 5 de septiembre de 2024).

(38) EDGAR, B. *et al* (2007), p. 66.



circunstancias dentro de las categorías de vivienda insegura e inadecuada de la Tipología ETHOS; la redacción finalmente regulada en la Ley incluye una definición más amplia (aunque algo caótica), más alineada con esa Tipología ETHOS.

En España, los datos en materia de sinhogarismo se recogen, principalmente, mediante la Encuesta de personas sin hogar del INE⁽³⁹⁾; esta se publica en intervalos irregulares (2005, 2012 y 2022) y además solo incluye a las personas usuarias de centros asistenciales de alojamiento y/o restauración ubicados en municipios de más de 20.000 habitantes (cubriendo únicamente parte de las primeras categorías ETHOS). La Encuesta de 2022 refleja que 28.552 personas sin hogar fueron atendidas en estos centros, un 24,5% más que en 2012. Predominan los hombres (76,7%), aunque hay un aumento progresivo de mujeres (17,3% en 2005 y 23,3% en 2022), la edad media es de 42,9 años, y existe una sobrerepresentación de la población extranjera (49,9% de las personas sin hogar).

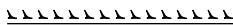
Empezar de cero tras llegar de otro país (28,8%), perder el trabajo (26,8%) y haber sido desahuciado de la vivienda (16,1%) son los principales motivos para convertirse en una persona sin hogar en España, según el INE (2022)⁽⁴⁰⁾. Los resultados han variado ligeramente respecto al 2012, cuando perder el empleo (45%), carecer de recursos económicos para pagar la vivienda (26%) y experimentar una ruptura sentimental (20,9%) eran los factores determinantes⁽⁴¹⁾. En cualquier caso, vemos que los motivos principales para quedarse sin hogar se relacionan con problemáticas estructurales: la inmigración; el desempleo o el trabajo precario o inestable; la vivienda y las rupturas sentimentales⁽⁴²⁾. Además, prevalecen los problemas directamente relacionados con la vivienda, los cuales han ido en aumento (entre 2005 y 2022): desahucio de vivienda (del 7,9% al 16,1%); falta de recursos económicos para pagar el alojamiento (del 11,4% al 14,7%) y rescisión del contrato de alquiler (del 3,4% al 8%).

(39) Se complementa con la Encuesta de centros y servicios de atención a las personas sin hogar, disponible en https://www.ine.es/dyngs/INEbase/es/operacion.htm?c=estadistica_C&cid=1254736176925&menu=ultiDatos&idp=1254735976608 (último acceso 9 de septiembre de 2024).

(40) INE. Encuesta sobre las personas sin hogar, 2022. Disponible en https://www.ine.es/dyngs/INEbase/es/operacion.htm?c=Estadistica_C&cid=1254736176817&menu=ultiDatos&idp=1254735976608 (último acceso 9 de septiembre de 2024).

(41) Aunque cabe destacar que el principal motivo en 2022 (tener que empezar de cero tras llegar de otro país) no se contemplaba como opción en el cuestionario de 2012.

(42) Casi dos millones entre 2005 y 2021, siguiendo datos del INE 2023, disponible en (último acceso 9 de septiembre de 2024). NASARRE AZNAR, S., y GARCIA TERUEL, R. M., (2018, p. 316) destacan, por un lado, que la nulidad, separación o divorcio (también en parejas de hecho o legales) suelen conllevar la pérdida de la posesión de la vivienda familiar para uno de los cónyuges, mientras que el divorcio es causa importante de impago de la vivienda, al tener que pagar, el cónyuge que abandona la vivienda familiar la hipoteca de la misma, más la compensación alimenticia al otro cónyuge, la manutención de los hijos y otras compensaciones.



De hecho, la mayoría de las personas sin hogar considera que tener una vivienda o habitación (82%) o un trabajo (78%) les ayudaría a superar su situación de sin hogar⁽⁴³⁾.

Por otro lado, la parte más visible de las personas sin hogar (*roofless*) suele computarse mediante recuentos nocturnos (y censos) realizados periódicamente en diferentes municipios. El resultado actual da una estimación de 5.385 personas durmiendo en la calle en España⁽⁴⁴⁾, aunque ese resultado no está exento de complejidad y es parcial: solo algunos municipios cuentan con estos recuentos y, además, las metodologías pueden diferir⁽⁴⁵⁾.

Sin embargo, los números anteriores solo reflejan el eslabón más visible (la punta del iceberg) de una realidad mucho mayor, con situaciones de sinhogarismo oculto y exclusión residencial más difícil de identificar y contabilizar. Algunas de ellas, incluso, las hemos «normalizado» hasta cierto punto, sobre todo en grandes ciudades⁽⁴⁶⁾, y son fruto del imparable proceso mundial de crecimiento urbano (*urbanisation*)⁽⁴⁷⁾, con un contexto de desempleo y precariedad laboral, una falta de vivienda asequible y social en las zonas urbanas y una deficiente política de cohesión territorial. Situaciones de hacinamiento, infravivienda o vivir en viviendas sin las condiciones de habitabilidad o con barreras arquitectónicas (vivienda inadecuada), compartir piso con familiares, amigos, desconocidos u otras fórmulas vestidas de economía colaborativa (casos de «coliving») cuando se imponen por no poder acceder a una vivienda de manera asequible o personas que viven en viviendas realquiladas sin consentimiento del arrendador o propietario (vivienda insegura). Por su lado, el VIII Informe de la Fundación Foessa⁽⁴⁸⁾ estima en más de 4 millones y medio las personas que se encuentran en una situación de vivienda inadecuada y en más de 2 millones las que se encuentran en viviendas inseguras.

Finalmente, destacar que la transición del desahucio al sinhogarismo está estrechamente vinculada a la disponibilidad de apoyo personal, social y financiero y de recursos, así como a la rápida provisión de opciones de

(43) INE. Encuesta a las personas sin hogar. Año 2022. Notas de prensa, 19 de octubre de 2022, p. 10.

(44) Datos extraídos de la web de Arrels Fundació, disponible en <https://www.arrelsfundacio.org/es/personas-sin-hogar/problematica/espana/> (último acceso 9 de septiembre de 2024).

(45) Existe una propuesta de metodología común para el análisis de las situaciones de exclusión residencial en España, especialmente centrada en los recuentos nocturnos. Su objetivo es fomentar estos recuentos entre las regiones y ciudades españolas y desarrollar una metodología común para armonizar y comparar los datos. MINISTERIO DE DERECHOS SOCIALES Y AGENDA 2030 (2021).

(46) Véase algunas de estas situaciones en CABALLÉ FABRA, G. *et al* (2020).

(47) NASARRE AZNAR, S. (coord.) (2021), p. 133.

(48) FERNÁNDEZ MAÍLLO, G. (coord.) (2019), p. 252 y ARRONDO SEGOVIA, M., y BOSCH MEDA, J. (2019), p. 29.



realojamiento⁽⁴⁹⁾. En definitiva, la falta de vivienda es un problema complejo y polifacético, y el desahucio suele ser (solo) parte de una cadena de acontecimientos que acaban desembocando en ella.

2.2 Normativa e instrumentos existentes

El sinhogarismo es un fenómeno complejo y multidimensional que tiene un impacto transversal en muchos ámbitos, entre los que encontramos la vivienda, la economía, el empleo, la sanidad, la asistencia social, la educación, la política migratoria o la protección de los consumidores. Sin embargo, España carece de legislación específica y especial para esta materia, que le dé un enfoque holístico y aborde de manera coordinada estos ámbitos, teniendo además presente las competencias multinivel existentes. Así, por ejemplo, es competencia estatal la regulación de las condiciones básicas para garantizar la igualdad para ejercer derechos y cumplir los deberes constitucionales, inmigración, extranjería y derecho de asilo, la legislación laboral, la civil (sin perjuicio de derechos civiles, forales o especiales donde existan) y la planificación de las bases de la actividad económica. Es competencia autonómica la ordenación del territorio, el urbanismo, la vivienda, la asistencia social y la sanidad, y a nivel municipal se evalúan las necesidades sociales y se presta atención inmediata a las personas en situación o riesgo de exclusión social y también se ejerce competencia en materia de planeamiento, gestión, ejecución y disciplina urbanística, de promoción y gestión de la vivienda de protección pública y conservación y rehabilitación de los edificios⁽⁵⁰⁾.

Los primeros eslabones del sinhogarismo (personas sintecho y algunas situaciones de sin vivienda) se han abordado, tradicionalmente, desde el ámbito de servicios sociales y, sobre todo, a nivel local, siguiendo un modelo de escalera (*staircase*) y no de acceso a la vivienda (*housing-led*)⁽⁵¹⁾, ofreciendo alojamiento temporal, manutención, higiene, asistencia social especializada y asistencia en materia de ayudas públicas, entre otros.

La Estrategia Nacional Integral para Personas sin Hogar 2015-2020 fue el primer instrumento nacional en ofrecer un marco integral de actuación para abordar la problemática de las personas sin hogar. Su implementación fue deficiente, pero, debido a la carencia de datos para dimensionar

(49) KENNA, P. ET AL (eds) (2016), p. 8.

(50) Véase artículos 148 y 149 CE y artículo 25 Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (*BOE* 3 de abril de 1985, núm. 80).

(51) FERNÁNDEZ EVANGELISTA, G. (2016), pp. 257-287.



la problemática, la mezcla de conceptos (implica confusión en la alineación objetivos-medidas), la ausencia de un liderazgo claro y la falta de implicación por parte de las diferentes administraciones (y falta de coordinación y colaboración entre ellas); así como la falta de prioridad política, falta de presupuesto y de compromiso financiero para su ejecución⁽⁵²⁾. Sin embargo, supuso un marco de referencia para las CCAA y entidades locales para la orientación de acciones para abordar esta problemática⁽⁵³⁾. En 2023 se aprobó la Estrategia Nacional para la lucha contra el sinhogarismo en España 2023-2030.

A nivel legal, en el ámbito de la vivienda, ya se ha mencionado la definición que contempla la LDV, además de mencionar al sinhogarismo expresamente como situación de especial vulnerabilidad y marcar unas líneas generales de actuación para las administraciones competentes (art. 14). A nivel autonómico, algunas CCAA incluyen expresamente a las personas sin hogar en sus Leyes de Vivienda, como el País Vasco o Cataluña, definiendo la cuestión como una situación de exclusión residencial y contemplándolas como beneficiarias de determinados programas de vivienda o alojamiento⁽⁵⁴⁾. Además, si consideramos el concepto amplio de sinhogarismo y exclusión residencial de la Tipología ETHOS, España ha aprobado, como consecuencia de la crisis económica de 2007 y la concatenación de crisis posteriores (COVID-19, Ucrania), un gran número de normativa centrada en los colectivos más vulnerables (tanto a nivel nacional como autonómico), en las que se adoptan medidas como: suspensiones de desahucios por impago de hipoteca o alquiler (o incluso por okupación), alquileres sociales forzados, expropiaciones de viviendas para destinar a vivienda social, ayudas al alquiler y otras ayudas públicas, control de renta, bonos de descuento de electricidad, reestructuración o negociación de la deuda, etc. La mayoría son medidas reactivas a corto plazo, algunas fueron declaradas inconstitucionales y muy pocas aportan datos fiables sobre la idoneidad de las medidas reguladas ni incorporan cálculos de coste-beneficio o mecanismos para su evaluación *ex post*⁽⁵⁵⁾. El resultado es una legislación incoherente a varios niveles que genera inseguridad jurídica y no aporta medidas estructurales para abordar el problema de la vivienda.

(52) INSTITUTO PARA LA EVALUACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS (2020), pp. 118 ss.

(53) A modo de ejemplo de algunos gobiernos regionales y locales que han aprobado sus propios planes estratégicos: la Comunidad de Madrid (2016-2021), el País Vasco (2018-2021) y Galicia (2019-2023) a nivel regional y Madrid (2015-2020), Barcelona (2016-2020), Las Palmas de Gran Canaria (2017-2021) o Zaragoza (2018) a nivel local.

(54) Alojamientos dotacionales y viviendas de inserción (arts. 3.j y 70 Ley 18/2007, de 28 de diciembre) en Cataluña y alojamientos dotacionales (art. 23 Ley 3/2015, de 18 de junio) en el País Vasco.

(55) GARCIA TERUEL, R. M., y NASARRE AZNAR, S., *RCDI*, p. 205.



A pesar de que la competencia y responsabilidad para abordar este fenómeno recae en los gobiernos nacionales, regionales y locales, el artículo 3.3 del Tratado de la UE establece que La Unión combatirá la exclusión social y la discriminación. Así, la UE fomenta y apoya políticas para abordar el sinhogarismo, que incluye en el Semestre Europeo y en programas de financiación. El Principio 19 del Pilar Europeo de Derechos Sociales regula la necesidad de proporcionar acceso a una vivienda social o ayudas a una vivienda de calidad, derecho a asistencia y protección adecuadas frente a desalojos forzados y alojamiento y servicios adecuados para lograr la inclusión social entre las personas sin hogar. Así, las resoluciones del Parlamento Europeo 24 de noviembre de 2020 sobre cómo abordar el porcentaje de personas sin hogar en la UE y de 21 de enero de 2021 sobre el acceso a una vivienda digna y asequible para todos piden a la Comisión Europea una iniciativa coordinada y medidas efectivas para combatir el sinhogarismo. Finalmente, la Declaración de Lisboa sobre la Plataforma Europea para combatir el sinhogarismo 21 de junio de 2021 es un punto de partida para la creación de esta Plataforma y recoge una serie de compromisos asumidos por las instituciones europeas, nacionales, locales, y las entidades sociales para poner fin al sinhogarismo antes del 2030.

2.3 **Medidas estructurales, de tratamiento y de reacción**

A la hora de abordar la problemática del sinhogarismo y la exclusión residencial, es importante no centrarse únicamente en medidas reactivas (una vez se ha producido el desahucio), sino fomentar medidas estructurales y de tratamiento para lograr una intervención integral contra este fenómeno⁽⁵⁶⁾. Las medidas de prevención, tratamiento y reacción combinadas pueden funcionar eficazmente⁽⁵⁷⁾. Igualmente, las medidas estructurales pueden ser más costosas a corto plazo, pero acaban siendo menos costosas a medio y largo plazo (gasto en recursos y servicios de pernoctación, gasto en servicios sanitarios). Por no hablar del coste para la salud física y mental de la persona que sufre esta situación.

En España, son medidas estructurales para hacer frente a esta problemática: la oferta de tenencias intermedias (como la propiedad compartida y temporal en Cataluña) para crear un *continuum* de tenencias para acceder a la vivienda, las diferentes medidas e incentivos positivos

(56) KENNA, P. *et al* (eds) (2016), pp. 110 ss.

(57) NASARRE AZNAR, S. (2020), p. 334.



para captar viviendas vacías privadas al sector de la vivienda social, el reconocimiento legal del derecho subjetivo a la vivienda (art. 6.2 Ley 3/2015 de vivienda del País Vasco) y los preceptos de la legislación en materia de propiedad horizontal centrados en eliminar las barreras arquitectónicas para personas mayores y con discapacidad. Las medidas de tratamiento (centradas en personas con riesgo de quedarse sin hogar) pueden encontrarse en diferentes fases: antes del impago, después del impago pero antes de presentar una demanda judicial, después de presentar dicha demanda o una vez dictada la sentencia. España cuenta con diferentes medidas: prestaciones (de emergencia) en materia de vivienda, descuentos en la factura de la luz (e incluso la prohibición de cortar los servicios a los consumidores vulnerables), asesoramiento y orientación en materia de vivienda, servicios de mediación, asistencia jurídica para defenderse de las demandas judiciales de desahucio, interacción entre tribunales y servicios sociales y posible suspensión de los procedimientos de desahucio, etc. En este punto, cabe destacar también el papel preventivo desempeñado por notarios y registradores de la propiedad (antes del impago), así como el apoyo recibido por parte del entorno familiar (después del impago y/o desahucio)⁽⁵⁸⁾. Finalmente, como medidas reactivas existentes en España, las cuales son clave para mitigar los posibles daños causados cuando ya se ha producido un desahucio, destacamos: los ingresos mínimos inembargables (art. 607 LEC), las que buscan un realojamiento rápido (más allá de albergues, hostales y alojamientos temporales, destacar las mesas de valoración de situaciones de emergencias económicas y sociales, para adjudicar vivienda social a los colectivos más vulnerables, como las personas sin hogar)⁽⁵⁹⁾ y la introducción de Programas *Housing First*. Además, destacan también la elaboración e implementación de Planes estratégicos para las personas sin hogar a nivel nacional, regional y local, los recuentos y censos de personas sin techo y/o sin vivienda y la existencia de Redes de atención integral para las personas sin hogar (ej. en Barcelona y Tarragona), que permiten el trabajo conjunto a nivel público, del tercer sector y académico, para abordar la complejidad del fenómeno del sinhogarismo⁽⁶⁰⁾.

(58) NASARRE AZNAR, S. (2020), p. 333.

(59) La falta de parque de vivienda social conlleva largas listas de espera, por lo que se están creando nuevos Programas que permiten a las administraciones competentes arrendar viviendas privadas (que además también se utilizan para evitar desalojos inminentes de hogares vulnerables).

(60) Véase ejemplos de los tres niveles de medidas (estructurales, de tratamiento y de reacción) en España en LAMBEA LLOP, N. (2024), pp. 118 ss.



3. CONCLUSIONES

A pesar de no existir un concepto unitario a nivel internacional ni europeo de vivienda social, las instituciones y organizaciones internacionales destacan dos elementos esenciales: 1. El precio por debajo del de mercado (precio asequible) y 2. Criterios de adjudicación establecidos por normativa y que se basan en la necesidad de vivienda de la población. Atendiendo a estos dos criterios, existen en España una gran diversidad de tipologías de vivienda que se consideran sociales (sobre todo a raíz de los programas de captación de vivienda privada vacía hacia el sector de vivienda social), que van más allá de la vivienda protegida. El hecho de carecer, España, de un concepto común (carencia que no resuelve la LDV) y de disponer de una variedad terminológica debido tanto a la temporalidad de los planes de vivienda como a la competencia de las CCAA en esta materia (las cuales han creado tipologías de vivienda social propias), impide poder conocer, a ciencia cierta, cuánta vivienda social existe.

Precisamente la competencia multinivel en materia de vivienda es otro de los aspectos que aporta confusión al sector (en teoría las CCAA tienen competencia exclusiva en esta materia, pero el Estado puede fijar líneas generales gracias a materias conexas), no solo por existir terminología y políticas públicas que pueden variar entre las CCAA, sino por la inseguridad jurídica que crea el complejo entramado de legislación y normativa a nivel estatal y autonómico que puede llegar a ser incoherente o contradictorio entre ellas y que ha sido objeto de varios recursos de inconstitucionalidad (con algunos de los preceptos declarados inconstitucionales).

A la diversidad terminológica y diversidad de regímenes legales, así como a la competencia multinivel, se le añaden la pluralidad de colectivos con necesidad de acceder a una vivienda, con cada vez un mayor porcentaje de colectivos muy vulnerables con necesidades complejas. Todo ello supone un reto a la hora de gestionar este parque, además de los nuevos retos sociodemográficos, medioambientales y tecnológicos y la necesidad de equilibrar disponibilidad de vivienda con su asequibilidad y sostenibilidad. Ante esta complejidad de gestión, España carece de un marco legal común y específico para los proveedores de vivienda social, que además son de una gran diversidad en cuanto a la naturaleza jurídica, tamaño, objeto social y ámbito de actuación territorial y sectorial. Y aunque siguen predominando los organismos e instituciones públicos de ámbito autonómico o local, la normativa y las políticas de vivienda de los últimos años muestran un interés mayor por fomentar la colaboración público-privada en el sector.

El sinhogarismo es una evidencia visible del fracaso de las políticas de vivienda y también de otras políticas sociales, y es una problemática en aumento a nivel de la UE, a pesar de no contar con datos concretos



ni con una nomenclatura armonizada. Aun así, tomamos como referencia la Tipología ETHOS de Feantsa, ampliamente aceptada en el ámbito científico a nivel europeo, y que cuenta con un concepto amplio de sinhogarismo y exclusión residencial, englobando situaciones sin techo, sin hogar, vivienda inadecuada y vivienda insegura. En España, el sinhogarismo empieza a estar en la agenda pública. Algunas legislaciones nacionales y autonómicas han empezado a mencionarlo expresamente, mientras que aparecen Estrategias Integrales a diferentes niveles para abordar este fenómeno. Sin embargo, aún no se ha definido un concepto jurídico claro y los datos son limitados y fragmentados, no revelando toda la magnitud del problema. Más allá de otros problemas estructurales relacionados con el sinhogarismo (como el desempleo, la precariedad laboral, las rupturas sentimentales o la legislación en materia de inmigración) y de la superación del modelo de «escalera» (*staircase*) en el ámbito de los servicios sociales, las medidas de tratamiento y reacción en el ámbito de la vivienda deben combinarse con medidas estructurales para abordar de manera eficaz esta problemática. Además, estamos ante un fenómeno complejo y multidimensional, que tiene un impacto transversal en muchos ámbitos, por lo que requiere de estrategias que tengan en cuenta esa transversalidad y que permitan coordinar no solo los diferentes departamentos, sino las administraciones de distintos niveles.

BIBLIOGRAFÍA

- ALGUACIL DENCHE, A. *et al.*, *La vivienda en España en el siglo xxi. Diagnóstico del modelo residencial y propuestas para otra política de vivienda*, Madrid, 2013.
- ARRONDO SEGOVIA, M., y BOSCH MEDA, J., *Documento de trabajo 3.3. La exclusión residencial en España*, en el VIII Informe Foessa, Madrid, 2019.
- CABALLÉ FABRA, G. *et al.*, *L'habitatge compartit a Barcelona i la seva adequació als estàndards internacionals*, Barcelona, 2020.
- EDGAR, B. *et al.*, *Measurement of homelessness at European Union level*, Bruselas, 2007.
- EDGAR, B., y MEERT, H., *Fourth Review of Statistics on Homelessness in Europe. The ETHOS Definition of Homelessness*, Bruselas, 2005.
- FERNÁNDEZ EVANGELISTA, G., *El acceso a la vivienda social de las personas sin hogar*. Tesis doctoral, Barcelona, 2016.
- FERNÁNDEZ MAÍLLO, G. (coord.), *VIII Informe sobre exclusión y desarrollo social en España 2019*, Madrid, Fundación Foessa, 2019.
- FONDATION ABBÉ PIERRE y FEANTS, *Eighth Overview of Housing Exclusion in Europe 2023*, 2023.



- GARCIA TERUEL, R. M., y NASARRE AZNAR, S., «Quince años sin solución para la vivienda. La innovación legal y la ciencia de datos en política de vivienda», *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario*, núm. 789, 2022, pp. 183-223.
- GOBIERNO DE ESPAÑA, *España 2050. Fundamentos y propuestas para una Estrategia Nacional de Largo Plazo*, Madrid, 2021.
- HAFFNER, M. et al., «Bridging the gap between social and market rented housing in six European countries?», *Housing and Urban Policy Studies*, 33, 2009.
- HAFFNER, M. E. A., y HULSE, K., «A fresh look at contemporary perspectives on urban housing affordability», *International Journal of Urban Sciences*, 25(sup1), 2021, pp. 59-79.
- HOUARD, N. (Ed.), *Social housing across Europe*, 2011.
- HOUSING EUROPE, *The State of Housing in Europe 2023*, 2023.
- IGLESIAS GONZÁLEZ, F., «La planificación de la vivienda protegida», en LÓPEZ RAMÓN, F. (coord.), *Construyendo el derecho a la vivienda*, Madrid, 2010, pp. 349-381.
- INSTITUTO PARA LA EVALUACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS, *Evaluación intermedia de la Estrategia Nacional Integral para Personas Sin Hogar (2015-2020). Informe final*, Madrid, 2020.
- KENNA P. et al. (eds.), *Pilot Project – Promoting protection of the right to housing. Homelessness prevention in the context of evictions*, Bruselas, 2016.
- LAMBEA LLOP, N., *La gestión de la vivienda social en clave europea*, Valencia, 2022.
- LAMBEA LLOP, N., «Homelessness and hidden homelessness in Spain: tackling a somewhat unknown yet increasing phenomenon», en BEVAN, C. (dir.), *International Handbook on Law, Policy & Homelessness*, Abingdon y Nueva York, 2024, pp. 109-125.
- LEAL MALDONADO, J., «Social housing and policy in Spain», en HOUARD, N. (ed.) *Social Housing across Europe*, París, 2011, pp. 71-84.
- MACLENNAN, D., y WILLIAMS, R., *Affordable housing in Britain and America*, York, 1990.
- MAS BADIA, M. D., *Problemas de valoración y precio en las viviendas de protección oficial. Compraventa, arrendamiento, ejecución judicial, liquidación de sociedad de gananciales, partición de herencia y división de cosa común*. Valencia, 2014.
- MINISTERIO DE DERECHOS SOCIALES Y AGENDA 2030, *Propuesta de una metodología común para el análisis de las situaciones de exclusión residencial en España: Los recuentos nocturnos de personas sin hogar*, Madrid, 2021.
- MINISTERIO DE VIVIENDA Y AGENDA URBANA, DG DE VIVIENDA Y SUELO. Observatorio de vivienda y suelo. *Boletín Especial Vivienda Social*, 2024.
- NASARRE AZNAR, S. (coord.), *Concrete actions for social and affordable housing in the EU*, The Foundation for European Progressive Studies, 2021.
- NASARRE AZNAR, S., *Los años de la crisis de la vivienda. De las hipotecas subprime a la vivienda colaborativa*, Valencia, 2020.
- NASARRE AZNAR, S., y GARCIA TERUEL, R. M., «Evictions and homelessness in Spain 2010-2017» en KENNA, P. ET AL (eds.), *Loss of homes and evictions across Europe. A comparative legal and policy examination*, Cheltenham y Northampton, 2018.



E. ACCIÓN PÚBLICA EN MATERIA DE VIVIENDA. EL PROBLEMA DE LA DISTRIBUCIÓN...

- OCDE, *Social housing: A key part of past and future housing policy*, Employment, Labour and Social Affairs Policy Briefs, 2020.
- OCDE, *OECD Affordable Housing Database – indicator PH 4.2 Social rental dwellings stock*, 2024.
- PITTINI, A. (dir.), *The State of Housing in the EU 2019*, Bruselas, 2019.
- PITTINI, A., y LAINO, E., *Housing Europe Review 2012. The nuts and bolts of European social housing systems*, 2011.
- ponce solé, J., «Algunas reflexiones sobre la competencia en materia de vivienda y las tendencias actuales en su ejercicio», *Informe comunidades autónomas*, núm. 2004, 2004, pp. 800-822.
- ROSENFELD, O., *Social Housing in the UNECE Region. Models, Trends and Challenges*, Naciones Unidas, Ginebra, 2015.
- SANZ CINTORA, A. (coord.), *Diagnóstico 2012. La gestión de la vivienda pública de alquiler*, 2012.
- STEPHEN EZENNIA, I., y HOSKARA, S. O., «Methodological weaknesses in the measurement approaches and concept of housing affordability used in housing research: a qualitative study», *PLoS ONE*, 4(8), 2019.
- TEJEDOR BIELSA, J., «Régimen jurídico general de la vivienda protegida», en LÓPEZ RAMÓN, F. (coord.), *Construyendo el derecho a la vivienda*, Madrid, 2010, pp. 309-347.
- TEJEDOR BIELSA, J., «A vueltas con las competencias sobre vivienda y la estabilidad del sistema financiero», *La ley digital*, núm. 2538, 2018, pp. 1-11.
- UNECE, *The Geneva UN Charter on Sustainable Housing*, E/ECE/1478/Rev.1, 2015.
- VINUESA ANGULO, J., y PALACIOS GARCÍA, A. J., «Marco normativo y organizativo», en MOYA GONZÁLEZ, L. (ed.), *VSE La vivienda social en Europa. Alemania, Francia y Países Bajos desde 1945*, Madrid, 2008, pp. 39-73.
- WHITEHEAD, C., y SCANLON, K., *Social housing in Europe*, Londres, 2007.

