

## **SINHOGARISMO Y DERECHO DE ACCESO A LA VIVIENDA EN ESPAÑA: DEFINICIÓN, PROBLEMÁTICA Y RESPUESTA PARLAMENTARIA**

### **A FALTA DE MORADIA E O DIREITO DE ACESSO À MORADIA NA ESPANHA: DEFINIÇÃO, PROBLEMAS E RESPOSTA PARLAMENTAR**

Marta Méndez Juez<sup>1</sup>

**Resumen:** Ahora que los asideros sustanciales que constituyen los estados del bienestar parecen resquebrajarse, emergen con más fuerza fenómenos sociales que requieren de una respuesta institucional urgente. Aunque no se trata de un concepto nuevo, el sinhogarismo en los últimos años se ha incrementado notablemente, en un contexto mundial de grave crisis económica, social y sanitaria. Por eso, las políticas gubernamentales para afrontar esta problemática están definiendo un nuevo modelo de actuación denominado Housing First, que posibilite el pleno desarrollo humano en hogares dignos y adecuados. En España, el proyecto de ley por el derecho a la vivienda en fase tramitación parlamentaria, introduce elementos determinantes para elaborar dichas políticas, definiendo por vez primera el sinhogarismo y dotando de cierta coherencia a una competencia autonómica sobre la que es necesario establecer un mínimo común denominador estatal. Este avance, de hacerse efectivo, supondrá un cambio determinante para mitigar el sinhogarismo desde una perspectiva más integral del fenómeno.

**Palabras clave:** Sinhogarismo. Parlamento. Proyecto de ley. Vivienda. Familia.

**Resumo:** Em um momento em que os fundamentos substanciais dos Estados-Providência parecem estar se desintegrando, fenômenos sociais estão emergindo mais fortemente e que exigem uma resposta institucional urgente. Embora não se trate de um conceito novo, o problema dos sem-teto tem aumentado acentuadamente nos últimos anos, em um contexto global de graves crises econômicas, sociais e de saúde. Por esta razão, as políticas governamentais para enfrentar este problema estão definindo um novo modelo de ação chamado Housing First, que torna possível o pleno desenvolvimento humano em casas decentes e adequadas. Na Espanha, o projeto de lei sobre o direito à moradia, atualmente em processo parlamentar, introduz elementos decisivos para o desenvolvimento dessas políticas, definindo pela primeira vez os sem-teto e dando certa coerência a uma competência regional sobre a qual é necessário estabelecer um denominador mínimo comum a nível estadual. Este avanço, se se tornar efetivo, significará uma mudança decisiva na mitigação do problema dos sem-teto a partir de uma perspectiva mais abrangente.

**Palavras-chave:** Sem-teto. Parlamento. Projeto de lei. Moradia. Família.

Recebido em 01 de fevereiro de 2023

Aceito em 10 de abril de 2023

## **Introducción**

Actualmente, 30.000 personas en España no tienen hogar. De ellas, el 35% se encuentran fuera del sistema de atención social, el 80% son hombres, el 41% tiene una percepción negativa de su salud, el 44% llevan más de tres años en esta situación y el 47% han sufrido algún delito de odio

<sup>1</sup> Doctora en Ciencia Política y de la Administración (Ciencia Política y de la Administración). Universidad de Burgos. C. Prta Romeros, 09001 Burgos, Espanha; <https://orcid.org/0000-0002-7670-3795>; [mmjuez@ubu.es](mailto:mmjuez@ubu.es).

por su condición<sup>2</sup>. La Federación Europea de Organizaciones Nacionales que trabajan con Personas sin Hogar (Serme-Morin & Lamas, 2020), indican que el sinhogarismo ha aumentado un 70% en la última década, que cuatro de cada cien personas se han encontrado sin hogar al menos una vez en su vida, que tres pudieron contar con la ayuda de amigos o familiares, pero la cuarta se vio empujada a vivir en la calle

El sinhogarismo es una situación vivencial, compleja y multicausal, que lleva consigo una ruptura relacional, laboral, cultural o económica (Instituto para la Evaluación de las Políticas Públicas, 2020; Observatorio Hatento, 2015). La Federación Europea de Organizaciones Nacionales que trabajan con personas sin hogar (Feantsa, 2019) hace suya la definición planteada por Avramov (1995), que considera a una persona sin hogar aquella

que no puede acceder y/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, o bien porque presentan dificultades personales para llevar una vida autónoma.

En virtud de la normativa vigente, vivir sin hogar es una violación de los derechos humanos y de las necesidades básicas de las personas. Sin embargo, se calcula que en toda la Unión Europea hay más de 700.000 personas durmiendo a la intemperie o en albergues, una situación que ha empeorado en los últimos años debido a situaciones tales como la crisis económica, la crisis migratoria o la pandemia. Fenómenos como el sinhogarismo deben hacernos reflexionar sobre el modo en que estamos articulando nuestra convivencia social y, a su vez, debe ser una cuestión prioritaria en las agendas de los gobiernos como encargados de asegurar la vida en colectividad y el bienestar de los ciudadanos. La construcción jurídico-política del Estado de Bienestar es una obra permanentemente inacabada, por lo que garantizar que todos los seres humanos disfruten de un hogar donde se desarrollen en plenitud, un objetivo prioritario a conseguir.

La complejidad político-competencial de España, ha generado cierta ineficacia a la hora de tratar el fenómeno. Si bien el artículo 47 CE reconoce el derecho de acceso a una vivienda digna, son las comunidades autónomas quienes tienen reconocida la competencia para legislar sobre esta cuestión. Sin embargo, el estado también puede incluir ciertos parámetros que homogeneicen y doten de coherencia a la normativa que desarrolla este aspecto. El proyecto de ley por el derecho a la vivienda es un claro ejemplo que va a suponer un hito jurídico en el ordenamiento estatal por dos motivos: por vez primera define el sinhogarismo en una ley y también otros términos esenciales como el de vivienda digna y adecuada para el desarrollo del derecho; y en segundo lugar, apuesta por el Modelo Housing First en la consecución del objetivo de mitigar el sinhogarismo como respuesta

---

<sup>2</sup> Según datos extraídos de Fundación RAIS-Hogar Sí, movimiento que fomenta la integración de personas excluidas o en riesgo de exclusión, asegurando que todos tengan un hogar desde el que construir su vida (derecho a la vivienda), donde cuidarse y protegerse (derecho a la salud) y para poder acceder al empleo (derecho al empleo). Sobre estos aspectos incide, especialmente, un informe de la ONU (2020) donde se constata la vulnerabilidad que sufre este colectivo.

institucional a abordar por parte de los poderes públicos. La presente investigación, de carácter descriptivo, ofrece una panorámica general del fenómeno en España y los avances que introduce el proyecto de ley al respecto.

## 1 Metodología y objetivo de investigación

La finalidad de este trabajo es ofrecer una respuesta a la siguiente pregunta: ¿Qué avances introduce el proyecto de ley por el derecho a la vivienda en España ante el fenómeno creciente del sinhogarismo? Para ello, método de investigación pretende ofrecer un enfoque cualitativo que permita explicar las razones para avanzar hacia el diseño de un modelo de prestación pública que mitigue esta realidad, la cual desvirtúa la esencia del estado de bienestar.

En cuanto al diseño de la investigación, y respondiendo al tema de investigación, dentro del enfoque cualitativo, es de tipo documental que, según Tamayo y Tamayo (2004), comprende el registro, análisis e interpretación de documentos o referencias bibliográficas, que ha permitido realizar una aproximación a la legislación en España, con respeto a la finalidad planteada. Como sostienen Bolívar, Segovia y Fernández (2001), se van recogiendo argumentos teóricos para luego ser analizados y plasmados aplicando la narrativa descriptiva como una manera de ir edificando nuevos conocimientos dentro de la disciplina, siendo conscientes de que aún que mucho por avanzar en cuanto a esta problemática social.

Por tanto, el objetivo general es analizar el contenido del proyecto de ley en los aspectos que conectan, directamente, con fenómeno del sinhogarismo y observar en él el tipo de paradigma habitacional que va a definirse en las políticas de vivienda en España en los próximos años. Otros objetivos secundarios son comprobar hasta qué punto la distribución competencial en esta materia entre los diferentes niveles de gobierno puede ayudar a tal propósito y definir aquellos aspectos susceptibles de mejora para que sean abordados por el legislador, en sede parlamentaria, antes de la aprobación definitiva de la norma.

En este proceso se ha desplegado tres acciones específicas que estructuran la investigación. En primer lugar, se refleja la doctrina consolidada que ha tratado esta cuestión en el marco teórico, de modo que quede sustentado qué se entiende por sinhogarismo y cuáles son las últimas medidas institucionales que se han desarrollado al respecto. En segundo lugar, con base en los postulados esgrimidos en la teoría, se analiza el contenido específico del proyecto de ley en España, para conocer cómo aborda el legislador la problemática y qué respuesta concreta se elige a tal fin. Por último, se recogen algunas conclusiones generales de la investigación y algunos retos que hay que afrontar en los próximos años.

## 2 Marco Teórico

### 2.1. Contexto normativo

Si nos remontamos al derecho positivo<sup>3</sup>, en el preámbulo de la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948<sup>4</sup>, se reconoce que los seres humanos deben quedar liberados “de la miseria” como “aspiración más elevada”, en un escenario en el que se promueva “el progreso social” y la elevación del “nivel de vida”, para proclamar la libertad e igualdad de todos los seres humanos “en dignidad y derechos” y la obligación de “comportarse fraternalmente” (art. 1), la no discriminación por razón de “raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición” (arts. 2 y 7). La Declaración reconoce a toda persona el

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, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, vejez u otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad (art. 25).

A su vez, los dos Pactos internacionales, el de derechos civiles y políticos (PIDCP) y el de derechos económicos, sociales y culturales (PIDESC) de 1966, reconocen “el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y una mejora continua de las condiciones de existencia”, conminando a los Estados a tomar “medidas adecuadas para asegurar la efectividad de este derecho”. En esta línea, las Observaciones generales n° 4 de 1991 (sobre el derecho a una vivienda adecuada) y n° 7 de 1997 (específica sobre los desalojos forzados), ponen el acento en las personas y grupos sociales desfavorecidos para delimitar el contenido del derecho a la vivienda. Incluso la Recomendación n° 202 de la OIT relativa a los pisos nacionales de protección social de 2012, reconoce en su Preámbulo

que la seguridad social es una herramienta importante para prevenir y reducir la pobreza, la desigualdad, la exclusión social y la inseguridad social, para promover la igualdad de oportunidades, la igualdad de género y la igualdad racial y para apoyar la transición del empleo informal al empleo formal.

Avanzando más en el tiempo, los principios rectores sobre la extrema pobreza y los derechos humanos (ONU, 2020), se manifiestan en el mismo sentido e incide en el “enfoque basado

<sup>3</sup> Resulta ilustrativa la explicación de Gomes Trivisonno (2020) sobre lo que resulta ser un derecho humano como “moral” de lo que es un derecho fundamental como positivo o positivizado.

<sup>4</sup> Adoptada y proclamada por la 183.ª Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas, de 10 de diciembre de 1948.

en los derechos humanos”, que “proporciona un marco para erradicar la extrema pobreza a largo plazo partiendo del reconocimiento de las personas que viven en ella como titulares de derechos y agentes de cambio” (apartado 6 del Prefacio). La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, enuncia que “la erradicación de la pobreza en todas sus formas y dimensiones, incluida la pobreza extrema, es el mayor desafío a que se enfrenta el mundo”, incidiendo en “lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles”, y, más precisamente, “de aquí a 2030, asegurar el acceso de todas las personas a viviendas y servicios básicos adecuados, seguros y asequibles y mejorar los barrios marginales” (objetivo 11.1.).

En el ámbito de la Unión Europea, la Carta Social Europea revisada de 1996, constituye el primer instrumento internacional que ha reconocido de manera autónoma el derecho a la protección contra la pobreza y la exclusión social (Jimena Quesada, 2019), imponiendo

el acceso efectivo, en particular al empleo, a la vivienda, a la formación, a la enseñanza, a la cultura, y a la asistencia social y médica, de las personas que se encuentren o que corran el riesgo de encontrarse en una situación de exclusión social o de pobreza, así como de sus familias (art. 30).

También la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, establece que

con el fin de combatir la exclusión social y la pobreza, la Unión reconoce y respeta 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 (art. 34.3).

En esta misma línea se pronuncia la Resolución del Parlamento Europeo, de 21 de enero de 2021, sobre el acceso a una vivienda digna y asequible para todos, en la que se pide 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, y que garanticen la igualdad de acceso para todos a una vivienda digna.

En el ámbito estatal, el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia de España, relativo a la reforma C02.R03 “Ley de Vivienda”<sup>5</sup>, posibilita la entrada en vigor de una norma que incluya acciones de apoyo al aumento de la oferta de viviendas que cumplan los requisitos de los edificios de consumo de energía casi nulo, estrechamente vinculado a los objetivos que marca la propia definición de vivienda digna y adecuada a los que se orienta el conjunto de medidas adoptadas (Muñoz Bellerín & Cordero Ramos, 2017). También se ha aprobado la Estrategia Nacional Integral para Personas sin Hogar 2015-2020, en la que se establecen líneas de actuación para paliar el sinhogarismo que se agravó por la crisis económica de 2008 y por la que numerosas personas y familias se vieran expulsadas de sus viviendas o no tuvieran un lugar donde vivir, hasta el punto de que “el paro estructural, la fragilización de los vínculos sociales y de las formas tradicionales

<sup>5</sup> Recogido en el número 22 del Anexo a la Propuesta de Decisión de Ejecución del Consejo, de 16 de junio de 2021.

de solidaridad y valores de cohesión social, fueron los detonantes del sinhogarismo en su etiología actual” (Sánchez Morales, 2012, p. 308).

## 2.2. Definición de sinhogarismo

El sinhogarismo no ha sido reconocido como fenómeno social hasta los años 80 del pasado siglo (Cabrera Cabrera & Rubio Martín, 2008; Jimena Quesada, 2019), inscrito en las sociedades urbanas y dentro de los contextos de exclusión socioeconómica producto de las políticas neoliberales. El sinhogarismo es una situación vivencial, compleja y multicausal, que lleva consigo una ruptura relacional, laboral, cultural o económica (Rais, 2007). La Federación Europea de Organizaciones Nacionales (FEANTSA) acuñó la definición enunciada por Avramov (1995), que considera a una persona sin hogar aquella

que no puede acceder y/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, o bien porque presentan dificultades personales para llevar una vida autónoma.

Esta amplia concepción del término se extrapola a todo un elenco de situaciones sin hogar en la que se pueden encontrar las personas, tipología conocida como ETHOS (European Typology on Homelessness), la cual ha permitido sistematizar por las instituciones distintas categorías de exclusión residencial.

Según esta tipología, tener una vivienda puede entenderse, desde tres perspectivas: 1) perspectiva física: disponer de una vivienda (o un espacio) adecuada que pertenece exclusivamente a una persona y a su familia; 2) perspectiva jurídica: tener un título de propiedad; y 3) perspectiva social: poder tener privacidad y disfrutar de relaciones sociales. De la combinación de estas tres perspectivas se desprenden cuatro grandes categorías básicas, que a su vez se agrupan en trece categorías operacionales, que implican un mayor o menor grado de exclusión residencial: 1) sin techo (Rooflessness); 2) sin vivienda (Houselessness); 3) vivienda insegura (Insecure Housing); y 4) vivienda inadecuada (Inadequate Housing).

A continuación, se expresan las modalidades esenciales del concepto que son seguidas a nivel institucional (Tabla 1).

Tabla 1  
Tipología europea ETHOS (European Typology on Homelessness)

Categoría conceptual	Categoría operativa	Situación Residencial	Definición
Sin techo	1. Persona viviendo a la intemperie	1.1. En espacio público o exterior	Durmiendo en la calle o un espacio público, sin un albergue
	2. Persona que vive en centros para personas sin hogar	1.2. En albergue o refugio nocturno	Sin un lugar habitual donde residir y haciendo uso de albergues o centros de alojamiento de muy baja exigencia.

Categoría conceptual	Categoría operativa	Situación Residencial	Definición
Sin vivienda	3. Personas que viven en centros para personas sin hogar	3.1. Albergues y centros de alojamiento	Cuando la estancia es entendida a corto o medio plazo, y de forma temporal, no como un lugar de residencia definitiva.
		3.2. Alojamientos temporales y de tránsito	
		3.3. Alojamiento con apoyo	
	4. Personas en albergues para mujeres	4.1. Albergues para mujeres (solas o con hijos).	Mujeres alojadas debido a que han sufrido violencia de género, siempre y cuando se entienda como residencia temporal
	5. Personas en centros de alojamiento para inmigrantes	5.1. En alojamientos temporales/Centro de recepción	Personas en centros de recepción o de alojamiento temporal debido a condición de inmigración. Centros de repatriación (internamiento).
		5.2. Alojamientos para trabajadores temporales	
	6. Personas que en un plazo definido tienen prevista su salida de instituciones o centros de internamiento.	6.1. Instituciones penales	Sin vivienda disponible en el momento de la excarcelación
6.2. Instituciones sanitarias		Estancia mayor de la estrictamente necesaria debido a la falta de vivienda.	
6.3. Centros de menores		Sin vivienda a la que dirigirse al cumplir los 18 años, por ejemplo.	
7. Personas que reciben alojamiento con apoyo a largo plazo por su condición de sin hogar.	7.1. Residencia para personas sin hogar mayores.	Alojamiento con apoyo de larga estancia para personas que han vivido sin hogar.	
Vivienda insegura	8. Personas viviendo en alojamiento inseguro sin título legal	8.1. Personas acogidas temporalmente con familia o amistades	Residiendo en un alojamiento convencional pero que no es el habitual, debido a la pérdida de su vivienda
		8.2. Sin tenencia legal	Ocupación ilegal o sin ningún tipo de garantía jurídica para poder residir en él.
		8.3. Ocupación ilegal.	
	9. Personas viviendo bajo amenaza de desahucio	9.1. En régimen de alquiler	Con orden de desahucio por impago de alquiler.
9.2. Con vivienda en propiedad		A punto de verse expropiadas por impago de hipoteca.	
10. Personas viviendo bajo amenaza de violencia	10.1. Con denuncia presentada ante la policía	Cuando ha actuado la policía y/o los centros de intervención rápida para tratar de encontrar un alojamiento seguro y a salvo. Órdenes de devolución	
Vivienda inadecuada	11. Personas viviendo en estructuras temporales y no convencionales	11.1. Caravanas y similares	Casa móvil, caravana (que no es usada como vivienda de vacaciones). Alojamiento de autoconstrucción, chabola, choza o cabaña.
		11.2. Edificaciones no convencionales ni pensadas para que residan personas	
		11.3. Estructuras temporales	
12. Personas viviendo en alojamiento impropio	12.1. Edificio ocupado inadecuado para vivir	Habitáculos impropios para ser usados como vivienda por seres humanos por la legislación nacional	
13. Personas viviendo en condiciones de sobreocupación/hacinamiento	13. 1. Muy por encima de los estándares habituales que marcan el hacinamiento.	Por encima de las normas nacionales de hacinamiento.	

Fuente: Regalado Piñero (2017, p. 31).

De este modo, una persona se encuentra en situación de *sinhogarismo* cuando el espacio habitacional donde vive presenta alguna o diversas de las siguientes características (Regalado Piñero, 2017): no aporta seguridad jurídica para el uso y disfrute estable; tiene unas condiciones de habitabilidad inadecuadas; el coste para su mantenimiento supone un detrimento grave para la situación económica de la persona; su estado no garantiza la cobertura de las necesidades humanas y la inclusión; y su estado no permite o dificulta seriamente el establecimiento o mantenimiento de la privacidad y las relaciones familiares y sociales. Por tanto, los elementos que conforman un hogar adecuado se clasifican en tres dominios (Edgar, Doherty & Meert, 2003): 1) dominio físico: disponer de unas condiciones de habitabilidad adecuadas; 2) dominio social: posibilidad de tener privacidad y disfrutar de las relaciones sociales y familiares en la vivienda; y 3) dominio legal: disponer de un título legal sobre la vivienda que aporta seguridad en la ocupación y la tenencia en exclusividad.

Tradicionalmente, a estos dominios se han añadido una serie de dimensiones que completan el propio concepto de hogar y que son las siguientes (Cortés Alcalá, 1995): 1) habitabilidad, cuando se incluye la calidad de la construcción y los servicios de la vivienda y el entorno, necesarios para el desarrollo de las funciones sociales de sus habitantes; 2) accesibilidad, que implica poder disponer de una vivienda sin que ello suponga un detrimento grave en los recursos económicos de los que dispone la persona para vivir; 3) estabilidad, para disponer del derecho al disfrute y uso de la vivienda de manera estable y, de este modo, puedan actuar los efectos integradores del hogar; y 4) adecuación, cuando las condiciones de la vivienda coinciden con las necesidades de sus habitantes, cuando pueden usarla cotidianamente y de forma autónoma y cuando sus características permiten la inclusión en el entorno más cercano.

Por eso, no basta con definir lo que se entiende por vivienda -aunque sea un elemento sustancial para el análisis-, para poder entender lo que es un hogar y poder atender así las necesidades de los que no lo tienen o disfrutan de él (Johnson et al., 2018). Un hogar es el elemento fundamental para la vida del ser humano y en torno a él gira su vida cotidiana. A través de él que se satisfacen necesidades humanas más básicas, como son la protección, sanidad, seguridad, bienestar, la identidad, el sentimiento de pertenencia, la familia, la intimidad, el arraigo y la privacidad. Por consiguiente, el hogar cuenta con una cualidad sinérgica, razón por la cual se considera un factor de inclusión social de primer orden (Sarasa & Sales, 2009).

### **2.3 Abordaje doctrinal**

Para entender el fenómeno del *sinhogarismo*, una problemática multicasual e interdisciplinar, se suele acudir a dos enfoques diferenciados: el que alude a componentes individuales y relacionales, y aquél que centra las causas en un nivel institucional-estructural (Doerthy, 2005; Regalado Piñero, 2017; Sarasa & Sales, 2009). Dentro de este segundo enfoque, el institucional-estructural, algunos autores sostienen que el *sinhogarismo* es un fenómeno causado factores estructurales tipo económico,



social y político, por la exclusión de las personas del acceso a dichas estructuras, desembocando en situaciones de vulnerabilidad residencial. En este caso, las instituciones son incapaces de garantizar el acceso a una vivienda adecuada a su ciudadanía. La ausencia de un estatus legal para este colectivo es uno de los motivos que provoca llegar a esta situación social.

Lo cierto es que el sinhogarismo responde a una gran variedad de factores y dimensiones que pueden estar implicadas que, unido a la pluralidad de características individuales y sociales de las personas afectadas, da como resultado una gran heterogeneidad para abordar este fenómeno. Por esta razón no es correcto identificar a las personas sin hogar como un colectivo homogéneo, sino que lo único que con seguridad comparten estas personas, es la dificultad -o imposibilidad-, de acceso al derecho al hogar (Regalado Piñero, 2017).

### **3 Análisis del caso: el proyecto de Ley por el derecho a la vivienda**

Una vez definido el sinhogarismo, hemos advertido de la importancia que tiene la vivienda para entender este fenómeno, no de manera aislada sino en conexión con el resto de sus componentes. Por la limitación del estudio, centraremos el objetivo en analizar el marco competencial de la vivienda en España y el impacto que va a tener la aprobación definitiva del proyecto de ley por el derecho a la vivienda a la hora de entender y abordar los efectos del sinhogarismo en este país.

En el artículo 47 de la Constitución Española de 1978 (España, 1978), se reconoce el derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada y se impone a los poderes públicos el deber de promover las condiciones necesarias que garanticen la igualdad en el ejercicio de los derechos y el cumplimiento de los deberes y de establecer las normas pertinentes para hacerlo efectivo. Este derecho incide, además, en la garantía y desarrollo de otros derechos fundamentales, tales como el libre desarrollo de la personalidad en sociedad (art. 10.1 CE), la integridad física y moral (artículo 15 CE) o a la intimidad personal y familiar (artículo 18 CE) y, en particular, con las personas y grupos sociales en situación de especial desventaja (art. 48 CE). Y no solamente eso, sino que el derecho a la vivienda modula otros derechos esenciales como son la propiedad o la libertad de empresa, por el interés general y la función social que cumple (arts. 33.2, 38, 128.1 y 131.1 CE). De este modo, la vivienda, como elemento definitorio de la vida en hogar de las personas, conlleva un grado de institucionalización de la política en la que los poderes públicos deben operar con arreglo a sus “obligaciones positivas”, superando el enfoque meramente caritativo que se da a las actuaciones en favor de los colectivos afectados por el sinhogarismo (Jimena Quesada, 2019).

Este deber impuesto por el artículo 47 CE incumbe a todos los poderes públicos en el marco de sus respectivas competencias, ya sean estado, comunidades autónomas o entidades locales. Pero, ¿de qué modo? Lo cierto es que todos ellos están abocados a articular sus actuaciones dentro de un marco normativo coherente, estable y seguro que haga posible la realidad de este derecho. En primer

lugar, el estado debe abordar esta tarea legislativa en virtud de un elenco de títulos competenciales<sup>6</sup> que son los siguientes: 1) regular las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica (149.1.13.<sup>a</sup> CE); 2) regular las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en relación con el derecho de propiedad de la vivienda, pero también con el ejercicio del derecho constitucional a disfrutar de una vivienda digna y adecuada e incluso con los derechos a la intimidad y la inviolabilidad del domicilio, ya que la vivienda habitual es donde la inmensa mayoría de las personas tienen su domicilio y ejercen la intimidad de su vida personal y familiar (art. 149.1.1.<sup>a</sup> CE); 3) regular la legislación mercantil (artículo 149.1.6.<sup>a</sup> CE) y civil (artículo 149.1.8.<sup>a</sup> CE) en relación con los contratos vinculados al acceso a la vivienda<sup>7</sup>; 4) debe regular las bases de la ordenación del crédito, banca y seguros (artículo 149.1.11.<sup>a</sup> CE), o préstamos convenidos o cualificados o en el otorgamiento de ayudas económicas (artículo 149.1.14.<sup>a</sup>); y regular la legislación básica sobre protección del medio ambiente (artículo 149.1.23.<sup>a</sup> CE) y del régimen minero y energético (artículo 149.1.25.<sup>a</sup> CE), puesto que el subsector vivienda es un ámbito clave en relación con las medidas medioambientales de eficiencia y ahorro de energía.

En segundo lugar, conforme a lo establecido en el artículo 148.3 CE, todas las comunidades autónomas tienen asumida en sus Estatutos de Autonomía, la competencia plena en materia de vivienda, a diferencia del Estado, que sólo puede incidir en ella con distinto alcance y sobre la base de títulos competenciales diversos. Tal es así que, desde la aprobación de la Carta Magna, se ha venido pergeñando “un abigarrado panorama compuesto de normas de Derecho civil, fiscal o administrativo, tanto estatales como autonómicas” (Bermejo Latre, 2010, p. 185) para regular este fenómeno, produciendo resultados diferentes en cada autonomía. En esta línea, las autonomías han ido aprobando un buen número de normas autonómicas que, de manera más coyuntural que estructural, han intentado ofrecer una respuesta a las necesidades sociales de vivienda sin demasiado éxito.

En tercer lugar, a las Entidades Locales se les atribuye, como competencia propia, la promoción y gestión de la vivienda de protección pública con criterios de sostenibilidad financiera<sup>8</sup>, por lo que también desarrollan una importante labor sobre esta materia.

Por la complejidad de nuestro modelo de organización político-territorial, el derecho de acceso a la vivienda se ha desarrollado desde una concepción débil del principio del Estado Social, en la que es el mercado quien regula y asigna, preponderantemente, los recursos habitacionales y urbanísticos. Por tanto, cualquier política pública que se diseñe en España para concretar el derecho constitucional a una vivienda digna (Pisarello, 2009), sería necesario que atendiera al principio social (art. 1.1. CE), desde la igualdad real de los ciudadanos (art. 9.2. CE), desde la solidaridad territorial

<sup>6</sup> La Sentencia del Tribunal Constitucional 152/1988, de 20 de julio, fue clave para delimitar tales competencias.

<sup>7</sup> Tal y como se refleja en la Sentencia del Tribunal Constitucional 15/1989, de 26 de enero.

<sup>8</sup> En virtud del artículo 25.2 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases del Régimen Local.

(art. 138.1. CE) y desde la sostenibilidad ambiental (art. 45, 46 y 47 CE), reforzando las competencias estatales para conseguir más efectividad. En palabras de García de Enterría (1982, p. 72),

no se trata, pues, de efectuar un simple reparto o distribución de materias entre los distintos niveles territoriales. Se trata de definir el ámbito general dentro del cual, y sólo dentro del cual, y no frente a él o a su margen, las autonomías podrán tener su espacio y su función propias.

Las estrategias para afrontar el sinhogarismo en la Unión Europea son muy dispares, aunque cada vez más países están desarrollando estrategias integrales de ámbito nacional (Marbán Gallego & Rodríguez Cabrero, 2020). Para mitigar esta controversia, el gobierno central ha presentado un proyecto de ley estatal por el derecho a la vivienda<sup>9</sup>, en un momento especialmente relevante, cuando en plena crisis económica y financiera y en el contexto de una progresiva recuperación tras la pandemia por SaRS-CoViD-19 que ha dejado a muchas personas sin hogar o sin posibilidades reales de acceder a él en condiciones asequibles (Parlamento Europeo, 2021)<sup>10</sup>. Además, las políticas de austeridad llevadas a cabo por los gobiernos han repercutido en la inversión en servicios sociales, afectando a los estratos de la sociedad con mayor riesgo de exclusión y aumentando las desigualdades sociales (Calvo et al., 2021) y los problemas sanitarios (Médicos Del Mundo, 2021). Con ello, se quiere resolver el problema de no contar con una legislación estatal sobre vivienda que sirva como parámetro de constitucionalidad a la elevada producción normativa autonómica en la materia<sup>11</sup>. Por tanto, un enfoque de vivienda basado en derechos tiene como objetivo crear políticas y leyes centradas en los servicios a los que tienen derecho los titulares del mismo, así como qué se debe hacer para cumplir con ese deber y por quién (Johnson et al., 2018).

En concreto, en la Exposición de Motivos del proyecto de ley se señala que la vivienda es “un pilar central del bienestar social en cuanto lugar de desarrollo de la vida privada y familiar, y centro de todas las políticas urbanas”, que se pretende “asegurar la funcionalidad, la seguridad, la accesibilidad universal y la habitabilidad de las viviendas, garantizando así la dignidad y la salud de las personas que las habitan” y que la finalidad última de la norma es “facilitar el acceso a una vivienda digna y adecuada a las personas que tienen dificultades para acceder a una vivienda en condiciones de mercado, prestando especial atención a jóvenes y colectivos vulnerables”, especialmente “en las

<sup>9</sup> La propuesta fue presentada por el actual gobierno progresista de coalición de las formaciones del PSOE y Unidas Podemos (Legislatura XIV), el 26 de octubre de 2021. En estos momentos, el proyecto de ley está en fase de tramitación parlamentaria.

<sup>10</sup> A tenor de los datos que se recoge el Parlamento Europeo, más de 700.000 personas duermen cada noche a la intemperie en Europa, un aumento del 70% en los últimos 10 años que, con la pandemia, se ha agudizado. Después de estos alarmantes resultados, la Declaración de Lisboa de 21 de junio de 2021, por la que se crea la Plataforma Europea para Combatir el Sinhogarismo, se ha lanzado la Plataforma europea para paliar esta situación, cuyo objetivo es promover el debate, facilitar el aprendizaje mutuo, aumentar el conocimiento y mejorar los sistemas de control y fortalecer la cooperación entre todos los actores implicados de los estados miembros.

<sup>11</sup> En varias sentencias del Tribunal Constitucional, se pone de manifiesto esta inconsistencia: la Sentencia 16/2018, de 22 de febrero, la Sentencia 80/2018, de 5 de julio, la Sentencia 32/2018, de 10 de abril o la Sentencia 43/2018, de 26 de abril, entre otras.

áreas rurales, y para los colectivos vulnerables, impulsando la cohesión territorial y facilitando la lucha contra la despoblación”.

A este avance normativo se une un hito jurídico muy reseñable y es que, por primera vez, el término *sinhogarismo* se ha definido expresamente en un proyecto de ley estatal en España. En concreto, el art. 3.1 de este texto normativo define como tal

aquella circunstancia vital que afecta a una persona que no puede acceder de manera sostenida a una vivienda adecuada en un entorno comunitario y avoca a las personas 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.

Como puede observarse, la definición sigue la misma línea acuñada por la doctrina, haciendo especial mención al compromiso institucional por revertir esta situación.

La Declaración de Lisboa de 2021 establece cinco principios fundamentales que instan a los estados a tomar una posición decidida por mitigar el *sinhogarismo*, en el sentido de: 1) que nadie duerma a la intemperie por falta de un alojamiento de emergencia accesible, seguro y apropiado; 2) que nadie viva en un alojamiento de emergencia o de transición más tiempo del necesario para pasar con éxito a una solución de vivienda permanente; 3) que nadie sea dado de alta de ninguna institución (prisión, hospital, centro de atención, etc.) sin una oferta de vivienda adecuada; 4) que los desalojos deben evitarse siempre que sea posible y nadie sea desalojado, cuando sea necesario, sin asistencia para una solución de vivienda adecuada; y 5) que nadie sea discriminado por su condición de indigente. Sobre esta base, la definición que ofrece el proyecto de ley es lo suficientemente amplia como para abarcar el contenido de tales principios en su desarrollo, si bien mantiene que de conseguir este compromiso pueden ocuparse tanto las instituciones como las entidades sin ánimo de lucro. Esta excepción permitiría priorizar al sector sin ánimo de lucro en la provisión de vivienda asequible frente a otros actores, por lo que sugerimos que este es un aspecto susceptible de enmendar, en sede parlamentaria, antes de la aprobación definitiva del proyecto<sup>12</sup>.

El principal objetivo fijado en el proyecto de ley por el derecho a la vivienda es, por tanto, conseguir un marco de trabajo general y homogéneo para que todos los niveles de gobierno del país avancen en la misma línea sobre esta cuestión y recoge cuestiones clave para generar una política de vivienda asequible que pueda prevenir y solucionar la discriminación y la desigualdad en España, articulando unos contenidos mínimos para el desarrollo posterior de las actuaciones autonómicas y locales pero desde un mínimo común estatal.

Especial mención merece el apartado concreto del proyecto que se ocupa de regular las situaciones de especial vulnerabilidad (art. 14) de las personas<sup>13</sup>. Según se establece, las políticas en

<sup>12</sup> Algunas asociaciones y movimientos sociales se han manifestado en este sentido, como Hogar Sí y Provivienda (Bolinches, 2022), para que la caridad no sea el único modo de revertir esta situación.

<sup>13</sup> De igual modo, el artículo 13.1 de la Proposición de Ley integral para la igualdad de trato y la discriminación ya recogía la necesidad de que las administraciones públicas promuevan acciones destinadas a personas en situación de *sinhogarismo*,

materia de vivienda deben tener especialmente en cuenta a las personas que viven en asentamientos y barrios altamente vulnerables y segregados -ya sea tanto en entornos urbanos como en zonas rurales-, a las personas sin hogar, a las personas con discapacidad desinstitucionalizadas y a los menores tutelados que dejen de serlo. A tal fin, las instituciones competentes deben identificar, dentro de su ámbito territorial, las zonas que precisen actuaciones de regeneración y renovación urbana para avanzar en la erradicación de situaciones de infravivienda, a través de acciones integradas que eviten la exclusión social y residencial de la población residente. Además, de manera complementaria y con objeto de luchar contra el fenómeno del sinhogarismo, las instituciones deben programar medidas específicas para promover la plena inclusión de las personas sin hogar desde una perspectiva integrada e intersectorial, que promueva la aplicación efectiva de los programas existentes de política de vivienda y la coordinación entre los diferentes niveles administrativos. Se traza así un mapa de actuación pública hacia aquellas personas con dificultades para formar su propio hogar.

Por otro lado, el legislador estatal establece diferentes categorías de vivienda en este proyecto normativo, definiendo primero lo que se entiende como tal (art. 3):

edificio o parte de un edificio de carácter privativo y con destino a residencia y habitación de las personas, que reúne las condiciones mínimas de habitabilidad exigidas legalmente, pudiendo disponer de acceso a espacios y servicios comunes del edificio en el que se ubica, todo ello de conformidad con la legislación aplicable y con la ordenación urbanística y territorial.

Si ya de por sí resulta complejo articular las garantías que hagan efectivo este término, el legislador introduce otras definiciones habitacionales con un amplio margen de interpretación jurídica y son estas (art. 3):

- Infravivienda: la edificación, o parte de ella, destinada a vivienda, que no reúne las condiciones mínimas exigidas de conformidad con la legislación aplicable. En todo caso, se entenderá que no reúnen dichas condiciones las viviendas que incumplan los requisitos de superficie, número, dimensión y características de las piezas habitables, las que presenten deficiencias graves en sus dotaciones e instalaciones básicas y las que no cumplan los requisitos mínimos de seguridad, accesibilidad universal y habitabilidad exigibles a la edificación;
- Vivienda digna y adecuada: la vivienda que, por razón de su tamaño, ubicación, condiciones de habitabilidad, accesibilidad universal, eficiencia energética y utilización de energías renovables y demás características de la misma, y con acceso a las redes de suministros básicos, responde a las necesidades de residencia de la persona o unidad de convivencia en condiciones asequibles conforme al esfuerzo financiero, constituyendo

---

con el fin de asegurar un efectivo acceso y disfrute de los servicios sanitarios de acuerdo con sus necesidades. Este precepto se encuentra ahora recogido en el artículo 15 de la Ley 15/2022, de 12 de julio, y ampliado para garantizar su tratamiento sanitario y en la prestación de servicios sociales (artículo 16).

su domicilio, morada u hogar en el que poder vivir dignamente, con salvaguarda de su intimidad, y disfrutar de las relaciones familiares o sociales;

- Vivienda asequible incentivada: de titularidad privada, incluidas las entidades del tercer sector y de la economía social, a cuyo titular la Administración competente otorga beneficios de carácter urbanístico, fiscal, o de cualquier otro tipo, a cambio de destinarlas a residencia habitual en régimen de alquiler, o de cualquier otra fórmula de tenencia temporal, de personas cuyo nivel de ingresos no les permite acceder a una vivienda a precio de mercado.

Por tanto, si comparamos los preceptos que introduce el proyecto de ley por el derecho a la vivienda con el contenido de los conceptos fundamentales que ha ido desarrollando la doctrina para ofrecer una solución al sinhogarismo como fenómeno cada vez más frecuente en nuestras sociedades, observamos que el término definido por el legislador se asemeja bastante a las tipologías (sin techo, sin vivienda, vivienda insegura y vivienda inadecuada), dominios (físico, social y legal) y dimensiones (estabilidad, accesibilidad, adecuación y habitabilidad) sobre la vivienda vistos previamente. Pero lo realmente interesante es, a nuestro parecer, la incorporación del término de “vivienda digna y adecuada” al texto ya que, sin desprenderse del componente habitacional, ofrece una verdadera definición de lo que supone un hogar para una persona. A las dimensiones previas analizadas, se añaden la eficiencia energética y utilización de energías renovables y el acceso a las redes de suministros básicos, en condiciones asequibles conforme al esfuerzo financiero, constituyendo su domicilio, morada u hogar en el que poder vivir dignamente, con intimidad, y disfrutando de las relaciones familiares o sociales. Porque, aunque sin vivienda no hay hogar, no siempre con vivienda podemos construir un hogar.

Hasta el momento, la mayoría de las soluciones ofrecidas por las administraciones públicas suelen ser temporales, concentradas en ayudas de primera necesidad y tanto la acumulación de casos, como su complejidad, impiden una intervención integral hacia el sinhogarismo, tradicionalmente más centrada en los aspectos factoriales y estructurales que en el componente humano, afectivo e identitario de la cuestión (Bachiller, 2008; Pinilla, 2005), siendo la desafiliación -es decir, la desvinculación total o parcial con aquellas “estructuras dadoras de sentido” (Castel, 1997, p. 34) como la familia, la comunidad, amistades, compañeros de trabajo, etc.-, la que juega un papel trascendental en este sentido. Avanzar hacia una legislación que garantice el acceso a una vivienda digna y adecuada debe ser un compromiso político de aquellos que se denominan estados del bienestar, porque es el camino para lograr la constitución de un verdadero hogar que permita el pleno desarrollo personal, familiar, emocional y social de los ciudadanos.

Como sostiene Jimena Quesada (2019, p. 47) es necesario articular una estrategia pedagógica que impregne positivamente a los operadores jurídicos en su formación con la idea de la triple L (Long Life Learning) para conseguir su constante adaptación a la realidad y procurando la

justicia social y el respeto a la dignidad humana en su actuación, pues la tarea jurídica de defender el derecho a la protección contra la pobreza y la exclusión social nos incumbe a todos, ya sean poderes públicos o ciudadanía. Este proyecto de ley es un ejemplo.

El Comité Europeo de las Regiones (2022), advierte de que se ha producido un aumento de las personas sin hogar del 70 % en los diez últimos años, que normalmente son mujeres, jóvenes, niños, inmigrantes y solicitantes de asilo. Subraya, además, que la falta de hogar constituye una violación de varios derechos civiles y políticos, como el derecho a ser protegido contra tratos inhumanos y degradantes, el derecho a la vida privada y familiar, e incluso el derecho a la vida. Los últimos avances en la materia (Comité Europeo de las Regiones, 2022; Johnson et al., 2018; Regalado Piñero, 2017; Serme-Morin & Lamas, 2020, 2021; World Habitat, 2021) apuntan a cambiar la lógica, la estructura y el funcionamiento de la red asistencial conocida como Modelo de Escalera o Continuum of Care, hacia el Modelo Vivienda Primero o Housing First, entendiendo que para que una persona sin hogar pueda abandonar la calle de forma definitiva, lo primero que necesita es un hogar estable donde vivir de forma permanente. Los estudios demuestran que, a la larga, este tipo de políticas reintegradoras resultan mucho más rentables que las medidas temporales para mitigar el sinhogarismo como ha ocurrido en Finlandia<sup>14</sup>, ya que invertir en las personas sin hogar es invertir en el futuro de todos porque estas personas acabarán contribuyendo al bienestar social del país (La Vanguardia, 2021).

Modelo de Escalera o Continuum of Care se basa, fundamentalmente, en que la persona debe ir superando diferentes etapas, pasando por diversos servicios residenciales de diferentes niveles de exigencia, hasta que se considera que está lista para conseguir y mantener una vivienda estable e independiente, partiendo de la premisa de que la persona se encuentra en situación de sinhogarismo por déficits individuales como adicciones, problemas de salud mental o estilo de vida (Sahlin, 2007). Durante el itinerario residencial que lleva a cabo la persona, se pretende solucionar los problemas sociales y de salud que presenta, antes de convertirse en una persona preparada para la vida autónoma y para acceder a una vivienda (EAPN, 2013, p. 14). De este modo, parte de la premisa de “tratamiento primero”, es decir, que para que una persona sin hogar pueda acceder a una vivienda independiente primero se debe tratar las problemáticas que sufre asociadas a la falta de hogar y demostrar un verdadero interés por cambiar su vida (Rais Foundation, 2015).

En cambio, con el Modelo Vivienda Primero o Housing First, los beneficiarios disponen de su propio espacio personal desde el principio, de forma definitiva. También cuentan con un equipo de voluntarios, trabajadores sociales y sanitarios que atienden sus necesidades y les orientan para que puedan encontrar trabajo o solicitar ayudas sociales. La idea principal en la que se basa es que la

---

<sup>14</sup> Para el modelo Housing First, una vivienda no es una recompensa que recibe alguien cuando su vida se encarrila socialmente, sino que es un espacio en donde empezar a resolver sus problemas. Desde 2007, este programa pionero de Finlandia brinda hogar a más de 16.300, el 40% de personas que antes dormían en la calle. También lo están aplicando otros países como Viena, Uruguay o Canadá con gran éxito.

vivienda es lo primero que se debe facilitar a la persona para lograr su recuperación, no entendiéndola a ésta como un premio, sino como un derecho en su acepción fundamental de ser humano. Así, las diferencias fundamentales de este modelo con el modelo previo son: 1) no existen condiciones previas para el acceso y permanencia en la vivienda; 2) la vivienda y los servicios están separados, es decir, no hay profesionales residiendo con los usuarios; 3) utiliza el enfoque de reducción de daño, centrado en la reducción tanto del riesgo como de los efectos asociados a su situación inicial; y 4) la integración social y comunitaria como recurso elemental (Mental Health Commission of Canada, 2014).

Como se ha observado del análisis anterior, el proyecto de ley por el derecho a la vivienda que está discutiéndose ahora en sede parlamentaria, introduce un nuevo paradigma de acceso a la vivienda en España (Modelo Housing First), entendiéndolo que más allá de los componentes físicos y legales del fenómeno, están aquellos de tipo personal y social que resultan imprescindibles para configurar un verdadero hogar digno y adecuado.

## **Conclusiones**

Ahora que los asideros sustanciales que constituyen los estados del bienestar parecen resquebrajarse, emergen con más fuerza fenómenos sociales que requieren de una respuesta institucional urgente. En un contexto mundial de grave crisis económica, social y sanitaria, el sinhogarismo representa todo un reto para las democracias, pues se trata de asegurar que todos los ciudadanos puedan construir un hogar que les permita desarrollarse en plenitud. Este reto implica una respuesta institucional decidida, consensuada, unívoca, colaborativa, porque de ella depende la identidad que queremos otorgar a nuestras sociedades, al modo de convivencia que nos define en colectividad. Garantizar los derechos de todos, en términos de dignidad humana y de justicia social, no es una opción sino un deber de los poderes públicos que no debe dejarse, en exclusiva, a la caridad o la beneficencia.

El proyecto de ley por el derecho a la vivienda, de aprobarse definitivamente en sede parlamentaria, va a suponer un gran avance para el diseño y la implementación de las políticas de vivienda en el país. Además de definir, por vez primera, el sinhogarismo, dota de cierta coherencia a una competencia autonómica sobre la que es necesario establecer un mínimo común denominador estatal. La circunstancia vital, de carácter multidimensional, que afecta a una persona que no puede acceder de manera sostenida a una vivienda adecuada en un entorno comunitario debe ser tratada con carácter prioritario porque de ella depende el avance social. Aunque no con la premura deseada, la incorporación del concepto en el proyecto de ley supone asumir nuestro compromiso internacional e incorporar estándares de soft-power que ya se han venido desarrollando en el tiempo.

Otro de los avances es que la norma aborda una perspectiva más integral del fenómeno del sinhogarismo, articulando el cambio del Modelo de Escalera por el Modelo de Housing First,



convirtiendo la vivienda en un elemento prioritario en el proceso de inclusión de la persona, acompañado del apoyo de un equipo técnico que se basa en el respeto a la persona y su autodeterminación. Al respecto, resulta clave la definición que del término vivienda digna y adecuada se realiza en proyecto de ley, entendiendo aquella a la que, por razón de su tamaño, ubicación, condiciones de habitabilidad, accesibilidad universal, eficiencia energética y utilización de energías renovables y demás características de la misma, y con acceso a las redes de suministros básicos, responde a las necesidades de residencia de la persona o unidad de convivencia en condiciones asequibles conforme al esfuerzo financiero, constituyendo su domicilio, morada u hogar en el que poder vivir dignamente, con salvaguarda de su intimidad, y disfrutar de las relaciones familiares o sociales. Por eso, la norma supone un punto de inflexión trascendental en lo que entendemos por hogar, porque, aunque sin vivienda no existe, sólo con ella no se puede asegurar.

## Referencias

- Avramov, D. (1995). *Homelessness in the European Union: Social and Legal Context of Housing Exclusion in the 1990s*. Brussels: Feantsa.
- Bachiller, S. (2008). Personas sin hogar, crisis y estigma. Cuando los esfuerzos por preservar la autoestima atentan contra la posibilidad de conformar una identidad colectiva. *IX Congreso Argentino de Antropología Social*. Universidad Nacional de Misiones.
- Bermejo Latre, J. L. (2010). La evolución de las políticas de vivienda en la España del Siglo XX. En: F. Ramón López (Aut.), *Construyendo el Derecho a la Vivienda*. Madrid: Marcial Pons (pp. 165-196).
- Bolinchés, C. (2022, 26 Abr.). Movimientos sociales piden excluir del control de la Ley de Vivienda los pisos cedidos para frenar el sinhogarismo. *elDiario.es*. [https://www.eldiario.es/economia/movimientos-sociales-piden-excluir-control-ley-vivienda-pisos-cedidos-frenar-sinhogarismo\\_1\\_8943391.html](https://www.eldiario.es/economia/movimientos-sociales-piden-excluir-control-ley-vivienda-pisos-cedidos-frenar-sinhogarismo_1_8943391.html)
- Bolívar, A., Segovia, D., & Fernández Cruz, M. (2001). *La investigación biográfico-narrativa en educación. Enfoque y metodología*. Madrid: Muralla.
- Cabrera Cabrera, P. J., & Rubio Martín, M. J. (2008). Las personas sin hogar, hoy. *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*, Madrid, 75, 51-74.
- Calvo, F., Rived-Ocaña, M., Font-Mayolas, S., & Carbonell, X. (2021). Sinhogarismo y salud mental durante la Gran Recesión (2008-2017): el efecto de la inmigración. *Revista Española de Salud Pública*, Madrid, 95. <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/7957732.pdf>
- Castel, R. (1997). *La metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del salariado* (1ª ed.). Buenos Aires: Paidós. [https://aulavirtual4.unl.edu.ar/pluginfile.php/7097/mod\\_resource/content/1/castel-robert-la-metamorfosis-de-la-cuesti%C3%B3n-social.pdf](https://aulavirtual4.unl.edu.ar/pluginfile.php/7097/mod_resource/content/1/castel-robert-la-metamorfosis-de-la-cuesti%C3%B3n-social.pdf)

- Comité Europeo de las Regiones. (2022). *Dictamen del Comité Europeo de las Regiones titulado Erradicar el problema de las personas sin hogar en la Unión Europea: la perspectiva local y regional* (2022/C 97/06). Bruselas. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=OJ:C:2022:097:-FULL&from=EN>
- Cortés Alcalá, L. (1995). *La cuestión residencial. Bases para una sociología del habitar*. Madrid: Fundamentos.
- Doherty, J. (2005). El origen del sinhogarismo: perspectivas europeas. *Documentación Social*, 138, 41-61.
- Edgar, W., Doherty, J., & Meert, H. (2003). *Second Review of Statistics on Homelessness in Europe*. Brussels: Feantsa. <https://www.feantsaresearch.org/download/2-20037682796072876646561.pdf>
- España. (1978, 29 Dic.). Constitución Española de 1978. *Boletín Oficial del Estado* n. 311.
- España. (2021, 29 Ene.). Proposición de Ley integral para la igualdad de trato y la no discriminación (122/000121). *Boletín Oficial de las Cortes Generales* 156(1), Serie B.
- España. (2022, 18 Feb.). Proyecto de Ley por el derecho a la vivienda (121/000089). *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, 89(1), Serie A. [https://www.congreso.es/public\\_oficiales/L14/CONG/BOCG/A/BOCG-14-A-89-1.PDF](https://www.congreso.es/public_oficiales/L14/CONG/BOCG/A/BOCG-14-A-89-1.PDF)
- España. (2022, 13 Jul.). Ley 15/2022, de 12 de julio, integral para la igualdad de trato y la no discriminación. *Boletín Oficial del Estado*, 167. <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2022-11589>
- European Anti Poverty Network. (2013). *El modelo Housing First, una oportunidad para la erradicación del sinhogarismo en la Comunidad de Madrid*. Madrid: EAPN Madrid. [http://www.eapnmadrid.org/cms/asp/descarga\\_fichero2.asp?id\\_doc=90](http://www.eapnmadrid.org/cms/asp/descarga_fichero2.asp?id_doc=90)
- Feantsa (2019). *The Fourth Overview of Housing Exclusion in Europe*. Germany, Feantsa.
- García de Enterría, E. (1982). La significación de las competencias exclusivas del Estado en el sistema autonómico. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 5.
- Gomes Trivisonno, A. T. (2020). Direitos Humanos e Fundamentais: Questões Conceituais. *Espaço Jurídico*, 21(1), 7-18.
- Instituto para la Evaluación de las Políticas Públicas. (2020). *Evaluación intermedia de la Estrategia Nacional Integral para las Personas sin Hogar (2015-2020). Informe final*. Madrid: Ministerio de Política Territorial y Función Pública. [https://www.mdsocialesa2030.gob.es/derechos-sociales/servicios-sociales/Personas-sin-hogar/docs/Evaluacion\\_intermedia.pdf](https://www.mdsocialesa2030.gob.es/derechos-sociales/servicios-sociales/Personas-sin-hogar/docs/Evaluacion_intermedia.pdf)
- Jimena Quesada, L. (2019). El derecho a la protección contra la pobreza y la exclusión social como paradigma de las nuevas formas de inclusión social. Evolución de los estándares internacionales e impacto en España. *VIII Informe FOESSA*. <https://www.foessa.es/main-files/uploads/sites/16/2019/05/6.7.pdf>

- Johnson, K., McGreevy, Mark, SEELEY, Molly. *Una visión general del sinhogarismo y estrategias para el Cambio Sistémico*. Institute of Global Homelessness (IGH), 2018. <https://vfhomelessalliance.org/es/documentos-clave/>
- La Vanguardia. (2021, 23 Nov.). Ninguna persona sin hogar. *La Vanguardia*. <https://www.lavanguardia.com/vida/junior-report/20211123/7880022/sin-techo-sinhogarismo-europa.html>
- Marbán Gallego, V., & Rodríguez Cabrero, G. (2020). Las políticas sociales de lucha contra el sinhogarismo en la Unión Europea y España: alcance, efectividad y principales limitaciones y prioridades. *Revista de Servicios Sociales*, 72, 5-18. <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/7606573.pdf>
- Médicos del Mundo. (2021, 17 Abr.). *Posicionamiento de Médicos del Mundo en Sinhogarismo*. <https://asamblea.medicosdelmundo.org/wp-content/uploads/2021/06/Posicionamiento-de-Me%CC%81dicos-del-Mundo-en-Sinhogarismo-para-su-aprobacion.pdf>
- Mental Health Commission of Canada. (2014). *National Final Report. Cross Site At Home/ChezSoi Project*. Canada: Mental Health Commission of Canada. [https://www.mentalhealthcommission.ca/wp-content/uploads/drupal/mhcc\\_at\\_home\\_report\\_national\\_cross-site\\_eng\\_2\\_0.pdf](https://www.mentalhealthcommission.ca/wp-content/uploads/drupal/mhcc_at_home_report_national_cross-site_eng_2_0.pdf)
- Muñoz Bellerín, M., & Cordero Ramos, N. (2017). Derechos humanos, trabajo social y sinhogarismo. Enfoque práctico desde un modelo participativo-creativo con personas sin hogar. *Revista Internacional de Trabajo Social y Bienestar*, 6, 57-67. <https://digitum.um.es/digitum/bitstream/10201/63160/1/293161-Texto%20del%20art%20C3%ADculo-1079461-1-10-20171222.pdf>
- Observatorio Hatento. (2015). *Muchas preguntas. Algunas respuestas*. Madrid: Fundación Rais. <http://hatento.org/wp-content/uploads/2014/10/informe-diagnostico.pdf>
- Organización de Naciones Unidas. (2020). Informe de la Comisión de Desarrollo Social. 58º período de sesiones de la Comisión de Desarrollo Social se celebró los días 21 de febrero de 2019 y 10 a 19 de febrero de 2020 y su tema fue “Viviendas asequibles y sistemas de protección social para todas las personas a fin de afrontar la falta de hogar”. *Consejo Económico y Social, Documentos Oficiales, Supl 6*, Nueva York. <https://www.sustanciainfinita.com/wp-content/uploads/2021/02/EVED0515-01B.pdf>
- Parlamento Europeo. (2021, 21 Jun.). *Declaración de Lisboa para crear Plataforma Europea para Combatir el Sinhogarismo*. <https://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=24120&langId=en>
- Pinilla, R. (2005). Vivienda, casa, hogar: las contribuciones de la filosofía al problema del habitar. *Documentación Social*, 138, 13-39.
- Pisarello, G. (2009). El derecho a la vivienda como derecho social: implicaciones constitucionales. *Revista Catalana de Derecho Público*, 38, 43-66.
- Rais Foundation. (2015). *Housing First, una solución eficaz para las personas sin hogar*.
- Regalado Piñero, J. J. (2017). *Sinhogarismo y resiliencia. Análisis del nivel y la configuración de factores de resiliencia (1994-2009)*. Universidad de La Laguna, Santa Cruz de Tenerife (España). <https://portalciencia.ull.es/documentos/5e3170352999523690ffe478>

- Sahlin, I. (2007). The staircase of transition: survival through failure. *Innovation: The European Journal of Social Science Research*, 18(2), 115-136. <https://www.bostadforst.se/app/uploads/K-Staircase-of-Transition-Sahlin-2005.pdf>
- Sánchez Morales, M. R. (2012). En los límites de la exclusión social: las personas sin hogar en España, *OBETS*, (2), 307-324. Doi: <http://dx.doi.org/10.14198/OBETS2012.7.2.06>
- Sarasa, S., & Sales, A. (2009). *Itinerarios y factores de exclusión social*. Barcelona: Ayuntamiento de Barcelona/Universitat Pompeu Fabra/Fundación La Caixa. [https://www.sindicaturabarcelona.cat/wp-content/uploads/2020/11/itineraris.es\\_.pdf](https://www.sindicaturabarcelona.cat/wp-content/uploads/2020/11/itineraris.es_.pdf)
- Serme-Morin, C., & Lamas, O. (2020, Jul.). 5º Overview of Housing Exclusion in Europe. Feantsa & Fundación Abbé Pierre. [https://www.feantsa.org/public/user/Resources/OHEE/2020/Fifth\\_Overview\\_of\\_Housing\\_Exclusion\\_in\\_Europe.pdf](https://www.feantsa.org/public/user/Resources/OHEE/2020/Fifth_Overview_of_Housing_Exclusion_in_Europe.pdf)
- Serme-Morin, C., & Lamas, O. (2021). 6º Overview of Housing Exclusion in Europe. Feantsa & Fundación Abbé Pierre. [https://www.feantsa.org/public/user/Resources/OHEE/2020/Fifth\\_Overview\\_of\\_Housing\\_Exclusion\\_in\\_Europe.pdf](https://www.feantsa.org/public/user/Resources/OHEE/2020/Fifth_Overview_of_Housing_Exclusion_in_Europe.pdf)
- Tamayo Y Tamayo, M. (2004). *El proceso de la investigación científica*. México: Editorial Limusa. [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/227860/El\\_proceso\\_de\\_la\\_investigaci\\_n\\_cient\\_fica\\_Mario\\_Tamayo.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/227860/El_proceso_de_la_investigaci_n_cient_fica_Mario_Tamayo.pdf)
- World Habitat. (2021). Impact Report 2021. *The European End Street Homelessness Campaign*. <https://world-habitat.org/publications/european-end-street-homelessness-campaign-impact-report-2021/>