

"GIZA  
ESKUBIDEEI  
BURUZKO  
JARDUNALDIAK"  
BILDUMA

COLECCIÓN  
"JORNADAS  
SOBRE  
DERECHOS  
HUMANOS"

ETXEBIZITZA IZATEKO ESKUBIDEA ETA HORI BIZITEGI-BAZTERKETA  
LARRIKO EDO BIZITEGI-PREKARIETATEKO EGOERA BATZUETARA  
PROIEKTATZEA. BOTERE PUBLIKOEN ESKU-HARTZEA  
EUSKAL AUTONOMIA ERKIDEGOAN

EL DERECHO A LA VIVIENDA Y SU PROYECCIÓN A ALGUNAS  
SITUACIONES DE EXCLUSIÓN RESIDENCIAL GRAVE O DE  
PRECARIEDAD RESIDENCIAL. INTERVENCIÓN DE LOS PODERES  
PÚBLICOS EN LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE EUSKADI





**27**

**“GIZA ESKUBIDEEI  
BURUZKO JARDUNALDIAK”  
BILDUMA**

**COLECCIÓN  
“JORNADAS SOBRE  
DERECHOS HUMANOS”**





**ETXEBIZITZA IZATEKO ESKUBIDEA ETA HORI BIZITEGI-  
BAZTERKETA LARRIKO EDO BIZITEGI-PREKARIETATEKO  
EGOERA BATZUETARA PROIEKTATZEA. BOTERE PUBLIKOEN  
ESKU-HARTZEA EUSKAL AUTONOMIA ERKIDEGOAN**

***EL DERECHO A LA VIVIENDA Y SU PROYECCIÓN A ALGUNAS  
SITUACIONES DE EXCLUSIÓN RESIDENCIAL GRAVE O DE  
PRECARIEDAD RESIDENCIAL. INTERVENCIÓN DE LOS PODERES  
PÚBLICOS EN LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE EUSKADI***

XLII. Uda Ikastaroak  
*XLII Cursos de Verano*

XXXV. Europar Ikastaroak – UPV/EHU 2023  
*XXXV Cursos Europeos – UPV/EHU 2023*



Vitoria-Gasteiz  
2023

Lan hau [Creative Commons Aitortu.4.0 Nazioartekoa \(CC BY 4.0\)](#) lizentziapean dago



Lan honen **bibliografia-erregistroa** [Arartekoko liburutegiaren katalogoan](#) aurki daiteke

**Arartekoaren argitalpenak eskuratzeko:**

- [web gunean](#)
- [posta elektronikoz](#) eskatuz
- aurrez aurre gure hiru bulegoetako batean, idatziz (Prado 9, 01005 Vitoria-Gasteiz) edo telefonoz (945 13 51 18)

Esta obra está bajo una [licencia Creative Commons Reconocimiento 4.0 Internacional \(CC BY 4.0\)](#)



Un **registro bibliográfico** de esta obra puede consultarse en el [catálogo de la biblioteca del Ararteko](#)

**Para acceder a las publicaciones del Ararteko:**

- en la [web](#)
- mediante solicitud por [correo electrónico](#)
- presencialmente en cualquiera de las tres oficinas, por escrito (Prado 9, 01005 Vitoria-Gasteiz) o por teléfono (945 13 51 18)

**ARARTEKO**

Diseinua, maketazioa eta inpresioa / Diseño, maquetación e impresión:  
GU design



# AURKIBIDEA

## *ÍNDICE*





**HASIERA / APERTURA..... 11**  
(Manuel Lezertua - Arartekoa / Ararteko)

**I. PONENTZIA / PONENCIA I:**

***PUNTO DE PARTIDA: CONFIGURACIÓN CONSTITUCIONAL DEL DERECHO A LA VIVIENDA Y EL RECONOCIMIENTO DEL DERECHO SUBJETIVO DE ACCESO A LA OCUPACIÓN LEGAL DE UNA VIVIENDA DIGNA Y ADECUADA EN LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE EUSKADI ..... 21***

(Juli Ponce - Administrazio Zuzenbideko katedraduna Bartzelonako Unibertsitatean / *Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de Barcelona*)

**II. PONENTZIA / PONENCIA II:**

***ENFOQUE INTERNACIONAL: LA VIVIENDA DESDE LA PERSPECTIVA DEL DERECHO INTERNACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS. LA NECESARIA PROVISIÓN DE UNA ALTERNATIVA HABITACIONAL POR LOS PODERES PÚBLICOS. ALCANCE DE LA OBLIGACIÓN ..... 49***

(Andrei Quintiá - Groningeneko [Herbehereak] Unibertsitateko doktoretza osteko ikertzailea / *Investigador postdoctoral en la Universidad de Groningen [Países Bajos]*)

## **I. MAHAI-INGURUA / MESA REDONDA I:**

### **BOTERE PUBLIKOEN BIZITOKI-LARRIALDIKO EGOEREN AURREAN ESKU HARTZEA EUSKAL AUTONOMIA ERKIDEGOAN. AIPAMEN BEREZIA ETXEA UTZARAZTEKO PROCEDURA JUDIZIALETAKO KOORDINAZIOARI BURUZ / INTERVENCIÓN DE LOS PODERES PÚBLICOS DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE EUSKADI FRENTE A SITUACIONES DE EMERGENCIA HABITACIONAL. ESPECIAL REFERENCIA A LA COORDINACIÓN EN LOS PROCEDIMIENTOS JUDICIALES DE DESAHUCIO**

- **ASPECTOS PRÁCTICOS DEL PROCEDIMIENTO PARA DAR SOLUCIONES A LAS SITUACIONES DE EMERGENCIA HABITACIONAL ..... 75**  
(Mario Yoldi - Etxebizitzako Plangintzaren eta Prozesu Eragileen zuzendaria. Eusko Jaurlaritzako Lurralde Plangintza, Etxebizitza eta Garraio Saila / *Director de Planificación y Procesos Operativos de Vivienda. Departamento de Planificación Territorial, Vivienda y Transportes del Gobierno Vasco*)
- **SITUACIONES DE VULNERABILIDAD Y EMERGENCIA ..... 91**  
(Rosa García - Gipuzkoako Stop Desahucios / *Stop Desahucios Gipuzkoa*)
- **COORDINACIÓN DE LOS SERVICIOS SOCIALES MUNICIPALES - DEPARTAMENTO DE VIVIENDA ..... 111**  
(Mila Holgado - Gizarte Ongizate Arloko zuzendaria. Irungo Udala / *Directora del Área de Bienestar Social. Ayuntamiento de Irun*)
- **LA EXPERIENCIA DEL CONVENIO DE COLABORACIÓN ENTRE EL CGPJ, LA ADMINISTRACIÓN GENERAL DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DEL PAÍS VASCO Y LA ASOCIACIÓN DE MUNICIPIOS VASCOS (EUEDEL) SOBRE LA DETECCIÓN DE SUPUESTOS DE VULNERABILIDAD CON OCASIÓN DEL LANZAMIENTO DE VIVIENDA FAMILIAR PARA POSIBILITAR LA ADOPCIÓN DE MEDIDAS DE CARÁCTER SOCIAL DE 27 DE FEBRERO DE 2019 ..... 127**  
(Begoña Landaluze - Durangoko Egikaritze Zerbitzuko zuzendaria / *Directora del Servicio de Ejecución de Durango*)

**III. PONENTZIA / PONENCIA III:**

**ESPACIO PARA LA REFLEXIÓN: LA NECESARIA VISIÓN ÉTICA DE LA IMPORTANCIA DE LA VIVIENDA EN EL DESARROLLO INTEGRAL DE LAS PERSONAS, ESPECIALMENTE EN GRUPOS VULNERABLES..... 149**

(*Marije Goikoetxea - Giza Eskubideetako doktorea. Etikako irakaslea. Deustuko Unibertsitatea. Laguntza-etikako aholkularia / Doctora en Derechos Humanos. Profesora de Ética. Universidad de Deusto. Consultora de ética asistencial*)

**II. MAHAI-INGURUA / MESA REDONDA II:**

**ETXEGABEEN EGOERAK ARINTZEKO POLITIKA PUBLIKOAK / POLÍTICAS PÚBLICAS DIRIGIDAS A PALIAR LAS SITUACIONES DE LAS PERSONAS SIN HOGAR**

- **II ESTRATEGIA VASCA CONTRA LA EXCLUSIÓN RESIDENCIAL GRAVE (2023-2028)..... 175**  
(*Lide Amilibia - Eusko Jaurlaritzako Gizarte Gaietako sailburuordea / Viceconsejera de Asuntos Sociales del Gobierno Vasco*)
- **DATOS SOBRE SITUACIONES DE EXCLUSIÓN RELACIONADOS CON LA VIVIENDA EN EUSKADI ..... 181**  
(*Joseba Zalacain - SIIIS-Dokumentazio eta Ikerketa Zentroko zuzendaria / Director del SIIIS-Centro de Documentación y Estudios*)
- **POLÍTICAS PÚBLICAS DIRIGIDAS A PALIAR LAS SITUACIONES DE LAS PERSONAS SIN HOGAR ..... 197**  
(*Patxi Leturia - Gizarte Inklusiorako eta Indarkeria Matxistaren Emakume Biktimen Arretarako zerbitziburua. Gipuzkoako Foru Aldundiko Gizarte Politiketako Departamentua / Jefe del Servicio de inclusión social y atención a mujeres víctimas de violencia machista. Departamento de Políticas Sociales de la Diputación Foral de Gipuzkoa*)
- **ACTUACIONES DE LOS SERVICIOS SOCIALES DEL AYUNTAMIENTO DE VITORIA-GASTEIZ PARA PALIAR LAS NECESIDADES DE VIVIENDA ..... 213**  
(*Boni Cantero - Gizarte Politiken, Adinekoen eta Haurren Saileko eta Garapenerako Lankidetzako zuzendaria. Gasteizko Udala / Directora del Departamento de Políticas Sociales, Mayores, Infancia y Cooperación al Desarrollo. Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz*)

### **III. MAHAI-INGURUA / MESA REDONDA III:**

#### **ETXEBIZITZA BAT ESKURATZEKO ETA MANTENTZEKO BIZITEGI-PREKARIETATEA DUTEN PERTSONEN ARAZOAK / DIFICULTADES DE LAS PERSONAS CON PRECARIEDAD RESIDENCIAL PARA EL ACCESO Y MANTENIMIENTO DE UNA VIVIENDA**

- **HERRAMIENTAS PARA EL ABORDAJE DE LAS SITUACIONES DE EXCLUSIÓN RESIDENCIAL GRAVE O PRECARIEDAD RESIDENCIAL: DESDE LA PREVENCIÓN HASTA EL ACOMPAÑAMIENTO Y LA INTERVENCIÓN EN EL PARQUE PÚBLICO DE VIVIENDA GESTIONADO POR ALOKABIDE (PROGRAMAS DESARROLLADOS DESDE ALOKABIDE)..... 225**  
(Patricia Val - Alokabideko zuzendari nagusia. Eusko Jauriaritzako Lurralde Plangintza, Etxebizitza eta Garraio Saila / *Directora general de Alokabide. Departamento de Planificación Territorial, Vivienda y Transportes del Gobierno Vasco*)
  - **PROGRAMA MUNICIPAL DE ACTUACIÓN FRENTE A SITUACIONES DE DEPOSESIÓN DE VIVIENDAS..... 239**  
(Txema Escolástico - Bilboko Udal Etxebizitzaren zuzendariordea. Bilboko Udala / *Subdirector de Viviendas Municipales de Bilbao. Ayuntamiento de Bilbao*)
  - **DÉFICIT DE VIVIENDA SOCIAL Y DISCRIMINACIÓN ÉTNICO-RACIAL ..... 267**  
(Miguel Ruiz - Provienda elkarteak / *Asociación Provienda*)
  - **PROBLEMÁTICA DEL ACCESO A LA VIVIENDA DE LAS PERSONAS EXTRANJERAS..... 277**  
(Garazi Montuschi - Harrera Saileko teknikaria. Gipuzkoako SOS Arrazakeria / *Técnica del Área de Acogida. SOS Racismo Gipuzkoa*)
  - **RESPUESTAS DIRIGIDAS A LAS PERSONAS EN SITUACIÓN DE PRECARIEDAD RESIDENCIAL..... 283**  
(Joseba Gaya - Euskadiko EAPN [Euskadin pobreziaren eta gizarte-bazterketaren aurka borrokatzeko Europako Sarea] / *EAPN Euskadi [Red Europa de lucha contra la pobreza y la exclusión social en Euskadi]*)
- AMAIERA / CLAUSURA..... 297**  
(Inés Ibáñez de Maeztu - Arartekoaren ondokoa / *Adjunta al ararteko*)



# **HASIERA**

# ***APERTURA***



Lehenik, agur esan eta ongietorria egin nahi dizuet hizlarioi eta, fisikoki eta *streaming* bidez, gurekin zaudeten guztioi EHUren Uda Ikastaroen barruan Arartekoak antolatu duen ikastaro honetan. Berziki eskerrik asko José Luis de La Cuesta, hemen egoteagatik eta ikastaro hau egin ahal izateko eman digun laguntza eta babesagatik.

Nire mintzaldia hasteko, gogora ekarri nahi dut aurten 75 urte bete direla Nazio Batuen Batzar Nagusiak Giza Eskubideen Aldarrikapen Unibertsala adierazi eta onartu zuenetik, 1948ko abenduaren 10ean. Orduan lehenbizikoz agertu ziren agiri batean gizon edo emakume orok modu bestereinezinean eta berdintasun-baldintzetan lor ditzakeen eskubide-askatasunak.

Atarikoan, oinarrizko giza eskubide eta askatasunekiko errespetua berresten du. Era berean, horiek irakaskuntzaren eta

Quiero, en primer lugar, saludar y dar la bienvenida a los y las ponentes y a todas las personas que nos acompañan, tanto físicamente como en *streaming*, en este curso organizado por el Ararteko, en el marco de los Cursos de Verano de la UPV/EHU. Quiero agradecer muy especialmente la presencia de José Luis de La Cuesta, y su colaboración y apoyo para que este curso pueda celebrarse.

Quisiera comenzar mi intervención recordando que este año se cumplen 75 años desde que la Asamblea General de las Naciones Unidas proclamó y aprobó, el 10 de diciembre de 1948, la Declaración Universal de los Derechos Humanos. Primera ocasión en la que se plasmaron en un documento los derechos y las libertades a las que todo ser humano puede aspirar de manera inalienable y en condiciones de igualdad.

Su preámbulo reafirma el respeto universal y efectivo de los derechos humanos y libertades fundamentales. Asimismo, propugna

hezkuntzaren bitartez sustatzea aldeztetu, eta nazioei ematen die hori eraginkortasunez ezartzeko ardura.

75 urte geroago, Eusko Legebiltzarrak aginduta ohorez ordezkatzeko dudako erakundearen nortasun-ikur bihurtu dira gizon-emakumeen duintasuna aldarrikatzea eta haien eskubide-askatasunak eraginkortasunez gauzatzeko.

Gaur gaurkoz, eztabaida ezina da etxebizitza duin eta egokia eskuratzeko eskubidea, izaera juridiko propioa duen giza eskubidea izateaz gain, beste eskubide batzuk egiaz gauzatzeko berme gisa ere finkatu dela: esate baterako, etengabeko hezkuntza eta prestakuntza jasotzea, enplegua izatea, botoa emateko eskubidea baliatzea, prestazio eta zerbitzu publikoak jaso ahal izatea. Horixe nabarmendu dute, behin eta berriz, itzal handieneko doktrinak eta justizia-auzitegiek.

Azken batean, etxebizitza duin eta egokia eskuratzeko eskubidea funtsezko baldintza da horrekin lotuta dauden beste eskubide batzuk baliatzeko. Beraz, etxebizitza ohiko bizileku gisa galtzea, etxebizitza eskuratzeko zailtasun handiak izatea edo bizitokirik ez izatea bera ardura eta zorroztasun handiz tratatu behar dituzte politika publikoak egiten parte hartzen dutenak. Etxebizitza egokia ez izateak eragin handia du pertsonen bizitzan eta haurren pobrezia prebenitzeko orduan.

su promoción mediante la enseñanza y la educación, y atribuye su aplicación efectiva a las naciones.

75 años más tarde, la proclamación de la dignidad del ser humano y el ejercicio de sus derechos y libertades públicas de manera eficaz se han convertido en la señal de identidad de la institución que tengo el honor de representar por mandato del Parlamento Vasco.

Hoy por hoy, resulta incuestionable que el derecho al acceso de una vivienda digna y adecuada, además de conformar un derecho humano con naturaleza jurídica propia, se ha consagrado también como garantía en el ejercicio efectivo de otros derechos como disponer de una educación y formación continua, tener un empleo, ejercer el derecho de sufragio, acceder a las prestaciones y a los servicios públicos, como reiteradamente ha puesto de relieve tanto la doctrina más autorizada como los tribunales de justicia.

En definitiva, el acceso a una vivienda digna y adecuada constituye un requisito básico para poder disfrutar de otros derechos fundamentales conexos. Por consiguiente, las situaciones de pérdida de la vivienda como residencia habitual, las dificultades para el acceso a una vivienda o la ausencia de alojamiento deben ser tratadas con especial preocupación y rigor por quienes participan en la confección de las políticas públicas. La falta de una vivienda mínimamente adecuada tiene un gran impacto en la vida de las personas y en la prevención de la pobreza infantil.



Zerbaitegatik, normalean, bizitegi-bazterketa larriko edo bizitegi-prekarietateko egoerekin batera, kalteberatasun ekonomiko edo sozialeko egoerak agertzen dira. Horregatik, botere publikoek halako egoerei erantzun eraginkorra eman nahi badiete, beharrezkoak izango dira eragindako sistema publikoen arteko lankidetzeta eta koordinazioa, baita taldearteko eta diziplina anitzeko lana ere, etxegabetsuna prebenitzeko, bizitoki-irtenbide bat bilatzean.

Bizitoki-larrialdiko egoera horiei aurre egiteko premia dago, hain zuzen ere, Arartekoak egun hauek gogoeta dinamiko eta konstruktiboan emateko hartu duen erabakiaren atzean.

Horretarako, ikastaro honetan barrena, aukera izango dugu etxebizitza izateko eskubidearen izaera juridikoaz eztabaidatzeko, zeina Espainiako Konstituzioaren 47. artikuluan jasota baitago. Era berean, gertutik ezagutu ahal izango dugu nazioarteko eta Europar Batasuneko erakundeek zer ikuspuntu duten eskubide hori baliatzeko modurik onenaz.

Orobat, datozen egunetan, Etxebizitzari buruzko 3/2015 Legeak, ekainaren 18koak proposatzen duen esparru juridikoan sakonduko dugu, eta operadore batzuen ikuspegi nagusiki praktikoa lortuko dugu; horiek, kalean, beren egunerokotasunean, zuzenean ezagutzen dituzte beraien ohiko bizilekua uztera behartutako familiak eta etxebizitza duin eta egokia eskuratzeko pairatzen dituzten arazo larriak.

No en vano, las circunstancias de exclusión residencial grave o precariedad habitacional suelen venir regularmente acompañadas de situaciones de vulnerabilidad económica o social. Por esta razón, una respuesta eficaz por parte de los poderes públicos a situaciones de esta naturaleza exigirá la colaboración y coordinación de los diversos sistemas públicos concernidos y un trabajo intergrupala y multidisciplinar, con el fin de prevenir el sinhogarismo, a la búsqueda de una solución habitacional.

La necesidad de hacer frente a estas situaciones de emergencia habitacional es, precisamente, lo que se encuentra detrás de la decisión del Ararteko de dedicar estos días a una reflexión dinámica y constructiva.

Para ello, a lo largo de este curso, tendremos la oportunidad de debatir acerca de la naturaleza jurídica del derecho a la vivienda contemplado en el artículo 47 de la Constitución Española y conocer de cerca la visión de las instancias internacionales y de la Unión Europea sobre la mejor manera de ejercitar este derecho.

Asimismo, en los próximos días nos adentraremos en el marco jurídico propuesto por la Ley 3/2015, de 18 de junio, de Vivienda, y obtendremos la perspectiva eminentemente práctica de operadores que, a pie de calle, y en su día a día, conocen de primera mano familias que se ven obligadas a abandonar su residencia habitual y las graves dificultades que padecen para poder acceder a una vivienda digna y adecuada.

Lehen mailako erronka da, euskal gizarteak aurre egin beharrekoa. Ezinbestekoa da, zalantzarik gabe, etxebizitza arloko itun sozial zabal bat, etxebizitzaren parke publikoa handitzeko ahaleginak areagotzeko, etxebizitza duin eta egokia legez okupatzeko eskubidea eraginkortasunez garatzeko, eta pertsona kalteberenei praktikan bizitegi-alternatiba bat bermatzeko konpromisoa gauzatzeko.

Garrantzitsuak dira Euskal Autonomia Erkidegoan etxebizitza duin eta egokia eskuratzeko eskubidea aitortzeko egin diren aurrerapenak. Hala ere, oraindik erronka erabakigarriak daude etxebizitza bat lortu ahal izatea eraginkortasunez bermatzeko orduan, pertsonen duintasuna izateko eta beren nortasuna berdintasun-baldintzetan garatzeko duten eskubidearen erakusgarri gisa.

Etxebizitza izateko eskubideak gaurkotatzen osoa du. Araudien testuinguruan maiatzaren 24ko 12/2023 Legea agertzeak ideia-truke bizia eragingo du, ziurrenik, egunotan.

Horrela, agerian jarriko dira merkatueremu batzuk tentsio bereziko eremutzat jotzea edo edukitzaile handien definizioa. Uda ikastaro honen aztergairako, bereziki garrantzitsua da etxegabetasunaren definizioa. Kontzeptu horretatik eratorritako deskribapen intuitibo logikoari, maiatzaren 24ko 12/2023 Legeak esanahi berri bat gehitzen dio, eta honako pertsona hauek hartzen ditu bere baitan: administrazio publikoen edo irabazi asmorik gabeko erakun-

Se trata de un desafío de primera magnitud al que la sociedad vasca debe hacer frente. Es, sin duda, preciso un gran pacto social en materia de vivienda que redoble los esfuerzos en la ampliación de un parque público de vivienda, desarrolle de manera efectiva el derecho de acceso a la ocupación legal de una vivienda digna y adecuada, y desarrolle en la práctica el compromiso de garantizar una alternativa habitacional a las personas más vulnerables.

Son importantes los avances en el reconocimiento del derecho al acceso a una vivienda digna y adecuada en la Comunidad Autónoma de Euskadi. Sin embargo, sobreviven retos determinantes a la hora de garantizar eficazmente el disfrute de una vivienda, como expresión del derecho de las personas a la dignidad y el desarrollo de su personalidad en condiciones de igualdad.

El derecho a la vivienda está de plena actualidad. Con total seguridad, la irrupción de la Ley 12/2023, de 24 de mayo, en el panorama normativo dará lugar estos días a un animado intercambio de ideas.

Así, saldrán a la luz cuestiones como la declaración de zonas de mercado especialmente tensionada o la definición de grandes tenedores. Especialmente relevante resulta para el objeto de estudio de este curso de verano la definición del *sinhogarismo*. A la ya lógica descripción intuitiva que deriva del citado concepto, la Ley 12/2023, de 24 de mayo, introduce un nuevo significado que abarca también a las personas que se ven obligadas a utilizar alternativas de alo-

deen bizitoki kolektibo instituzionalizatuaren alternatibak erabiltzera behartuta dauden pertsonak; etxebizitza desegokian bizi diren norbanakoak edo familiak. Are gehiago, etxegabetasunaren kontzeptua bizikidetzara masifikatuko egoeretara ere hedatzen da, edo legezko titulurik gabe edo etxebizitza uzteko jakinarazpena izanda, etxebizitza batez gozatu ahal izatera.

Aipaturiko araudiko xedapenaren arabera, etxegabeak kalteberatasun egoera berezian dagoen taldea dira eta botere publikoek berriazko neurriak hartu behar dituzte bizitoki-konponbideak baldintza egokietan eskuratzea bermatzeko.

Azkenik, etxebizitzaren merkatuan zenbait kolektibok nozitzen duten diskriminazioaz hitz egingo dugu.

Gure uda ikastaroen ibilbide historikoa ezagutzen dutenek badakite, landuko diren gaiak aukeratzeko orduan, Arartekoa saiatzen dela erakundean jasotako banakako kexen bidez antzeman diren berriazko arazoez haratago joaten.

Hala ere, aurtengo egitarauak laburki jasotzen ditu herritarrek Arartekoari kexetan azaldutako gaietako batzuk, oraingoz gogobetetzeko moduko erantzunik jaso ez dutenak.

Laburbilduz, edizio honen helburua da pertsonen eta familien bizi-garapenean

jamiento colectivo institucionalizado de las diferentes administraciones públicas o de entidades sin ánimo de lucro; a los particulares o familias que residen en una vivienda inadecuada. Incluso, el concepto de sinhogarismo se hace extensible a situaciones de convivencia masificada o al disfrute de una vivienda, sin título legal, o con notificación de abandono de la misma.

Las personas sin hogar constituyen un colectivo, según la disposición normativa indicada, en situación de especial vulnerabilidad, que exige a los poderes públicos la adopción de medidas específicas que garanticen el acceso a soluciones habitacionales en condiciones adecuadas.

Por último, abordaremos la discriminación que afecta a varios colectivos en el mercado de la vivienda.

Quienes conocen la trayectoria histórica de nuestros cursos de verano saben que, a la hora de elegir la temática a abordar, el Ararteko intenta habitualmente elevarse más allá de los problemas específicos detectados a través de las quejas o reclamaciones individuales que recibe la institución.

Sin embargo, el programa de este año recoge de manera sintetizada algunas de las cuestiones que la ciudadanía traslada al Ararteko en forma de quejas y reclamaciones y que carecen, por el momento, de una respuesta satisfactoria.

En suma, la finalidad de esta edición no es otra que la de sensibilizar sobre la relevan-

etxebizitza funtsezko elementua dela oharataraztea, baita ere gai honen gaineko hausnarketa sustatzea: administrazio publikoek zer ekintza abiarazi edo areagotu behar dituzten bizitegi-bazterketa larriko edo bizitegi-prekariatateko egoerara dauden pertsonen bizitoki-alternatiba duin eta egokia bermatzeko, bizkor eta eraginkortasunez.

Horretarako, aldeaz aurretik nire esker ona adierazi nahiko nieke aditu guztiei, beren ekarpen, eskarmentu eta ezagupen zabalaren bitartez uda ikastaro hau ideiak eta hausnarketak trukatzeko toki bihurtuko dutelako. Arartekoak horren berri eman du etorkizuneko bere jardueretan.

Ongietorri-hitz labur hauek bukatzeko, aukera honetaz baliatuta, nire esker ona adierazi nahi diet eta behar diet etxebizitza duin eta egokia izateko eskubidea behar bezala gauzatu dadin erakunde publikoetan eta gizarte-eremuan konpromiso eta ardura pertsonal handiz lanean diharduten eragile guztiei. Bizitegi-bazterketa larriko edo bizitegi-prekariatateko egoerara daudenei etxebizitza eskuratzeko aitorpenari benetako eduki eraldatzaile emateko lan egiten dutenei.

Horrexegatik dira hain garrantzitsuak zuen ekarpenak: adituenak, erakundeenak eta gizarte-erakundeenak. Horrexegatik eman nahi izan diogu eduki hori

de la vivienda como un elemento transcendental en el desarrollo vital de las personas y familias, y promover una reflexión sobre acciones a emprender o intensificar por parte de las administraciones públicas para garantizar de manera ágil y eficaz una alternativa habitacional digna y adecuada a aquellas personas que se encuentran ante una situación de exclusión residencial grave o precariedad residencial.

Para ello, quisiera trasladar de manera anticipada mi agradecimiento al conjunto de personas expertas que, con sus aportaciones, experiencia y amplios conocimientos, harán de este curso de verano un lugar de intercambio de ideas y reflexión del que dará buena cuenta el Ararteko en sus futuras actuaciones.

No puedo ni debo finalizar estas breves palabras de bienvenida y presentación sin aprovechar la ocasión para manifestar mi testimonio de gratitud a todos los agentes que desde las diversas instituciones públicas y del ámbito social trabajan con gran compromiso y responsabilidad personal para que el derecho al disfrute de una vivienda digna y adecuada pueda materializarse debidamente. A quienes obran para dotar de verdadero contenido transformador al reconocimiento del acceso a una vivienda de quienes se encuentran en una situación de exclusión residencial grave o precariedad residencial.

Por ello son tan importantes sus aportaciones: las de las personas expertas, las de las instituciones y organizaciones sociales. A ello obedece el contenido que hemos

topaketa honi, batez ere parte hartzeko ikastaroa izatea nahi dugulako. Eskerrik asko denoi, ikastaroko helburuak betetzen laguntzeagatik.

Milesker.

querido dar a este encuentro, que pretendemos sea eminentemente participativo. Gracias a todas y todos por su colaboración para que podamos cumplir con los objetivos del curso.

Milesker.

**Manuel Lezertua**

*Arartekoa / Ararteko*



# I. PONENTZIA PONENTIA I

**PUNTO DE PARTIDA:  
CONFIGURACIÓN CONSTITUCIONAL DEL DERECHO A LA VIVIENDA  
Y EL RECONOCIMIENTO DEL DERECHO SUBJETIVO DE ACCESO  
A LA OCUPACIÓN LEGAL DE UNA VIVIENDA DIGNA Y ADECUADA  
EN LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE EUSKADI**

**Juli Ponce**

Administrazio Zuzenbideko katedraduna Bartzelonako Unibertsitatean  
*Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de Barcelona*





## 1. Introducción: realidad social, influencia del Derecho internacional y europeo y distribución de competencias

La vivienda asequible ha sido [un tema abandonado históricamente](#) por el legislador tanto estatal como autonómico y por las regulaciones locales, si bien en las últimas décadas, **especialmente desde la ley catalana del derecho a la vivienda de 2007, en el ámbito autonómico y local se han aprobado numerosas leyes de vivienda y ordenanzas locales en la materia.** Entre ellas, es destacable la ley vasca 3/2015, de 18 de junio, de vivienda.

Asimismo, como [nos explica el profesor Andrei Quintiá](#), el **Tribunal Constitucional** ha dictado desde la constitución 48 sentencias en la materia (algo erráticas y confusas, cabe señalar), un 75% de ellas desde 2012 y un 40% de las mismas desde fecha tan cercana como 2017, lo que es un indicador de la relevancia jurídica creciente de la materia.

Entre estas SSTC, destaca respecto a Euskadi, la **STC 97/2018**, que conoce de los arts. 9.4, 74 y 75.3 de la Ley vasca 3/2015, declarando que la previsión autonómica de incumplimiento de la función social de la vivienda no vulnera el artículo 33 CE ni la competencia estatal para regular «las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales» (art. 149.1.1 CE), conforme a las previas STC 16/2018, FFJJ 5, 7, 8 y 17, y 32/2018, FFJJ 6 y 8. Además, la STC matiza, frente a una sentencia suya anterior, la **STC 80/2018**, en referencia a la Ley valenciana 2/2017, que la acción pública prevista en la ley vasca sea inconstitucional, aceptándola, pero en el ámbito exclusivo de los procedimientos administrativos, no en el proceso contencioso.

¿Qué conclusiones pueden extraerse de este conjunto de SSTC desde una perspectiva jurídico-dogmática?

En primer lugar, la existencia de cambios de criterio, a pesar de las remisiones a previas sentencias para reforzar la argumentación de posteriores. En segundo lugar, la importancia del art. 149.1.13 CE en la jurisprudencia del TC y su visión predominantemente economi-

cista de la vivienda. En tercer lugar, un rechazo a considerar la conexión entre el artículo 47 CE y el art. 149.1 CE. En cuarto lugar, no son infrecuentes los votos particulares, en algunos casos muy duros, contra la decisión mayoritaria.

Como señala Quintiá (2022b), la distribución de los títulos competenciales considerados por el Tribunal Constitucional en los fundamentos jurídicos de las sentencias es diversa. **Mientras que el art. 149.1.13 CE está presente en más de la mitad de los asuntos (56,25%)**, la invocación del art. 149.1.8 CE sobre legislación civil aparece en menos de una tercera parte (27,08%) y los restantes se observan sólo en un 20,83% (el art. 149.1.18 CE en un 20,83%) y **12,50% (art. 149.1.1 CE y art. 149.1.11 CE)**.

Quintiá (2022b) destaca cómo la estadística muestra que la representación estatal habría invocado reiteradamente el art. 149.1.1 CE, pero éste ha estado ausente de la fundamentación jurídica de las sentencias. Aunque la asociación no es significativa de acuerdo a sus cálculos,  $\chi^2(1.48) = 1.26, p < .260$ , el autor observa que **en un 83,33% de las ocasiones en las que el art. 149.1.1 CE fue invocado por la representación estatal, no llegó a ser considerado por el Alto Tribunal**.

**En definitiva**, del conjunto de la jurisprudencia del TC se extraen las siguientes conclusiones:

- Se trata de una jurisprudencia dubitativa, oscilante, con votos particulares.
- Se acepta que la regulación autonómica incluya el deber de ocupar la vivienda como componente de la función social de la propiedad y se acepta la expropiación del uso y la imposición de sanciones, conforme a art. 149.1.13 CE, pero se declara violado este mismo artículo si la expropiación del uso afecta a los bancos como acreedores hipotecarios.
- Se señala que un impuesto autonómico sobre viviendas vacías no incurre en doble imposición.
- Se acepta regulación autonómica sobre reservas para VPO en SUC.
- No se acepta que una regulación autonómica imponga controles de renta.
- Se acepta regulación autonómica estableciendo acción pública en materia de vivienda en el ámbito del procedimiento administrativo, pero no en sede judicial.
- No se ha aceptado hasta el momento el art. 149.1.1 CE en relación con el art. 47 CE como título competencial del Estado aplicable, ante la falta de desarrollo estatal de las condiciones básicas a que se refiere el precepto.

Por otro lado, [esa relevancia jurídica creciente](#) ha ido acompañada de un aumento paralelo de las políticas públicas desarrolladas en este ámbito, **tras un prolongado período de mal gobierno y mala administración que ha conducido a una situación difícil para muchos conciudadanos**.

Así, una regulación defectuosa ha permitido que de **los casi 6 millones de viviendas de protección oficial construidas de 1962 a 2020 (casi un 32% del total del parque residencial) la mayoría hayan sido descalificadas y pasado al mercado libre**, a pre-

cios actualmente estratosféricos, como nos explica el preámbulo de la nueva [Ley estatal 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda](#).

Ello explica que **el parque de vivienda social actual sea de los más bajos de Europa**, no llegando al 2% de los más de 18 millones de viviendas existentes. La **construcción de VPO** ha ido cayendo en picado en los últimos años, pasando de unas 68.000 en 2008 a 5000 en 2017. El **gasto público**, francamente miserable (7 veces inferior al de la UE), ha caído el 38% entre 2007 y 2018, [el 50% por ejemplo en Catalunya entre 2008 y 2020](#), si bien en el caso de Euskadi el gasto se situaría en torno al 0,50% del PIB, [frente al 0,08% de Catalunya, acercándose al 0,60% de la UE](#). Paralelamente, **entre 2008 y 2019 se realizaron casi 700.000 desalojos, afectando a casi 2 millones de personas**. Sólo en 2010, se realizaron en España 248 procesos de ejecución hipotecaria al día.

Todo ello ha comportado diversas **consecuencias negativas**. Trastornos de la salud mental con suicidios incluidos, aumento del sinhogarismo, de la segregación residencial (y escolar, vinculada), aumento del gasto de los hogares en vivienda, o una emancipación de los jóvenes en España que se encuentra muy por encima de la media de la UE: 30 años frente a 26, como también señala el preámbulo de la nueva ley estatal.

En la materia de vivienda es preciso tener muy en cuenta también, lo que no siempre se hace, **el Derecho aplicable en el estado español por los convenios internacionales suscritos** (así España ha sido ya [condenada siete veces](#) por el comité encargado de velar por la aplicación del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, y la [jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos y el Derecho y la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea que limitan y orientan la discrecionalidad del legislador en el Estado española](#)).

Por lo que se refiere al Derecho europeo, el **art. 1 del protocolo 1 del CEDH, reconoce el derecho propiedad, sin perjuicio del** “derecho que poseen los Estados de poner en vigor las Leyes que juzguen necesarias para la reglamentación del uso de los bienes de acuerdo con el interés general”. El TEDH ha concedido un amplio margen discrecional al legislador nacional para regular el derecho de propiedad en aras de proteger el interés público, incluyendo la aceptación de limitaciones de rentas de alquiler, con el único límite del llamado test del *Fair Balance*, que implica la necesaria obtención por el propietario de la vivienda de algún rendimiento derivado de su derecho de propiedad, que no puede quedar totalmente vaciado, si bien el TEDH es ampliamente deferente en este punto, como, por ejemplo, demuestra [la STEDH en el caso Nobel de 2013](#).

Asimismo, el TEDH ha conectado el art. 8 del CEDH, relativo al derecho al respeto de la vida privada y familiar y del domicilio, con los desalojos de ciudadanos de sus alojamientos, afirmando la posible vulneración de ese derecho si no se realiza un juicio de proporcionalidad y no ofrece una alternativa habitacional a las personas desalojadas (por ejemplo, [STEDH de 11 de abril de 2023](#)). Doctrina que ha aplicado también a las relaciones entre privados, como demuestra la **medida cautelar adoptada el 15/10/2013 de paralización del desalojo**

**de familias que ocupaban un edificio vacío de la SAREB en Salt, puesto que la Generalitat de Catalunya no ofreció medidas alternativas. También el TEDH exigió explicación de las medidas a tomar por AAPP en el caso de la Corrala Utopía, por ocupación por diversas familias de un piso vacío de banco en 2014.** Esta jurisprudencia ha llevado a su aplicación interna en España, en diversas sentencias del TS, sala contenciosa, ante el desalojo de viviendas públicas donde residían menores (así, [SSTS de 23 de noviembre de 2020](#), [4 de octubre de 2021](#) o [17 de abril de 2023](#)).

En cuanto al Derecho de la Unión Europea, éste aparece ya desde el preámbulo de la nueva ley estatal por el derecho a la vivienda de 2023, que señala lo siguiente:

“Asimismo, **la aprobación de la presente ley cumple con el hito establecido en el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia de España, relativo a la reforma C02.R03 «Ley de Vivienda» recogido en el número 22 del anexo a la Propuesta de Decisión de Ejecución del Consejo, de 16 de junio de 2021**, relativa a la entrada en vigor de una norma que incluye 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”.

Por su parte, el TJUE, en aplicación del Derecho de la Unión Europea, ha decidido diversos casos relevantes en el ámbito del Derecho privado, referidos a deudores hipotecarios, lanzamientos y cláusulas abusivas, como las cláusulas suelo, **mediante más de una docena de SSTJUE, entre ellas el conocido caso Aziz (13 de marzo de 2013), desautorizando al legislador español, al TC (véase su auto 19/2/2011, en el que no vio problema alguno en la legislación procesal y su configuración de procedimientos sumarios para el desalojo respecto al art. 24 CE) y al propio TS.**

**En el ámbito del Derecho público**, el TJUE ha aceptado la posible delimitación derecho de propiedad, así, STJUE Hauer 44/1979, y ha establecido que la vivienda es:

- Un Derecho Fundamental, vinculado al art. 7 de la CDFUE: **STJUE de 10 de septiembre de 2014.**
- Un servicio de interés general: **STJUE de 8 de mayo de 2013.**
- En relación **con la directiva de servicios, la STJUE de 22 de septiembre 2020 ha declarado que la protección del derecho a la vivienda y la mezcla social constituyen una razón imperiosa de interés general que permite la regulación pública. Siguiendo esta doctrina, las SSTS de 19 de noviembre de 2020 referida a Bilbao y dos SSTS de 2021 [sobre Barcelona](#) han aceptado la regulación mediante el planeamiento urbanístico de las viviendas de uso turístico. Así en la STS de 2 de junio de 2021 se señala:**

“...que un plan de urbanismo como el de autos es un instrumento legítimo para so-

meter a la previa autorización administrativa el ejercicio de una actividad de VUT (Viviendas de Uso Turístico) y que los preceptos del mencionado Plan que condicionan la concesión de la tal autorización es proporcionada y está suficientemente justificada por la salvaguarda de la razón imperiosa de interés general de facilitar la existencia de viviendas susceptibles de arrendamientos para residencia de los ciudadanos”.

La creciente relevancia del Derecho de la Unión Europea en materia de vivienda, con uso de artículos como el 114 del TFUE, explica la tramitación en estos momentos de un [reglamento sobre viviendas de uso turístico](#).

Por lo que se refiere a las **competencias** mencionadas en la ley estatal de 2023 como fundamento para su promulgación (DF 7ª), se mencionan los arts. de la CE 149.1.1, quizás la referencia más relevante y novedosa, 149.1.13, 149.1.18 (legislación civil), 149.1.6 (legislación procesal), 149.1.14 (hacienda general), siendo algunos de sus preceptos sólo aplicables a la AGE (22, 23,24, 26 y DA 2da).

## 2. Aspectos constitucionales desarrollados en la nueva ley estatal de 2023

En conexión con el art. 53.3 CE, **la ley estatal 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda desarrolla no sólo las competencias estatales y el derecho a la vivienda del art. 47CE, que el TC se ha negado sistemáticamente a aceptar que exista en dicho precepto, a diferencia del TS y de los TSJ de las CCAA que aceptan con naturalidad alegaciones de violación del mismo, sino que alude a las interconexiones de éste con otros derechos constitucionales**. Así, se dedican, por ejemplo, diversos artículos a la interacción entre el derecho a la vivienda con el **derecho a la igualdad (con alusión a distintos tipos de discriminación que pueden producirse en el ámbito de la vivienda, art. 6)**, con el derecho a la **salud** (por ejemplo, en las menciones al **sinhogarismo en arts. como el 3 letra I**), al [derecho a la ciudad](#) (que, si bien no se menciona explícitamente late ,en los preceptos relativos al urbanismo, arts. 15) o con el derecho a la **propiedad y a la libertad de empresa**, como enseguida veremos.

La ley se refiere a que la vivienda cumple una **función social**, dado que constituye un bien destinado a satisfacer las necesidades de alojamiento básico de las personas, algo a lo que ya había hecho referencia con meridiana claridad la STC 89/1994, en referencia a la LAU:

“La historia de la regulación de los arrendamientos urbanos muestra efectivamente que la introducción de la prórroga forzosa, entre otras medidas, respondía a una finalidad tuitiva de intereses que se consideraban necesitados de una especial protección, concretamente la de los arrendatarios ante la situación del mercado inmobiliario; ello se verifica incluso en las mismas Exposiciones de Motivos de las leyes reguladoras de este tipo de arrendamientos (así, en la de la Ley de Bases de 22 de

diciembre de 1959). **En el contexto de la vigente Constitución, esa delimitación del derecho de propiedad encuentra una justificación en la proclamación del art. 47 del Texto fundamental, que recoge el derecho a disfrutar de una vivienda y ordena a los poderes públicos que promuevan las condiciones para ello necesarias. Además, no puede olvidarse la relevancia que la continuidad del arrendamiento reviste para la protección de la estabilidad del domicilio familiar, y de la misma familia, en la línea de lo dispuesto en el art. 39.1 de la Constitución. Responde así a la función social de la propiedad inmobiliaria, sin vulneración constitucional, que el legislador establezca una limitación de esa propiedad que, sin suponer su vaciamiento o desfiguración, pueda contribuir (con mayor o menor fortuna, según las distintas teorías económicas) a satisfacer un derecho constitucionalmente afirmado”.**

Lo dicho se constata en la propia definición de vivienda de la ley (art. 3k). La función social de la propiedad de la vivienda consiste en la ley en el deber de destinar ésta al uso habitacional, de acuerdo con lo establecido en el ordenamiento jurídico (art. 1.2), incluyéndose en el régimen jurídico del derecho de propiedad de vivienda un deber de “uso y disfrute propios y efectivos de la vivienda” (art. 11.1 a), de acuerdo con la legislación vigente.

### 3. El concepto de gran tenedor y sus implicaciones jurídicas

La ley realiza una **distinción entre dos tipos de propietarios: los grandes tenedores y el resto**. Los grandes tenedores son personas físicas o jurídicas que **tienen en propiedad más de 10 viviendas** (en Barcelona, por ejemplo, [el 36% del parque residencial está en manos de ellos](#)) o 1.500 m<sup>2</sup> de uso residencial (sin contar garajes ni trasteros), art. 3k. Esta definición **puede ser cambiada en ciertas áreas urbanas por las CCAA, en sus posibles declaraciones de las llamadas Zonas de Mercado Residencial Tensionado (ZMRT, que enseguida explicaremos)**. La inclusión de un propietario en la categoría de gran tenedor implica una serie **de consecuencias jurídicas** vinculadas a la mayor función social de sus propiedades (como señala el art. 14 de la Constitución alemana, “la propiedad obliga. Su uso debe servir al mismo tiempo al bien común”, y añadimos nosotros, obliga más en estos casos), consecuencias jurídicas que iremos aludiendo a continuación.

## 4. Medidas relacionadas con la protección de deudores hipotecarios y propietarios

### 4.1. Lanzamientos

La protección respecto a los primeros se refiere a **lanzamientos suspendidos por la legislación debido a la pandemia hasta el próximo 30 de junio y en general (DT 3 y DF 5, respectivamente)**.

**En el primer caso**, si el propietario arrendador es gran tenedor, los lanzamientos no se reanudarán, a menos que exista petición expresa de éste, con acreditación de haber seguido un procedimiento de conciliación o intermediación (a establecer) en un período determinado anterior a la solicitud (o si se ha intentado y ha habido inactividad administrativa superior a dos meses, bastará con una declaración responsable del acreedor hipotecario al respecto).

**En el segundo caso, se modifica la LEC** y si el deudor hipotecario es una empresa de vivienda o un gran tenedor (si no lo es, debe justificarlo con certificado del Registro de la propiedad) deberá acreditar en el proceso (o si no, no será admitida la demanda ni se realizará la ejecución) si hay o no vulnerabilidad económica del deudor que resida en su vivienda habitual, mediante documento acreditativo administrativo (de vigencia de 3 meses) o documento alternativo dejando constancia de que el deudor no consiente en el estudio de su situación económica o, en caso de inactividad administrativa de más de 2 meses, una declaración responsable del deudor al respecto, caso éste en el que órgano judicial dará un plazo extra de 10 días a la Administración para que actúe.

**Si no existe vulnerabilidad económica**, se seguirá el proceso y en su caso el lanzamiento. **Si existe vulnerabilidad**, el acreedor deberá justificar que ha seguido un procedimiento de conciliación o intermediación (a regular) y deberá acreditarlo con documento administrativo (vigencia 3 meses) o bien aportar declaración responsable (vigencia 5 meses) en caso de inactividad administrativa (concediendo el juez en el proceso de ejecución 10 días extra a la Administración para actuar). El lanzamiento deberá ser fijado con día y hora exacta (y se dará traslado a las Administraciones).

#### **4.2. La ocupación de la vivienda: usurpación de viviendas vacías, grupos vulnerables y la protección administrativa ante su desalojo**

La ley no realiza **ninguna modificación** de la regulación de la usurpación (entrada en vivienda vacía) ni del allanamiento de morada (ocupación en vivienda habitada). Se limita a señalar que, en el primer caso, ocupación de vivienda vacía, si entre los ocupantes existen personas dependientes o víctimas de la violencia sobre mujeres o menores será necesario dar traslado de esta situación a las AAPP para adoptar medidas de protección.

#### **4.3. Transparencia y compra de vivienda**

Dos artículos de la ley se ocupan de esta cuestión, fijando por ejemplo la información mínima en las operaciones de compra, sin perjuicio de lo que ya indica la legislación autonómica y estatal para la defensa de los consumidores y usuarios (arts. 30 y 31).

## 5. Medidas legales relacionadas con la protección de los arrendatarios

### 5.1. Las Zonas de Mercado Residencial Tensionado

Las ZMRT ya mencionadas (art. 18) son declaradas por las “Administraciones competentes” en materia de vivienda, en principio las CCAA (148.1.3 CE y Estatutos de Autonomía). Cabe recordar que las SSTC **37 y 57 de 2022** anularon la ley catalana de 2020 que pretendía establecer limitaciones al precio de alquileres, señalando que tal posibilidad queda reservada al Estado en virtud del art. 149.1.8 CE, competencia estatal sobre derecho civil.

Pero, [dependiendo de la regulación autonómica en la materia, también podrían ser municipios](#). En cuanto al modo de hacerlo, la ley remite a la normativa autonómica, pero **establece ciertas normas básicas** respecto al **procedimiento administrativo debido**, con información pública a seguir, la existencia de una **Memoria y de una motivación**, que fundamente y justifique que concurren las circunstancias para dicha declaración (que la ley señala son una subida del precio de alquiler de la vivienda en los 5 años anteriores a la declaración de más de tres puntos por encima del IPC o la incapacidad del mercado de atender la demanda a precio razonable, que cabe entender que concurre cuando los arrendatarios o deudores hipotecarios dediquen más del 30% de sus ingresos al pago de la renta o deuda, incluyendo en el pago los suministros básicos).

Dichas circunstancias previstas legalmente deberán ser [evaluadas ex post](#), a los 3 años de entrada en vigor de la ley (DA 3). Asimismo, realizada la declaración, esta durará 3 años, pudiendo prorrogarse anualmente en función de la evolución de las circunstancias descritas.

**La declaración, como dijimos, puede establecer que el concepto de gran tenedor se vincule a 5 viviendas, no a más de 10.** De ella deriva la necesidad de establecer un plan específico con calendario de medidas a desarrollar en la ZMRT. También deriva de ella que, como regla general, excepcionable motivadamente, el suelo obtenido por cesiones urbanísticas y que integre los patrimonios públicos del suelo deberá destinarse exclusivamente a construcción y gestión de viviendas sociales o dotacionales, lo que vincula, pues, a los municipios (art. 15e, que contempla otros usos sólo de forma excepcional y acreditada). Además, los grandes tenedores en estas ZMRT tienen determinadas obligaciones específicas de información a las AAPP (art. 19).

### 5.2. Efectos de las ZMRT

Declarada la ZMRT se producen **dos efectos**: la **prórroga** de los contratos de arrendamiento con las mismas condiciones originales, obligatoria para el arrendador, y el establecimiento de un **control del precio del alquiler**.

Respecto a la prórroga (nuevo art. 10.2 LAU), será obligatoria para arrendador si la solicita el arrendatario, lo que podrá hacer anualmente hasta un máximo de 3 años, salvo en diver-



esos casos previstos en la ley (necesidad de ocupar vivienda para sus familiares o conyugue en caso de sentencia firme de separación o disolución del vínculo matrimonial).

En cuanto al control del precio del alquiler, **éste será distinto, en función de si el propietario es o no gran tenedor (DF 3, modificando art. 17 LAU).**

**Si el propietario arrendador no es gran tenedor**, la regla general es que en los contratos sucesivos de alquiler de una vivienda **la renta no podrá exceder la del anterior contrato**, una vez aplicada la actualización anual. Excepcionalmente, **se podrá subir la renta hasta un máximo del 10%** si concurren una serie de casos fijados en la ley, basados en la realización de rehabilitaciones y mejoras, incluyendo energía primaria no renovable, en los dos años anteriores, la mejora de la accesibilidad o celebración de un contrato por 10 años como mínimo o con derecho de prórroga del arrendatario por ese mismo período.

**Si el propietario arrendador es un gran tenedor**, entonces la renta de los nuevos contratos será igual o inferior al límite máximo del precio aplicable conforme al sistema de índices de precios de referencia, que deberá fijar el INE antes de final de 2024, usando la nueva base de datos a constituir (DA 1), afectando el límite tanto a nuevos contratos (si se indica en la declaración de ZMRT, respecto a viviendas no arrendadas en los últimos cinco años) como a contratos sucesivos.

### 5.3. Otras protecciones legales de los arrendatarios

La ley se refiere a **desahucios suspendidos por la legislación debido a la pandemia hasta el próximo 30 de junio (DF 3) y en general (DF 5). Incluye también un supuesto de limitación extraordinaria de la actuación anual de la renta sólo para 2023 y 2024 (DF 6).**

**En cuanto a los desahucios, en el primer caso**, si el propietario arrendador es gran tenedor, los desahucios no se reanudarán, a menos que exista petición expresa, con idénticas condiciones a las ya vistas antes al exponer el caso de los lanzamientos.

**En el segundo caso**, se modifica también la LEC **y no se admitirán demandas de desahucio** a menos que el propietario arrendador justifique, si se trata de la vivienda habitual del arrendatario, si es o no gran tenedor y si al arrendatario sufre de vulnerabilidad económica (mediante los sistemas ya descritos en relación con los deudores hipotecarios: documento administrativo acreditando o expresando oposición arrendataria al estudio de su situación, declaración responsable del arrendador por inactividad administrativa). En caso de vulnerabilidad económica, deberá justificarse el seguimiento de procedimiento de conciliación o intermediación, en los términos también expuestos antes al hablar de los deudores hipotecarios.

En el proceso de desahucio **debe informarse al ocupante de la vivienda de los datos exactos de las Administraciones a las que puede acudir para solicitar ayuda**, información que el órgano judicial deberá, de oficio, cursar a éstas. El órgano judicial **podrá dictar un auto de suspensión del lanzamiento para que las mismas actúen** (2 meses si el propietario es persona física, 4 si jurídica), ponderando en su decisión diversos factores indicados en la ley (vulnerabilidad de la parte actora, gasto en arrendamiento por parte del arrendatario superior al 30% de su renta, si dicha renta es inferior a los ingresos establecidos por la propia ley, así como si en la vivienda se encuentran personas dependientes, víctimas de la violencia contra las mujeres o menores). **En todo caso, el desahucio deberá fijarse con día y hora exactas.**

Junto a la prórroga obligatoria para el arrendador de hasta 3 años en las ZMRT, ya mencionada, **la ley prevé que en los contratos de arrendamiento de vivienda habitual podrán aplicarse, previa solicitud del arrendatario, una prórroga extraordinaria del plazo del contrato de arrendamiento por un periodo máximo de un año**, durante el cual se seguirá aplicando los términos y condiciones establecidos para el contrato en vigor. Esta solicitud de prórroga extraordinaria requerirá la acreditación por parte del arrendatario de una situación de vulnerabilidad social y económica sobre la base de un informe o certificado emitido en el último año por los servicios sociales de ámbito municipal o autonómico y **deberá ser aceptada obligatoriamente por el arrendador cuando este sea un gran tenedor de vivienda**, salvo que se hubiese suscrito entre las partes un nuevo contrato de arrendamiento.

Finalmente, la **limitación extraordinaria de la actualización** de la renta durante 2023 y 2024 se aplicará tanto si el arrendador es gran tenedor o no, siendo en el primer caso más amplia la limitación, puesto que en 2023 si lo es el pacto entre las partes no puede superar la variación anual del índice de garantía de la competitividad y en 2024 el 3%.

Además, la ley establece que **los gastos de gestión inmobiliaria y formalización del contrato correrán a cargo del propietario.**

**Finalmente, los arts. 30 y 31** de la ley, ya citados, establecen una serie de prescripciones también sobre transparencia y arrendamiento, **incluyendo la obligación del propietario que arrienda una vivienda de indicar si ésta se encuentra en una ZRMT** y las condiciones del contrato (art. 31).

## **6. Otras cuestiones de Derecho administrativo, Derecho urbanístico y vivienda. Medidas legales relacionadas con el fomento del alquiler y la lucha contra la vivienda vacía: el papel municipal**

Si bien ya hemos hecho referencia a algunos aspectos de Derecho administrativo (quien establece las ZMRT, cómo, actuación de AAPP en casos de lanzamiento o desahucio...). Vamos ahora a concentrarnos en otros que destacan también.

## 6.1. Tipologías de vivienda

La ley distingue (implícitamente) entre vivienda de mercado libre y vivienda protegida (art. 3, art. 16). En ésta última, a su vez, distingue entre la vivienda social de titularidad pública (en suelo público con derecho de superficie o similar, dotacional o adquirida, por ejemplo, mediante tanteo y retracto), vivienda protegida de precio limitado, de iniciativa pública o privada, calificada así administrativamente y, **novedad, vivienda asequible incentivada, de titularidad privada y que no necesita calificación administrativa como la protegida (art. 17).**

## 6.2. Parques públicos de vivienda

La ley hace mención a los parques públicos de vivienda (arts. 27 a 29, especialmente), estableciendo la **imposibilidad de vender bienes patrimoniales de los mismos a privados con ánimo de lucro (solo a AAPP y a entidades sin ánimo de lucro), [venta que había generado ya pronunciamientos judiciales pronunciándose en contra.](#)** Su financiación provendrá de varias vías, incluyéndose obligatoriamente las sanciones cobradas por el incumplimiento de la función social de la propiedad. La ley establece la **necesidad de fijar obligaciones públicas específicas** respecto al crecimiento de estos parques y un **compromiso general por defecto del 20% de viviendas sociales sobre el total del parque de residencial en 20 años en las ZMRT a falta de regulación autonómica específica.**

## 6.3. Derecho urbanístico y vivienda

En cuanto al Derecho urbanístico y la vivienda (art. 15), se produce, como vimos, **una regulación por la nueva ley de los patrimonios públicos de suelo en ZMRT obligando a un único destino, salvo excepciones previstas en la ley, de construcción de vivienda protegida.** Asimismo, la ley declara compatible el uso de construcción de viviendas dotacionales en suelos dotacionales; **declara que la calificación como vivienda protegida, a que se refiere el art. 20.1 b del Texto Refundido estatal de Suelo de 2015 (TRS), no puede modificarse por los planes de urbanismo,** salvo justificación de la innecesaridad o la imposibilidad sobrevenida de la construcción de vivienda; además **las viviendas protegidas, no se pueden descalificar administrativamente si se sitúan en suelos calificados urbanísticamente para ello,** e incluso si no lo hacen, la regla general será de mantenimiento de la calificación al menos 30 años.

Se modifica el art. 20.1b TRS para **aumentar los porcentajes de reservas para vivienda protegida:** en suelo urbanizable, los terrenos precisos para situar el 40% de la edificabilidad residencial prevista, salvo que se excepciones garantizando el cumplimiento íntegro y la cohesión social, y en suelo urbano no consolidado, el 20%. De esos porcentajes, **el 50% deberá ser en régimen de alquiler,** salvo que el plan de urbanismo justifique

que ello no es posible por las características de los demandantes u otras circunstancias económicas o sociales.

Nada se señala sobre el suelo urbano consolidado, más allá de exigir que la legislación autonómica debe establecer instrumentos efectivos para asegurar el equilibrio, la calidad de vida el acceso a la vivienda y el principio de desarrollo territorial y urbano sostenible. Debe recordarse que el Tribunal Constitucional en su [sentencia 16/2021](#) ha considerado constitucionalmente aceptable la reserva para vivienda protegida en suelo urbano consolidado establecida por la legislación catalana, posibilidad que ha sido también considerada válida legalmente, con cita de la STC citada, por la STSJ de Cataluña de 6 de julio de 2021, número de recurso 33/2019.

#### **6.4. Datos, derecho de acceso a la información y publicidad activa en materia de suelo y vivienda: las nuevas obligaciones públicas**

Los arts. 32 a 36. Establecen una serie de **obligaciones públicas de publicidad activa anual** de una serie de informaciones al parque público de vivienda (realización de inventario y memoria), inversión presupuestaria, vivienda vacía, aplicación de recargos de IBI, registro de demandantes de vivienda protegida y suelo público disponible. Téngase en cuenta que este Título V, cap. II., titulado “Información y transparencia en materia de vivienda y suelo”, (que la DF 7 vincula con la competencia estatal de art. 149.1.8 CE, lo que nos parece un error), implica una serie de obligaciones del Estado, cuya interpretación sistemática es necesaria, puesto que la LTAIBG 2013 (basada en los artículos 149.1.1.<sup>a</sup>, 149.1.13.<sup>a</sup> y 149.1.18.<sup>a</sup> CE) establece, como es sabido, en su art. 5 la necesidad de la publicación de “información cuyo conocimiento sea relevante para garantizar la transparencia de su actividad relacionada con el funcionamiento y control de la actuación pública”, lo que ahora concreta la ley de vivienda.

Asimismo, aunque se mencione que la obligación de publicación es del estado, debe tenerse en cuenta la LRJSP de 2015, cuyos arts. 140 y ss. Aluden, como la ley de vivienda, a los principios de colaboración y cooperación, señalando la obligación de las CCAA y entes locales de proporcionar la información precisa al Estado para el cumplimiento de la ley, dado que:

“La asistencia y colaboración requerida sólo podrá negarse cuando el organismo público o la entidad del que se solicita no esté facultado para prestarla de acuerdo con lo previsto en su normativa específica, no disponga de medios suficientes para ello o cuando, de hacerlo, causara un perjuicio grave a los intereses cuya tutela tiene encomendada o al cumplimiento de sus propias funciones o cuando la información solicitada tenga carácter confidencial o reservado. La negativa a prestar la asistencia se comunicará motivadamente a la Administración solicitante”.

Téngase en cuenta, por otro lado, que, de acuerdo con la **Disposición adicional primera, titulada “Base de datos de contratos de arrendamiento de vivienda y refuerzo de la coordinación en la información sobre contratos de arrendamiento”**:

- “se conformará” una base de datos de contratos de arrendamiento de vivienda;
- se establecerán mecanismos de colaboración con las comunidades autónomas y otros organismos e instituciones, para disponer de la información veraz sobre los contratos de arrendamiento de vivienda vigentes, a través de los datos recogidos en los distintos registros autonómicos y estatales;
- se iniciará un proceso específico de colaboración entre el Departamento Ministerial competente en materia de vivienda y las comunidades autónomas que hayan desarrollado sistemas de referencia del precio del alquiler en sus respectivos ámbitos territoriales, esto es, Catalunya.

### 6.5. Organización administrativa: Consejo Asesor de Vivienda

En este ámbito destaca este nuevo órgano, abierto a integrar intereses sociales, económicos y académicos (art. 26):

“Artículo 26. Consejo Asesor de Vivienda.

1. Con la finalidad de asegurar la participación de los distintos agentes sociales en la elaboración y desarrollo de la política de vivienda, el Consejo Asesor de Vivienda será el órgano colegiado, de carácter técnico, asesor y consultivo del Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana en materia de programación estatal de la política de vivienda.

Este Consejo podrá estar integrado por representantes de los distintos Departamentos Ministeriales con competencias relacionadas con la vivienda, de asociaciones empresariales, de asociaciones y colegios profesionales, de entidades financieras, de asociaciones del tercer sector, de la economía social y de asociaciones representativas de intereses afectados por la ley. También podrán formar parte del Consejo distintos profesionales expertos en materia de vivienda, así como del ámbito universitario y de la investigación.

2. Reglamentariamente, se establecerá la creación del Consejo Asesor de Vivienda, definiendo su composición, atribuciones y funcionamiento”.

### 6.6. Fondo de vivienda asequible

Fruto de la colaboración público-privada, su regulación queda en manos de “acuerdos específicos”, art. 25. Este fondo es distinto del poco exitoso [Fondo Social de Vivienda](#), previsto en el [Real Decreto-Ley 27/2012, de 15 de noviembre, de medidas urgentes para reforzar la protección a los deudores hipotecarios](#), que incluyó un mandato al Gobierno

para que tomara las medidas necesarias para impulsar, con el sector financiero, la constitución de un fondo social de viviendas destinadas a ofrecer cobertura a aquellas personas que hubieran sido desalojadas de su vivienda habitual por el impago de un préstamo hipotecario.

## 6.7. Acción pública

El art. 5 reconoce la acción pública en materia de vivienda, que había sido negada por el Tribunal Constitucional en vía judicial, en su [STC 97/2018 referida a Euskadi, ya mencionada](#), al sostenerse que las CCAA carecían de competencia en materia procesal para declararla. La misma, sin embargo, **queda en manos únicamente de personas jurídicas sin ánimo de lucro que defiendan intereses generales vinculados con la protección de la vivienda.**

## 6.8. Servicio de interés general

El art. 4 de la ley señala que **tienen la consideración de servicios de interés general, como elementos clave de la cohesión económica, social y territorial, los determinados por las administraciones competentes en la materia**, lo que no constituye estrictamente una novedad, por cuanto diversas legislaciones autonómicas habían ya declarado actividades relacionadas con la vivienda servicios de interés general (así, la ley catalana del derecho a la vivienda de 2007, pionera en este sentido).

La ley no aclara si se trata de servicios de interés general no económicos (SIGNE) o de servicios de interés económico general (SIEG), lo que parece razonable, dado que en el ámbito de la vivienda existirá uno u otro, a determinar caso por caso, en función del criterio de si hay actividad económica o no. Si no la hay, estaremos ante un SIGNE, por ejemplo, cesión gratuita de vivienda en el ámbito de los servicios sociales, lo que sitúa a éste fuera de las reglas de la competencia del Derecho de la Unión. En cambio, si estamos ante una política pública consistente en proveer un arrendamiento asequible, cabría sostener la existencia de un SIEG, lo que implica la aplicación de las reglas de las competencias europeas, pero notablemente matizadas, al menos en 4 ámbitos.

En primer, lugar será posible establecer por la Administración obligaciones de servicio público al prestador del SIEG de vivienda. En este sentido, el art. 19 de la ley estatal por el derecho a la vivienda señala en su primer párrafo que **“En desarrollo del servicio de interés general establecido en la presente ley**, los grandes tenedores de vivienda tendrán la obligación de colaborar con las administraciones públicas competentes en materia de vivienda. A tal efecto, las Administraciones públicas competentes en materia de vivienda podrán exigir a los grandes tenedores de vivienda en las zonas de mercado residencial tensionado declaradas según lo previsto en el apartado 2 del artículo anterior, el cumplimiento de la obligación de colaboración y suministro de información sobre

el uso y destino de las viviendas de su titularidad que se encuentren en tales zonas de mercado residencial tensionado”, detallando el resto del precepto en qué consisten las obligaciones de servicio público de provisión de información de los grandes tenedores.

En segundo lugar, la existencia de un SIEG supone para las AAPP la posibilidad de condicionar la gestión del mismo, por ejemplo, restringiéndolo a entidades sin ánimo de lucro.

En tercer lugar, la existencia de un SIEG implica la posibilidad de compensar al prestador del servicio. Esta compensación precisa para la prestación, de acuerdo con el art. 106.2 TFUE, no supone una ayuda pública y por tanto no son de aplicación los arts. 107 y ss. del mismo, siempre que la compensación cumpla con los requisitos detallados por la doctrina del TJUE establecida en sentencias como la conocida Altmark de 2003, que ha establecido los concretos requisitos precisos para que no se esté ante ayudas<sup>1</sup>.

En cuarto lugar, si se está ante ayudas, no existirá necesidad de notificar las mismas a la Comisión, si se refieren a vivienda social dirigida a población que no puede satisfacer la necesidad de su alojamiento mediante el mercado, como señala la [Decisión de la Comisión de 20 de diciembre de 2011](#), que señala como “las empresas encargadas de servicios sociales, incluidas las que proveen viviendas de protección oficial para ciudadanos desfavorecidos o grupos menos favorecidos socialmente que, por problemas de solvencia, no puedan encontrar vivienda en condiciones de mercado, deben beneficiarse también de la exención de notificación prevista en la presente Decisión”.

En el ámbito de competencia estatal o de colaboración del Estado con las demás administraciones **la ley establece directamente las actividades que son servicio de interés general**. Así, por parte de las Administraciones, lo son las relacionadas con los **parques públicos** de vivienda, así como la **construcción o rehabilitación de viviendas sometidas a algún régimen de protección pública** y la **mejora de las condiciones de habitabilidad, de accesibilidad o de eficiencia energética de los edificios de viviendas**, de titularidad pública y privada. También lo son las **actividades privadas cuyo fin sea la construcción o rehabilitación de viviendas sometidas a algún régimen de protección pública**.

Dichos servicios podrán gestionarse de forma directa o indirecta mediante diferentes fórmulas de colaboración público-privada.

---

<sup>1</sup> 1) La empresa beneficiaria está efectivamente encargada de la ejecución de obligaciones de servicio público y estas obligaciones se han definido claramente; 2) los parámetros para el cálculo de la compensación se han establecido previamente de forma objetiva y transparente; 3) la compensación no supera el nivel necesario para cubrir total o parcialmente los gastos ocasionados por la ejecución de las obligaciones de servicio público, teniendo en cuenta los ingresos correspondientes y un beneficio razonable; 4) cuando la elección de la empresa encargada de ejecutar obligaciones de servicio público no se haya realizado en el marco de un procedimiento de contratación pública, el nivel de la compensación necesaria se ha calculado sobre la base de un análisis de los costes que una empresa media, bien gestionada y adecuadamente equipada para poder satisfacer las exigencias de servicio público requeridas habría soportado para ejecutar estas obligaciones, teniendo en cuenta los ingresos correspondientes y un beneficio razonable por la ejecución de estas obligaciones.

Esta consideración lo es, según la ley, a “**los efectos de la orientación de la financiación pública**”, conectando así, entendemos este precepto con los arts. 106.2 y ss. del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, que, como hemos visto, van más allá de la financiación pública, pese a la dicción literal de la ley.

## 6.9. Medidas legales relacionadas con el fomento del alquiler y la lucha contra la vivienda vacía: el papel municipal

De acuerdo con la DF 2, en relación con los contratos celebrados a partir de la entrada en vigor de la ley, se prevé una **reducción del rendimiento neto positivo para el propietario declarante calculado en** el 50% (siempre), el 60% (si existe rehabilitación en los 2 años anteriores al contrato), el 70% (si es primer alquiler de vivienda en ZMRT, o el arrendatario está entre los 15 y 35 años o es una administración pública o entidad sin ánimo de lucro con rentas controladas) o hasta el 90% (si se trata de una repetición de un nuevo contrato en una ZMRT y se baja la renta en un 5% respecto del contrato anterior).

En cuanto a la **vivienda vacía**, la ley, en conexión con la función social ya aludida, en su DF3 modifica el art. 72.4 LHL y –tras la aprobación de la modificación de la ley de haciendas locales en 2004 y la imposibilidad de aplicarla por no estar definidos normativamente sus supuestos hasta su activación con el Real Decreto-ley 7/2019, de 1 de marzo– una ley precisa lo que es vivienda vacía a los efectos de los **posibles recargos municipales del IBI**.

**Es inmueble desocupado con carácter permanente** aquel que permanezca desocupado, de forma continuada y sin causa justificada (la ley fija ya algunas), por un plazo superior a dos años (cuatro, si es vivienda de segunda residencia) conforme a requisitos, medios de prueba y procedimiento **que establezca la correspondiente ordenanza fiscal**, y pertenezca a titulares de cuatro o más inmuebles de uso residencial. Los recargos en IBI son, pues, potestativos para los municipios, fijándolos la ley en hasta 50% (el estándar), hasta 100% (si la vivienda ha estado vacía más de 3 años) y hasta el 150% (en el caso de titulares de dos o más inmuebles desocupados en el mismo municipio).

## 7. Entrada en vigor. Calendario de aplicación de la ley

La entrada en vigor de la ley no supone la activación inmediata de todos sus instrumentos:

1. **Tras su publicación en el BOE**, todos aquellos aspectos descritos que no exigen ulterior actividad.
2. **Sin fecha específica**: así, constitución del fondo de vivienda asequible, creación del Consejo Asesor de Vivienda, regulación de la vivienda asequible incentivada o creación una base de datos pública sobre vivienda.
3. **2024**: así, fijación por CCAA de los objetivos específicos de ampliación de los parques públicos de vivienda, detalle del presupuesto invertido en los mismos y grado



de avance de objetivos, fijación por INE del sistema de índices de precios de referencia, constitución de un grupo de trabajo sobre contratos de arrendamiento distintos a la vivienda en especial por temporada, o publicidad activa relacionada con parques públicos (realización de inventario), inversión, viviendas vacías, demandantes de vivienda protegida, suelo público disponible), posibilidad de incrementar IBI en viviendas vacías.

4. **2026**: las circunstancias previstas legalmente para las ZMRT deberán ser [evaluadas ex post](#), a los 3 años de entrada en vigor de la ley (DA 3).
5. **2044**: activación del compromiso de parque mínimo de viviendas públicas del 20% sobreparque total, a falta de regulación autonómica, en municipios con ZMRT.

## 8. Aspectos no considerados en la nueva ley: el mundo local

En la nueva ley **no existe regulación de aspectos como** las viviendas de uso turístico, el alquiler de habitaciones, la existencia de un derecho subjetivo exigible, como sí existe en otros países (como en el [ejemplo francés de la ley DALO](#)) y se ha intentado ya en las regulaciones de vivienda de vasca de 2015 y valenciana de 2017, la consagración expresa [del derecho a la ciudad](#), las [treguas invernales estables](#) como las fijadas en la legislación francesa, o la fijación de una parte concreta de los futuros presupuestos generales del Estado para ser invertidos en vivienda (las [llamadas preasignaciones presupuestarias](#), si utilizadas, en cambio, en la legislación estatal sobre cambio climático), por ejemplo.

Pero si se encuentra a faltar algo es una **mayor sensibilidad por las competencias, recursos y políticas públicas de los entes locales**. Actualmente, la regulación de la LBRL sobre **servicios mínimos obligatorios** (art. 26) no incluye ninguna previsión sobre alojamiento y la propia **competencia sobre vivienda de los municipios**, prevista en el art. 25 LBRL, en redacción de la LRSAL, es insuficiente y confusa, lo que ha generado ya litigación autonómica, [negándose la competencia municipal para intervenir en materia de vivienda privada](#). Por todo ello, se hubiera agradecido un mayor cuidado del legislador estatal hacia el mundo local, crucial en esta materia de vivienda, en el que la colaboración leal entre AAPP ha de ser fundamental.

Confiemos en que ese cuidado se muestre en la fase de aplicación y evaluación *ex post* de la ley.

## 9. Una primera consideración del impacto de la ley estatal respecto a Euskadi

La valoración del posible impacto de la ley estatal 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda, en Euskadi, deberá hacerse de modo reposado, teniendo en cuenta las peculiaridades del sistema vasco.

La ley estatal no afecta al establecimiento de un derecho a la vivienda subjetivo con obligación de resultado que establece la ley vasca. Ésta, como es sabido, y mencionamos antes, establece, de modo excepcional en el panorama del Estado, junto con leyes como la valenciana de 2017, y en línea con otras regulaciones de países europeos, una regulación que obliga a las administraciones vascas a la satisfacción del derecho a la ocupación legal de una vivienda digna y adecuada, resultado que puede ser realizado por parte de las administraciones públicas vascas con competencia para ello mediante la puesta a disposición, en régimen de alquiler, de una vivienda protegida o de un alojamiento protegido, o incluso de una vivienda libre en caso de su disponibilidad por causa de programas de intermediación u otros, con la renta o el canon que corresponda en cada caso. Sólo en defecto de vivienda o alojamiento, y con carácter subsidiario, esta satisfacción podrá efectuarse mediante el establecimiento de un sistema de prestaciones económicas (art. 9.1 y 9.2).

Para la exigencia del derecho de acceso resultará necesario cumplir una serie de requisitos que la ley vasca explicita (art. 9.3).

- a. No hallarse en posesión de vivienda ni de alojamiento estable o adecuado. La no adecuación de la vivienda podrá deberse a razones jurídicas, de habitabilidad, de tamaño, de capacidad económica o cualesquiera otras que dificulten una residencia cotidiana y normalizada.
- b. Hallarse válidamente inscrito en el Registro de Solicitantes de Vivienda Protegida y Alojamientos Dotacionales en la condición de demandante exclusivamente de alquiler, con una antigüedad mínima que se establecerá reglamentariamente y que respetará, a efectos de su cómputo, la ya adquirida y vigente en el momento de la entrada en vigor de esta ley.
- c. Acreditar unos ingresos anuales comprendidos entre los límites que se establezcan reglamentariamente.

La ley estatal no implica alteración de esta regulación. Ahora bien, en cuanto a las obligaciones de resultado, recordemos que la ley estatal exige que en el plazo de un año las CCAA establezcan resultados a alcanzar respecto a sus parques públicos de vivienda, cosa que si no hacen implicará la entrada en vigor, por defecto, del requisito del **20% de viviendas sociales sobre el total del parque de residencial en 20 años en las ZMRT a falta de regulación autonómica específica.**

En cuanto a la financiación, la ley estatal continúa utilizando la figura de los planes de vivienda estatales, que en el caso de Euskadi y Navarra tienen menor relevancia debido al sistema de financiación existente en ambos casos. En todo caso, consideramos que **es pertinente plantear si hoy en día tiene sentido que estén en manos estatales los fondos dedicados a la financiación de la protección pública de la vivienda. En nuestra opinión, la STC 152/1988 consagra una anomalía en el ámbito de la**

**vivienda: la pervivencia de la doctrina del poder de gasto o *spending power*, que permite al Estado regular y disponer de estos fondos.**

**La actividad de fomento** en el ámbito de la vivienda protegida se despliega mediante préstamos calificados y otorgamiento de ayudas económicas directas, que comprenden tanto la subsidiación del crédito como las propias subvenciones al promotor o a los adquirentes de estas viviendas. En esta actividad de fomento toman parte tanto las comunidades autónomas como el Estado, a pesar de que éste no tenga competencia alguna en la materia vivienda. **La razón de esta intervención estatal radica, como es sabido, en la interpretación efectuada por la crucial STC 152/1988 (continuada por la STC 59/1995, de 17 de marzo) que es el fallo constitucional esencial en este punto<sup>2</sup>.**

Efectivamente, como es sabido, la STC de 1988 señaló que, dada la relevancia de la vivienda para la economía –y a pesar de que les corresponda a las comunidades autónomas el desarrollo de “una política propia en dicha materia, incluido el fomento y promoción de la construcción de viviendas, que es, en buena medida, el tipo de actuaciones públicas mediante las que se concreta el desarrollo de aquella política” (FJ 2)– las competencias del Estado sobre las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica y sobre las bases de la ordenación del crédito “limitan” esta competencia autonómica (artículos 149.1.13 y 11 CE).

En consecuencia, la STC de 1988 distingue cuatro aspectos inherentes a las competencias estatales en el ámbito del fomento con incidencia sobre la vivienda: a) la definición de las actuaciones protegibles; b) la regulación esencial de las fórmulas de financiación adoptadas (créditos calificados, subsidiación de préstamos y subvenciones); c) el nivel de protección; y d) la aportación de recursos estatales (FJ 4). Todo eso, sin embargo:

“no significa que las comunidades autónomas con competencias en materia de vivienda hayan de quedar absolutamente desprovistas de cualquier atribución por lo que se refiere a las actuaciones protegibles en el sector. Por un lado, es evidente que, en función de aquellas competencias estatutarias, pueden definir y llevar a cabo una política de vivienda propia, complementando las actuaciones de protección y promoción previstas por el Estado, con cargo a sus propios recursos, lo que, frente a lo que alega el Gobierno Vasco, no resulta impedido por las disposiciones que impugna. Pero, además, para la ejecución de la normativa estatal reguladora de las actuaciones protegibles que, como diremos más adelante, les corresponde, las comunidades autónomas deben contar con un margen de libertad de decisión que les permita aplicar las medidas estatales adaptándolas

2 En referencia a esta doctrina del Tribunal Constitucional en el ámbito de la vivienda, se pueden consultar los siguientes trabajos: Beltrán de Felipe, M. (2000). *La intervención administrativa en la vivienda*. Valladolid: Lex Nova; Iglesias González, F. (2000). *Administración pública y vivienda*. Madrid: Montecorvo, y (2000). *Régimen jurídico de la protección en la promoción y adquisición de viviendas*. Pamplona: Aranzadi; y Muñoz Castillo, J. (2000). *El Derecho en una vivienda digna y adecuada*. Colex; y (2003) *Constitución y vivienda*. Madrid: CEPC.

a las peculiares circunstancias de su territorio, sin perjuicio del respeto debido a los elementos indispensables que las normas estatales arbitran para alcanzar los fines de política económica general propuestos”.

Esta doctrina del Tribunal Constitucional se ve reflejada hoy en día en el vigente Plan estatal de vivienda desarrollado por cada comunidad autónoma en ejercicio de sus competencias.

Dentro de este complejo marco es, pues, el Estado quien aporta recursos financieros que distribuye entre las comunidades autónomas, salvo Navarra y el País Vasco, mediante la figura de los convenios con éstas y es también quien firma los convenios con las entidades de crédito, para la concesión de los préstamos calificados y quien efectúa los pagos a éstas. En relación con este modelo, puede señalarse que la STC de 1988 lo encontró acorde con la distribución competencial mencionada (FJ5). La STC de 1988 también consideró que (FJ 5):

“Por último, en cuanto al pago de los subsidios a los créditos concedidos por las entidades financieras para financiar las actuaciones protegibles en materia de vivienda, si bien no es el único sistema constitucionalmente posible, no puede entenderse que invada las competencias de la Comunidad Autónoma del País Vasco aquel en virtud del cual es un organismo centralizado el que tiene la facultad de liquidar tales subsidios”<sup>3</sup>.

En este modelo, queda en manos autonómicas el desarrollo de las bases estatales, añadiendo requisitos y, en su caso, financiaciones complementarias. En este punto, es de gran interés la posibilidad autonómica de crear *figuras de vivienda de protección autonómica*, como alternativa a la vivienda de protección oficial, que también son susceptibles de recibir financiación estatal, siempre y cuando su superficie útil no exceda de los límites fijados por la regulación estatal.

Por supuesto, queda también en manos autonómicas el ejercicio de sus competencias en materia de vivienda, respetando las bases estatales, estableciendo las regulaciones propias que crean convenientes y fomentando las actuaciones vinculadas a éstas con fondos exclusivamente propios.

Finalmente, también está en manos autonómicas la ejecución de las políticas públicas de fomento, mediante, entre otras actuaciones, las calificaciones provisionales y definitivas que son las que abren la puerta a recibir la financiación estatal en el caso de las viviendas sometidas a algún régimen de protección pública.

Si bien existe una abundante jurisprudencia incluso anterior a la STC de 1988 (SSTC 144/1985, 95 y 96 de 1986, 146/1986, 14 y 15 de 1989, 13/1992 y otras) negando

<sup>3</sup> Creemos que éste no sólo no es el único sistema constitucionalmente posible, sino que hay otra alternativa más respetuosa con las competencias autonómicas en materia de vivienda: que sean las propias comunidades autónomas quienes abonen las cantidades a las entidades de crédito. Coincidimos en este punto con Iglesias González, F. (2000), p. 117. Op. cit. p.33.

que el poder de gasto sea un título competencial en sí mismo<sup>4</sup>, lo cierto es que el uso de títulos transversales como el 149.1.11 y 13 CE llevan al mismo resultado en lo concreto, aunque negado en lo general y abstracto, siendo como es la competencia en materia de vivienda exclusiva de las CCAA.

Iglesias González es especialmente incisivo al respecto, señalando que en el cómputo de los servicios traspasados en materia de vivienda no se integraron las cantidades que realmente dedicaba la Administración estatal a la protección pública en la vivienda, singularmente a la protección y a la promoción y adquisición de viviendas. Estas cantidades permanecieron en manos estatales y su reparto se ha ido articulando mediante las normas que han ido aprobando los planes de vivienda. Eso explicaría que en aquellas comunidades autónomas con un régimen de financiación singular (País Vasco y Navarra) no se hayan celebrado convenios con el Estado y las mismas hayan quedado, voluntariamente, al margen de los planes de vivienda, al disponer de fondos propios para hacer las políticas públicas propias.

Por ello este autor sugiere un cambio global de modelo, que pasaría por la transferencia incondicionada de los fondos estatales a todas las comunidades autónomas, pues ellas son quien tienen la competencia en materia de vivienda, con una redefinición de la fórmula del coste efectivo, sin que eso tenga que impedir el establecimiento de una regulación básica estatal referida a las líneas principales y a los criterios globales de ordenación del sector en desarrollo de los títulos competenciales ya aludidos<sup>5</sup>.

Más allá de esta cuestión de los planes estatales de vivienda, la ley estatal no prevé la reserva de un porcentaje de los presupuestos estatales de vivienda, esto es, una preasignación presupuestaria, para garantizar la suficiencia y estabilidad de la inversión pública estatal. Cabe señalar que tampoco lo hace la ley vasca de 2015, puesto que su art. 7.4 se limita a señalar que “el 80% de los recursos en materia de vivienda se destinarán a políticas de alquiler, no siendo inferior a ese porcentaje el volumen edificatorio de protección pública”, pero esa preferencia por el alquiler no detalla cuál deba ser el 100% de los recursos en materia de vivienda. El *Sindic de Greuges* catalán ha señalado como la técnica de las preasignaciones presupuestarias, utilizadas por otros países en relación con derechos sociales, puede ser de interés en garantía del

<sup>4</sup> Doctrina recogida, por ejemplo, en el art. 114 del EAC:

"Artículo 114. Actividad de fomento.

1. Corresponde a la Generalitat, en las materias de su competencia, el ejercicio de la actividad de fomento. A tal fin, la Generalitat puede otorgar subvenciones con cargo a fondos propios.
2. Corresponde a la Generalitat, en las materias de competencia exclusiva, la especificación de los objetivos a los que se destinan las subvenciones estatales y comunitarias europeas territorializables así como la regulación de las condiciones de otorgamiento y la gestión, incluyendo la tramitación y la concesión.
3. Corresponde a la Generalitat, en las materias de competencia compartida, precisar normativamente los objetivos a los que se destinan las subvenciones estatales y comunitarias europeas territorializables, así como completar la regulación de las condiciones de otorgamiento y toda la gestión, incluyendo la tramitación y la concesión.
4. Corresponde a la Generalitat, en las materias de competencia ejecutiva, la gestión de las subvenciones estatales y comunitarias europeas territorializables, incluyendo la tramitación y la concesión.
5. La Generalitat participa en la determinación del carácter no territorializable de las subvenciones estatales y comunitarias europeas. Asimismo, participa, en los términos que fije el Estado, en su gestión y tramitación".

<sup>5</sup> Iglesias González, F. (2000). p. 323 y ss. Op. cit. p.33.

necesario gasto público en materia de vivienda. Nada impide al legislador vasco en el futuro el empleo de dicha técnica.

Hay otros aspectos de la ley estatal que no parecen innovar ni afectar al ordenamiento jurídico vasco, como por ejemplo el concepto de SIG, por cuanto la ley de 2015 ya reconoce en su art. 5 que “Todas y cada una de las actividades vinculadas a la provisión de viviendas y alojamientos destinados a políticas de protección pública se configuran como un servicio de interés general, para asegurar una vivienda digna y adecuada a toda la ciudadanía”. De igual modo, la idea de función social de la propiedad de vivienda está claramente expresada en el art. 4 de la ley vasca. Otro tanto ocurre con la vivienda vacía regulada ahora a efectos del incremento del IBI por la ley estatal. La regulación de los arts. 56 y ss. de la ley vasca de 2015 sobre vivienda deshabitada va más allá de la regulación estatal, pues estos artículos prevén la imposición de un canon extrafiscal (compatible con el aumento del IBI), un registro de viviendas deshabitadas (art. 58) o la posibilidad del alquiler forzoso (art. 59), a los que ahora se les añade el posible incremento del IBI mediante ordenanza fiscal, en los términos ya expuestos más arriba.

Asimismo, el problema de la duración de la calificación administrativa de una vivienda como protegida, que en el caso estatal se vincula ahora al suelo calificada a tal fin o, fuera de éste, como mínimo a 30 años, ha estado solucionada en el caso vasco desde hace ya años, estableciendo la calificación perpetua, como señala ahora el art. 29 de la ley vasca de 2015, indicando que “Las viviendas de protección pública y sus anejos, sea cual fuere su tipología o promoción, tendrán la calificación permanente de protección pública, con las salvedades previstas en esta ley”.

En cambio, otros aspectos de la ley sí pueden tener incidencia en el ámbito vasco. Así, por ejemplo, la acción pública prevista en el art. 6 de la ley vasca, del que se suprimió el inciso **“y ante los juzgados y tribunales de la jurisdicción competente”, por efecto de la ya comentada STC 97/2018**, deberá releerse a la luz de la ley de vivienda estatal, que permite la acción pública también en el ámbito judicial, si bien, como vimos, con ciertos límites respecto a quien puede ejercer dicha acción.

De igual modo, la posibilidad de declarar ZMRT abierta por la ley estatal no era prevista en la ley vasca de vivienda (que no podía hacerlo, a la luz de la jurisprudencia del TC). Las modificaciones de la LEC y de la LAU, descritas, afectan plenamente a Euskadi también, como igualmente lo hacen las previsiones de la ley estatal en materia de urbanismo, que inciden ya no sólo sobre la ley vasca de vivienda, sino sobre la legislación urbanística de Euskadi. En este sentido, tanto la STC de 2021 citada como el silencio de la ley estatal, que no lo prohíbe, permitirían configurar reservas para VPO en suelo urbano consolidado, a imagen y semejanza de las introducidas en la legislación catalana. De igual modo, las obligaciones de colaboración y cooperación exigirán a las AAPP vascas proporcionar al Estado la información precisa para el cumplimiento de sus obligaciones ya descritas de los arts. 32 a 36 de la ley estatal.

## 10. Derecho a una buena administración y vivienda

La comparación entre la ley estatal de 2023 y la legislación vasca de urbanismo y vivienda deberá ser objeto de un análisis más reposado del que ahora se puede ofrecer. En todo caso, queremos finalizar señalando que ni en la ley estatal ni en la ley vasca se insiste en la importancia del derecho a una buena administración como acompañante del derecho a la vivienda. Creemos que esta es una perspectiva que merecería la pena explorar. Desde el reconocimiento de este derecho, ahora incluido en el art. 64 de la **Ley 3/2022, de 12 de mayo, del Sector Público Vasco**<sup>6</sup>, y en conexión con la gestión pública de vivienda y el derecho a la vivienda [y el debido cuidado y la debida diligencia enfatizada por la jurisprudencia europea y española](#), técnicas como las cartas de servicio, con estándares temporales respecto a la duración de la espera en los Registros de demandantes de vivienda o las aportaciones conductuales y los *nudges*, ya empleados en otros países pueden ser relevantes en el logro de prestaciones de calidad (Ponce, 2022).

6 Que señala lo siguiente:

“Artículo 64. Derechos y deberes de la ciudadanía.

1. Las ciudadanas y ciudadanos en su relación con el sector público de la Comunidad Autónoma de Euskadi tienen los derechos y deberes establecidos en la presente ley, además de los que le reconozca la legislación básica del Estado y la legislación de la Unión Europea.
2. **Las ciudadanas y ciudadanos, en los términos expresados en el apartado anterior, y como consecuencia de los principios contenidos en el artículo precedente, tienen derecho a una buena administración.**
3. **A los efectos de esta ley, el derecho a una buena administración incluirá:**
  - a) Derecho a que sus asuntos sean tratados de un modo imparcial y equitativo, y dentro de un plazo razonable, pudiendo en su caso conocer los motivos de las demoras que sean inevitables.
  - b) Derecho a la participación en los asuntos públicos en los términos que esta ley establece.
  - c) Derecho de audiencia previa respecto a toda medida individual que le afecte, conforme dispongan las normas de procedimiento administrativo común.
  - d) Derecho a una información pública veraz y de calidad, incluyendo el acceso a los archivos y registros existentes en la Administración pública, en los términos que la ley establezca, así como el acceso al expediente que le afecte, dentro del respeto a los intereses legítimos de la confidencialidad, de la protección de sus datos de carácter personal y del secreto profesional y comercial.
  - e) Derecho a la motivación de las decisiones públicas y, en particular, de las que afecten a sus intereses, en los términos previstos en las leyes de procedimiento.
  - f) Derecho a la reparación de los daños causados por la Administración o sus entes institucionales o instrumentales en el ejercicio de sus funciones, de conformidad con lo previsto por las leyes vigentes en materia de responsabilidad patrimonial de la Administración.
  - g) Se garantizará el derecho de la ciudadanía a relacionarse en euskera con los sujetos integrantes del conjunto del sector público vasco, para lo que se garantizarán los derechos lingüísticos de toda la ciudadanía.
  - h) Derecho a la defensa de los derechos reconocidos por la legislación en su relación con la Administración pública, a través de los recursos correspondientes.
  - i) Derecho a la simplicidad de los trámites y procedimientos de la Administración pública y a no presentar los documentos no exigidos por las normas aplicables a los procedimientos o que se hallen ya en poder de la Administración pública.
  - j) Derecho a poder acceder de forma igualitaria a unos servicios públicos de calidad, incluyendo un servicio que garantice una atención adecuada, y siendo dichos servicios prestados sin interrupciones y de forma que sean continuamente evaluables.
  - k) Derecho a expresar sus solicitudes, sugerencias, agradecimientos o quejas, utilizando los canales, medios e instrumentos facilitados por la Administración y de acuerdo, en su caso, a la regulación orgánica del derecho de petición.
  - l) Derecho a identificar a las autoridades o al personal bajo cuya responsabilidad se presta el servicio.
  - m) Derecho a conocer cuáles son sus derechos y deberes en relación con los servicios prestados por las administraciones públicas y a ser asesoradas o asesorados y, en su caso, ayudadas, para el efectivo ejercicio de sus derechos y la correcta recepción de dichos servicios públicos, sin perjuicio del asesoramiento que, sobre estas mismas materias, puedan prestar de forma profesional empresas o personas particulares”.

## 11. Bibliografía

AA.VV. (2007). *La distribució de competències en el nou Estatut*. IEA.

Barnes, J. (2004) Legislación básica y artículo 149.1.1 CE. En AA.VV. *Informe de las comunidades autónomas 2003* (p. 816 y ss.). Instituto de Derecho Público.

Bassols Coma, M. (1983). Consideraciones sobre el derecho a la vivienda en la Constitución española de 1978. *RDU*, 85, 167 y ss.

(1989). La vivienda como producto finalista de las ordenaciones territorial y urbanística. *Ciudad y Territorio*, 80(2), 21 y ss.

(2000). *La intervención administrativa en la vivienda*. Valladolid: Lex Nova.

(2004). Las relaciones entre la planificación territorial y la urbanística en la Ley de urbanismo de Cataluña. *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, 209, 39 y ss.

Beltrán de Felipe, M. (1997). Vivienda y urbanismo. En Muñoz Machado, S., García Delgado, J.L. & González Seara, L. (Dir.). *Las estructuras del bienestar. Derecho, economía y sociedad en España*. Civitas-Escuela Libre Editorial.

Castillo Blanco, F. A. (1999, abril-mayo). La actividad de edificación, rehabilitación urbana y equipamiento comunitario como competencia de las sociedades urbanísticas. *RDUyMA*, 49 y ss.

Gerrillo, A. (Coord.). (2007). *Governança i bona administració*. Barcelona: EAPC, Barcelona <http://www.eapc.cat/publicacions/material/022/materials22.pdf>.

Chiti, M. P. (2003). Il ruolo della comunità europea nel governo del territorio. En Civitarese, S., Ferrari, E. & Urbani, P., (Eds.) *Il governo del territorio* (pp. 162 y ss.), Milán: Giuffrè editore.

Costas, A. (Dir.). (2006). *Llibre blanc de l'habitatge a Barcelona* [http://www.bcn.cat/habitatge/ass\\_lib\\_bla.shtml](http://www.bcn.cat/habitatge/ass_lib_bla.shtml).

Deschamps, E. (1998) *Le Droit Public et la Ségrégation Urbaine (1943-1997)*. LGDJ.

Font Llovet, T. & Ponce Solé, J. (2002). La organización y competencias de las administraciones públicas. Los principios constitucionales sobre organización territorial del Estado. En Rodríguez Arana, J. (Dir.), Calvo Charro, M. (Coord.). *La Administración pública española*. Madrid: INAP, Madrid.

Gómez Giménez, M. L. (2006). *La intervención administrativa en la vivienda en España 1938-2005*. Montecorvo-Grupo Pinar.



Iglesias González, F. (2000a). *Administración pública y vivienda*. Madrid: Montecorvo.  
(2000b). *Régimen jurídico de la protección en la promoción y adquisición de viviendas*. Pamplona: Aranzadi.

(2022). Distribución competencial entre Estado, comunidades autónomas y entidades locales en materia de vivienda. *Cuadernos de Derecho Local*, 59.

López Ramón, F. (2005). *Introducción en el Derecho Urbanístico*. Marcial Pons.

(2020). *Las vinculaciones singulares urbanísticas*. Atelier, 114.

Menéndez Rexach, A. (2001). La ordenación del territorio y la ordenación urbanística en la legislación estatal y de las comunidades autónomas. En *Manual de Derecho Urbanístico* (pp.9 y ss.). Madrid: INAP.

Mialot, C. y Ponce, J. "[Ten Years of the French DALO and the Catalan Right to Housing Act: European Innovation in the Fields of Land Use Planning and Housing](#)", *JCULP*, Vol. 2 (2017), Iss. 1.

Moltó Darner, J. M. y Ponce Solé, J. (Coords) (2017) *Derecho a la vivienda y función social de la propiedad*, Thompson Reuters Aranzadi, Registradores de España. (Coord.) (2022a), *Aciates (Nudges), buen gobierno y buena administración. Aportaciones de las ciencias conductuales, nudging y sectores público y privado*, Marcial Pons, Madrid.

Muñoz Castillo, J. (2000). *El Derecho en una vivienda digna y adecuada*. Colex.

(2003). *Constitución y vivienda*. Madrid: CEPC.

Organización de Naciones Unidas. (2008). *Informe del Relator Especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado*, Sr. Miloon Kothari. Adición. Misión a España <http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/G08/105/34/PDF/G0810534.pdf?OpenElement>.

Pareja, M.; Ponce, J. & García, L. (2004). *Urbanisme i habitatge com a eines de desenvolupament sostenible*. Fundació Carles Pi i Sunyer.

Ponce Solé, J. *Estudio sobre las novedades jurídicas de la Ley Estatal 12/2023 de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda*. Fundación ¿Hay Derecho? [Las novedades de la ley estatal-jponce.pdf \(hayderecho.com\)](#).

*Una propuesta al proyecto de ley por el derecho a la vivienda, el gasto público y las preasignaciones presupuestarias (Informe independiente)*. Fundación ¿Hay Derecho? [Estudios independientes sobre el funcionamiento de nuestras instituciones \(hayderecho.com\)](#).

(2001). *Deber de buena administración y derecho al procedimiento debido*. Valladolid: Lex Nova.

(2004). Solidaridad, cohesión social y Derecho público: A propósito de las reservas legales de vivienda protegida como instrumento de desarrollo urbanístico sostenible. En AA.VV. *Diversidad y convivencia en las ciudades*. Barcelona: Fundació Carles Pi i Sunyer-CEMCI-UIM.

(2005a). Algunas reflexiones sobre la competencia en materia de vivienda y las tendencias actuales en su ejercicio. En Instituto de Derecho Público. *Informe comunidades autónomas*. Barcelona, 800 y ss.

(2005b). *Urbanisme, habitatge i cohesió social*. Barcelona 2000. [http://www.bcn2000.es/ca-es/9\\_lista\\_descargas/descargas.aspx?idioma=Ca-Es&gldContexto=2](http://www.bcn2000.es/ca-es/9_lista_descargas/descargas.aspx?idioma=Ca-Es&gldContexto=2).

(2006). *Derecho Urbanístico, vivienda y cohesión social y territorial*. Madrid: Marcial Pons.

(2007). Dret, bona administració i governança. En Cerrillo, A., (Coord.) *Governança i bona administració* (pp. 31 y ss.). Barcelona: EAPC, Barcelona, 2007, p. 31 y ss. <http://www.eapc.cat/publicacions/material/022/materials22.pdf>.

(2019). *El derecho de la Unión Europea y la vivienda. Análisis de experiencias nacionales e internacionales*. INAP-McGraw Hill.

(2020). La reserva para vivienda de protección oficial en suelo urbano consolidado en Barcelona Nuevas perspectivas en las relaciones entre derecho urbanístico y derecho a la vivienda. En Paleo Mosquera, N. & Nogueira López, A., (Coords.). *Políticas y derecho a la vivienda: gente sin casa y casas sin gente* (pp. 377-410). Tirant Lo Blanch.

Pound, R. (1910). Law in Books and Law in Action. *American Law Review*, 44, 12-36.

Quintiá, A (2022a). *Derecho a la vivienda y vulnerabilidad*, Thompson Reuters Aranzadi.

(2022b). Más allá del art. 47CE: derechos fundamentales y legislación autonómica para la protección del derecho a la vivienda de grupos sociales vulnerables, *Revista de Derecho Público: Teoría y Método*, núm. 6, 2022.

Sáenz Royo, E. (2003). *Estado social y descentralización política*. Madrid: Thomson-Civitas.

Sarmiento, D. (2004). *El control de la proporcionalidad de la actividad administrativa*. Valencia: Tirant lo Blanch, Valencia.

Síndic de Greuges. (2007). Informe extraordinario de julio de 2007. El dret a l'habitatge: obstacles i límits. Síndic de Greuges de Catalunya. [http://www.sindic.cat/ficheros/informes/52\\_INFORME-HABITATGE%2020070628.pdf](http://www.sindic.cat/ficheros/informes/52_INFORME-HABITATGE%2020070628.pdf).

Vaquer, M. (2022). El proyecto de Ley por el Derecho a la Vivienda y la intervención local en la materia. *Cuadernos de Derecho Local*, 59.

Villar Palasí, J. L. (1981). *La protección pública a la vivienda*. Madrid.



## **II. PONENTZIA PONENCIA II**

***ENFOQUE INTERNACIONAL: LA VIVIENDA DESDE LA PERSPECTIVA DEL DERECHO INTERNACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS. LA NECESARIA PROVISIÓN DE UNA ALTERNATIVA HABITACIONAL POR LOS PODERES PÚBLICOS. ALCANCE DE LA OBLIGACIÓN***

**Andrei Quintiá**

Groningeneko (Herbehereak) Unibertsitateko doktoretza osteko ikertzailea  
*Investigador postdoctoral en la Universidad de Groningen (Países Bajos)*

Viver Pi i Sunyer, C. (2006, octubre). L'Estatut de 2006. *Activitat Parlamentària*, 10, 34 y ss.

## 1. Introducción<sup>7</sup>

La vivienda es un aspecto central de la dignidad humana. Contar con un hogar estable, salubre y accesible es imprescindible para garantizar la seguridad y la autonomía de la persona. La vivienda no es sólo un espacio de descanso y un refugio frente a peligros ambientales. Es algo más. Comprende una importante dimensión abstracta en la que se ubica el centro de todos los desplazamientos sobre los que se articula nuestro día a día. Desde esta óptica, la vivienda está íntimamente relacionada con la libertad, la seguridad y la privacidad y es esencial para el ejercicio del derecho a la salud, la educación o el trabajo (Vaquer, 2014). Además, es un elemento central para otros derechos como la propiedad o el medio ambiente, que en muchas ocasiones sólo podemos entender por su relación con la función residencial de los hogares. En definitiva, un elemento esencial en el sistema jurídico-político.

Sin embargo, la vivienda representa todavía una de las principales preocupaciones en el escenario internacional. De acuerdo con el Informe ONU-Habitat de las Ciudades, 1,6 billones de personas habitan espacios inadecuados, sobreocupados o inseguros y se espera que esta cifra se incremente en 2 billones en los próximos 30 años<sup>8</sup>. En 2020, alrededor de 700.000 personas dormían en la calle o vivían en alojamientos de emergencia en la Unión Europea<sup>9</sup>. Según los últimos datos del INE, en España hay 28.552 personas sin hogar atendidas en centros asistenciales, lo que representa un incremento del 25,4% con respecto a 2012<sup>10</sup>. El acceso a la vivienda es un grave problema global.

Uno de los principales desencadenantes de las situaciones de emergencia habitacional son los desahucios, que pueden calificarse, siguiendo la doctrina del TEDH, como la “forma más extrema de injerencia” en el derecho al respeto al hogar (Jiménez García, 2014). Un 40% de las personas sin hogar atendidas en centros sociales en España han llegado

7 El trabajo se ha desarrollado en el marco del proyecto EVICT (No 949316), [www.eviction.eu](http://www.eviction.eu).

8 UN-Habitat, *World Cities Report 2022. Envisaging the future of cities*, 2022, en: <https://unhabitat.org/wcr/>.

9 Fondation Abbé Pierre & FEANTSA, *Fifth overview of housing exclusion in Europe*, 2020 en: [https://www.feantsa.org/public/user/Resources/resources/Rapport\\_Europe\\_2020\\_GB.pdf](https://www.feantsa.org/public/user/Resources/resources/Rapport_Europe_2020_GB.pdf).

10 Instituto Nacional de Estadística, *Encuesta a las personas sin hogar. Año 2022*, 2023, en: [https://www.ine.es/prensa/epsh\\_2022.pdf](https://www.ine.es/prensa/epsh_2022.pdf).

a esa situación como consecuencia del desalojo de su vivienda habitual<sup>11</sup>. Además, los procedimientos de desalojo tienen consecuencias directas sobre la salud mental de las personas afectadas, incluso aun cuando el procedimiento se resuelve sin llegar al lanzamiento (Mateo-Rodríguez et al. 2019).

Se estima que entre 2008 y 2019 más de un millón y medio de personas fueron desahuciadas en España (Ginebra et al. 2020). Ante una situación de sobreendeudamiento generalizado, entre 2008 y 2015 el número de ejecuciones hipotecarias alcanzó niveles alarmantes que pronto llamaron la atención de la opinión pública. Sólo en 2012 se tramitaban más de 192 demandas de desahucio al día. La ausencia de un parque de vivienda social suficiente que ofreciese un colchón a las personas afectadas supuso la absorción de la mayor parte de la demanda de vivienda asequible en el mercado del alquiler. Desde 2015, muchos hogares se han enfrentado a condiciones e incrementos en la renta que no han podido asumir, pasando así de una crisis hipotecaria a una crisis del alquiler.

En este contexto las miradas se volvieron pronto hacia el derecho internacional. En él, los ciudadanos han buscado un apoyo adicional frente a la fragilidad de un sistema de garantías débil en la atención a las situaciones de extrema vulnerabilidad que han emergido en la crisis de los desahucios. El derecho a la vivienda es un derecho con una larga trayectoria, asentado en los principales mecanismos de derechos humanos. En 1948 fue incorporado como un elemento del derecho a un estándar de vida adecuado protegido en el art. 25 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos (DUDH) y poco después, en 1961, se incorpora en términos similares al art. 16 de la Carta Social Europea, que tras su revisión en 1996 ha ensanchado la protección de este título incorporando una serie de previsiones específicas en el art. 31 y múltiples referencias a la protección de la vivienda en otros preceptos sectoriales, (art. 15, 23 y 30). Además, ha sido reconocido también en el art. 11 del Pacto Internacional de los Derechos Sociales, Económicos y Culturales de 1976. El reconocimiento general de su valor jurídico-político y de aspectos esenciales para su tutela se ha expandido progresivamente, alcanzando más recientemente tratados sobre materias específicas como la Convención para la Eliminación de todas las formas de Discriminación Contra la Mujer (CEDAW) o la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN) y se apunta a un “proceso de desarrollo implícito” en el marco de otros mecanismos como la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes (UNCAT) (Hohmann, 2014).

Aunque la vivienda ha estado presente en los principales instrumentos de derechos humanos desde hace décadas, ha sido quizá en los últimos años cuando ha cobrado más relevancia. La entrada en vigor del Protocolo adicional a la Carta Social Europea en el que se establece un sistema de reclamaciones colectivas en 1998 y más recientemente el Protocolo Facultativo al PIDESC de 2013 que introdujo un sistema de comunicaciones individuales han contribuido a un desarrollo exponencial del contenido y el alcance de las

11 Estadísticas del Consejo General del Poder Judicial, *Efecto de la Crisis en los órganos judiciales*, en: <https://www.poderjudicial.es/cgpj/es/Temas/Estadistica-Judicial/Estudios-e-Informes/Efecto-de-la-Crisis-en-los-organos-judiciales/>.

obligaciones internacionales en materia de vivienda. Siguiendo las líneas marcadas en los precedentes mecanismos de conclusiones sobre informes periódicos de los Estados, las decisiones del CEDS y el CDESC han enriquecido la interpretación del derecho a la vivienda con nuevas perspectivas sobre su aplicación subjetiva, a las que se han sumado también otros actores el derecho internacional y el derecho regional europeo.

Los poderes públicos en España se han mostrado en este tiempo también vez más sensibles a la evolución de la concepción del derecho a la vivienda en el derecho internacional de los derechos humanos. En este tiempo se han producido importantes cambios jurisprudenciales y legislativos, principalmente autonómicos, que han ensanchado el derecho de propiedad en conexión con su función social para reforzar la garantía de la vivienda y procurar su eficacia también en la relación entre privados. Algunas reformas legislativas han buscado introducir nuevas garantías frente a los desahucios para grupos sociales vulnerables, incluyendo el acceso a una vivienda alternativa. Aunque estas medidas adolecen de importantes problemas en términos de eficacia en su aplicación efectiva, han introducido un cambio de paradigma en nuestro ordenamiento que, siguiendo la estela del derecho internacional, busca asegurar una tutela más plena del derecho a la vivienda.

## 2. Los cimientos de un derecho en construcción

El derecho internacional a la vivienda está más vivo que nunca. Ha sido reconocido en todos los niveles del sistema de las Naciones Unidas y el derecho regional europeo. Asentado desde los años 90' en los principales mecanismos de derechos humanos ratificados por España, su contenido y alcance han sido delimitados en las últimas décadas por los órganos de interpretación y control de los tratados. Han sido las observaciones generales, las conclusiones sobre los informes periódicos de los Estados, las decisiones sobre reclamaciones colectivas y comunicaciones individuales las que han delimitado su valor jurídico, estableciendo guías interpretativas y requisitos procesales para su aplicación (Hohmann, 2014; Benito, 2019).

El desarrollo del derecho a la vivienda ha avanzado notablemente en las últimas dos décadas, como respuesta urgente a las situaciones de emergencia habitacional que se manifestaron en muchos Estados tras el estallido de la crisis global financiera de 2007. La discriminación sistemática de ciertos grupos sociales en situación de vulnerabilidad, el sinhogarismo o la falta de garantías jurídicas suficientes frente a los desahucios han sido quejas frecuentes elevadas ante los órganos internacionales. Basta observar que más de la mitad de las comunicaciones presentadas ante el CDESC tras la entrada en vigor del Protocolo Facultativo del PIDESC en 2013 se han referido a cuestiones relacionadas con el derecho a la vivienda (Vols, 2022). En estas decisiones –dirigidas en su mayoría a España– el CDESC ha podido desplegado el contenido y alcance del derecho a la vivienda (*Ibidem*), contribuyendo a una interpretación que completan trayectorias precedentes, como las de sus conclusiones o las decisiones e informes de otros órganos. Destaca en este sentido, los informes del a Relatora especial para el derecho a una vivienda adecuada de las Na-

ciones Unidas o los trabajos del CDES en respuesta a las reclamaciones colectivas o a los informes periódicos de los Estados en el marco del Consejo de Europa.

A ello se suma, en el mismo período, la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos o el Tribunal de Justicia de la Unión Europea que, aunque monitorizan instrumentos sin competencia en la materia o que no reconocen expresamente un derecho a la vivienda, se han pronunciado sobre cuestiones relevantes para su protección (Kucs et al., 2018). Estos tribunales han reconocido la existencia de obligaciones positivas para los Estados en la protección de la vivienda, como un elemento esencial de la vida privada y familiar protegida en el art. 8 del Convenio Europeo de Derechos Humanos (STEDH, *López-Ostra vs. España*, núm. 167980/90, 1994) y han llegado a afirmar la existencia de un derecho fundamental a la vivienda en el marco del Derecho de la UE (STJUE, *Monika Kušionová vs. SMART Capital*, C-34/13, ECLI:EU:C:2014:2189).

En relación con esto último cabe destacar el papel creciente de las normas de *soft law* que se han aprobado en el marco de la Unión Europea, como el art. 19 del Pilar Europeo de Derechos Sociales de 2017 del Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión, de conformidad con el cual, los firmantes se comprometen a cuestiones centrales en la protección del derecho a la vivienda, como la existencia de vivienda asequible, la reducción del sinhogarismo o facilitar una “solución habitacional adecuada” en caso de desahucio. Estos desarrollos en el plano del derecho blanco han acompañado y orientado una política comunitaria cada vez más sensible a las necesidades de habitacionales de sus ciudadanos (Ponce, 2019).

Abordar la vivienda desde el derecho internacional requiere, en consecuencia, prestar atención al complejo entramado de relaciones de los distintos mecanismos de derechos humanos en los que, con puntuales diferencias (Sweeney et al., 2023), se han mantenido interpretaciones compatibles y convergentes. Ante la ambigüedad de los textos en algunos de sus puntos (Hohmann, 2014), el derecho internacional a la vivienda se encuentra hoy en un proceso de construcción que viene a complementar y matizar su contenido. El análisis de los trabajos recientes de los órganos que han contribuido a delimitar sus contornos nos permite observar algunos de los consensos sobre el alcance de este derecho que resultan imprescindibles en el análisis de la cuestión habitacional.

## 2.1. Realización del derecho: naturaleza y alcance de las obligaciones internacionales

La protección del derecho a la vivienda es un mandato internacional vinculante para los Estados. No se trata de una mera instrucción programática u orientativa, sino de un derecho efectivo, del que se desprenden obligaciones negativas y positivas para asegurar su cumplimiento. Éstas han sido clasificadas en las Directrices de Maastricht<sup>12</sup> como obligaciones

12 Masstricht Guidelines on Violations of Economic, Social and Cultural Rights, Maastricht, 22-26 de enero de 1997, en [http://hdlbrary.umn.edu/instree/Maastrichtguidelines\\_.html](http://hdlbrary.umn.edu/instree/Maastrichtguidelines_.html). Para conocer más sobre el valor de este texto en la comunidad de derecho internacional vid. Dankwa et al., 1998.



de “respeto”, “protección” y “provisión”<sup>13</sup>. Los Estados estarían, por ejemplo, obligados a no intervenir para respetar y proteger el derecho o a intervenir para protegerlo y satisfacerlo. Aunque no existe una taxonomía de este tipo de obligaciones, el documento cita el ejercicio de un desahucio arbitrario como ejemplo de una vulneración de la obligación que los Estados tienen de respetar el ejercicio de los derechos sociales garantizados por el PIDESC.

En cuanto a su naturaleza, las obligaciones internacionales que se desprenden del derecho no son de resultados, sino de medios. Su objeto no se limita a la consecución de un fin concreto, como la asignación de una vivienda, para el que podrán elegir las medidas más apropiadas. Sino que consiste en la realización de una determinada conducta y por ello, el derecho delimita el margen de discrecionalidad para escoger los medios adecuados a su cumplimiento (Moons, 2018). Esto tiene una especial transcendencia pues el objeto del derecho es la propia actividad, de respeto, protección y prestación en sí. Toda la actividad del Estado está vinculada por el derecho internacional y debe ser conducente a asegurar unos estándares mínimos compatibles con el derecho internacional para la vivienda adecuada.

De esta naturaleza, se desprende también la necesidad de un sistema de garantías complejo. La tutela del derecho no puede recaer exclusivamente en el poder judicial, pues implica importantes decisiones sobre asignación de recursos y política pública que requieren la intermediación de otros poderes democráticos. Su garantía debe articularse, entonces, desde la cooperación y participación de todos los poderes públicos, incluyendo la Administración pública, teniendo en cuenta el importante componente prestacional del derecho (Nogueira, 2020).

Aunque el cumplimiento de estas obligaciones internacionales se guía por los principios de deferencia y realización progresiva, las observaciones generales, conclusiones y decisiones de los Comités han delimitado el margen de discrecionalidad del que disponen los Estados. El CDESC ha establecido en sus Observaciones generales núm. 4 que estos deben emplear el máximo de sus recursos disponibles en la realización de sus obligaciones internacionales con medidas deliberadas, concretas y orientadas (Hohmann, 2014; Leijten & De Bel, 2020). Además, el Comité ha distinguido ciertas medidas de “efecto inmediato”, que incluyen la monitorización de la situación habitacional y la adopción de medidas necesarias para paliar las situaciones de sinhogarismo y viviendas inadecuadas en el marco de su jurisdicción. En un sentido similar, el CEDS exige a los Estados que adopten las medidas necesarias “en un plazo razonable”, con “progresos medibles” y hasta el “máximo de los recursos disponibles”<sup>14</sup>. Cabe advertir, en todo caso, que este principio de progresividad, aunque deferente con los Estados, es incompatible con la adopción de medidas regresivas injustificadas (Hohmann, 2014). Una idea que conecta con el principio de irreversibilidad de los derechos sociales desarrollado en la doctrina constitucional de los contextos nacionales (Ponce, 2017).

<sup>13</sup> En el documento original en inglés: respect, protect and fulfill.

<sup>14</sup> CEDS, *Autism Europe vs. France* (Núm. 13/2002), 8 de marzo de 2004, para. 53.

Conviene por último señalar que las obligaciones que se desprenden de la DUDHR tienen efecto universal y no se limitan a los Estados parte (Hohmann, 2014). Es decir, que el derecho internacional a la vivienda es aplicable también en las relaciones entre particulares, en una línea coherente con la doctrina de la eficacia horizontal de los derechos humanos (*drittwirkung*). Esta eficacia, no obstante, puede requerir la colaboración de los Estados, ya sea estableciendo garantías procesales y asegurando la ejecución de decisiones judiciales en la materia o bien regulando y delimitando determinadas relaciones jurídicas particulares. Por ejemplo, delimitando las obligaciones de algunos acreedores y propietarios en relación con la función residencial de las viviendas y sus deudores o arrendatarios en situación de especial vulnerabilidad.

Para asegurar el cumplimiento de esta eficacia universal, los legisladores podrían establecer medidas orientadas a asegurar que los términos de estas relaciones contractuales y su ejecución sean conformes al derecho internacional a la vivienda. Estas medidas deberán ser proporcionadas al ejercicio del derecho de propiedad privada y pueden articularse en el marco de un mecanismo más complejo que asegure a los propietarios una cierta compensación para evitar disfunciones de mercado (beneficios fiscales a buenas prácticas, programas de acción público-privada, etc.). Cuando las medidas resulten ablativas del derecho de propiedad requerirán una adecuada y directa compensación y, en caso de comprobarse que son desproporcionadas o inadecuadas al legítimo interés público, podrían ser declaradas nulas de acuerdo con el art. 1 del Protocolo Adicional al Convenio Europeo de Derechos Humanos (Quintía, 2022a).

## 2.2. El derecho internacional a la vivienda: ¿un haz de derechos?

El derecho internacional protege la vivienda. Pero ¿cómo y hasta qué punto? La compleja matriz de interpretaciones del derecho que se cruzan en la práctica internacional ha motivado diversos intentos de sistematizar su contenido. De acuerdo con Vols (2022) el derecho internacional a la vivienda funciona como un sistema de derechos o un haz de dimensiones, que son: el acceso, la ocupación y la marcha de la vivienda (*ibidem*). Podríamos hablar, en consecuencia, de un derecho al acceso a una vivienda adecuada, de un derecho a la pacífica ocupación de la vivienda o de un derecho a una salida en condiciones adecuadas de la vivienda.

En el primer grupo se encuadran, por ejemplo, las obligaciones de promover el desarrollo de vivienda asequible, acabar con la discriminación o facilitar el acceso físico a los inmuebles y su entorno. Un tema con un tímido tratamiento en el derecho internacional, pero que ha sido abordado en diversas conclusiones del CEDS sobre los informes periódicos de España<sup>15</sup>. En el segundo grupo puede encuadrarse la tutela de la habitabilidad de la

15 En este sentido las VIII Conclusiones sobre España (VIII/def/ESP/16/EN) de 1984 y las IX-2 Conclusiones, España (IX-2/def/ESP/16/EN) de 1986, el CEDS identificó la falta de asistencia a "hogares jóvenes" o la necesidad de construir "viviendas familiares para familias con bajos ingresos". Igualmente, en las XX-4 Conclusiones sobre España (XX-4/def/ESP/16/EN) de 2015 o en las XXI-4 Conclusiones sobre España (XXI-4/def/ESP/16/EN) de 2019 se apunta a la necesidad de adoptar medidas para acabar de manera definitiva con los obstáculos que las personas de etnia gitana se encuentran en el acceso a la vivienda.

vivienda, que deberá encontrarse en un lugar seguro, salubre y adecuado. Aspectos muy desarrollados en la jurisprudencia del TEDH, que desde el caso *López-Ostra vs. España*<sup>16</sup> ha identificado el derecho a habitar un medio ambiente saludable. En el tercer grupo se encontrarían las obligaciones en relación con la seguridad en la tenencia. Sobre estas cuestiones destacan las decisiones más recientes del CDESC, en respuesta a comunicaciones individuales presentadas por particulares en los que se han dirimido y delimitado los mandatos que se derivan del derecho internacional en relación con los desahucios. Un desalojo practicado contra estos requisitos mínimos podría interpretarse como una salida forzada o inadecuada de la vivienda que representaría una vulneración del derecho.

Estos derechos o dimensiones del derecho a la vivienda no constituyen subsistemas independientes u autónomos, sino fragmentos de un mismo derecho. En el momento en el que se produce un desahucio, por ejemplo, emergen inmediatamente las obligaciones de acceso, cuya aplicación deberá ser coherente, en último término, con los estándares que se desprenden del derecho a una ocupación pacífica del hogar. Estos derechos a la vivienda fluyen entre sí y se interrelacionan (Vols, 2022).

En todo caso conviene puntualizar que el derecho a la vivienda protege exclusivamente una función habitacional. Aunque el título en ocasiones remite a algunos aspectos económicos de las relaciones jurídicas que se orientan a satisfacer un destino residencial, como la regulación de los contratos de compraventa, hipoteca o alquiler, su amparo no se despliega sobre relaciones o usos puramente económicos o distintos a los residenciales. Siguiendo este razonamiento, en el asunto *Pankka & Pérez vs. España*<sup>17</sup>, el CDESC desestimó los argumentos de dos particulares frente al embargo de una vivienda por tratarse de una “inversión inmobiliaria”. El Comité entendió que los autores no habían demostrado que se tratase de su lugar de “residencia principal” y, por lo tanto, no podía sostenerse que su derecho a la vivienda hubiese sido vulnerado. En la dicotomía entre la vivienda como un bien de uso y un bien de inversión, el derecho protege exclusivamente la primera vertiente, quedando la segunda al amparo de derechos de contenido económico, como la propiedad privada.

### 2.3. El derecho a una vivienda adecuada y la protección del hogar

El espacio en el que se desarrolla la función habitacional que protege el derecho internacional a la vivienda es un concepto amplio. La vivienda adecuada no es un mero “techo sobre la cabeza”<sup>18</sup>. Su objeto comprende elementos materiales que ofrecen seguridad personal y permiten hacer frente a las inclemencias del clima y la enfermedad, pero también una dimensión abstracta en el que se desarrollan relaciones afectivas, de privacidad y,

<sup>16</sup> STEDH, *López-Ostra vs. España*, núm. 167980/90, 1994.

<sup>17</sup> CDESC, *Pankka & Pérez vs. España*, comunicación núm. 9/2015, 1 de marzo de 2019, p. 8.4.

<sup>18</sup> CDESC, *General Comment No. 4: The Right to Adequate Housing* (Art. 11 (1) of the Covenant). Sexta Sesión del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales el 13 de diciembre de 1991 (E/1992/23), para. 7.

en definitiva, todos los aspectos de la personalidad en conexión con la dignidad humana. Es decir, un espacio apto para el desarrollo de la vida en libertad, paz y seguridad.

En sus Observaciones generales núm. 4, sobre el derecho a la vivienda de 1991, el CDESC ha definido los siete elementos que componen el derecho a la vivienda adecuada. Esto es, seguridad jurídica en la tenencia, asequibilidad, habitabilidad, accesibilidad, disponibilidad de servicios, materiales e infraestructuras, ubicación y adecuación cultural. Aunque se trata de un documento no vinculante, el texto ha servido de base para la interpretación del derecho por diversos órganos, incluyendo las decisiones y conclusiones del propio CDESC (Hohmann, 2014).

En coherencia a esta definición, el CDESC respondió a diversas comunicaciones individuales, como la del asunto *López Albán vs. España* (núm. 37/2018, 11 de octubre de 2019) que un mero refugio temporal no cumple con el estándar del derecho a la vivienda. Así mismo, su homólogo del Consejo de Europa ha tomado estos elementos para interpretar el concepto de la vivienda protegida por la Carta Social Europea y ha contribuido a delimitar sus contornos, incluyendo una definición del concepto de “asequibilidad” de la vivienda (Hohmann, 2014). Según el CEDS, la vivienda es asequible cuando sus ocupantes pueden permitirse pagar los costes iniciales (p. ej., la fianza), la renta y los gastos asociados de manera sostenida en el tiempo y, además, ser capaces de mantener un estándar mínimo de vida adecuado al contexto en el que viven<sup>19</sup>.

Íntimamente relacionada con el concepto de vivienda adecuada podemos situar también la idea de “hogar”, que opera como un “concepto autónomo” en la jurisprudencia del TEDH (Kucs et al. 2018). Aunque el Convenio Europeo de Derechos Humanos (CEDH) no menciona explícitamente el derecho a la vivienda, el Tribunal de Estrasburgo ha afirmado repetidamente que el artículo 8 del CEDH –que protege la vida privada y familiar– implica obligaciones positivas para los Estados.

Del derecho al “hogar” que se desprende del art. 8 CEDH<sup>20</sup> se derivan obligaciones que podríamos clasificar, de acuerdo con las Directrices de Maastricht, de “respeto” o de “protección”. Desde el asunto *López Ostra vs. España*<sup>21</sup>, el Alto Tribunal Europeo ha sostenido que una “contaminación ambiental que impide disfrutar de la vivienda” puede suponer una vulneración del derecho a la vida privada familiar. De ello se desprendería la obligación para los Estados de facilitar el acceso a una residencia adecuada, pero sin que ello suponga la existencia de un derecho a la asignación de una vivienda alternativa gratuita<sup>22</sup>. Esta lectura del Tribunal otorga una amplia deferencia a los Estados y descuida la dimensión prestacional de las obligaciones que estos tienen en relación con el derecho a la vivienda. Una

19 CEDS, FEANTSA v. Francia, 39/2006, 5 de diciembre de 2007, para. 122.

20 STEDH, *Hatton y otros vs. Reino Unido*, núm. 36022/97, 2003, para. 96.

21 STEDH, *López-Ostra vs. España*, núm. 167980/90, 1994.

22 STEDH, *Fedeyeva vs. Rusia*, núm. 55723/00, 2005, para. 134.

interpretación que, si bien se entiende por la reducida competencia que se desprende del Convenio Europeo de Derechos Humanos, no ha impedido que en algunos ordenamientos nacionales se haya expandido para asumir la existencia de obligaciones de atender de un modo integral las necesidades habitacionales de grupos sociales vulnerables (Hohmann, 2014).

La interpretación que el TEDH ha hecho del concepto hogar, en todo caso, representa la punta de lanza de una aproximación –cada vez más presente en el derecho– a la conexión entre el derecho a la vivienda y la protección del medio ambiente. Ha contribuido a superar la interpretación del domicilio como un entorno aislado de la trama urbana al identificar los impactos que tiene la configuración del entorno sobre la vida privada y familiar. La creciente consideración por el CDESC de “factores sociales, económicos, culturales, climatológicos y ecológicos” en la determinación de la nota de “adecuación” de las viviendas<sup>23</sup> es un ejemplo de ello. La idea de hogar delimitada en la jurisprudencia del Tribunal de Estrasburgo, en definitiva, es compatible con un ensanchamiento de la idea de vivienda que se abre a las necesidades de los modelos urbanos y territoriales sostenibles del futuro.

Por último, la conceptualización del hogar en la jurisprudencia del TEDH ha contribuido también a valorizar la relación entre el derecho a la vivienda y otros derechos de naturaleza civil y política. Esta visión –que responde a una interpretación coherente con la idea de que la vivienda comprende una dimensión compleja y abstracta apta para el desarrollo de la personalidad– expresa la relevancia del hogar en la garantía de derechos elementales como la privacidad o la libertad. El concepto de hogar funciona, desde esta perspectiva, como una manifestación del principio de indivisibilidad de los derechos humanos, reivindicando el diálogo imprescindible entre los diversos derechos en el desarrollo de una vida digna.

### **3. La prohibición de los desalojos forzosos y el derecho a acceder a una alternativa habitacional adecuada**

Los órganos de interpretación de los tratados, a lo largo de las últimas décadas han ofrecido guías para la interpretación del derecho y han contribuido a delimitar ciertos requisitos que se desprenden de su implementación. Uno de los ejemplos más interesantes es, precisamente, el relativo a los desahucios. La prohibición general de los desalojos que son contrarios a derecho internacional es hoy uno de los mayores consensos en el derecho internacional de la vivienda.

El CDESC estableció en sus Observaciones generales núm. 7 de 1997<sup>24</sup> una serie de directrices para interpretar la prohibición de practicar “desahucios forzosos” que se desprendería de la seguridad jurídica en la tenencia, uno de los aspectos centrales del dere-

23 CDESC, *López Albán vs. España*, núm. 37/2018, para 9.3.

24 Comité de Derechos Económicos y Sociales, *General Comment No. 7: The right to adequate housing (Art. 11.1): forced evictions*. Sexta Sesión del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el 20 de mayo de 1997 (E/1998/22).

cho a la vivienda. Aunque no constituyen derecho vinculante, estas directrices han influido las decisiones posteriores y en los desarrollos de otros órganos (Hohmann, 2014). En particular, han influido sobre las conclusiones y decisiones de su homólogo en el marco del Consejo de Europa, sobre los informes de la Relatora de Especial de las Naciones Unidas para el derecho a la vivienda adecuada, e, incluso se pueden apreciar algunos ecos en el reciente *soft law* aprobado en el marco del derecho de la Unión Europea<sup>25</sup>.

De acuerdo con el CDESC son desahucios forzosos y, por lo tanto, contrarios al derecho internacional de los derechos humanos, los desalojos que se practican sin una “protección jurídica apropiada”<sup>26</sup>. El origen del desalojo, *a priori*, no es relevante. Puede tratarse de un desahucio practicado para recobrar la posesión de una vivienda (en el ejercicio de una acción originada en un crédito hipotecario o en el marco de un contrato de arrendamiento) o de una orden administrativa para tutelar la posesión de un bien frente a una ocupación o para realizar obras de rehabilitación o restauración de un área. Así mismo, el desahucio forzoso no es equivalente a un desahucio ilegal en el derecho interno. Una orden de desalojo se considera un “desahucio forzoso” cuando, aun siendo compatible con el derecho nacional, no ha observado la protección **mínima establecidas en el derecho internacional de los derechos humanos**<sup>27</sup>.

Esta protección consiste en la observancia de una serie de requisitos, que incluyen un diálogo previo y genuino con los afectados, la notificación con antelación razonable, el acceso a recursos procesales y la posibilidad de oposición al desahucio para los afectados y una prohibición de desalojo por la noche o bajo condiciones meteorológicas especialmente adversas, salvo que lo consientan las personas afectadas<sup>28</sup>.

Un aspecto adicional que el CDESC considera imprescindible para entender la adecuación del desahucio al derecho internacional es que se trate de una intervención “proporcional” o “razonable”, teniendo en cuenta sus consecuencias sobre las condiciones personales de los afectados. La proporcionalidad que el Comité ha venido interpretando en su práctica se refiere a un juicio estricto en el que se valora no sólo la adecuación de la medida y su proporcionalidad, sino también la existencia de otras medidas alternativas menos ablativas, esto es, su necesidad (Leijten, 2020).

El juicio de proporcionalidad es quizá uno de los requisitos más debatidos en el derecho internacional. El Comité vinculado al Consejo de Europa, coincidiendo en general con las protecciones reconocidas por su homólogo del sistema de las Naciones Unidas, se

---

25 El Pilar Europeo de los Derechos Sociales de 2017, en su principio decimonoveno, incluye un compromiso general para reconocer el derecho de las personas vulnerables a una “asistencia” y “protección” adecuadas frente a los desahucios. Esta declaración parece compatible con la asunción de obligaciones tanto negativas como positivas que son compatibles con los desarrollos recientes en el derecho internacional de los derechos humanos.

26 *Ibidem*, p. 3.

27 Comité de Derechos Económicos y Sociales, *General Comment No. 7: The right to adequate housing (Art. 11.1): forced evictions*. Sexta Sesión del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el 20 de mayo de 1997 (E/1998/22), para 3.

28 *Ibidem*, p. 15.

ha mostrado menos consistente con la exigencia de la proporcionalidad (Sweeney et al., 2023). Igualmente, aunque el TEDH ha sostenido en múltiples ocasiones que esta valoración es preceptiva en el marco de la vivienda social<sup>29</sup>, entiende que en el marco de las relaciones entre particulares la decisión sobre la exigencia de este requisito le corresponde al legislador nacional. En el asunto *F.J.M vs. Reino Unido*<sup>30</sup>, el Alto Tribunal afirmaba que:

“aunque las circunstancias particulares de la recurrente son, sin duda, merecedoras de simpatía (...) no pueden justificar la conclusión de que en los casos en que un propietario del sector privado solicita un desalojo, el arrendatario deba tener derecho de exigir al tribunal que considere su proporcionalidad”<sup>31</sup>.

Esta lectura estricta de la función social de la propiedad ha sido criticada por un sector de la literatura que ve en ella un tratamiento desigual del régimen jurídico de dos tipos de inquilinos, los de viviendas sociales y los del mercado privado (Benito, 2020). En este sentido puede tenerse en consideración las directrices de la Relatora especial de las Naciones Unidas para el derecho a una vivienda adecuada que, reconociendo la relevancia del principio de proporcionalidad en relación con los desahucios, proponen la adopción de una prohibición de los desalojos forzosos “en todas las circunstancias, independientemente de la situación de titularidad o tenencia de las personas afectadas”<sup>32</sup>.

Finalmente, el CDESC entiende también que los desahucios no pueden conducir a una situación de sinhogarismo y, por ello, los Estados deben garantizar el acceso a una alternativa habitacional adecuada tras el desahucio<sup>33</sup>. De modo que, cuando los particulares no dispongan de medios suficientes deben adoptarse las medidas necesarias, hasta el máximo de los recursos disponibles, para asegurar el acceso a una alternativa habitacional adecuada<sup>34</sup>. Este requisito adicional está presente también en las decisiones y conclusiones del CEDS (*vid.* Sweeney, 2023) y en los informes de la Relatora especial de las Naciones Unidas para el derecho a la vivienda<sup>35</sup>, si bien quizá haya sido el CDESC, a través de una amplia serie de decisiones el órgano que más haya contribuido a delimitar el alcance y contenido de estas obligaciones.

29 El Tribunal de Estrasburgo ha sostenido esta interpretación tanto en relación con viviendas de titularidad pública como viviendas sociales de gestión privada bajo un mandato público. *Vid.* STEDH, *McCann vs. Reino Unido*, núm. 18984/91, 1995; STEDH, *Jordanova y otros vs. Bulgaria*, núm. 25446/06, 2012; STEDH, *Brezec vs. Croacia*, núm. 7177/10, 2013; STEDH, *Vrzi v. Croacia*, núm. 43777/13, 2016.

30 STEDH, *FJM vs. Reino Unido*, núm. 76202/16, 2018.

31 STEDH, *FJM vs. Reino Unido*, núm. 76202/16, 2018, para. 54.

32 Informe de la Relatora Especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado y sobre el derecho de no discriminación a este respecto. *Directrices para la Aplicación del Derecho a una Vivienda Adecuada*, (A/HRC/43/43), 26 de diciembre de 2019, para 38.

33 VOLS Michel, “The optional protocol to the ICESCR...”, op. cit., p. 5-6.

34 Comité de Derechos Económicos y Sociales, *General Comment No. 7: The right to adequate housing (Art. 11.1): forced evictions*. Sexta Sesión del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el 20 de mayo de 1997 (E/1998/22), para 16.

35 Informe de la Relatora Especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado y sobre el derecho de no discriminación a este respecto. *Directrices para la Aplicación del Derecho a una Vivienda Adecuada*, (A/HRC/43/43), 26 de diciembre de 2019, para 35.

Los Estados gozan, en principio, de un amplio margen de discrecionalidad para asegurar el acceso a una vivienda alternativa en caso de desahucio (Vols, 2022). Siguiendo la interpretación general de la vivienda como un derecho del que se desprenden obligaciones “de medios”, el Comité de las Naciones Unidas no ha especificado un resultado o una forma material concreta de ejecución. Ha dejado así margen a los Estados para estrategias diversas, como puede ser el ofrecimiento de una vivienda pública en el marco del procedimiento de desahucio o la oferta de subsidios económicos entre otras, basadas en legítimas diferencias políticas. Sin embargo, sí recuerda que las medidas, en todo caso, deben ser “deliberadas, concretas y orientadas lo más claramente posible hacia el cumplimiento del derecho”<sup>36</sup>.

Además, el CDESC ha ido plasmando en sus decisiones una serie de indicaciones sobre las especiales consideraciones que deben tomarse en relación con grupos vulnerables, el modo en que debe asegurarse o la adecuación de la vivienda, delimitando así los contornos de este margen de deferencia. Por ejemplo, ha apuntado que el cumplimiento de estas obligaciones no puede suponer la ruptura injustificada de una unidad familiar<sup>37</sup>, poner menores en peligro<sup>38</sup> o comprometer el derecho de las personas de edad avanzada a envejecer en el hogar<sup>39</sup>. El ofrecimiento, así mismo, debe realizarse de modo proporcional a la urgencia de la situación de las personas afectadas<sup>40</sup> aunque ha reconocido la posibilidad de que el Estado introduzca algún requisito de acceso para garantizar un uso racional de los recursos (Vols, 2022).

En cuanto la naturaleza de la vivienda alternativa, el CDESC ha sido consistente con el concepto amplio que, con carácter general, se ha asentado en el derecho internacional de los derechos humanos. En diversos asuntos ha dejado claro que la provisión de un mero refugio temporal no cumple con el estándar de vivienda adecuada que debe cumplir el realojo<sup>41</sup>, reproduciendo los siete elementos definidos en las observaciones generales y considerando también otros factores ambientales y sociales relevantes<sup>42</sup>. El realojo en albergues o refugios temporales sólo procede cuando no sea posible la provisión permanente de una auténtica vivienda adecuada y asegurando, en todo caso, que no se convierte en una solución definitiva<sup>43</sup> (*Ibidem*).

El efecto procesal de estas medidas es una cuestión más debatida. El CDESC ha interpretado el requisito como una protección *ex ante* que debe configurarse de modo que pueda comportar la paralización del procedimiento de desahucio<sup>44</sup>. Sin embargo, aunque

36 CDESC, *Ben Djazia & Bellil v España*, núm. 5/2015, para 15.3.

37 CDESC, *López Alban vs. España*, núm. 37/2018, para. 9.3.

38 CDESC, *Ben Djazia & Bellil v España*, núm. 5/2015, para 16.6.

39 CDESC, *Walters vs. Bélgica*, núm. 61/2018, para. 11.6.

40 CDESC, *Ben Djazia & Bellil v España*, núm. 5/2015, para 15.3.

41 CDESC, *López Alban vs. España*, núm. 37/2018, para. 13.2.

42 CDESC, *López Albán vs. España*, núm. 37/2018, para 9.3.

43 CDESC, *El Ayoubi & El Azouan Azouz vs. España*, núm. 54/2018, para 12.4.

44 CDESC, *Ben Djazia & Bellil v España*, núm. 5/2015, para 21.c).



el CEDS ha estimado los efectos suspensivos del requisito cuando se ha acreditado que no existe posibilidad de acceder a un alojamiento alternativo, en general se ha decantado por interpretarlo como una protección *ex post* (Sweeney, 2023).

En todo caso, de acuerdo con la *ratio* desplegada en los trabajos del CDESC, conviene precisar que estas obligaciones sólo son exigibles en relación con las personas que carecen de los medios suficientes para acceder a una vivienda alternativa. En este sentido, el Comité ha llegado a exigir a los comunicantes que provean información que demuestre esta situación, incluyendo la explicación de por qué los comunicantes no solicitaron vivienda social (Vols, 2022).

#### 4. La provisión de una alternativa habitacional en el ordenamiento jurídico español

Los comités de control e interpretación de los tratados han señalado el reiterado incumplimiento de España de sus obligaciones internacionales en materia de vivienda y, particularmente, en relación con los desahucios. Diez de las once decisiones del CDESC en las que se ha pronunciado sobre vulneraciones del derecho a la vivienda fueron relativas a España (Vols, 2022). La ausencia de protecciones suficientes para grupos vulnerables en caso de desahucios ha tenido un peso especial entre esos asuntos, como se aprecia en los casos *López Alban vs. España*, *Ben Djazia & Belli v España* o *El Ayoubi & El Azouan Azou* y otros. El CEDS también ha requerido a España información sobre esta cuestión, asimilando las tesis de su homólogo de las Naciones Unidas al invocar algunas de las decisiones sobre las comunicaciones individuales y las observaciones finales del sexto informe periódico sobre España del CDESC<sup>45</sup>.

Algunas manifestaciones de este problema se pueden poner, incluso en relación con la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea en los asuntos *Aziz*<sup>46</sup> o *Sánchez Morcillo*<sup>47</sup> cuando advirtió que la legislación española era insuficiente para proteger a los ciudadanos frente a cláusulas abusivas en el seno del proceso de ejecución hipotecaria. Una *ratio* que condujo a importantes cambios procesales en España (Jiménez Alemán, 2014) y que puede ponerse en relación con la obligación internacional de permitir el acceso a recursos procesales suficientes que permitan a las personas afectadas oponerse a un desahucio.

El legislador estatal ha mantenido, hasta muy recientemente, una cierta distancia con respecto a este problema. Hasta la aprobación de la Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda, los cambios más significativos en el plano estatal en relación con los desahucios se limitaron, principalmente, a los propiciados por el Derecho de la Unión Europea. La nueva ley estatal de vivienda, sin embargo, ha reformado el derecho procesal

45 Comité Europeo de Derechos Sociales. XXI-4 Conclusiones. España (XXI-4/def/ESP/16/EN). 2019.

46 STJUE, *Aziz v Caixa d'Estalvis de Catalunya, Tarragona i Manresa*, C-415/11, ECLI:EU:C:2013:164.

47 STJUE, *Sánchez Morcillo y otros vs. BBVA*, C-169/14, ECLI:EU:C:2014:2099.

para introducir algunas protecciones adicionales para grupos sociales vulnerables como la valoración de la situación socioeconómica del arrendatario y del deudor hipotecario en el procedimiento de desahucio y la obligación de acudir a un procedimiento de conciliación o intermediación antes de la interposición de la demanda cuando el arrendador tiene la condición de gran tenedor<sup>48</sup>. Además, la reforma estatal ha establecido un trámite de información a la persona afectada sobre sus opciones para recibir asistencia y acceder a una vivienda social y, en caso de verificarse que ésta se encuentra en una situación de vulnerabilidad se ordena la comunicación a la Administración que podrá formular una propuesta de vivienda alternativa<sup>49</sup>. La nueva redacción introducida por la ley estatal establece además un período de suspensión para que se adopten las medidas necesarias<sup>50</sup>.

Ahora bien, aunque la reforma representa un avance importante para el cumplimiento de las obligaciones internacionales en materia de vivienda, no responde suficientemente cuestiones fundamentales para valorar su eficacia real. En primer lugar y, a pesar de que esta cuestión cae dentro de su competencia de acuerdo con los criterios asentados en la STC 152/1988, de 20 de julio, el legislador ha optado por no hacer una reserva específica de fondos para atender este tipo de situaciones. En el art. 25 recoge la creación de un “fondo de vivienda asequible” en colaboración con entidades del tercer sector que tendría, entre otras cuestiones, la función de dar “respuesta y acompañamiento, en coordinación con los servicios sociales” a personas y familias con menos recursos para evitar “desahucios en situaciones de vulnerabilidad”. Este fondo, aunque interesante por su potencial contribución al incremento del parque público habitacional, podría acompañar otras previsiones que blindasen de manera “deliberada” y “concreta” una reserva para atender este tipo de situaciones de emergencia. Igualmente, no se entiende que la Disposición adicional cuarta que establece la aplicación de los recursos de los planes estatales en materia de vivienda en los trámites de intermediación y conciliación no extienda este alcance a la oferta de una vivienda alternativa. En segundo lugar, la norma parece dejar cierto margen de deferencia a la Administración competente que “podrá” y no “deberá” formular la oferta de vivienda alternativa. La ausencia de una formulación más clara en el texto o de garantías que aseguren el cumplimiento de la medida no facilitan un cumplimiento efectivo de la medida. Aunque esta decisión puede comprenderse deferente con el reparto competencial que reconoce la vivienda como una materia autonómica, conviene tener presente las limitaciones que pueden desprenderse de su configuración.

Estas nuevas previsiones, en todo caso, vienen a completar un importante vacío histórico en la legislación procesal que, hasta el momento, había sido abordado sólo por las medidas de expropiación temporal del uso de la vivienda habitual del acreedor hipotecario en

48 Art. 439.7 de la Ley de Enjuiciamiento Civil redactado según el apartado segundo de la Disposición final quinta de la Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda.

49 Art. 441.5 de la Ley de Enjuiciamiento Civil redactado según el apartado cuarto de la Disposición final quinta de la Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda.

50 Art. 441.6 de la Ley de Enjuiciamiento Civil redactado según el apartado cuarto de la Disposición final quinta de la Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda.

situación de vulnerabilidad, introducidas por algunos legisladores autonómicos<sup>51</sup>. Un desarrollo normativo que, de hecho, no llegó a implementarse tras una fuerte oposición estatal en el período 2013-2018, que recurrió ante el Tribunal Constitucional todas las reformas por entender que invadían las competencias estatales en materia de regulación del crédito y planificación económica. Aunque el Alto Tribunal estimó estos recursos –declarando su inconstitucionalidad en una contestada línea jurisprudencial– las Comunidades Autónomas han explorado desde entonces técnicas alternativas para asegurar la provisión de un alojamiento alternativo que sí han sido validadas en sentencias recientes<sup>52</sup>.

Destaca la obligación impuesta en Cataluña y Valencia a ciertos propietarios y acreedores de ofrecer un alquiler social a inquilinos y deudores vulnerables al interponer una demanda de desahucio (art. 5 de la Ley 24/2015 de Cataluña y art. 12 de la Ley 2/2017, de 3 de febrero, por la función social de la vivienda de la Comunidad Valenciana). Esta obligación busca asegurar el realojo de la persona afectada por un potencial desalojo en la vivienda que había sido su residencia habitual, siguiendo el esquema de las anteriores expropiaciones temporales. Desde esta perspectiva, la medida puede entenderse estrechamente conectada con el concepto de hogar y el concepto amplio de vivienda que tiene en cuenta todos los factores sociales y personales que componen la dimensión abstracta de la vivienda.

Sin embargo, las medidas no aseguran el acceso a un alojamiento permanente y, por lo tanto, no se ajustan al estándar de una vivienda adecuada. Por otra parte, la obligación se dirige principalmente a propietarios y acreedores que son entidades financieras o grandes propietarios<sup>53</sup>, propiciando indirectamente una discriminación entre ciertos tipos de inquilinos y deudores, lo que va también contra el mandato del derecho internacional de asegurar una tutela universal sobre todos los grupos afectados. Además, la configuración compleja de la medida y su fuerte impacto sobre el derecho de propiedad ha llevado a algunas voces a cuestionar su verdadera eficacia jurídica. En todo caso, la medida ha representado una señal para normas posteriores, como el Decreto-ley 3/2015, de 15 de diciembre del Gobierno de Aragón que estableció la posibilidad de suspender los desahucios hasta que se ofrezca una alternativa habitacional adecuada.

Otro mecanismo con que los legisladores autonómicos han intentado asegurar la provisión de una vivienda alternativa adecuada es el establecimiento de derechos de adquisición preferente sobre viviendas particulares procedentes de una ejecución hipotecaria, en favor

51 Se trata de la Disposición Adicional Segunda del Decreto-ley 6/2013, de Andalucía, declarada inconstitucional en la 93/2015, de 14 de mayo, la Disposición Adicional Décima de la Ley 10/2010 de Navarra (por remisión del art. 7 de la Ley 24/2013) declarada inconstitucional en la STC 16/2018, de 22 de julio, la Disposición Adicional Cuarta de la Ley 2/2014, de Canarias, declarada inconstitucional en la STC 42/2018, de 26 de abril y el art. 13 de la Ley 2/2017, de 3 de febrero, por la función social de la vivienda de la Comunidad Valenciana, declarado inconstitucional en la STC 80/2018, de 5 de julio.

52 En este sentido, por ejemplo, véanse las recientes STC 5/2019, de 17 de enero; STC 37/2022, de 10 de marzo de 2022 y STC 8/2023, de 22 de febrero de 2023.

53 La Ley 2/2017, de 3 de febrero obliga exclusivamente a entidades financieras y grandes propietarios. La Ley 24/2015 de Cataluña, se aplica también sobre otros propietarios si bien los grandes propietarios deben observar requisitos procesales adicionales, orientados a asegurar el cumplimiento de esta obligación.

de la Administración. Esta medida que completa una larga tradición autonómica de retractos legales en relación con las viviendas protegidas fue introducida por primera vez en el art. 65.6 de la ley 3/2015, de 18 de junio de vivienda del País Vasco que exigía la previa declaración de un área de acreditada demanda y, a lo largo del último lustro se ha ido expandiendo a otras Comunidades Autónomas, como Andalucía<sup>54</sup>, Cataluña<sup>55</sup>, Valencia<sup>56</sup> y Baleares<sup>57</sup> que han ido desarrollando y matizando su alcance. La principal diferencia que existe entre estas normas es que la conexión entre el ejercicio del tanteo y retracto administrativos y la provisión de la vivienda alternativa sólo es evidente en las leyes catalana y valenciana, pues son las únicas que prevén expresamente que el ocupante habitual de la vivienda objeto del tanteo sea el beneficiario de la adquisición. Por su parte, en el caso de la norma balear, el efecto se restringe a los grandes tenedores<sup>58</sup>.

La doctrina se ha mostrado crítica con las regulaciones y prácticas administrativas que conducen a la aplicación de estos nuevos derechos autonómicos. La lentitud de los procedimientos, el establecimiento de ciertos requisitos documentales y otras cargas administrativas impuestas en el marco de algunos de los desarrollos autonómicos son obstáculos en la aplicación de los derechos que lastran su capacidad para atender la situación de grupos sociales en situación de vulnerabilidad (Nogueira, 2018).

En todo caso, tanto el alquiler social forzoso como los tanteos y retractos administrativos son medidas interesantes que han contribuido a explorar nuevas fórmulas de tutela del derecho a la vivienda. Por medio de técnicas innovadoras han ensanchado el derecho de propiedad para buscar un efecto horizontal de los derechos humanos también entre privados, delimitando la propiedad de acuerdo con su función social (Quintía, 2022a). Además, deben entenderse encuadradas en un movimiento más amplio que incluye garantías de diverso tipo y otras herramientas financieras como los convenios público-privados orientadas a incrementar el volumen de vivienda asequible (*Ibidem*).

Tanto los desarrollos autonómicos como la reciente reforma estatal, en definitiva, representan un cambio de paradigma en la recepción de la doctrina internacional del derecho a la vivienda en España. Aunque todavía hay margen de mejora en la garantía de acceso a una vivienda alternativa y adecuada, se han sentado las bases para el cambio. El ordenamiento jurídico es, cada vez, más sensible a los desarrollos del derecho internacional de los derechos humanos.

54 Ley 1/2018, de 26 de abril, por la que se establece el derecho de tanteo y retracto en desahucios de viviendas en Andalucía.

55 Art. 3 Decreto-ley 17/2019, de 23 de diciembre, de Cataluña.

56 Decreto-ley 6/2020, de 5 de junio, para la ampliación de vivienda pública en la Comunitat Valenciana mediante los derechos de tanteo y retracto.

57 Decreto-ley 3/2020, de 28 de febrero, de medidas urgentes en materia de vivienda de las Islas Baleares.

58 Art. 26quater del Decreto-ley 3/2020, de 28 de febrero, de las Islas Baleares.

## 5. Conclusiones

El derecho a la vivienda está presente en los principales tratados de derechos humanos ratificados por España (UNDHR, PIDESC y CSEr) y algunos aspectos centrales en su ejercicio han sido tutelados también en otros mecanismos como el del CEDH o, más recientemente, el derecho de la Unión Europea. Es un derecho humano ampliamente asentado del que se desprenden importantes obligaciones positivas de respeto, protección y provisión que son vinculantes para los Estados y con efecto universal también que alcanza las relaciones entre particulares.

La realización del derecho a la vivienda debe ser progresiva, hasta el máximo de los recursos disponibles y a través de medidas deliberadas y concretas. Aunque los Estados tienen cierta flexibilidad para cumplir con sus obligaciones, los órganos de control e interpretación de los tratados han establecido límites claros en su interpretación. Ya sea en relación con el acceso a una vivienda adecuada, con el derecho a ocupar el hogar sin injerencias o para garantizar una salida del hogar de manera respetuosa a la dignidad humana, el CDESC y el CEDS han contribuido a establecer un estándar mínimo de lo que debe entenderse por vivienda y una serie de directrices que sirven de guía en su interpretación y aplicación.

Destaca entre ellas la prohibición general de los desalojos forzosos, consensuada y recibida en los desarrollos de todos los órganos de control de los tratados. Esta prohibición, que tiene por objeto evitar que el desahucio genere una situación de sinhogarismo, remite a cualquier tipo de desalojo, aun siendo compatible con el derecho interno, que no contemple las protecciones jurídicas mínimas que se han establecido en el derecho internacional.

Entre las protecciones se incluyen algunas de información (notificación) otras encaminadas a asegurar un acuerdo pacífico (diálogo genuino con los afectados) o a evitar impactos graves (prohibición de practicar los desalojos en condiciones adversas) y otras de orden procesal (acceso a los recursos y posibilidad de oposición). Además, el CDESC viene exigiendo también que se practique un examen de la proporcionalidad del desahucio sobre la situación personal de los afectados. Esta idea, sin embargo, ha tenido un papel más modesto en otras jurisdicciones donde no siempre se considera necesario como el marco del Consejo de Europa o la jurisprudencia del TEDH. En el caso de este último, la proporcionalidad sí es exigible siempre que el desalojo lo practique el titular de una vivienda social, ya sea pública o privada bajo condiciones públicas.

Finalmente, el derecho internacional coincide en apuntar la necesidad de ofrecer una vivienda alternativa para evitar que el desalojo conduzca a una situación de sinhogarismo. Este requisito es aplicable en todos los desahucios, pero sólo en relación con personas que carecen de recursos suficientes para adquirir una vivienda por sus propios medios. Los Estados, aunque gozan también de un margen para escoger las estrategias más adecuadas para cumplir con esta obligación, deben asegurar, en todo caso, que la oferta se refiere a una vivienda adecuada, conforme a los estándares del derecho internacional.

Por ello, los realojos en albergues y otros refugios temporales deben formularse sólo como segunda opción, cuando la provisión de una vivienda permanente no sea posible. Existe menos consenso en el derecho internacional, sin embargo, sobre el efecto procesal de estos requisitos. Aunque el CDESC entiende que son protecciones *ex ante* y, por ello, producen efectos suspensivos sobre el desahucio, en el marco de otras jurisdicciones como el Consejo de Europa se ha entendido que se trata de protecciones *ex post* y sólo cuando se acredite que es imposible acceder a otra vivienda conducen a una suspensión del procedimiento.

El incumplimiento reiterado por España de sus obligaciones en relación con la provisión de una vivienda alternativa en caso de desahucio ha sido señalado en numerosas ocasiones por los comités, tribunales y otros órganos de interpretación y control del derecho internacional. En el marco autonómico se han producido cambios interesantes a lo largo de la última década que se han visto limitadas como consecuencia de una interpretación amplia de las competencias estatales con incidencia sobre el sector vivienda. Además, algunos obstáculos y lagunas que se desprenden de la configuración de estas medidas no han facilitado que estas soluciones contribuyan a un mayor nivel de protección de grupos sociales en situación de vulnerabilidad frente a los desahucios. Recientemente, el Estado ha introducido también reformas en el derecho procesal orientadas a proveer una vivienda alternativa en los supuestos de desahucio de personas en situación de vulnerabilidad. Si bien la falta de garantías adicionales lleva a pensar en un alcance limitado de la medida, se trata de un desarrollo importante que, continuando con la estela abierta por las Comunidades Autónomas, impone un cambio de paradigma hacia una mayor protección de grupos sociales vulnerables que implica también a actores privados, buscando la eficacia horizontal de los derechos humanos. El ordenamiento jurídico español ha ido acomodando, en los últimos años, cada vez más aspectos esenciales para el cumplimiento de las obligaciones internacionales en la materia. Estas reformas representan, en definitiva, un paso “deliberado”, “concreto” y “orientado” a la plena tutela del derecho a la vivienda.

## 6. Bibliografía

- BENITO SÁNCHEZ, J. C. (2019). “Los recientes pronunciamientos del comité DESC en materia de vivienda y sus posibles efectos jurídicos: Especial referencia al caso Ben Djazia et al. y a los desahucios en España”, *Papeles El Tiempo De Los Derechos*, 4, pp. 1-20.  
(2020) *Securing housing for all in diverse european societies: Applying international and european antidiscrimination law to the housing context*, [Tesis doctoral]. UC Louvain, Accesible en [https://dial.uclouvain.be/pr/boreal/object/boreal%3A239841/datastream/PDF\\_01/view](https://dial.uclouvain.be/pr/boreal/object/boreal%3A239841/datastream/PDF_01/view).
- COOMANS, F. & RUIZ DÍAZ-REIXA, M. (2021). “Effectiveness of the ICESCR Complaint Mechanism – An analysis and Discussion of the Spanish Housing Rights Cases”, en *Myth or lived reality. On the (In)Effectiveness of human rights*, C. Boost, A. Broderick, F. Coomans & R. Moerland (Eds.), Berlin, Springer.

- DANKWA, Victor, FLINTERMAN, Cees & LECKIE, Scott. (1998). "Commentary on the Maastricht Guidelines on Violations of Economic Social and Cultural Rights", *Human Rights Quarterly*, 20, pp. 705-730.
- GAILIŪTĒ, Dovilė. (2012). "Right to housing in the jurisprudence of the European Committee of Social Rights", *Socialinių mokslų studijos/Societal Studies*, 4(4), pp. 1605-1622.
- GINEBRA, Marta; DELGADO, Lucía & DOMINGO, Guillem. (2020). *L'evolució dels desnonaments 2008-2019: De l'emergència a la consolidació d'una crisi habitacional*, Barcelona, Editorial Observatori de Drets Econòmics, Socials i Culturals, Accesible en: <http://observatoridesc.org/ca/l-evolucio-dels-desnonaments-2008-2019-l-emergencia-consolidacio-d-cri-si-habitacional>.
- GUIGLIA, G. (2011). "El derecho a la vivienda en la carta social europea: A propósito de una reciente condena a Italia del comité europeo de derechos", *Revista De Derecho Político*, (82), pp. 543-578. doi:10.5944/rdp.82.2011.9175.
- GÓMEZ JIMÉNEZ, M. L. (2018). "El acceso a una vivienda digna", en M. R. Alonso Ibáñez (Ed.), *La sostenibilidad socioeconómica de las ciudades*, Valencia, Tirant lo Blanch, pp. 165-194.
- GROHMANN, N. H. (2022). "Tracing the development of the proportionality analysis in relation to forced evictions under the ICESCR", *Human Rights Law Review*, pp. 1-24.
- HOHMANN, Jessie. (2014). *The right to housing. law, concepts, possibilities*, Londres, Hart Publishing.
- (2015). "Principle, Politics and Practice: The role of UN Special Rapporteurs on the Right to Adequate Housing in the development of the Right to housing in International law", en Aoife Nolan, Rosa Freedman & Thérèse Murphy (Eds), *The United Nations Special Procedures System*, Leiden, Brill, 2015, pp. 271-296.
- JIMÉNEZ ALEMÁN, Á. A. (2020). "Un derecho no tan débil: La movilización jurídica ante la hipermercantilización de la vivienda", en N. Paleo Mosquera (Ed.), *Políticas y derecho a la vivienda: Gente sin casa y casas sin gente*, Valencia, Tirant lo Blanch, pp. 137-159.
- JIMÉNEZ GARCÍA, F. (2014). "Tomarse en serio el derecho internacional de los derechos humanos. especial referencia a los derechos sociales, el derecho a la vivienda y la prohibición de los desalojos forzosos", *Revista Española De Derecho Constitucional*, 34(101), 79-124.
- KUCS, A., SEDLOVA, Z., & PIERHUROVICA, L. (2008). "The right to housing: International, European, and national perspectives", *Cuadernos Constitucionales De La Cátedra Fadrique Furió Ceriol*, (64), pp. 101-123.

- LEE, YEONWHA, KEMP, PETER A. & REINA, VINCENT J. (2022). "Drivers of housing (un) affordability in the advanced economies: A review and new evidence", *Housing Studies*, 37(10), pp. 1739-1752.
- LEIJTEN, I. & DE BEL K. (2020). "Facing financialization in the housing sector: a human right to adequate housing for all", *Netherlands Quarterly of Human Rights*, 38(2), pp. 94-114.
- MATEO-RODRÍGUEZ, I.; MICCOLI, L; DAPONTE-CODINA, A.; BOLÍVAR-MUÑOZ, J.; ESCUDERO-ESPINOSA, C.; FERNÁNDEZ-SANTAELLA, M. C.; BERNAL-SOLANO, M. (2019). *Risk of suicide in households threatened with eviction: The role of banks and social support*. *BMC Public Health*, 19(1250). <https://doi.org/10.1186/s12889-019-7548-9>.
- MEDINA GUERRERO, M. (2015). Derecho a la vivienda y desahucios: la protección del deudor hipotecario en la jurisprudencia del TJUE, *Teoría y realidad Constitucional*, pp. 261-282.
- MOONS, Nico. *The right to housing in law and society*, Routledge, London, 2018, pp. 137-155.
- NOGUEIRA LÓPEZ, A. (2020). "Vulnerabilidad administrativa: Los obstáculos administrativos en el acceso a los programas de vivienda", en Natalia Paleo Mosquera (Ed.), *Políticas y derecho a la vivienda: Gente sin casa y casas sin gente*, Valencia, Tirant lo Blanch, pp. 213-244.
- PAPADOPOULOS, N. A. (2021). "Paving the way for effective socio-economic rights? The domestic enforcement of the European Social Charter System in light of recent judicial practice", en *Myth or lived reality. On the (In)Effectiveness of human rights*, C. Boost, A. Broderick, F. Coomans & R. Moerland (Eds.), Berlin, Springer.
- PETIT, B. (2022). "The Follow-Up to the Decisions of the European Committee of Social Rights", en *The European Social Charter: a Commentary. Volume 1*, Angeleri, Stefano, Nivard, Carole (Eds), Leiden, Brill, pp. 117-135.
- PONCE SOLÉ, Juli. (2017) "El derrumbe de un mito: La vivienda es un derecho subjetivo constitucional y legalmente reconocido y exigible judicialmente", *Revista institucional de la defensa pública*, 7(11-12), pp. 122-174.  
(2019) *El derecho de la unión europea y la vivienda*, Madrid, McGraw-Hill.
- QUINTIÁ PASTRANA, A. (2022a) *Derecho a la vivienda y vulnerabilidad. Las medidas públicas de protección frente a la emergencia social*, Pamplona, Aranzadi.  
(2022b) "Más allá del art. 47 CE: Derechos fundamentales y legislación autonómica para la protección del derecho a la vivienda de grupos sociales vulnerables", *Revista de Derecho Público: Teoría y Método*, 6, pp. 115-153.



- RODRÍGUEZ ALONSO, Raquel & ESPINOZA PINO, Mario. (2018). *De la especulación al derecho a la vivienda. Más allá de las condiciones del modelo inmobiliario español*, Madrid, Traficantes de Sueños.
- SWEENEY, E. N.; BRUIJN, M. & VOLS, Michel. (2023, En prensa). Deconstructing the Eviction Protections under the Revised European Social Charter: A Systematic Content Analysis of the Interplay between the Right to Housing and the Right to Property, *Human Rights Law Review*.
- VAQUER CABALLERÍA, M. (2014). “Derecho a la vivienda y garantía de un mínimo vital: Algunas propuestas”, *El Cronista Del Estado Social Y Democrático De Derecho*, 48, pp. 34-39.
- VOLS, Michel. (2022) “The optional protocol to the ICESCR, homelessness and moral hazard. The alternative adequate housing requirement in the CESCR’s jurisprudence: an incentive not to pay for housing?”, comunicación presentada en el *Constitutional World Congress of Constitutional law*, el 6 de diciembre de 2022 en Johannesburgo, Sudáfrica.
- (2022) “Het recht op huisvesting en de Nederlandse Grondwet: Een analyse van artikel 22 lid 2 Grondwet: het recht op voldoende woongelegenheden”, *NJCM Bulletin. Nederlands Tijdschrift voor de Mensenrechten*, 47(2), pp. 147-167.





# **I. MAHAI INGURUA MESA REDONDA I**

**BOTERE PUBLIKOEK BIZITOKI-LARRIALDIKO EGOEREN AURREAN  
ESKU HARTZEA EUSKAL AUTONOMIA ERKIDEGOAN.  
AIPAMEN BEREZIA ETXEA UTZARAZTEKO PROZEDURA  
JUDIZIALETAKO KOORDINAZIOARI BURUZ**

***INTERVENCIÓN DE LOS PODERES PÚBLICOS  
DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE EUSKADI FRENTE  
A SITUACIONES DE EMERGENCIA HABITACIONAL.  
ESPECIAL REFERENCIA A LA COORDINACIÓN EN LOS  
PROCEDIMIENTOS JUDICIALES DE DESAHUCIO***



## **ASPECTOS PRÁCTICOS DEL PROCEDIMIENTO PARA DAR SOLUCIONES A LAS SITUACIONES DE EMERGENCIA HABITACIONAL**

### **MARIO YOLDI**

Etxebizitzako Plangintzaren eta Prozesu Eragileen zuzendaria.

Eusko Jaurlaritzako Lurralde Plangintza,

Etxebizitza eta Garraio Salla

*Director de Planificación y Procesos Operativos de Vivienda.*

*Departamento de Planificación Territorial,*

*Vivienda y Transportes del Gobierno Vasco*

### **DATOS LANZAMIENTOS PAÍS VASCO. ¿EMERGENCIA HABITACIONAL?**

Analizaremos los datos existentes en relación con los lanzamientos practicados en Euskadi en los últimos años de acuerdo con, entre otros, el *Informe sobre el impacto de los litigios de alquiler en Euskadi 2023*, publicado por el Observatorio Vasco de la Vivienda que se fundamenta en lo datos ofrecidos por el Consejo General del Poder Judicial.

El número de lanzamientos practicados en Euskadi en 2021 alcanzó la cifra de 659 lo que supone un incremento del 19% respecto a 2020, año en el que el impacto de la pandemia redujo la actividad judicial y la propia vida económica. Esta tasa de crecimiento del 19% resulta inferior a la observada en el conjunto del Estado donde alcanzó el 38% con un total de 28.993 lanzamientos.

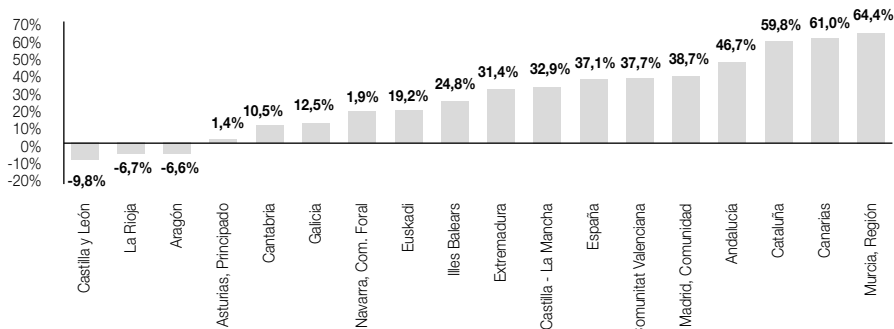
Asimismo, si se compara el número de lanzamientos en 2021 con la situación previa a la pandemia correspondiente a 2019, se constata una notable reducción del 18,2%, desde los 806 lanzamientos de 2019 a 659 lanzamientos en 2021, lo que supone una reducción semejante a la observada en el conjunto de España (-20,4%). Madrid y Cataluña experimentaron tasas de incremento de los lanzamientos asociados al alquiler muy superiores a la producida en Euskadi.

**Tabla 1.** Número de lanzamientos vinculados a la LAU en España por CC. AA. 2019-2021

	<b>2019</b>	<b>2020</b>	<b>2021</b>
<b>Andalucía</b>	5.135	2.942	4.315
<b>Aragón</b>	915	609	569
<b>Asturias, Principado</b>	777	590	598
<b>Illes Balears</b>	1.470	926	1.156
<b>Canarias</b>	2.343	1.338	2.154
<b>Cantabria</b>	428	371	410
<b>Castilla y León</b>	1.638	1.256	1.133
<b>Castilla-La Mancha</b>	1.144	708	941
<b>Cataluña</b>	8.427	4.211	6.729
<b>Comunitat Valenciana</b>	4.486	2.765	3.807
<b>Euskadi</b>	806	553	659
<b>Extremadura</b>	410	236	310
<b>Galicia</b>	1.800	1.150	1.294
<b>Madrid, Comunidad</b>	4.850	2.398	3.327
<b>Murcia, Región</b>	1.359	744	1.223
<b>Navarra, Comunidad Foral</b>	262	169	201
<b>La Rioja</b>	218	179	167
<b>TOTAL</b>	<b>36.468</b>	<b>21.145</b>	<b>28.993</b>

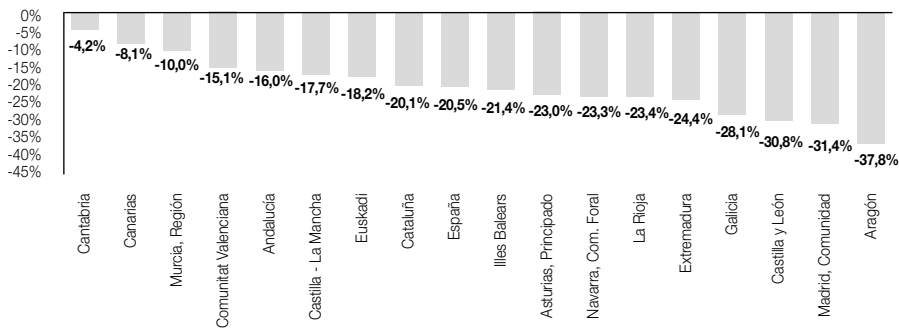
Fuente: CGPJ.

**Gráfico 2.** Tasas de evolución de lanzamientos por CC. AA. 2020-2021



Fuente: CGPJ.

**Gráfico 3.** Tasas de evolución de lanzamientos por CC. AA. 2019-2021

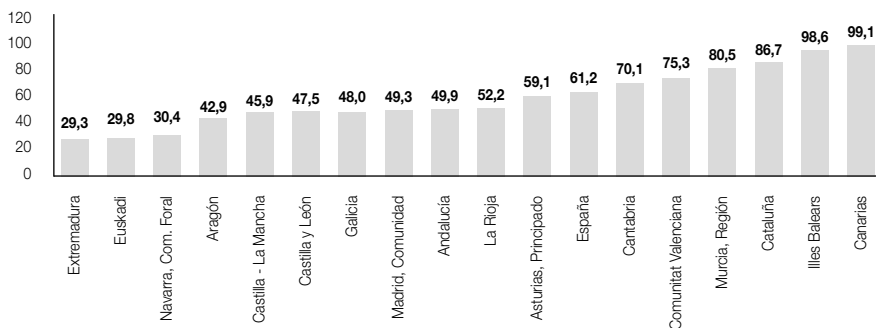


Fuente: CGPJ.

De especial relevancia resulta el índice de lanzamientos asociados a la Ley 29/1994, de 24 de noviembre, de Arrendamientos Urbanos (en adelante, LAU) sobre 100.000 habitantes, ya que permite ofrecer una mirada comparada entre las diferentes comunidades autónomas independientemente del tamaño de cada una. Euskadi presenta uno de los menores niveles de incidencia en el número de lanzamientos asociados al alquiler en el conjunto del Estado con un total de 29 por cada 100.000 habitantes.

Adicionalmente, el diferencial respecto al resto de comunidades autónomas resulta significativamente favorable para Euskadi. Solamente Extremadura y la Comunidad Foral de Navarra presentan un indicador cercano al Euskadi, la mayor parte de las comunidades autónomas duplican, la mayoría, hoy e incluso triplican, la incidencia de los lanzamientos asociados al alquiler por 100.000 habitantes.

**Gráfico 4.** Lanzamientos vinculados a la LAU practicados por cada 100.000 habitantes. 2021

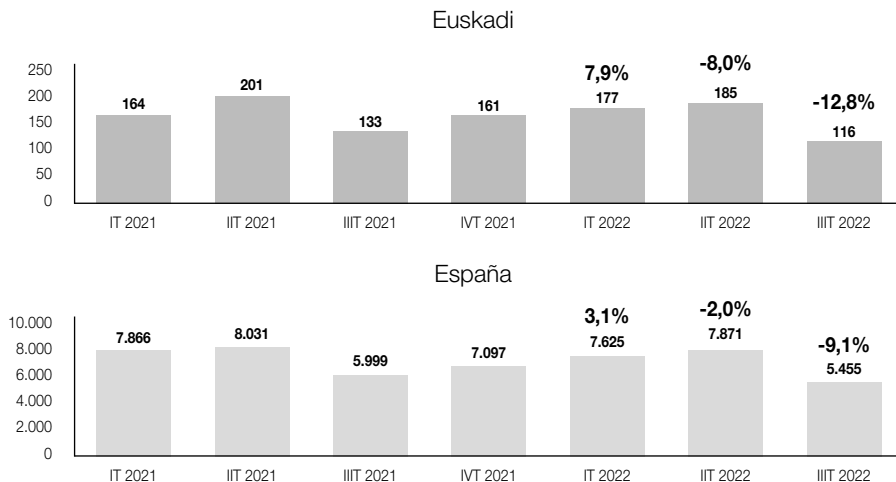


Fuente: CGPJ.

Los últimos datos trimestrales asociados a 2022 muestran una tendencia a la reducción en el número de lanzamientos tanto en Euskadi como en el conjunto del Estado. Así, en el segundo y tercer trimestre de 2022 se aprecia una significativa reducción en el número de lanzamientos registrados en cada uno de los trimestres respecto a los producidos en los mismos trimestres de 2021.

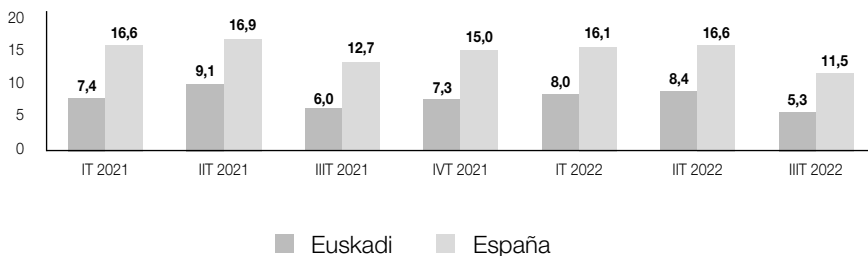


**Gráfico 5.** Lanzamientos vinculados a la LAU practicados por cada 100.000 habitantes. Tasas interanuales respecto del mismo trimestre del año anterior. 2021-2022



Fuente: CGPJ.

**Gráfico 6.** Número de lanzamientos por cada 100.000 habitantes vinculados a la LAU en España y en Euskadi. 2021-2022



## **LEY 3/2015, DE 18 DE JUNIO, DE VIVIENDA. DERECHO SUBJETIVO VIVIENDA**

La Constitución española reconoce en su artículo 47 el derecho al disfrute de una vivienda digna y adecuada e 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 constitucionales y de establecer las normas pertinentes para hacer efectivo el referido derecho. Este derecho se recoge en el capítulo III del Título I de la norma fundamental, en el marco de los principios rectores de la política social y económica.

La doctrina mayoritaria constitucional considera que las recomendaciones del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas deben de ser entendidas en el marco de los recursos disponibles de los Estados. La STC 32/2019, de 28 de febrero de 2019 expone:

*El art. 47 CE no reconoce un derecho fundamental, sino que enuncia «un mandato o directriz constitucional que ha de informar la actuación de todos los poderes públicos (art. 53.3 CE) en el ejercicio de sus respectivas competencias» (STC 152/1988, de 20 de julio, FJ 2; y en el mismo sentido, SSTC 59/1995, de 17 de marzo, FJ 3, y 36/2012, de 15 de marzo, FJ 4). Los poderes públicos vienen así obligados a promover las condiciones necesarias y a establecer las normas pertinentes para hacer efectivo el derecho de los españoles a disfrutar de una vivienda digna y adecuada, en particular regulando la utilización del suelo de acuerdo con el interés general para impedir la especulación, conforme determina el art. 47 CE.*

*Por otra parte, cuando el art. 25.1 de la Declaración universal de derechos humanos y el artículo 11.1 del Pacto Internacional de derechos económicos, sociales y culturales, citados en el recurso, reconocen el derecho de las personas a un nivel de vida suficiente que les asegure entre otros beneficios, una vivienda adecuada, es claro que tales preceptos no reconocen un derecho subjetivo exigible, sino que configuran un mandato para los Estados parte de adoptar medidas apropiadas para promover políticas públicas encaminadas a facilitar el acceso de todos los ciudadanos a una vivienda digna.*

*En este mismo sentido, el art. 34.3 de la Carta de derechos fundamentales de la Unión Europea reconoce el derecho a una ayuda social y una ayuda de vivienda para garantizar una existencia digna a todos aquellos que no dispongan de recursos suficientes, según las modalidades establecidas por el Derecho de la Unión y las legislaciones y prácticas nacionales. El Tribunal de Justicia de la Unión Europea ha corroborado en su auto de 16 de julio de 2015, asunto C-539/14, 49, que esta disposición de la Carta no garantiza el derecho a la vivienda, sino el derecho a una ayuda social y a una ayuda de vivienda, en el marco de las políticas sociales basadas en el art. 153 del Tratado de funcionamiento de la Unión Europea.*

La normativa internacional y la estatal, Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda (en adelante, Ley 12/2023) configuran un mandato a los Estados para adoptar medidas apropiadas para promover políticas públicas encaminadas a facilitar el acceso de todos los ciudadanos a una vivienda digna y esta consideración ha sido refrendada también por la Comisión Jurídica Asesora, COJUA.

La Ley 3/2015, de 18 de junio, de Vivienda (en adelante, Ley 3/2015) **avanza** respecto a dichas consideraciones y establece quienes son las personas titulares de dicho derecho, Disposición Transitoria Cuarta, y los sujetos obligados a dar cumplimiento al mismo, artículo 7.2 de la Ley de Vivienda.

En relación con los sujetos obligados a dar cumplimiento, se refiere a todas las administraciones con competencia en materia de vivienda recogidas en el artículo 10, es decir, la administración autonómica, foral y municipal.

En relación con las personas titulares de dicho derecho, los requisitos, además de estar inscritas en el Registro de Solicitantes de Vivienda *Etxebide* en régimen de arrendamiento con una antigüedad mínima de cuatro años, son los siguientes:

- Para las unidades convivenciales de tres o más miembros, deben tener ingresos anuales inferiores a 15.000 euros anuales.
- Para las unidades convivenciales de dos miembros, deben tener ingresos anuales inferiores a 12.000 euros.
- Para las unidades de convivencia compuestas por un miembro, deben tener ingresos anuales inferiores a 9.000 euros.

Alternativamente, cuando el mencionado derecho subjetivo no puede ser satisfecho con la adjudicación de una vivienda o alojamiento para la residencia habitual o domicilio, la propia ley prevé que se realice a través de la Prestación Económica de Vivienda, llamada expresamente a sustituir a la Prestación Complementaria de Vivienda.

El derecho subjetivo de acceso o la prestación económica de vivienda, en su caso, se encuentran, por lo tanto, definidos en la Ley 3/2015, que establece sus principales requisitos. No obstante, precisan de un mayor desarrollo reglamentario que tras muchos años está a punto de aprobarse.

Este nuevo decreto desarrollará el derecho subjetivo de acceso y la Prestación Económica de Vivienda y, entre otras medidas, mejorará el régimen provisional previsto en la Disposición Transitoria Cuarta de la Ley de Vivienda del País Vasco, reducirá a tres años el requisito de antigüedad en el Registro de Solicitantes de Vivienda e incrementará las cantidades de ingresos a 19.000 euros para tres o más miembros, 17.000 euros para dos miembros y 13.000 euros para un miembro. Por otro lado, determinará el importe de la Prestación Económica de Vivienda en 300 euros y establecerá un sistema de actualización.

Actualmente, 7.924 unidades convivenciales tienen reconocido el derecho subjetivo a la vivienda. Ese reconocimiento supone la prioridad en el acceso a las viviendas de protección pública y, de manera subsidiaria, la posibilidad de percibir la Prestación Económica de Vivienda.

En el primer trimestre de 2023, 58.667 unidades convivenciales figuran del alta en el Registro de Solicitantes de Vivienda *Etxebide*. Este departamento dispone de 16.083 viviendas de protección pública o asimiladas en régimen de arrendamiento.

DERECHO	TTHH			ABRIL 2023
	ARABA	BIZKAIA	GIPUZKOA	
<b>SUBJETIVO A LA VIVIENDA (datos acumulados desde el inicio)</b>				
Nº de solicitudes DSV	2.937	9.426	3.108	15.471
Nº de solicitudes pendientes	42	76	77	195
Nº de solicitudes desistidas	90	74	92	256
Nº de solicitudes desestimadas	616	1.497	1.012	3.125
Nº de solicitudes con DSV reconocido	1.457	5.174	1.293	7.924
Prioridad adjudicación	727	2.154	316	3.197
Adjudicación vivienda	517	1.342	549	2.408
PEV	179	1.419	406	2.004
PEV extinguida	34	259	22	315
Nº de solicitudes con DSV extinguido	728	2.563	612	3.903

AYUDAS	TTHH			ABRIL 2023/ ACUMULADO 2023	
	ARABA	BIZKAIA	GIPUZKOA		
Perceptores PCV	4.859	13.731	5.770	24.360	26.219
Importe PCV	1.355.617	3.872.708	1.631.044	6.859.369	28.046.851

## **CONVENIO COLABORACIÓN CGPJ AGCAPV Y EUDEL**

Con fecha 18 de junio de 2013 se suscribió y el 27 de febrero de 2029 se modificó el Convenio de Colaboración entre el Consejo General del Poder Judicial, la Administración General de la Comunidad Autónoma del País Vasco (en adelante, la Administración General de la CAPV), la Asociación de Municipios Vascos (EUDEL) sobre la detección de supuestos de vulnerabilidad con ocasión del lanzamiento de vivienda familiar para posibilitar la adopción de medidas de carácter social.

### **A. OBJETO**

El objeto del convenio era establecer un protocolo de actuación en todos aquellos procedimientos en los que la correspondiente resolución judicial señalara el lanzamiento de una vivienda de quienes la ocupen, sea cual sea la causa por la que se encontraran en dicha situación, cuando se detectaran situaciones de especial vulnerabilidad.

El órgano judicial informaba a la parte demandada de los servicios y programas de asistencia social y trasladaba a los servicios sociales de base dicha información y la petición de un informe sobre la situación de vulnerabilidad de las personas afectadas.

Verificada la comunicación y examinada la situación, los servicios sociales de base adoptaban la decisión que procediera, que podía consistir en:

- Formular una propuesta de intervención, pudiendo dar traslado a través de la persona que represente a la institución a la Viceconsejería de Vivienda del Gobierno Vasco, si concurren los requisitos de acceso a las viviendas de protección pública y asimiladas.
- La tramitación de alguna ayuda o prestación social.
- La derivación a otro servicio social.
- Declinar la misma por considerar que las circunstancias no permiten concluir que se trate de una situación que entre en el marco o esfera de su actuación o que ya ha sido respondida con los medios de los que se disponen.

La decisión adoptada se comunicaba al órgano judicial en el plazo más corto posible.

El convenio contribuye a la **mejora de la gestión pública de diferentes administraciones** al facilitar la utilización conjunta de medios y servicios públicos y a la realización de actividades de utilidad pública, tal y como lo exige el artículo 48.3 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Públicos.

## **B. COMPROMISOS DE LAS PARTES**

El Consejo General del Poder Judicial se comprometió a elaborar un formulario que recogiera el consentimiento para el traslado de información a los servicios sociales, prestar información sobre el contenido del convenio, colaborar con el Colegio de Abogadas y Abogados y realizar actividades formativas.

EUDEL se comprometió a informar a los municipios sobre el contenido del convenio, a ofrecer una respuesta rápida a los juzgados y a colaborar con el departamento competente en materia de vivienda autonómico en la búsqueda de una vivienda en los supuestos que lo considerara necesario.

El entonces Departamento de Empleo y Políticas Sociales se comprometía a remitir al Consejo General del Poder Judicial y a los Juzgados del territorio toda la información disponible sobre la estructura, redes, organización y funcionamiento y recursos de los servicios sociales y programas de asistencia social mediante el acceso a una guía online que recogiera dicha información.

El entonces Departamento de Trabajo y Justicia se comprometía a, en el ámbito de sus competencias, la colaboración y la participación de los Colegios de Abogados y Procuradores y su implicación en la consecución de objetivos y finalidades del Convenio y la organización de actividades formativas e informativas sobre el contenido del mismo.

El entonces Departamento de Medio Ambiente, Planificación Territorial y Vivienda se comprometía a proporcionar una vivienda de protección pública o asimilada en el supuesto de que así se solicitara por el Ayuntamiento afectado, la unidad convivencial cumpliera los requisitos de acceso a dichas viviendas, y figurara inscrita en el Registro de Solicitantes de Vivienda.

El plazo del convenio finalizó en febrero de 2023 y todas las administraciones implicadas están trabajando en la elaboración de un nuevo convenio que se adapte al nuevo contexto social y jurídico.

## **C. ADJUDICACIÓN DIRECTA O EXTRAORDINARIA DE VIVIENDA**

El procedimiento de adjudicación directa o extraordinaria de vivienda se encuentra regulado en el artículo 12.3 del Decreto 39/2008, de 4 de marzo, sobre régimen jurídico de viviendas de protección pública y medidas financieras en materia de vivienda y suelo (en adelante, Decreto 39/2008):

**3.-** *A solicitud expresa de los órganos competentes de los Ayuntamientos o de las Diputaciones Forales, el órgano del departamento competente en materia de vivienda que tenga atribuida esta función, podrá, mediante resolución, excluir de*

*los procedimientos de adjudicación regulados en el apartado 1 de este artículo y adjudicar directamente viviendas o alojamientos dotacionales a las víctimas del terrorismo, a las víctimas de la violencia de género, a los vecinos y vecinas de ámbitos de actuación en zonas degradadas, entendiéndose como tales a los encuadrados en la normativa que los regule. La solicitud deberá ir acompañada de un informe de los servicios sociales correspondientes.*

*A solicitud expresa de los órganos competentes de los Ayuntamientos, que incluirá el compromiso de colaboración en el pago de la renta o canon durante el año posterior a la suscripción del contrato de arrendamiento o cesión de uso, en caso de impago de las personas beneficiarias, dicho órgano también podrá adjudicar directamente viviendas o alojamientos dotacionales a los colectivos especialmente vulnerables a que se refiere el artículo 1 de la Ley 1/2013, de 14 de mayo, de medidas para reforzar la protección a los deudores hipotecarios, reestructuración de deuda y alquiler social, que hayan sufrido un lanzamiento judicial de la vivienda que ocupaban. La solicitud deberá ir acompañada de un informe de los servicios sociales de base que acredite el riesgo de exclusión social e incluya el plan de intervención formulado para la unidad familiar afectada.*

El precepto establece una lista cerrada, es decir, exclusivamente especifica los colectivos que pueden acceder a esta medida, siempre de acuerdo con su normativa específica: violencia de género, violencia terrorista, personas o unidad convivenciales con derecho a realojo y personas de especial vulnerabilidad en situación de desahucio, siempre que cumplan su normativa específica.

El procedimiento extraordinario de adjudicación o de adjudicación directa es un procedimiento que deriva de una potestad discrecional de la Administración. Obviamente, es el ordenamiento jurídico el que configura necesariamente algunos de los elementos de dicha potestad y la discrecionalidad, entendida como libertad de apreciación por la Administración, sólo puede referirse a algunos elementos, nunca a todos.

En concreto, la doctrina y jurisprudencia señalan tres elementos que preceptivamente deben estar recogidos en la norma: el presupuesto de hecho que motiva el acto, la competencia del órgano que lo dicta y el fin para el que se dicta el mismo. El control de estos elementos reglados permite un control externo de la regularidad del ejercicio de la potestad discrecional.

El Decreto 39/2008 recoge los tres elementos necesarios que deben darse en el ejercicio de una potestad discrecional:

- El presupuesto de hecho que motiva el acto: la pertenencia a alguno de los colectivos previamente citados, el cumplimiento de su normativa específica y la solicitud de una administración pública.
- La competencia del órgano que dicta el acto: en este caso, el Viceconsejero de Vivien-

da, a tenor de lo establecido en el en el artículo 11.2 f) del Decreto 11/2021, de 19 de enero, por el que se establece la estructura orgánica y funcional del Departamento de Planificación Territorial, Vivienda y Transportes.

- El fin para el que se dicta el acto, es decir, satisfacer la necesidad de vivienda de las personas que forman parte de estos colectivos y que se encuentran en la situación descrita en su normativa específica que se considera normativamente como *de especial vulnerabilidad*.

Por lo tanto, este departamento considera que la normativa recoge los elementos necesarios para su ejercicio y, por lo tanto, para el cumplimiento del principio de legalidad y de seguridad jurídica.

Se excluyen de la posibilidad de acceder a esta medida las personas o unidades familiares que hayan ocupado de manera ilegal una vivienda de protección pública o privadas y las personas o unidades convivenciales que han sido arrendatarias de una vivienda de protección pública o asimilada y que mantienen deudas con esta administración tal y como se recoge en el artículo 16.4 del Decreto 39/2008.

Número de adjudicaciones directas o extraordinarias:

AÑO	ALQUILER	HIPOTECA	TOTAL
2013	7	7	14
2014	2	8	10
2015	3	7	10
2016	1	15	16
2017	2	5	7
2018	6	2	8
2019	29	12	41
2020	29	3	32
2021	43	1	44
2022	43	2	45
<b>2023 MAYO</b>	22	0	22
<b>TOTAL</b>	<b>187</b>	<b>62</b>	<b>249 VIVIENDAS</b>



## **LEY VIVIENDA ESTATAL-NUEVO CONVENIO EN TRAMITACIÓN**

La Ley 12/2023 ha introducido importantes cambios en relación con la atención de las personas o unidades familiares de especial vulnerabilidad que sean la parte demandada en un procedimiento judicial que pueda derivar en un lanzamiento de vivienda.

La Ley 12/2023, introduce, entre otras medidas, un nuevo requisito indispensable previo a la interposición de una demanda judicial que pueda derivar en un lanzamiento de personas o unidades familiares en situación de vulnerabilidad de su vivienda habitual. Ese requisito es el de que las partes se sometan a un procedimiento de conciliación o intermediación previo a la vía judicial.

Este procedimiento se aplicará exclusivamente a los supuestos en los que la parte actora tenga la condición de gran tenedor de vivienda, el inmueble objeto de la demanda constituya vivienda habitual de la persona ocupante y la misma se encuentre en situación de vulnerabilidad económica.

El artículo 3 k) define al gran tenedor como la persona física o jurídica que sea titular de más de diez inmuebles urbanos de uso residencial o una superficie construida de más de 1.500 m<sup>2</sup> de uso residencial, excluyendo en todo caso garajes y trasteros.

Esta definición podrá ser precisada en la declaración de zonas de mercado residencial tensionado hasta aquellas personas titulares de cinco o más inmuebles urbanos de uso residencial ubicados en dicho ámbito, cuando así lo motive la correspondiente comunidad autónoma en la correspondiente memoria justificativa.

Esta Dirección de Planificación y Procesos Operativos de Vivienda está trabajando en colaboración con los datos del Catastro dependientes de los Territorios Históricos y con los datos recogidos en el Registro autonómico de Contratos de Arrendamiento para determinar el número de personas físicas o jurídicas que pudieran encajar en esta definición de gran tenedor. Este dato es crucial para dimensionar las necesidades que pudieran derivarse de la creación o el fortalecimiento de los servicios de conciliación en materia de arrendamientos urbanos y de mediación hipotecaria.

Se estima que en el País Vasco 1.765 personas físicas o jurídicas pueden ser consideradas como grandes tenedores sin contar a las Administraciones Públicas y Entidades del Tercer Sector. Esto supone el 2,08% de personas propietarias del parque total de viviendas de la Comunidad Autónoma de Euskadi.

Este procedimiento de conciliación o intermediación se establece en relación a los procedimientos suspendidos en virtud de los artículos 1 y 1 bis del Real Decreto-ley 11/2020, de 31 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes complementarias en el ámbito social y económico para hacer frente al COVID-19 (en adelante, RDL 11/2020) y en relación a

nuevos trámites relacionados con los procedimientos recogidos en los artículos 439, 441, 655 bis y 685 de la Ley 1/2000, de 7 de enero de Enjuiciamiento Civil.

Por lo tanto, todos los procedimientos que puedan derivar en un lanzamiento judicial de una vivienda que puede ser vivienda habitual de la persona que lo ocupa, que ésta pueda encontrarse en situación de vulnerabilidad y que la parte actora tenga consideración de gran tenedor.

La Disposición final quinta de la Ley 12/2023 ha modificado, entre otros preceptos, los procedimientos recogidos en los artículos 439, 655 bis y 685 de la LEC. Estos procedimientos pueden derivar en un lanzamiento judicial de una vivienda que puede ser considerada vivienda habitual de la persona que la ocupa.

- El artículo 439 de la LEC se refiere a los supuestos recogidos en el artículo 250.1 1º, 2º, 4º y 7º, es decir, relacionados con el impago de rentas y expiración de plazo, precario, ocupación ilegal y derechos reales inscritos en el Registro de la Propiedad.
- El artículo 655 bis hace referencia a la ejecución forzosa dineraria, en concreto, al procedimiento de apremio.
- El artículo 685 hace referencia a las ejecuciones hipotecarias.

Se ha eliminado la necesidad de aportar el consentimiento de la persona interesada en el traslado a las Administraciones públicas competentes para comprobar su situación de vulnerabilidad en procedimientos de desahucio, a tenor de lo establecido el artículo 150.4 de la LEC.

Además, en relación con la atención a personas de especial vulnerabilidad en los procedimientos citados en el caso de que la parte demandante tenga la condición de gran tenedora, para admitir la demanda se le exigirá, entre otras cuestiones dos acreditaciones adicionales el certificado que acredite o no la vulnerabilidad económica de la parte demandada y el certificado que acredite su sometimiento a un servicio de conciliación o intermediación previo.

**Este servicio será autonómico y ofrecerá ambos certificados. No obstante, el informe de vulnerabilidad al que se refieren el artículo 441.5 lo seguirán emitiendo los servicios sociales de base.**

La Ley 12/2023 no determina de manera clara que administración pública debe proporcionar determinados servicios y, por ese motivo, es tan necesaria la suscripción de un nuevo Convenio entre el CGPJ, EUDEL y esta administración para aclarar qué debe hacer cada cual y proporcionar un itinerario lo más claro y rápido posible a las personas o unidades convivenciales que se encuentren en esta situación.

**Como hemos expuesto anteriormente, el nuevo convenio aclarará dichas cuestiones y contribuirá a mejorar la gestión pública de las diferentes administra-**

**ciones públicas implicadas competencialmente en la atención a las personas o unidades familiares que deban abandonar la vivienda en la que residen de manera habitual al facilitar la utilización conjunta de medios y servicios públicos y a la realización de actividades de utilidad pública, tal y como lo exige el artículo 48.3 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Públicos.**

## **CONCLUSIONES**

- La adjudicación directa como medida extraordinaria. La adjudicación de viviendas de protección pública en alquiler se realiza a través de un procedimiento de baremación y cupos preferenciales.
- Colaboración entre administraciones públicas con competencia en materia de vivienda, artículo 10 Ley 3/2015.
- Pacto Social por la Vivienda 2022-2036.



## **SITUACIONES DE VULNERABILIDAD Y EMERGENCIA**

### **ROSA GARCÍA**

Gipuzkoako Stop Desahucios

Stop Desahucios Gipuzkoa

### **CÓMO SURGE LA PLATAFORMA**

Nuestra Plataforma surge como respuesta a la **crisis hipotecaria y económica del 2008** con el estallido de la burbuja inmobiliaria, la crisis de las hipotecas “sub prime”, la quiebra de Lehman Brothers y los efectos de todo esto sobre la Economía Española en forma de paralización súbita y generalizada del mercado inmobiliario, con especial repercusión en el empleo con la pérdida de millones de puestos de trabajo. Como consecuencia de este cóctel (precios inflados de las viviendas, sobreendeudamiento de las familias con préstamos inflados concedidos sin tener muy en cuenta los riesgos y paralización súbita de la actividad inmobiliaria) **millones de familias no fueron capaces de poder pagar sus hipotecas al perder sus trabajos y más de 600.000 fueron desahuciadas en el estado de su vivienda habitual**. Surgimos pues con el **objetivo de paralizar los miles de desahucios que se producían** por estos motivos y estudiando las posibilidades de defensa que podían tener las familias, nos dimos cuenta de que **los contratos hipotecarios estaban repletos de Cláusulas Abusivas**. Gracias a la **denuncia pública de nuestra Plataforma y al trabajo pionero de nuestros abogados colaboradores**, hemos conseguido poner contra las cuerdas a los Bancos poniendo en evidencia que la gran mayoría de los **cientos de miles de desahucios producidos desde 2008, fueron realizados de forma ilegal** aplicando Cláusulas que, con el tiempo, han ido declarándose abusivas tales como la Clausula Suelo, los Intereses de Demora abusivos, Comisiones abusivas que no respondían a trabajos verdaderamente realizados, Tasaciones fraudulentas, Índices de Referencia como el IRPH manipulados por los bancos o miles de desahucios basados en una Cláusula que es la del Vencimiento Anticipado declarada abusiva en el Tribunal de Justicia de la U.E por la que el banco podía iniciar una demanda de ejecución hipotecaria ante el impago de al menos tres cuotas, reclamando al deudor el total del capital pendiente de amortizar. Su abusividad ha supuesto el archivo de miles de demandas.

La Ley de Créditos Inmobiliarios de junio 2019 permite dar por vencido el préstamo e iniciar una demanda ante el impago de doce cuotas o medias cuotas y una deuda del 3% sobre el capital prestado, etc.

## **MECANISMOS DE DEFENSA FRENTE A LAS DEMANDAS DE EJECUCION HIPO- TECARIA INSTADAS POR LAS ENTIDADES FINANCIERAS**

Venimos utilizando conjuntamente **tres mecanismos**:

- El **jurídico**, denunciando las cláusulas abusivas de los préstamos hipotecarios.
- Las **movilizaciones** ante las sedes bancarias, obligándoles a aplicar los beneficios del RDL 6/2012 que regula el CBPB.
- La **intermediación** de Ayuntamientos y JJ. GG. con los bancos para evitar desahucios de las viviendas habituales de deudores en situación precaria, instados por bancos y fondos de inversión.

- **En los Juzgados**, nuestra principal defensa ante las demandas de desahucio de las entidades financieras se basó en la denuncia de tales cláusulas abusivas que los bancos habían ignorado de forma generalizada recogidas en la **Directiva Europea sobre Cláusulas abusivas 13/93** y que proliferaban en los préstamos hipotecarios con el objetivo de aumentar sus beneficios.

Al estallar en el 2008 la burbuja inmobiliaria financiera dichas cláusulas desplegaron todos sus atroces efectos cuando las familias dejaron de pagar las cuotas y se multiplicaron los lanzamientos de las viviendas habituales de deudores y también las/los avalistas hipotecantes. La tragedia era que no solo eran desahuciados los deudores de sus viviendas, sino que además les quedaba deuda que se imputaba a los avalistas hipotecantes y, si no existían, los hipotecados arrastraban deudas de por vida al ser menor el precio de la adjudicación en subasta del bien que la astronómica deuda de los prestamos inflados por la burbuja inmobiliaria.

- El problema es que, tanto **el Gobierno de entonces, como el Tribunal Supremo Español han tenido que quedar en evidencia en múltiples ocasiones** para evitar que quebrase el sistema bancario si tenía que responder por los tremendos abusos cometidos con las cláusulas abusivas, y que eran **puestos en evidencia por el TJUE**. Enlace web: [https://cincodias.elpais.com/cincodias/2022/05/17/midinero/1652782618\\_618078.html](https://cincodias.elpais.com/cincodias/2022/05/17/midinero/1652782618_618078.html).

Esta sentencia del TJUE de mayo del año pasado abriría la puerta a revisar los cientos de miles de desahucios que se practicaron hasta la *Ley de contratos de Créditos Inmobiliarios de 2019*, ya que en la gran mayoría de ellos se utilizaron cláusulas abusivas para llevarlos a cabo o incrementar las deudas.

La mayoría de los Medios de Comunicación no se han hecho eco de esta importante sentencia por las peligrosísimas repercusiones que podrían tener en nuestras entidades bancarias, mientras estas presentan este año récords de beneficios.

– **Movilizaciones ante las entidades financieras:**

Con esta lucha frente a los bancos **hemos impedido subastas y posterior desahucio de deudores vulnerables obligándoles a aplicar Código de Buenas Prácticas Bancarias RDL 6/2012 de 9 de marzo**, que contiene una serie de medidas para dar respuesta a las familias con problemas de pago, que pasaban desde carencias por cinco años pagando una cuota reducida hasta la Dación en pago (entregando la vivienda y saldando con ella la deuda con el banco), con alquiler social.

Denunciamos que los bancos adheridos tenían **la obligación de informar de los beneficios del CBPB a los clientes** desde el momento en que éstos dejaban de pagar la cuota, y no lo hacían, con la intención de que acumulasen impagos para interponer una demanda de desahucio.

Combinando movilizaciones con negociación, **hemos paralizado miles de desahucios en España y en Euskadi en estos años.**

- **Respecto a la exigencia de intermediación a las Administraciones, hemos impulsado** resoluciones plenarias de Ayuntamientos y Juntas Generales de la CAV que aprueban en otoño de 2015 mociones de nuestra plataforma, por las que se comprometen a intermediar con bancos y fondos de inversión para impedir desahucios de las viviendas habituales de deudores en situación precaria, además de declarar **Territorios y Municipios libres de desahucios** instados por estas entidades.

## **PROBLEMAS ANTE LOS QUE NOS ENFRENTAMOS EN LA ACTUALIDAD**

### **A) Ineficacia de los Códigos de Buenas Prácticas**

Pero desde que **la vertiginosa subida del Euribor** que ha pasado del 0,8% hace un año al 4% actual, **tanto el CBPB de marzo de 2012 como el publicado en el BOE de 23 noviembre RDL 19/2022**, cuyo objetivo es evitar la morosidad de familias cuyas hipotecas se han encarecido en 300 euros de media al mes, **están demostrando su ineficacia ante la escalada del Euribor**, porque la cuota reducida de las carencias tanto de cinco años como de un año se ha encarecido tanto, que muchos afectados de nuestra plataforma han pasado de pagar cuotas de 10 o 20 euros a pagar entre 600 y 700 euros, y también están demostrando su ineficacia porque muchos de los hipotecados-as con interés variable, sobrepasan los topes de ingresos establecidos de la unidad familiar en el CBPB de 29.400 euros brutos anuales o el del precio de la vivienda, de 300.000 euros.

## **B) Escalada de precios de los alquileres y aumento de demandas por impago de los mismos y por finalización de contratos**

Pero el tiempo y el mercado de la vivienda ha traído **otros problemas** a los que dar respuesta y actualmente nos enfrentamos a **dos problemas muy graves** ante los cuales, nuestras posibilidades de actuación son muy reducidas, con lo cual se hace imprescindible la respuesta por parte de las Administraciones implicadas en materia de vivienda presentes en esta mesa redonda, para dar una **alternativa habitacional a las familias en riesgo de exclusión afectadas por desahucios por impago de los elevadísimos precios del mercado del alquiler o por finalización de los contratos:**

- **Respecto al primer problema**, el cierre del grifo de los préstamos como consecuencia de la crisis de 2008 y el endurecimiento de sus condiciones que seguimos arrastrando hasta hoy día, las familias que no podían acceder a una hipoteca, tenían que acudir como única alternativa al mercado de alquiler. Múltiples factores como la especulación inmobiliaria, la escasez de viviendas y otros motivos, han hecho **que la Burbuja Inmobiliaria esta vez se traslade al alquiler** y hoy día en Euskadi, más o menos el 80% de los desahucios que se producen son de alquileres.

Aquí, el margen de actuación de la Plataforma en cuanto a la denuncia pública se reduce en tanto que, en la mayoría de los casos estamos frente a **propietarios privados** que pueden tener también problemas económicos si sus inquilinos no les pagan. Otro motivo que reduce nuestro margen de actuación es que, desde el punto de vista legislativo, aunque los contratos puedan contener cláusulas abusivas favorables a los propietarios, **las posibilidades de defensa judicial son hoy día inexistentes**. Si dejas de pagar una mensualidad de renta el propietario puede iniciar una demanda de desahucio por impago de rentas que viene regulado la LAU vigente.

**Esto hace que, ante este problema, nuestra Plataforma centre su objetivo en las Administraciones Públicas que deben y están obligados a dar una alternativa habitacional a estas familias en riesgo de exclusión social.** Y decimos que están obligados a responder porque **España ya ha sido condenada hasta el momento en 8 ocasiones por el Consejo Económico y Social de la ONU por el desahucio de familias en situación de vulnerabilidad sin ofrecer una alternativa habitacional.**

Han sido casos de hipoteca, de alquiler e incluso de okupaciones de viviendas de Bancos, como el último caso. Todos han sido en la Comunidad de Madrid, pero habrían sido miles de condenas en todo el Estado porque **esta es la práctica generalizada** y la triste realidad es que, aunque en todos estos casos el Consejo ordena que las familias sean indemnizadas por los daños ocasionados y reciban una alternativa habitacional, la Comunidad de Madrid sigue incumpliendo estos Dictámenes y sigue obligando a las familias a exigir el cumplimiento de dichos dictámenes acudiendo a la vía judicial y



perdiendo más años para encontrar una solución. Enlace web: <https://www.lamarea.com/2022/12/19/onu-condena-otra-vez-espana-vulnerar-derecho-vivienda/>.

Paradójicamente en el Estado, ciertos Medios de Comunicación y Partidos Políticos han **alimentado con bulos la problemática de la Okupación confundiendo deliberadamente los delitos de Usurpación con el de allanamiento de morada** en una **campaña claramente orquestada por la Banca y los Fondos de Inversión** que ven como la mayoría de sus viviendas están Okupadas, que son la inmensa mayoría de los casos, tratando de mezclar esto con ciertos casos de allanamientos de particulares y de mafias, que son la minoría. **Pretenden meter todo en el mismo saco para expulsar a todos los “Okupas” por igual.** Mientras, nadie pone el foco en los miles de desahucios de familias vulnerables que se producen anualmente en nuestro país y que, como no acuden al Consejo de la ONU, no se condena ni se obliga a las Administraciones central o Autonómica a indemnizar y ofrecer alternativas habitacionales a dichas familias.

**La realidad es que las Administraciones prefieren pagar indemnizaciones a unos pocos que tener que cumplir con los Tratados Internacionales que ellos mismos han firmado** y si nos cae una multa millonaria, la seguiremos pagando entre todos, como el rescate bancario, el agujero de la Sareb y todo en este país...

Ante la realidad de que la gran mayoría de los desahucios realizados en el Estado y en la CAV se han amparado en Cláusulas abusivas y han sido ilegales, **nosotros pensamos que las viviendas vacías y ocupadas por familias vulnerables de Bancos, Fondos y Sareb son nuestras, ya que encima les rescatamos con dinero público.**

## **LOS OKUPAS SON ELLOS**

**Hoy en día en Euskadi, el 80% de los desahucios son de alquileres y se siguen produciendo cientos de desahucios a pesar de que muchos procedimientos judiciales se encuentran suspendidos** desde que, en plena pandemia, **el Gobierno central publicó el RDL 19/2020 de 31 de marzo** en el que se suspendían las demandas de desahucio por impago de alquileres de personas y familias vulnerables.

Este RDL que se ha ido prorrogando hasta el 30 de junio de este año y ha vuelto a ser **prorrogado hasta el 31 de diciembre** por el RDL 5/2023 de 28 de junio, fecha a partir de la cual, miles de familias vulnerables se van a encontrar que las Administraciones públicas no les ofrecen una alternativa habitacional, que no pueden acceder al mercado privado del alquiler y mucho menos acceder a un préstamo bancario.

– **El segundo problema es el de los Fondos Buitre**

Pero el gran negocio desde hace un decenio es el del **mercado del alquiler**, con la

proliferación de SOCIMIS y los principales especuladores internacionales que han aterrizado en el Estado y en Euskadi, sobre todo en Donostia. **Estamos hablando de los Fondos Buitre.**

Estos Fondos de Inversión extranjeros han comprado a precio de saldo todo el ladrillo e inmuebles provenientes de la burbuja inmobiliaria que tenían acumulados en sus balances nuestros Bancos y también todos los inmuebles y suelo rentable **de la Sareb, en vez de aprovechar inmuebles y suelo para crear un parque público decente de Alquiler Social.** Ahora el Gobierno nos cede a los españoles todo el parque que la SAREB no ha vendido a los Fondos de Inversión para que tengamos que invertir más dinero en habilitarlos y sus pérdidas se añaden a nuestro déficit público.

**Desde hace más de cinco años los Bancos vienen vendiendo a precios de saldo paquetes de préstamos morosos, (muchos de ellos son hipotecarios de la vivienda habitual), a los Fondos Buitres** para sanear su cuenta de resultados y desprenderse de los clientes morosos, cediendo los préstamos con sus demandas de Ejecución Hipotecaria a estos Fondos internacionales, que son los que instan en los juzgados las subastas de las viviendas y sus posteriores desahucios. Fondos de inversión deslocalizados con sede la mayoría en paraísos fiscales y a los que es imposible presionar con concentraciones como venimos movilizándonos ante las sedes bancarias para impedir subastas y/o desahucios de hipotecados en situaciones económicas precarias.

**Hemos comparecido en marzo pasado en la Comisión de Vivienda del Parlamento Vasco para DENUNCIAR la venta por parte de KUTXABANK** en julio 2022, de un paquete de 2.500 préstamos hipotecarios morosos al fondo de inversión ZIMA FINANCE con sede en Dublín, de clientes de Madrid, Andalucía y, por primera vez, Vascos, por un importe de 240 millones de euros, entre los que se encontraban de familias vulnerables, como es la de Sandra Bon y sus aïtas avalistas (ante la inminente subasta de la vivienda pagada de los avalistas) y hay muchos más ejemplos de esta práctica de la cesión de créditos. *Enlace web sobre el caso de Sandra Bon y su familia:* <https://www.noticiasdegipuzkoa.eus/sociedad/2022/10/06/denuncian-venta-hipo-tecas-morosas-6088484.html>.

Otras noticias de cesiones de créditos:

- [https://cincodias.elpais.com/cincodias/2013/02/15/mercados/1361147210\\_850215.html](https://cincodias.elpais.com/cincodias/2013/02/15/mercados/1361147210_850215.html)
- [https://www.elconfidencial.com/empresas/2019-12-20/caixabank-cartera-credito\\_s-morosidad-intrum\\_2384804](https://www.elconfidencial.com/empresas/2019-12-20/caixabank-cartera-credito_s-morosidad-intrum_2384804)
- [https://www.elconfidencial.com/empresas/2022-01-10/fondos-buitre-preparan-5000-millones-comprar-creditos-espana\\_3348630/](https://www.elconfidencial.com/empresas/2022-01-10/fondos-buitre-preparan-5000-millones-comprar-creditos-espana_3348630/)

**También denunciemos en la Comparecencia en el Parlamento la indefensión de estos hipotecados vulnerables por la inaplicación del Código de Buenas Prácti-**

**cas Bancarias**, ya que los Fondos no estaban adheridos a dicho Código.

En el CBPB del RDL 19/2022 de 23 de noviembre se regula que estos fondos tienen que aceptar aplicar el CBPB si el cliente cumplía los requisitos de vulnerabilidad antes de que el banco vendiera su préstamo al fondo de inversión.

En la plataforma tenemos varios afectados-as, además de los de ZIMA FINANCES, con demandas de Ejecución Hipotecaria instadas por WARWICK FUNDING 3 DAC y WELLLOWSTONE SERVICIN sobre préstamos hipotecarios de familias vulnerables vendidos por BANKINTER y por el Santander, respectivamente.

Además de estos casos de venta de préstamos morosos, el desembarco de los Fondos Buitre y su actividad especulativa ha tenido **más repercusiones negativas en Euskadi** como se demuestran los casos de compras de inmobiliarias como **Inmobiliaria Vascongada por parte del fondo de inversión Azora en enero de 2020**, que pretende expulsar a más de 30 vecinos-as de sus viviendas de alquiler en tres fincas del barrio de Gros, al dar por finalizado sus contratos y/o prorrogas, para transformarlas en viviendas de lujo y especular con ellas, o **el caso de las 520 viviendas VPO de Benta Berri construidas en suelo público del Gobierno Vasco y cuyos arrendadores actuales son TESTA SOCIMI cuyo socio mayoritario es el fondo norteamericano BLACKSTONE**.

Aprovechamos para denunciar que las Administraciones públicas competentes no han utilizado los **Derechos de Tanteo y Retracto que le ofrece la Ley de Vivienda Vasca para evitar la especulación con dichas viviendas** para impedir el desalojo de los vecinos-as.

Dicha vía de los Derechos de Tanteo y Retracto se ha utilizado ya en varias ocasiones en la **Comunidad Valenciana** inspirándose precisamente en la Ley de Vivienda Vasca, pero demostrando que **ellos sí tienen la voluntad de aprovechar esta vía, no como nosotros**, que apenas se ha utilizado más que para recuperar un mínimo de VPO ante casos sangrantes de fraude o intentos de especulación con las mismas. Enlace web: [https://www.infolibre.es/economia/comprado-comunidad-valenciana-800-viviend-as-asequibles-alquiler-social-euro\\_1\\_1488945.html](https://www.infolibre.es/economia/comprado-comunidad-valenciana-800-viviend-as-asequibles-alquiler-social-euro_1_1488945.html).

## **DESAHUCIOS DE FAMILIAS VULNERABLES SIN ALTERNATIVA HABITACIONAL: ANÁLISIS Y PROPUESTAS**

Después de hacer esta introducción que explica las razones de nuestro surgimiento y los problemas ante los que nos enfrentamos en el pasado y en la actualidad, **vamos a pasar a centrarnos más concretamente en el objeto principal de esta ponencia y es la de analizar las causas y los problemas que hacen que, en la práctica, no se dé una respuesta suficiente y adecuada actualmente a las necesidades**

**habitacionales de las familias vulnerables en riesgo de desahucio** y, antes de analizar, dichas causas y cambios necesarios para dicha respuesta, **vamos a contestar a esta GRAN PREGUNTA y luego analizamos los datos sobre los que basamos esa respuesta:**

**¿POR QUÉ NO SE SOLUCIONA EL PROBLEMA DE LOS DESAHUCIOS DE FAMILIAS VULNERABLES SIN ALTERNATIVA HABITACIONAL? NUESTRA RESPUESTA, DESPUÉS DE LA EXPERIENCIA DE TODOS ESTOS AÑOS, ES QUE NO EXISTE VOLUNTAD POLÍTICA DE SOLUCIONARLO**

Ya hemos dicho antes que, actualmente y ante las dificultades cada vez más grandes que nos encontramos para encontrar una salida viable para las familias en riesgo de desahucio, **estamos también más centrados en que las distintas Administraciones hagan su trabajo para que el Derecho a una vivienda digna consagrado en nuestra Constitución sea realmente efectivo** y cumplamos con los Tratados Internacionales que hemos firmado y, lo hemos hecho y seguimos haciendo, **trabajando en todos los niveles** y en esta mesa redonda se sientan representantes de estos niveles que dan fe de nuestro trabajo.

Analizamos nuestra labor ante las diferentes Administraciones y su respuesta ante la Gran pregunta anterior:

- **En primer lugar, trabajamos en que las Leyes que aplican los jueces den la respuesta adecuada a las necesidades sociales**. Como ejemplos de esto, comparecimos ante el Parlamento Vasco para aportar nuestra visión ante la **Ley de Vivienda Vasca** y la apoyamos a pesar de las dificultades de su aplicación, ya que **debía desarrollar y aplicar dicha ley precisamente el PNV, partido que no apoyó la misma** y hemos hecho lo mismo con la **Ley Estatal** incluso presentando en el Congreso un Proyecto de Ley impulsado por decenas de colectivos sociales.

**El resultado en la Ley Estatal, que era la que podía dar respuesta al problema de los desahucios sin alternativa habitacional, ha sido insuficiente por falta de voluntad política** y dicha ley, no garantiza que el juez, aun siendo probada la vulnerabilidad de la familia, esté obligado a suspender un desahucio hasta que dicha familia tenga esa alternativa habitacional y, **en la mayoría de los casos desalojará a la familia aún sin darse dicha alternativa**.

**POR LO TANTO, ¿LA LEY ESTATAL PODÍA HABER OBLIGADO AL JUEZ A SUSPENDER HASTA QUE SE DIERA DICHA ALTERNATIVA? SÍ, PODRÍA HABERLO HECHO Y NO ESTAMOS SOLO HABLANDO DE QUE DICHA ALTERNATIVA FUESE EN FORMA DE VIVIENDA, SINO QUE PUEDE SER EN FORMA DE AYUDA ECONÓMICA SUFICIENTE, SUSTITUCIÓN POR UN ALQUILER ASEQUIBLE, ETC.**

Este es el primer ejemplo de que **las Leyes Estatales no dan solución al problema, aunque sí que podrían haberlo hecho**, aunque luego las CC. AA. se lanzarían a pedir al Gobierno los Fondos para cubrir dichas alternativas.

- En segundo lugar, **trabajamos con los Ayuntamientos y Juntas Generales** habiendo impulsado muchos **Protocolos municipales antidesahucios** y **Declaraciones de Municipios y Territorios libres de Desahucios** que obligaban a la **intermediación** de dichos municipios y JJ. GG. en los casos de desahucios. Enlace web: <https://www.noticiasdegipuzkoa.eus/gipuzkoa/2015/10/13/aprueba-mocion-stop-desahucios-4122546.html>.

**También colaboramos con algunos Servicios Sociales** y ellos nos envían casos de familias vulnerables. En este nivel, nuestra experiencia con los servicios sociales es variada y en la mayoría de los casos, salvo los ayuntamientos de Donostia y Bilbao que tienen viviendas sociales municipales, el resto no tiene ese parque municipal. Algunos Municipios según el número de habitantes, **solo tienen algunas viviendas de emergencia social** para situaciones de desahucio, violencia de género, y otras circunstancias, que son viviendas colectivas y temporales y que no suponen una salida habitacional estable frente a los desahucios.

- En tercer lugar, **llegamos al Gobierno Vasco, es el que tiene la competencia exclusiva en materia de vivienda y en el caso de nuestra comunidad, tenemos un sistema especial de financiación, presupuestos, Concierto, cupo, etc.**

Durante estos años hemos tenido varias **reuniones con el Gobierno Vasco** para tratar tanto sobre la problemática de la vivienda y los desahucios en la CAV, como sobre la aplicación del Convenio de Eudel con el CGPJ y diferencias de criterios en la aplicación de la Ley de Vivienda Vasca.

Además, nos hemos reunido muchas veces **con los Delegados Territoriales de Vivienda para solicitar Adjudicaciones Directas** de viviendas para muchas familias en riesgo de desahucio, la mayoría por impago del alquiler, y en casi todas las ocasiones, **la respuesta ha sido que no había viviendas disponibles para aplicar este mecanismo previsto por el Gobierno Vasco**. Pero si no hay mecanismos de respuesta suficientes para dar respuesta a las familias vulnerables en riesgo de desahucio, ¿es porque realmente no se puede? ¿Por qué no hay dinero suficiente? ¿Responde este mecanismo de adjudicación directa a las necesidades que hay?

Según consideramos nosotros, no hay dinero porque la **Política de Vivienda**, a pesar de la importancia que le da la Ciudadanía Vasca a este problema en todas las encuestas, dicha **importancia no se ve reflejada luego en los Presupuestos de la CAV y no existe voluntad política real de dársela**. A pesar de que vemos en las

noticias que la **recaudación fiscal en Euskadi** ha aumentado considerablemente en los últimos años, dichas subidas no se han reflejado en incrementos significativos en los Presupuestos Anuales de Vivienda. Enlaces web: <https://www.noticiasdealava.eus/economia/2023/04/18/dinamismo-empleo-eleva-400-millones-6695624.html> y <https://cadenaser.com/euskadi/2022/10/14/euskadi-volvera-a-batir-su-record-de-recaudacion-fiscal-con-17109-millones-en-2022-radio-bilbao/>.

**El presupuesto en materia de vivienda asciende actualmente a unos 150 millones de euros y la realidad es que en la política de vivienda del PNV, cuando gobernaba en solitario y ahora que gobierna con el PSE, siempre ha sido y será prioritaria la vivienda en propiedad, tanto protegida como libre, frente a la de alquiler y la prueba de ello es que somos la única C. A. que mantiene la Deducción por compra de vivienda que supone que dejamos de ingresar más de 300 millones anuales, que si se recaudasen y se destinasen a vivienda de alquiler, triplicaríamos el presupuesto anual y eso es solo una decisión política y presupuestaria.**

En segundo lugar, hemos pedido que se cambie la Ley para **modificar las reservas legales para VPO eliminando la vivienda tasada y sustituyéndola por una reserva expresa para vivienda social o asequible en alquiler** y ese debate político ni siquiera se ha producido cuando la mayoría de demandantes de VPO de Etxebide solicitan un alquiler social.

Nuestra Ley de Vivienda Vasca dice que **el 100 % de los recursos** (y aquí entendemos tanto presupuestos como suelo protegido) debe destinarse a alquiler social y nuestras reservas de suelo para VPO son superiores a las Estatales.

Nuestra Ley es mucho más avanzada que las del resto de CC. AA., pero **hay una parte del Gobierno Vasco al que le cuesta avanzar en la apuesta por el Alquiler Social, la Movilización de viviendas deshabitadas, incrementar los Presupuestos o utilizar todos los recursos que contiene la Ley para crear el parque de vivienda social que necesita Euskadi.**

En tercer lugar, **el último Plan director de Vivienda refleja esta insuficiencia del mecanismo de adjudicación directa de viviendas para casos de desahucios**, si lo comparamos con el número de desahucios practicados en Euskadi en estos años. Lo exponemos con datos oficiales:

**EJE 1. FOMENTO DEL ALQUILER ASEQUIBLE EN EUSKADI****Estrategia 1.1. Incrementar el parque de vivienda de protección pública apostando de forma exclusiva por el alquiler en la iniciativa pública**

**Línea Estratégica 1.1.1.** Incrementar y mejorar el parque de vivienda de protección pública para asegurar el derecho a una vivienda digna v adecuada apostando de forma exclusiva por el alquiler en la iniciativa pública

INDICADOR	2021	2022	2023	Total 21-23
Nº de viviendas del parque de alquiler protegido	26.250	27.500	29.300	29.300
Cuota del parque público de alquiler sobre total parque protegida total (%)	35%	37%	40%	40%
Número de inmuebles declarados en el registro de contratos de arrendamiento a 31 de diciembre (incluye locales)	130.000	145.000	155.000	155.000
Viviendas de nueva promoción en alquiler	900	1.450	1.650	4.000
Alojamientos dotacionales y viviendas de protección pública Departamento	250	250	250	750
Viviendas de protección pública VISESA	500	500	500	1.500
Alojamientos dotacionales y viviendas de protección social por parte de entes locales y subvencionadas por el programa de Fomento al arrendamiento	0	100	100	200
Viviendas promovidas por la iniciativa privada y social en alquiler protegido y asequible, y subvencionadas por el programa de Fomento al arrendamiento del Departamento y la nueva norma de alquiler asequible	150	500	600	1.250
Viviendas de protección pública o libres en <i>cohousing</i> y nuevo programa Alokairu	0	100	200	300
Viviendas de protección pública y concertadas por operadores privados y cooperativas en compra y en alquiler con opción de compra	1.150	1.200	1.250	3.600
Suelos residenciales. Número de viviendas de protección pública edificables sobre suelos obtenidos por operadores.	1.000	1.100	1.200	3.300
Número de viviendas de protección pública edificables sobre suelo obtenido para el Departamento	800	800	800	2.400
Número de viviendas de protección pública edificables sobre suelo obtenido por VISESA	200	300	400	900
Financiación aportada al sistema a través del mecanismo de los convenios financieros entre el Gobierno Vasco y las entidades de crédito operantes en Euskadi (en millones de euros)	30	70	100	200

## Estrategia 1.2. Desarrollar el sistema de recursos y prestaciones destinados a garantizar el acceso a una vivienda asequible

### Línea Estratégica 1.2.1. Derecho subjetivo a la vivienda y nueva etapa en la gestión de prestaciones al alquiler

Hogares con derecho a la vivienda reconocidos (acumulada anual)	8.500	10.000	12.000	12.000
Hogares perceptores Prestación Complementaria de Vivienda/ Prestación Económica de Vivienda (promedio mensual en cada ejercicio)	30.000	29.000	28.000	28.000

### Línea Estratégica 1.2.2. Impulsar la emancipación de la población joven en régimen de alquiler

Personas jóvenes beneficiarias del Programa Gaztelagun	2.500	3.500	4.500	4.500
--	-------	-------	-------	-------

### Línea Estratégica 1.2.3. Acciones de atención a los colectivos con especial necesidad de vivienda (alternativa habitacional desahucios, violencia de género, sin hogarismo, inclusión social...), incorporando las acciones de Alokabide y la colaboración con el Tercer Sector

Nº de viviendas cedidas a instituciones y entidades del Tercer Sector para la red de inserción social. Acumulado	150	175	200	200
Nº de viviendas cedidas a instituciones y entidades del Tercer Sector en el marco del Programa Housing First. Acumulado	25	50	75	75
Nº de adjudicaciones directas en el marco del Programa Alternativa habitacional ante lanzamientos. Anuales	40	50	60	150
Nº de adjudicaciones directas en el marco del Programa Alternativa habitacional frente a violencia género. Anuales	30	35	35	100

## Estrategia 1.3. Movilizar la vivienda deshabitada

### Línea Estratégica 1.3.1. Movilizar vivienda libre vacía hacia el alquiler protegido

Nº de viviendas que integran el parque de alquiler protegido de Bizigune a 31 de diciembre	7.200	7.600	8.000	8.000
Nº de viviendas que integran el parque de alquiler protegido de ASAP a 31 de diciembre	300	400	500	500

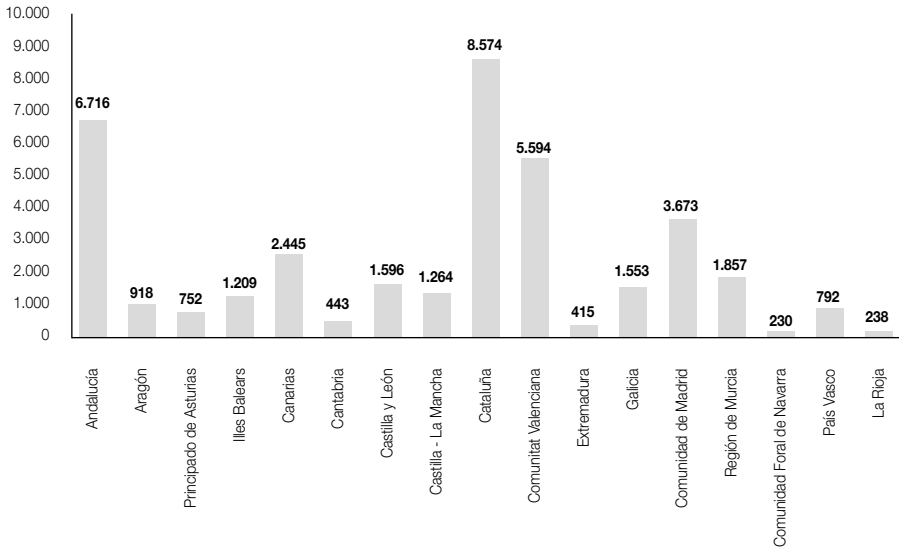
### Línea Estratégica 1.3.2. Control e inspección del parque de vivienda protegida

Nº de viviendas del parque público protegido inspeccionadas	9.500	9.750	9.750	29.000
---	-------	-------	-------	--------



## JUZGADOS DE PRIMERA INSTANCIA

### Total de lanzamientos practicados 2022

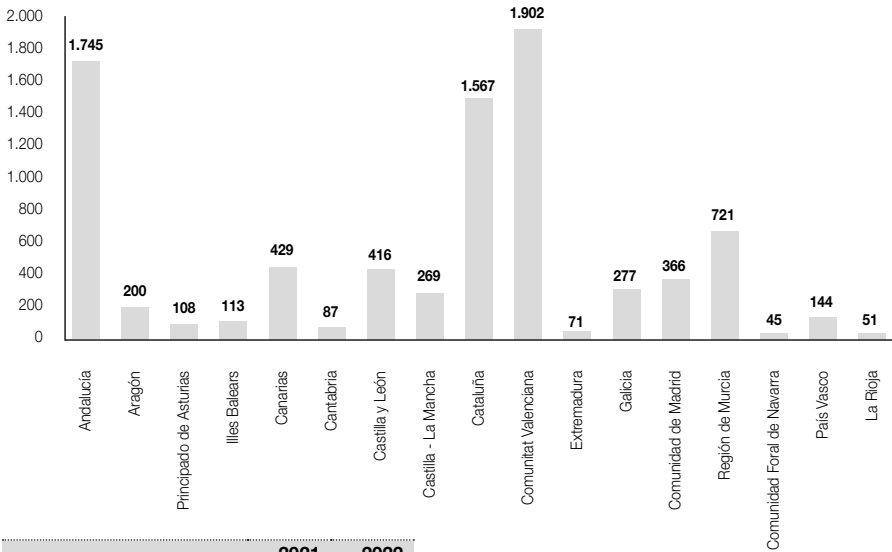


	2021	2022
Andalucía	6.615	6.716
Aragón	873	918
Principado de Asturias	743	752
Illes Balears	1.351	1.209
Canarias	2.763	2.445
Cantabria	559	443
Castilla y León	1.629	1.596
Castilla-La Mancha	1.508	1.264
Cataluña	9.398	8.574
Comunitat Valenciana	6.182	5.594
Extremadura	448	415
Galicia	1.667	1.553
Comunidad de Madrid	4.039	3.673
Región de Murcia	2.239	1.857
Comunidad Foral de Navarra	247	230
País Vasco	863	792
La Rioja	235	238
<b>TOTAL</b>	<b>41.359</b>	<b>38.269</b>

## JUZGADOS DE PRIMERA INSTANCIA

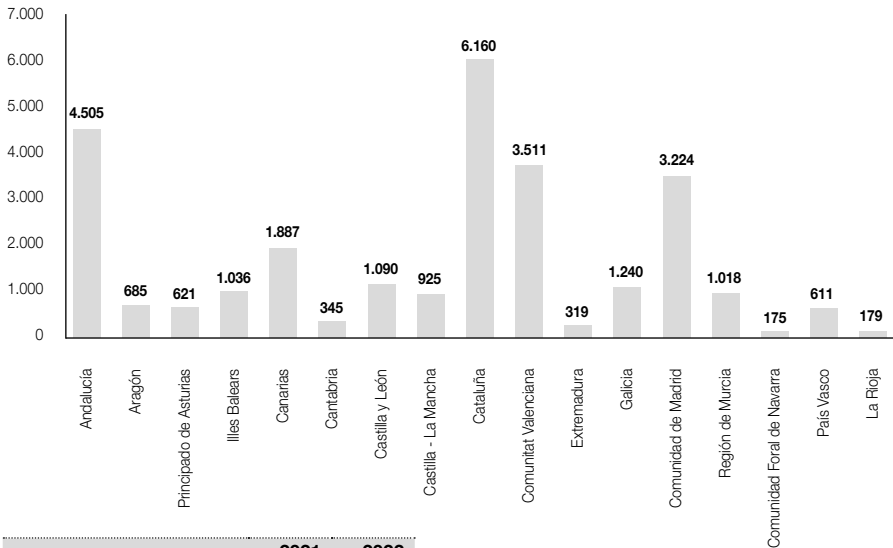
### Lanzamientos practicados como consecuencia de procedimientos de ejecución hipotecaria

Lanzamientos derivados de ejecuciones hipotecarias practicados 2022



	2021	2022
Andalucía	1.886	1.745
Aragón	264	200
Principado de Asturias	131	108
Illes Balears	158	113
Canarias	500	429
Cantabria	125	87
Castilla y León	394	416
Castilla-La Mancha	516	269
Cataluña	1.766	1.567
Comunitat Valenciana	2.192	1.902
Extremadura	104	71
Galicia	336	277
Comunidad de Madrid	541	366
Región de Murcia	929	721
Comunidad Foral de Navarra	35	45
País Vasco	169	144
La Rioja	57	51
<b>TOTAL</b>	<b>10.103</b>	<b>8.511</b>

Lanzamientos derivados  
de la LAU practicados 2022



	2021	2022
Andalucía	4.315	4.505
Aragón	569	685
Principado de Asturias	598	621
Illes Balears	1.156	1.036
Canarias	2.154	1.887
Cantabria	410	345
Castilla y León	1.133	1.090
Castilla-La Mancha	941	925
Cataluña	6.729	6.160
Comunitat Valenciana	3.807	3.511
Extremadura	310	319
Galicia	1.294	1.240
Comunidad de Madrid	3.327	3.224
Región de Murcia	1.223	1.018
Comunidad Foral de Navarra	201	175
País Vasco	659	611
La Rioja	167	179
<b>TOTAL</b>	<b>28.993</b>	<b>27.531</b>

Para poner en evidencia **la falta de recursos dispuestos por el Gobierno Vasco para hacer frente a las alternativas habitacionales por desahucios de familias en situación de vulnerabilidad**, recogemos los siguientes datos extraídos de los cuadros anteriores, cuadros sacados del CGPJ y del actual Plan director de Vivienda:

- Por un lado, el **Plan director de Vivienda del Gobierno Vasco para los años 2021 a 2023**, que describe la planificación de los recursos de vivienda para esos años y que luego se plasma en los presupuestos anuales del apartado de vivienda dentro de los presupuestos anuales de la CAV, **ya prevé que va a haber una insuficiencia de vivienda** para dar respuesta a las alternativas habitacionales necesarias para las familias afectadas por procedimientos de desahucio. Comparamos sus previsiones del cuadro 1 línea estratégica 1.2.3. Apartado 3. **“número de adjudicaciones directas (...) ante lanzamientos” y prevé destinar 40 viviendas en 2021 y 50 viviendas en 2022 (que serán menos viendo el grado de incumplimientos de objetivos de todos los Planes directores de vivienda). Para este año, se prevén 60 viviendas.**
- Por otro lado, **comparamos las previsiones anteriores, con los lanzamientos practicados en esos dos últimos años** según los datos que publica trimestral y anualmente el CGPJ y vemos que en **2021 en Euskadi se han practicado 863 lanzamientos-desahucios** (169 de hipoteca y 659 de alquiler) **y 792 en 2022** (144 de hipoteca y 611 de alquiler). Los datos de 2023 no variarían mucho, aunque es previsible que los lanzamientos de hipoteca aumenten significativamente ante el encarecimiento del Euribor.

**En resumen, 90 viviendas previstas en dos años para más de 1.600 desahucios de familias que no pueden pagar alquileres de mercado o hipotecas,** en muchos casos inferiores a dichos alquileres de mercado y que es difícil que puedan acudir a dicho mercado de alquiler escaso y caro si ya no pueden pagar las hipotecas.

**Esto es un resumen de la situación. Mercado de alquiler escaso y caro y falta manifiesta de recursos por falta de voluntad política de enfrentarse realmente al problema, tanto legislativa como presupuestariamente.** Esta es la realidad.

## **PROPUESTAS**

Por lo tanto, y para finalizar nuestra exposición, **entendemos que la única forma de dar una alternativa habitacional a las familias en riesgo de desahucio, pasa por las siguientes propuestas para incrementar de forma muy significativa el parque de alquiler social** y hace falta valentía y voluntad política para llevarlo a cabo, ya que las perspectivas partidistas deben dejarse a un lado para no provocar enfrenta-

mientos sociales innecesarios **sino ponerse a trabajar todas las Administraciones de forma coordinada** para dar respuesta a las necesidades de la ciudadanía y sobre todo, que los recursos vayan destinados a quién los necesita realmente, ya que aquí se encuentran nuestros mayores con problemas de accesibilidad, familias sin recursos muchas de ellas con menores de edad y también nuestros hijos menores de 35 años que quieren independizarse. Si ellos no avanzan, nosotros como sociedad, tampoco. A las ya adelantadas antes como la **eliminación de la Deducción por Compra** de vivienda e incrementar en esa cantidad como mínimo el Presupuesto y la de **eliminar la reserva destinada a viviendas tasadas para sustituirla por una específica destinada a alquiler social o asequible igual o superior**, debemos añadir otras propuestas:

- Aumentar la **coordinación entre Gobierno Vasco y Municipios**, colaborando por encima de intereses partidistas en la Política de Vivienda. Los municipios de cierta cantidad de habitantes deben analizar la problemática de vivienda mediante la elaboración de **Planes Municipales de Vivienda** analizando todos los problemas de los mismos, construcción, accesibilidad, rehabilitación, vivienda vacía, alquiler, compra y demandantes de VPO, proponiendo y planificando soluciones en colaboración con el Gobierno Vasco.
- Poner en marcha ya el **Decreto de Vivienda Deshabitada** en consonancia con el primer punto, analizando las Zonas de Acreditada Necesidad de vivienda y poniendo en marcha ya los recursos previstos en el mismo trasladando a la ciudadanía la idea de que **la vivienda tiene un fin social** no especulativo y que el Decreto es tan garantista, que se puede decir que el propietario al que se le aplican las medidas que recoge el mismo como el canon, es porque él mismo lo ha elegido.
- **Regular y limitar los Precios de los Alquileres en las Zonas Tensionadas**, que se delimiten tal y como ya ha habilitado la Ley Estatal de Vivienda, estableciendo medidas de intervención temporales en los mercados que se encuentran incontrolados y en los que la falta de vivienda y la especulación de los alquileres son tan evidentes y basados en datos, que la mayoría de los vecinos no pueden acceder a dicho mercado.

En la **comparecencia de nuestra plataforma acompañada por la de ALOKAI-RU-BENTA-BERRI e INQUILINOS AZORA el pasado 26 en la Comisión de Vivienda del Parlamento Vasco, exigimos la declaración de zonas tensionadas y la posterior LIMITACION DE LOS ALQUILERES**, en base al art. 18 de la citada Ley de Vivienda Estatal tal y como ya ha hecho la Generalitat, elevando de 46 a 160 los municipios tensionados, sin demoras ni excusas competenciales.

- **Para evitar que las viviendas en dichas zonas queden deshabitadas o se destinen a otros usos como las viviendas vacacionales**, hay que poner en marcha el Decreto de Viviendas deshabitadas y **limitar y controlar la Viviendas de**

**Uso Turístico**, declarando zonas saturadas y actuando con contundencia contra las clandestinas, informando a los portales web que las anuncian, que se perseguirán especialmente los anuncios que no incorporen el número de registro en los mismos.

- Que la **Colaboración Público-Privada se centre principalmente en el llamado Alquiler Asequible** protegido y que vaya destinado solo a las familias con ingresos entre 25.000 y 39.000 euros. No queremos establecer un criterio cerrado, pero **creemos que las necesidades de los inscritos en Etxebide en compra pueden cubrirse a medio plazo con cargo a las reservas legales de VPO, que el Gobierno Vasco debe centrarse en las necesidades de la familias inscritas en alquiler con menos recursos que no tienen vivienda ni prestación y también creando la reserva legal que hemos expuesto antes para estos casos, que las familias inscritas en alquiler con más recursos podrían derivarse a la Colaboración Público-Privada y que las necesidades de accesibilidad de los mayores de 70 años, de los menores de 30 y de ciertas familias en especial situación de vulnerabilidad, pueden orientarse por la vía de los Alojamientos Dotacionales, manteniendo también el sistema de prestaciones y los programas de movilización de Vivienda deshabitada como hasta ahora, pero entendiendo que dichas subvenciones a fondo perdido deben sustituirse a corto plazo por viviendas sociales.**

**Si tenemos todas/os claras las necesidades y trabajamos en colaboración con el mismo objetivo sin intereses partidistas ni enfrentamientos sociales, es posible a medio plazo ir controlando la problemática de la vivienda en Euskadi. Vamos avanzando, pero demasiado despacio para lo que demanda la ciudadanía y sus necesidades, por lo que es necesaria voluntad y valentía política para hacer frente a este gran problema avanzando hacia el Derecho a una Vivienda digna y asequible y su fin social y no especulativo.**

## **REFERENCIAS Y ABREVIATURAS**

- IRPH: Índice de referencia de préstamos hipotecarios, como lo es el Euribor y aplicado ampliamente, entre otros, por Kutxabank.
- TJUE: Tribunal de Justicia de la Unión Europea.
- Ley de contratos de crédito inmobiliario de 2019: Ley 5/2019, de 15 de marzo, reguladora de los contratos de crédito inmobiliario.
- CBPB: Código de Buenas Prácticas Bancarias recogido en el Real Decreto-ley 6/2012, de 9 de marzo, de medidas urgentes de protección de deudores hipotecarios sin recursos.

- LAU: Ley de Arrendamientos Urbanos.
- RDL 19/2020 de 31 de marzo: Real Decreto-ley 19/2020, de 26 de mayo, por el que se adoptan medidas complementarias en materia agraria, científica, económica, de empleo y Seguridad Social y tributarias para paliar los efectos del COVID-19.
- SOCIMIS: Sociedades Anónimas Cotizadas de Inversión Inmobiliaria.
- RDL 19/2022 de 23 de noviembre: Real Decreto-ley 19/2022, de 22 de noviembre, por el que se establece un Código de Buenas Prácticas para aliviar la subida de los tipos de interés en préstamos hipotecarios sobre vivienda habitual, se modifica el Real Decreto-ley 6/2012, de 9 de marzo, de medidas urgentes de protección de deudores hipotecarios sin recursos, y se adoptan otras medidas estructurales para la mejora del mercado de préstamos hipotecarios.





## **COORDINACIÓN DE LOS SERVICIOS SOCIALES MUNICIPALES - DEPARTAMENTO DE VIVIENDA**

### **MILA HOLGADO**

Gizarte Ongizate Arloko zuzendaria.

Irungo Udala

*Directora del Área de Bienestar Social.*

*Ayuntamiento de Irun*

Soy Mila Holgado, de formación trabajadora social y desde hace más de 30 años estoy desarrollando mi trabajo profesional en el Área de Bienestar Social del Ayuntamiento de Irun en diferentes puestos (actualmente, como Directora del Área).

En primer lugar, mi agradecimiento a la invitación de participar en esta mesa y por dar oportunidad de visibilizar el trabajo que desde lo Servicios Sociales municipales se realiza en la intervención con personas con dificultades de vivienda.

Decir que en mi lugar podría estar participando cualquiera de las compañeras responsables de Servicios Sociales, que realizan su trabajo en los servicios municipales que nos acompaña y que podrían exponer su experiencia en lo que es la gestión de recursos humanos y atención a la problemática de la falta de vivienda (alguna de las cuales nos acompañan en esta Jornada).

Me han pedido que me ciña a lo que ha sido y está siendo nuestra experiencia en el Ayuntamiento de Irun en relación con el *Procedimiento Extraordinario de Adjudicación directa de vivienda* y la experiencia de coordinación con Gobierno Vasco en esta materia.

Por último, en esta introducción no puedo por menos que incidir en que responder a las necesidades de vivienda de la ciudadanía (esto es, a personas que carecen de ella, que la situación de su vivienda habitual no es adecuada, que no tiene recursos económicos para hacer frente al gasto de mantenimiento de ella, situaciones de desahucio...) es un ámbito dentro de la intervención diaria de los servicios sociales municipales a la que se dedican muchos recursos económicos, de personal, de energía y esfuerzo.

## CONTEXTUALIZACIÓN

Para entender y ubicarnos en el tema que a continuación voy a exponer, daré unas breves pinceladas sobre el municipio de Irun:

Población actual 62.987 habitantes.

El ayuntamiento de Irun, en su organización de los Servicios Sociales municipales, cuenta con alrededor de 40 profesionales en plantilla (de variado perfil profesional) y con un Servicio de Atención Primaria en el que trabajan 18 trabajadoras sociales (organizadas según diferentes ámbitos de intervención) y una Responsable de Servicio, además de contar con otros Servicios como son: Servicio de Intervención Comunitaria, Servicio de Personas Mayores, Servicio de Administración y de Acogida y con numerosas contrataciones externas de servicios.

Dentro del Servicio de Atención Primaria está localizado el *Dispositivo de Atención a situaciones de Desahucio/Pérdida o riesgo de pérdida de vivienda* en el que a continuación voy a centrarme.

## DISPOSITIVO DE ATENCIÓN EN SITUACIONES DE DESAHUCIO Y/O PÉRDIDA DE VIVIENDA

Este dispositivo entró en funcionamiento en 2013. Cuenta con una trabajadora social que de forma exclusiva atiende a las situaciones de personas o familias de Irun que pierden su vivienda (por lanzamientos judiciales y otras causas) o están en riesgo de hacerlo.

Se atienden situaciones derivadas desde el resto de compañeras del Servicio de Atención Primaria y también a la ciudadanía que acude directamente a nuestras dependencias por la situación en la que se encuentran.

Justificación de la necesidad de este Dispositivo de atención:

- Responder a situaciones de urgencia/inmediatez en la atención.
- Necesidad de una atención No convencional (no se fijan días de atención ni horario para citas determinado).
- Incremento del número de situaciones detectadas de pérdida de vivienda.
- Necesidad de una atención de mayor intensidad y agilidad/rapidez en la puesta en marcha de recursos.
- Procedimiento de colaboración entre GV-CGPJ-EUDEL: exigencia en la respuesta a los plazos marcados desde el juzgado en los lanzamientos de vivienda.
- Procedimientos judicializados: necesidad de acompañamiento a las personas en la complejidad de los trámites judiciales.

## DATOS SOBRE LA ATENCIÓN REALIZADA EN EL DISPOSITIVO

- Atenciones en el dispositivo:
  - Año 2020: 78 casos.
  - Año 2021: 55 casos.
  - Año 2022: 52 casos.
- Informes emitidos tras petición del Juzgado:
  - Año 2020: 30 casos.
  - Año 2021: 46 casos.
  - Año 2022: 31 casos.

## PROCEDIMIENTO EXTRAORDINARIO DE ADJUDICACIÓN DIRECTA DE VIVIENDA

Como decía, la petición que por parte de la organización del Curso se me ha hecho es la de centrarme en cómo se gestiona desde el Ayuntamiento de Irun, el **Procedimiento extraordinario de adjudicación directa de vivienda** y cuál es el trabajo de coordinación con el Departamento de Vivienda (Gobierno Vasco).

No puedo dejar de mencionar que este Procedimiento es solo uno más de los variados recursos/prestaciones que se gestionan desde los servicios sociales en nuestra intervención ante las situaciones de pérdida/carencia de vivienda como son: prestaciones económicas normalizadas y especiales, pisos de acogida municipales, alojamientos de urgencia en servicios hosteleros, recursos forales de alojamiento, centro de inclusión social municipal Zubia, etc.

Centrándonos ya en concreto en la Adjudicación directa de vivienda, decir que es Gobierno Vasco el responsable de este procedimiento y el ayuntamiento es quien canaliza y gestiona las solicitudes de las personas afectadas.

La normativa que lo regula es principalmente:

- Decreto 39/2008, de 4 de marzo, sobre régimen jurídico de viviendas de protección pública.
- Orden 15 de octubre de 2012, del Consejero de Vivienda, Obras públicas y Transporte Gobierno Vasco.

Desde el Ayuntamiento de Irun, hay que decir que hemos vivido a lo largo del tiempo diferentes etapas en cuanto a nuestro posicionamiento respecto a este Procedimiento, y puedo decir que ha habido una evolución sobre cómo nos hemos situado frente a esta herramienta de trabajo en los casos en los que intervenimos y a su utilización.

Así, en una primera época hicimos uso de esta alternativa en nuestra intervención con familias de forma puntual, para pasar luego a una etapa en la que dejamos de hacerlo (surgieron dudas sobre su “eficacia”, incremento del número de casos, dificultades para “determinar” en qué casos hacerlo..., entre otras razones).

Esta percepción ha ido cambiando en los últimos tiempos y en estos momentos se trata de una alternativa que ponemos en marcha principalmente:

- Cuando ha habido previamente un recorrido/acompañamiento de largo tiempo con la familia y los resultados en cuanto a localización de vivienda han sido negativos.
- Cuando la respuesta de la familia a las intervenciones ha sido positiva (respuesta al PAP adecuada).
- Se han utilizado/agotado otros recursos habitacionales municipales.
- ...

## En cuanto a datos

En el ayuntamiento de Irún, desde el año 2005 hasta la actualidad, se han realizado **18 solicitudes** para la Adjudicación directa de vivienda. Como ya he explicado, teniendo en cuenta la variación en cuanto a la utilización que hemos hecho del Procedimiento a través de los años, la mayoría de las solicitudes se han realizado en los últimos años.

## Población destinataria

En el artículo 12.3 del Decreto 39/2008, de 19 de junio, se establece que podrán exceptuarse del procedimiento de adjudicación de vivienda ordinario/general las personas que se encuentren en las siguientes situaciones:

- *Víctimas del Terrorismo.*
- *Víctimas de la Violencia de Género* (Mujeres usuarias de recursos de acogida).
- *Vecinos afectados por actuaciones urbanísticas en zonas degradadas. Derecho de realojo.*
- *Personas de especial vulnerabilidad afectadas por un lanzamiento judicial de la vivienda en la que residan* (tanto en arrendamiento como en propiedad).

Respecto al último colectivo de personas destinatarias, la acreditación de ser personas de especial vulnerabilidad **“se realiza a través del informe de los servicios sociales de base que acredite el riesgo de exclusión social”**. En el caso de Irún, este informe lo realiza la trabajadora social que se encuentra en el mencionado *Dispositivo de Atención en situaciones de desahucio o pérdida de vivienda*.

Más adelante volveré con este tema y detallaré las características del informe, pero quiero

señalar ahora que esta circunstancia ha creado dudas sobre la pertinencia de que este informe se realizara por parte de los servicios sociales municipales o por parte de la Diputación Foral, que en Gipuzkoa ostenta la responsabilidad de acreditar las situaciones de exclusión social.

## **Requisitos de Acceso al Procedimiento Extraordinario de Adjudicación Directa de Vivienda**

La verdad es que en cuanto a requisitos, estos son muy reducidos y concretos:

- Pertenencia a alguno de los colectivos de la población destinataria.
- Estar inscrito/a como solicitante de vivienda en Etxebide, en situación de Alta.

Aunque dé la sensación de tratarse de unos requisitos de fácil cumplimiento, la realidad es que, teniendo en cuenta el procedimiento y la documentación a presentar, esto no es así (y las posibles familias beneficiarias se ven reducidas).

## **Procedimiento para la Adjudicación directa de Vivienda (Ayuntamiento de Irun)**

A continuación paso a detallar procedimiento que se sigue en este Ayuntamiento cuando nos encontramos con un caso susceptible de ser orientado para la Adjudicación Directa:

- Atención personalizada por parte de los SS. SS. municipales y de intensidad alta dirigida a la Unidad convivencial (UECI) durante un tiempo prolongado.
- Valoración técnica y propuesta favorable al procedimiento.
- Informe de la Trabajadora Social referente del caso.
- Realización del Plan de Atención Personalizado (PAP).
- Comprobación de que el Ayuntamiento, dentro de su parque de vivienda, no dispone de una de ellas o no se considera adecuada para hacer frente a las necesidades de la UECI.
- Firma de la solicitud por parte del Alcalde.
- Coordinación con el Departamento de Vivienda del Gobierno Vasco: contraste de información, aclaración de dudas, comunicación con el solicitante...
- Respuesta del Departamento de Vivienda del Gobierno Vasco sobre la concesión de vivienda o denegación.
- En caso de concesión de vivienda, Gobierno Vasco informa al Ayuntamiento sobre los datos de la vivienda adjudicada y aporta fotografías y planos de la misma.
- Los SS. SS. municipales comunican a la familia la concesión.
- Firma de contrato de la vivienda y entrega de llaves a la UECI en Alokabide/Gobierno Vasco.
- Tiempo medio de Resolución: entre 3 y 5 meses.

NOTA: La ciudadanía puede pedir directamente la adjudicación de vivienda en situaciones

de pérdida de vivienda habitual tras un procedimiento de ejecución hipotecaria (Orden del 15 octubre de 2012).

### **Documentación a presentar junto a la solicitud**

La documentación es la siguiente:

- Solicitud firmada por el alcalde del municipio dirigida al Departamento de Vivienda de Gobierno Vasco.
- Credencial de Víctima de Violencia de género (en su caso).
- Sentencia judicial de lanzamiento de vivienda.
- Informe social acreditando la situación de especial vulnerabilidad.
- Plan de atención personalizado (PAP) consensuado con la persona interesada.
- Confirmación de que el Ayuntamiento dispone de pisos de acogida y ofrecimiento de este recurso al interesado.
- Compromiso de colaboración de Ayuntamiento en el pago del alquiler de la vivienda en caso de impago.

### **Modelo de solicitud**

El modelo de solicitud que en la actualidad estamos utilizando se incluye como Anexo I a este documento.

A destacar la referencia en la solicitud a que *"el ayuntamiento no dispone de parque de vivienda"* o que *"a pesar de contar con él, en el momento de la solicitud no hay vivienda disponible o adecuada para hacer frente a las necesidades concretas de la unidad familiar"*.

Además, se hace referencia a que *"en caso de impago, el municipio colaborará en el pago, al menos durante un año"*.

### **Modelo de Informe Social**

El modelo de informe que en el Ayuntamiento de Irun realiza la t.s. encargada de este procedimiento en las solicitudes de Adjudicación Directa se incluye como Anexo II a este documento.

El informe sigue básicamente el mismo formato que el que se realiza en Gipuzkoa para la valoración de las situaciones de Exclusión (BARE).

Se trata de un informe amplio, muy completo, detallado y muy riguroso, que implica para su realización un conocimiento amplio de la situación de las personas componentes de la unidad familiar.

## **Modelo de Plan de Atención Personalizado (PAP)**

Se exige el contar con un Plan de Atención Personalizada (PAP). Se incluye como Anexo III a este documento, que realiza la t.s. encargada de este procedimiento en las solicitudes de Adjudicación Directa.

Se trata de un documento que debe ser consensuado con la persona que representa a la unidad familiar y en el que se determinan las actuaciones a las que cada una de las partes (persona usuaria y Ayuntamiento) se compromete.

### **Fortalezas: Aspectos positivos del programa**

A continuación se exponen cuáles son los aspectos que este Procedimiento, en base a la experiencia del ayuntamiento de Irún, se consideran positivos:

- Las familias ven cubierta su necesidad: se les adjudica una vivienda. Se abre una solución para las familias en situación de vulnerabilidad.
- Para fijar el precio del alquiler, se tiene en cuenta un % de los ingresos de la UECl. Se trata de precios asumibles para las familias.
- Adjudicación de viviendas localizadas en el propio municipio. Esto permite continuar con el trabajo de intervención social que muchas veces se está realizando con las familias.
- Actitud facilitadora, disponibilidad y facilidad en la coordinación por parte del Departamento de Vivienda.
- Se trata de un procedimiento que da seguridad y garantías a las familias, y a las personas propietarias (el Gobierno Vasco lo respalda).

### **Debilidades: Aspectos a mejorar del programa**

- Compromiso del Ayuntamiento de abonar un año de alquiler en caso de impago o a hacerse cargo de los desperfectos de la vivienda en su caso.
- Desigualdad entre los Ayuntamientos en la utilización del procedimiento: desigualdad de oportunidades de cara a las familias.
- Las familias conocen su existencia y “lo exigen”.
- Criterios muy cerrados respecto a la tipología de las situaciones a las que va destinado este procedimiento y a las familias que pueden optar a él.
- Dificultad para “seleccionar” las familias objeto de atención del procedimiento (elevado número de familias en situación de vulnerabilidad).
- Inexistencia de oferta de vivienda para las familias con más de 6 miembros.
- Alto grado de intensidad y elevado número de coordinaciones a realizar en cada caso

## ANEXO I. MODELO DE SOLICITUD

Salbuespeneko etxebizitza-adjudikazioaren eskubidea <sup>59</sup> ETXEBIZITZA SAILBURUORDETZARI		Solicitud de adjudicación excepcional de vivienda <sup>60</sup> a la VICECONSEJERÍA DE VIVIENDA	
Udal organo eskuduna <i>Órgano municipal competente</i>	Auskalo nongo Alkatea <i>Alcalde de Auskalo nongo</i>		
Sinatzailea <i>Firmante</i>	Izen-abizenak		
Erreferentziazko OGZ <i>SSB de referencia</i>	Auskalo Nongo Udala/Auskalo Nongo Handiako Mankomunitatea		
Bizikidetzaren unitatearen titularraren izena <i>Titular de la unidad convivencial</i>	D./D. <sup>a</sup> nombre y apellidos Jn./And.		
Identifikazio zka. N.º identificación	xx.xxx.xxx.A		
Etxebideko erregistroa <i>Registro en Etxebide</i>	Bai <i>Sí</i>	Eskatu berria <i>Solicitud reciente</i>	
Goian aipaturiko bizikidetzaren unitateari etxebizitza bat adjudikatzea eskatzen dizut. Horretarako, honako alderdi hauek adierazten ditut:	Solicito la adjudicación de una vivienda a la unidad de convivencia señalada. A tal fin, se consideran los siguientes aspectos:		
<b>I. Udal etxebizitzei dagokienez:</b>	<b>I. Por lo que respecta a las viviendas municipales:</b>		
Udal honek ez du etxebizitza-parkerik.	Este municipio no dispone de parque de vivienda.		
Udal honek etxebizitza-parkea izan arren, une honetan ez du etxebizitza erabilgarrikerik edo egokirik unitate horren beharrei aurre egiteko.	A pesar de que este municipio cuenta con parque de vivienda, actualmente no hay ninguna disponible o adecuada para hacer frente a las necesidades de dicha unidad.		
<b>II. Administrazio berraren arteko betebeharrak:</b>	<b>II. Por lo que respecta a las obligaciones entre ambas administraciones:</b>		
Bizikidetzaren unitateak eskabide honen ondorioz lortutako etxebizitzaren alokairua ordaindu gabe utziko balu, Udal honek parte hartuko ordainketan, gutxienez, urtebete batean.	En el caso de que la unidad de convivencia a la que se adjudique una vivienda como consecuencia de esta solicitud generara impagos, este municipio colaborará en el pago, al menos, durante un año.		
<b>III. Erantsiak: Oinarriko Gizarte Zerbitzuen informazioa</b>	<b>III. Anexos: información del Servicio Social de Base</b>		
Gizarte txostena, bazterkeria egoeraren balorazioa barne (2013/385 Dekretuaren arabera).	Informe Social, incluyendo la valoración de la situación de exclusión social (en base al Decreto 385/2013).		
Arreta Pertsonalizatuko Plana.	Plan de Atención Personalizada.		

Sinatzailea / *Firmante:*

Fecha / Data: 2019/07/25

59 Babes publikoko etxebizitzaren araubide juridikoari eta etxebizitzaren eta lurzuaren inguruko finantza-neurri buruzko 39/2008 Dekretuaren arabera (12.3 artikulua).

60 En aplicación del artículo 12.3 del Decreto 39/2008, sobre régimen jurídico de viviendas de protección pública y medidas financieras en materia de vivienda y suelo.



**ANEXO II. MODELO DE INFORME SOCIAL**

Expte.: «Códigoexpediente»

**INFORME SOCIAL MUNICIPAL****1. IDENTIFICACIÓN DE LA PERSONA / UNIDAD FAMILIAR**

<b>Datos Personales</b>			
Nombre y Apellidos: «TitularInteresado»		D.N.I.: «DNITitular»	
Fecha de Nacimiento:	Edad:	Municipio de residencia: «PoblaciónTitular»	
Sexo:		Nacionalidad:	
Domicilio, Marco físico para la residencia y alojamiento habitual: «DomicilioTitular»			
Grupo de convivencia:			
<b>Composición familiar</b>			
<b>Personas que componen la UNIDAD de CONVIVENCIA (en caso de grupo de convivencia familiar)</b>			
Nombre y Apellidos:	Fecha de Nacimiento:	Parentesco:	Documento de identificación:
<b>Identificación del Servicio Social de Base derivante:</b>			
Centro de Servicios Sociales/Ayto.: Irun			
<b>Trabajador/a social que haya asumido la función de referencia en la fase inicial del procedimiento básico de atención</b>			
Nombre y Apellidos:			

## 2. ÁMBITOS Y DIMENSIONES DEL DIAGNÓSTICO SOCIAL

*(En aplicación de la Ficha Social y el instrumento de Diagnóstico Social del Sistema Vasco de Servicios Sociales, aprobados en el Decreto 353/2013 de 28 de mayo)*

<b>Ámbito económico, laboral y residencial</b>
<b>Dimensión 1: Situación económica</b> (ingresos/gastos)
<b>Dimensión 2: Situación ocupacional - laboral</b>
<b>Dimensión 3: Situación residencial</b>
<b>Dimensión T: Situación jurídico administrativa</b>

<b>Ámbito convivencial</b>
<b>Dimensión 4: Situación de alojamiento y de vivienda</b>
<b>Dimensión 5: Vínculos afectivos y recepción de apoyo social</b> (duración, frecuencia, tipos o contenidos y redes provisoras)
<b>Dimensión 6: Situación relacional convivencial, personal, familiar</b>
<b>Dimensión 7: Organización de la vida cotidiana</b> (alimentación, higiene, cuidados salud, gestión económica)
<b>Dimensión 8: Relaciones convivenciales en otros contextos</b>
<b>Dimensión 9: Situación jurídico administrativa</b>

<b>Ámbito personal</b>
<b>Dimensión 9: Competencias - habilidades sociales</b>
Grupo A: Competencia Social
Grupo B: Competencia cognitiva
Grupo C: Competencia instrumental
Grupo D: Otras competencias y habilidades
<b>Dimensión 10: Educación, formación, información y capacitación</b>
<b>Dimensión 11: Dinamismos vitales</b> (autoestima, estado de ánimo, motivación, ejercicio de la responsabilidad, conciencia general de su situación)
<b>Dimensión 12: Uso de los sistemas de protección</b>
<b>Dimensión T: Situación jurídico administrativa</b>

<b>Ámbito de la salud</b>
<b>Dimensión 13: Situación de la salud</b> (física, mental, adicciones; tratamientos)
<b>Dimensión 14: Situación de incapacidad laboral, discapacidad y dependencia</b>
<b>Dimensión 15: Situación jurídico administrativa</b>
<b>Ámbito social</b>
<b>Dimensión 16: Aceptación social y convivencia cotidiana comunitaria</b>
<b>Dimensión 17: Relación adaptación al medio social y normativo</b>
<b>Dimensión 18: Disponibilidad de relaciones sociales y ejercicio de la participación social</b>

**GRADO DE CONCIENCIA DE SU SITUACIÓN Y MOTIVACIÓN PARA EL CAMBIO**

**ACEPTACIÓN Y DISPOSICIÓN DE LA PERSONA SOLICITANTE PARA SEGUIR UN PROCESO DE INTERVENCIÓN PAUTADO POR PROFESIONALES**

**3. VALORACIÓN FINAL**

En Irun, a fecha de firma electrónica.

TRABAJADOR/A SOCIAL

PROFESIONAL DE REFERENCIA DE LOS SS. SS. DE ATENCIÓN PRIMARIA

FDO: «**Trabajadorsocial**»

### ANEXO III. PLAN DE ATENCIÓN PERSONALIZADO (PAP)

<p><b>1. Datos de la persona usuaria:</b></p> <p><input type="checkbox"/> Nombre y apellidos:</p> <p><input type="checkbox"/> DNI/Pasaporte/NIE/Otros:</p> <p><input type="checkbox"/> Fecha de nacimiento:</p> <p><input type="checkbox"/> Domicilio:</p> <p><input type="checkbox"/> Personas, teléfonos y correos de contacto:</p>																										
<p><b>2. Datos sociosanitarios:</b></p> <p><input type="checkbox"/> Nivel y grado de dependencia:</p> <p><input type="checkbox"/> Grado de discapacidad:</p> <p><input type="checkbox"/> Incapacidad legal:</p> <p><input type="checkbox"/> Centro de salud al que está inscrito:</p> <p><input type="checkbox"/> Médico/a de atención primaria:</p>																										
<p><b>3. Plan de intervención por áreas:</b></p> <p><b>Fecha de inicio:</b> _____ <b>Fecha de revisión:</b> _____</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th>Áreas</th> <th>Actuaciones</th> <th>Responsabilidad</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Situación ocupacional y laboral</td> <td></td> <td></td> </tr> <tr> <td>Situación familiar y red de apoyo</td> <td></td> <td></td> </tr> <tr> <td>Situación convivencial</td> <td></td> <td></td> </tr> <tr> <td>Situación económica</td> <td></td> <td></td> </tr> <tr> <td>Situación de vivienda</td> <td></td> <td></td> </tr> <tr> <td>Situación de salud</td> <td></td> <td></td> </tr> <tr> <td>Situación jurídico-administrativa</td> <td></td> <td></td> </tr> </tbody> </table>			Áreas	Actuaciones	Responsabilidad	Situación ocupacional y laboral			Situación familiar y red de apoyo			Situación convivencial			Situación económica			Situación de vivienda			Situación de salud			Situación jurídico-administrativa		
Áreas	Actuaciones	Responsabilidad																								
Situación ocupacional y laboral																										
Situación familiar y red de apoyo																										
Situación convivencial																										
Situación económica																										
Situación de vivienda																										
Situación de salud																										
Situación jurídico-administrativa																										
<p><b>4. Seguimiento del PAP</b></p> <p><input type="checkbox"/> Profesional de referencia:</p> <p><input type="checkbox"/> Revisión y seguimientos:</p> <p><input type="checkbox"/> Fecha, breve valoración del cumplimiento del plan y modificaciones acordadas:</p>																										
<p><b>5. El no cumplimiento de los compromisos adquiridos por parte de la persona usuaria dará lugar a la suspensión de servicios y prestaciones de los que pudiera ser beneficiaria desde servicios sociales.</b></p> <p><b>Fdo. Trabajador/a Social</b></p>																										
<p><b>Fdo. Persona Usuaria</b></p>																										

En Irun, a ..... de ..... de 2023





## **LA EXPERIENCIA DEL CONVENIO DE COLABORACIÓN ENTRE EL CGPJ, LA ADMINISTRACIÓN GENERAL DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DEL PAÍS VASCO Y LA ASOCIACIÓN DE MUNICIPIOS VASCOS (EUEDEL) SOBRE LA DETECCIÓN DE SUPUESTOS DE VULNERABILIDAD CON OCASIÓN DEL LANZAMIENTO DE VIVIENDA FAMILIAR PARA POSIBILITAR LA ADOPCIÓN DE MEDIDAS DE CARÁCTER SOCIAL DE 27 DE FEBRERO DE 2019**

### **BEGOÑA LANDALUCE**

Durangoko Egikaritze Zerbitzuko zuzendaria

*Directora del Servicio de Ejecución de Durango*

## **I. CONCEPTOS BÁSICOS**

Como punto de partida, es conveniente resaltar una serie de conceptos esenciales, que son la base para poder desarrollar esta ponencia, como son la vulnerabilidad, vivienda habitual, Código de buenas prácticas y Eudel.

### **A) VULNERABILIDAD**

Es uno de los conceptos básicos desarrollado por la ONU. Esta circunstancia o situación, en la que nos podemos encontrar todas las personas, es una de las que más dificulta el reconocimiento y desarrollo de nuestros derechos fundamentales.

Según la ONU, el concepto de **vulnerabilidad** se aplica a aquellos sectores o grupos de la población que, por su condición, edad, sexo, estado civil, origen étnico u otras circunstancias económicas o sociales en las que se encuentran, se hallan en una situación de riesgo que les impide incorporarse al desarrollo y así acceder a las condiciones de bienestar.

Se distinguen distintos tipos de vulnerabilidad:

- a) La Vulnerabilidad primaria o endógena.
- b) La Vulnerabilidad exógena: típica o socioeconómica.
- c) La Vulnerabilidad jurídica.

En el ámbito que nos ocupa, la **Ley 1/2013, de 14 de mayo**, en su art. 1 establecía lo que se considera supuestos de especial vulnerabilidad.

## B) VIVIENDA

Conforme a la ley de arrendamientos urbanos a efectos de arrendamiento se considera vivienda aquella edificación habitable cuyo destino primordial es satisfacer la necesidad permanente de vivienda.

“Artículo 2. Arrendamiento de vivienda.

1. Se considera arrendamiento de vivienda aquel arrendamiento que recaer sobre una edificación habitable cuyo destino primordial sea satisfacer la necesidad permanente de vivienda del arrendatario.

2. Las normas reguladoras del arrendamiento de vivienda se aplicarán también al mobiliario, los trasteros, las plazas de garaje y cualesquiera otras dependencias, espacios arrendados o servicios cedidos como accesorios de la finca por el mismo arrendador”.

## C) EL CÓDIGO DE BUENAS PRACTICAS

Establecido en el Real Decreto-ley 6/2012. Su objeto fue establecer medidas conducentes a procurar la **reestructuración de la deuda hipotecaria de quienes padecen extraordinarias dificultades** para atender su pago, así como **mecanismos de flexibilización de los procedimientos de ejecución hipotecaria**.

## D) EUDEL

Es una asociación constituida por los Entes locales del País Vasco que voluntariamente lo decidan, con personalidad jurídica plena y pública para el desarrollo de las funciones que le son inherentes, con plena capacidad para suscribir convenios y contraer compromisos u obligaciones.

## II. ANTECEDENTES Y REALIDAD SOCIAL EN LA QUE SE ENMARCA EL CONVENIO DE 2013 Y POSTERIORMENTE EL DE 2019

### A) REALIDAD ECONÓMICO-SOCIAL Y FINANCIERA QUE PRECEDE Y FUNDAMENTA EL NACIMIENTO Y DESARROLLO DEL CONVENIO

El origen factico del actual Convenio de Colaboración entre el CGPJ, la Administración General de la Comunidad Autónoma Vasca y Eudel se encuentra, entre otras causas, en la situación de **crisis económica y financiera** (también denominada **DEPRESIÓN**

**ECONÓMICA**) de nuestro país, así como del resto de los países de nuestro entorno, que remonta sus orígenes a 2008 y que se fue agravando a lo largo de la década siguiente.

A nivel mundial, esta crisis se enmarcó en la situación de **GRAN RECESIÓN ECONÓMICA**, que afectó en gran medida a los países desarrollados y que para nuestra economía supuso:

- a) El **FINAL DE LA BURBUJA INMOBILIARIA**.
- b) La **CRISIS ECONOMICA Y BANCARIA**.
- c) El **GRAN AUMENTO DEL DESEMPLEO EN ESPAÑA Y CONSIGUIENTE ENDEUDAMIENTO DE LOS CIUDADANOS Y FAMILIAS**.

Esta situación económica, financiera y social supuso:

- a) La pérdida de la productividad y competitividad de nuestras empresas, que en muchas ocasiones llevó a su cierre o reestructuración con reducción de personal.
- b) El incremento del paro en la población.
- c) La disminución del crédito a familias y pequeñas empresas (casi el 80% de nuestra economía) por parte de las entidades crediticias.
- d) La pérdida de capacidad económica de las mismas.
- e) En muchas ocasiones, las personas y familias han pasado a situación de GRAVE VULNERABILIDAD, en la que muchos ciudadanos se han encontrado inmersos en procedimientos de ejecución que en muchas ocasiones terminan en la **SUBASTA y ADJUDICACIÓN DE SUS VIVIENDAS** y negocios.
- f) Un elevado déficit público de las Administraciones (en especial las autonómicas y locales).
- g) Y en general a una situación de alta dependencia económica.

## B) EVOLUCIÓN DE LAS PRINCIPALES MEDIDAS ADOPTADAS PARA LA SOLUCIÓN DE DICHA CRISIS, EN RELACIÓN CON LAS FAMILIAS Y SU SITUACIÓN DE VULNERABILIDAD

Toda esta situación socioeconómica ha exigido de los poderes públicos que adopten medidas de **política económica y financiera generales**, así como **normas jurídicas** que las sustenten para tratar de solventar la situación macroeconómica. Ejemplo de esto han sido los Planes de choque contra la crisis, (el PLAN E...), los avales para la banca, la reforma laboral, la congelación de pensiones, la reducción del salario de los empleados públicos.

Pero estas medidas de política macroeconómica necesitaban, además, **COMPLETARSE** con otras que permitiesen **extender** a los **ciudadanos de a pie** los efectos de estas soluciones, para así mitigar su situación, en muchas ocasiones, claramente vulnerable.

Destacan entre estas medidas:

1. El **Real Decreto-ley 8/2011, de 1 de julio**.
2. El **Real Decreto-ley 6/2012, de 9 de marzo**, de medidas urgentes de protección de deudores hipotecarios, que aprobó el **Código de Buenas Prácticas**.
3. El **Real Decreto-ley 27/2012, de 16 de noviembre**, de medidas urgentes para reforzar la protección de **deudores hipotecarios**.
4. La **Prevención 1/2012 de la Presidencia del TSJ del País Vasco, de 3 de diciembre de 2012**.
5. La **Ley 1/2013, de 14 de mayo**.
6. El **Servicio de Mediación Hipotecaria**, creado por el Gobierno Vasco.
7. La **Orden de 15 de octubre de 2012, del Consejero de Vivienda, Obras Públicas y Transportes**.
8. El **Convenio de Colaboración entre el CGPJ, Gobierno Vasco y Eudel** sobre detección de supuestos de **vulnerabilidad** con ocasión del **lanzamiento de vivienda familiar** para posibilitar la adopción de medidas de carácter social de **18 de junio 2013. Actualmente novado por el Convenio de 27 de febrero de 2019**.
9. La **ADHESIÓN al anterior Convenio de 18 de junio de 2013 por parte de la Diputación Foral de Bizkaia**.
10. La **Ley 5/2018, de 11 de junio**, de modificación de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil, en relación con la ocupación ilegal de viviendas.

### **El Real Decreto-ley 8/2011, de 1 de julio**

Este real decreto-ley:

- a) elevó el nivel de inembargabilidad en el caso de deudores que hubieran perdido su vivienda habitual hasta el **150% del SMI**;
- b) aumentó del 50% al **60% del valor de tasación** el límite mínimo para la adjudicación del inmueble;
- c) redujo al **20% del depósito** exigido para tomar parte en la subasta.

### **El Código de Buenas Prácticas**

Tuvo su origen en el **Real Decreto-ley 6/2012, de 9 de marzo**, de medidas urgentes de protección de deudores hipotecarios, aprobó el **Código de Buenas Prácticas**.

Ha sido objeto de sucesivas modificaciones.

Actualmente está regulado en el **Real Decreto-ley 19/2022**, completado por la **Resolución de 23 de noviembre de 2022**, de la Secretaría de Estado Economía y Apoyo a la Empresa.

Estos reales decretos-leyes han pretendido aliviar o reducir los efectos que la subida de los tipos de intereses está provocando en los préstamos hipotecarios sobre vivienda habitual.

El Objeto inicial del Código de Buenas prácticas fue establecer medidas conducentes a procurar la **reestructuración de la deuda hipotecaria de quienes padecen extraordinarias dificultades** para atender su pago, así como **mecanismos de flexibilización de los procedimientos de ejecución hipotecaria** (art. 1 RDL 6/2012).

Los objetivos del actual Código de buenas Prácticas son:

- a) El objetivo GENERAL: adopta **mecanismos que permitan a los hogares y deudores hipotecarios hacer frente a la escalada de los tipos de interés** provocada por la creciente inflación provocada por la guerra de Ucrania.
- b) Que se concreta en tres objetivos:
  1. Aliviar la carga hipotecaria de los hogares en riesgo de vulnerabilidad.
  2. Reestructurar la deuda de estos.
  3. Establecer medidas que refuercen el mercado hipotecario, aumentando la transparencia y competitividad.

El **Real Decreto-ley 27/2012, de 16 de noviembre**, cuyo objeto era prever medidas urgentes para reforzar la protección de **deudores hipotecario**.

- a) **Principal medida:** suspensión inmediata por 2 años de los desahucios de viviendas habituales que comporten un **lanzamiento de familias que se encuentren en riesgo de exclusión**.
- b) La medida se aplicaba a las ejecuciones hipotecarias en curso en los que se había adjudicado la vivienda habitual al acreedor o a persona que actúe por su cuenta, SIN que se haya ejecutado el lanzamiento.

### **La Prevención 1/2012 de la Presidencia del TSJ del País Vasco, de 3 de diciembre de 2012**

Su antecedente fue el **informe favorable de la Sala de Gobierno del TSJ del País Vasco de 3 de diciembre 2012**, sobre el **Protocolo** que unificaba los criterios aprobados por la **Junta de Jueces de Bilbao** de 21 de noviembre 2012. Este informe calificaba el Protocolo como buena práctica.

El protocolo promovía **uniformizar la actuación procesal** en aquellos procedimientos

**HIPOTECARIOS** que tenían en curso una **medida de suspensión de lanzamiento** dispuesta en el Real Decreto-ley 27/2012, de 15 de diciembre, para reforzar la protección de los deudores hipotecarios.

La Sala de Gobierno del TSJPV **dirigió una propuesta a la Presidencia del TSJ** para que adoptara una **Prevención General** que mejorara el funcionamiento de los órganos judiciales de 1ª Instancia del País Vasco en esta materia.

Se acordó **difundir y promover el contenido de dicho protocolo, como BUENA PRÁCTICA**, dotando de seguridad jurídica a las actuaciones.

En resumen, **las actuaciones de la Buena Práctica consistían en:**

- a) La **dación de cuenta** por el Secretario Judicial (hoy Letrado/a AJ) de las **ejecuciones de vivienda habitual** en las que el deudor hipotecario **NO estaba personado** y el **lanzamiento ya está señalado**.
- b) La posibilidad de que el Juez ACORDASE la suspensión de la diligencia de lanzamiento y la citación al deudor a una **comparecencia en el plazo de 10 días ante el Juzgado**.
- c) En la **comparecencia** se informaba al Deudor hipotecario de:
  1. que si quería solicitar la **suspensión de lanzamiento**, debía acreditar los **requisitos del RDL 2012**;
  2. que podía **personarse en el procedimiento** asistido de letrado y representado de Procurador o **solicitar asistencia jurídica gratuita** (en este segundo caso se le informa el modo).
- d) Si el ejecutado formulaba solicitud de asistencia jurídica gratuita, **el Juez resolvía sobre la suspensión del curso del procedimiento** hasta que recaía resolución sobre el reconocimiento.
- e) Presentada solicitud de suspensión del lanzamiento por el ejecutado o por su representación se daba traslado al **ejecutante por 5 días** para hacer **alegaciones**.
- f) El Juez **resolvía por AUTO** recurrible en reposición.

**La Ley 1/2013 de 14 de mayo** que estableció:

- a) medidas para **reforzar la protección** a los deudores hipotecarios, la reestructuración de deudas y **alquiler social**;
- b) la **suspensión inmediata y por plazo de 2 años** de los desahucios de los deudores que estén en una situación de especial vulnerabilidad;

- c) y sus posteriores reformas con ampliaciones de plazos de suspensión.

## **El Servicio de Mediación Hipotecaria, creado por el Gobierno Vasco**

### **La Orden de 15 de octubre de 2012, del Consejero de Vivienda, Obras Públicas y Transportes, que:**

- a) Regula:
  - 1. el registro de solicitantes de vivienda;
  - 2. los procedimientos para la adjudicación de viviendas de protección oficial y alojamientos dotacionales de régimen autonómico.
- b) Y contempla la **situación de las personas que han perdido la vivienda**.

**El Convenio de Colaboración entre el CGPJ, Gobierno Vasco y Eudel de 18 de junio de 2013** sobre detección de supuestos de vulnerabilidad con ocasión del lanzamiento de **vivienda familiar** para posibilitar la adopción de medidas de carácter social (para procedimientos hipotecarios y desahucios de arrendamiento de vivienda por falta de pago).

### **La ADHESIÓN al anterior Convenio de 18 de junio de 2013 por parte de la Diputación Foral de Bizkaia**

La **DFB** se comprometió a **poner a disposición** del Convenio **viviendas propiedad de la SOCIEDAD PÚBLICA FORAL AZPIEGITURAK S.A.U.** dentro del Plan Foral de Vivienda.

La **Ley 5/2018, de 11 de junio**, de modificación de la Ley 1/2000 de 7 de enero, en relación con la ocupación ilegal de viviendas.

- a) Esta ley ha incluido un **nuevo procedimiento de desalojo** para aquellas personas **que ocupen una vivienda sin título** que les legitime.
- a) En este procedimiento se estableció el deber de trasladar a los servicios públicos competentes en materia de política social, siempre que se haya otorgado el consentimiento de las personas interesadas, por si procede su actuación, la comunicación de estos procedimientos, y así dar una rápida respuesta de los poderes públicos cuando se detecten situaciones de especial vulnerabilidad.

- C) ESPECIAL MENCIÓN AL CONVENIO DE COLABORACIÓN ENTRE EL CGPJ, GOBIERNO VASCO Y EUDEL SOBRE DETECCIÓN DE SUPUESTOS DE VULNERABILIDAD CON OCASIÓN DEL LANZAMIENTO DE VIVIENDA FAMILIAR PARA POSIBILITAR LA ADOPCIÓN DE MEDIDAS DE CARÁCTER SOCIAL DE 18 DE JUNIO 2013

De entre las medidas anteriores, en la C.A. vasca y en el ámbito jurisdiccional, junto con la Prevención 1/2012 de la Sala de Gobierno del TSJ, destaca el **Convenio de Colaboración entre el CGPJ, Gobierno Vasco y Eudel** sobre detección de supuestos de **vulnerabilidad** con ocasión del **lanzamiento de vivienda familiar** para posibilitar la adopción de medidas de carácter social de **18 de junio 2013**.

**Este Convenio se previó con duración INDEFINIDA. Actualmente novado por el Convenio de 27 de febrero de 2019.**

**SU OBJETO** fue establecer un **PROTOCOLO de ACTUACIÓN** que permitiese actuar de **manera conjunta y coordinada** a 3 instituciones (CGPJ, Gobierno Vasco y Eudel) cuando se observase una situación de **especial vulnerabilidad** con motivo de un **desahucio**, en el curso de **procedimientos de ejecución hipotecaria** o de desahucio **por falta de pago de rentas**, o en el desarrollo de una actuación por la Administración de Justicia y dar así una **RESPUESTA SENSIBLE y ADECUADA a las personas dentro del MARCO de la NORMATIVA VIGENTE**.

Su **fundamento**, por tanto, se incardinó en la necesidad de abordar de forma **conjunta y coordinada** medidas que dieran respuesta real a las **situaciones de VULNERABILIDAD** que pudieran **detectarse** en el curso de actuaciones judiciales.

El Protocolo **se centró en DOS procedimientos judiciales en que se podían dar situaciones de actuación conjunta** de las Administraciones, estableciendo para cada uno de ellos unos momentos y modos de actuación. Los procedimientos eran:

**Procedimiento de EJECUCION HIPOTECARIA sobre VIVIENDA HABITUAL.**  
**Procedimiento de DESAHUCIO de vivienda habitual por FALTA de PAGO.**

1. ACTUACIONES EN LOS PROCEDIMIENTOS DE EJECUCIÓN HIPOTECARIA SOBRE VIVIENDA HABITUAL

**Momentos** en que se previó la posible actuación del Juez que conocía el asunto:

- a) Cuando se detectaba que en el **REQUERIMIENTO DE PAGO anterior a la admisión a la demanda NO** se había **informado al deudor hipotecario** de manera clara y veraz del contenido y posibilidades previsto en el **CÓDIGO DE BUENAS PRÁCTICAS BANCARIAS**.



- b) Cuando durante la **sustanciación** del procedimiento de ejecución hipotecaria se detectaba la posible **situación de vulnerabilidad** que pueda incardinarse en los supuestos previstos en el RD Ley 6/2012 o de la Ley 1/2013.
- c) En el **LANZAMIENTO**: si en el desarrollo del lanzamiento se constataba una **eventual situación de especial vulnerabilidad o desvalimiento**.

### Actuaciones por momentos:

Supuesto a) (no información de contenido y posibilidades del Código de Buenas Prácticas Bancarias) se adoptaban las medidas oportunas para que:

- 1. se **remitiese** al **deudor** una **nota comprensiva de los elementos esenciales** incluidos en el Código de Buenas Prácticas, es decir, se le INFORMASE con claridad y precisión de sus posibilidades de actuación;
- 2. y pudiese hacer **alegaciones** sobre estos puntos y así **poder acceder a las medidas** que preveía el RD Ley 6/2012.

Supuesto b) **detección** de posible **vulnerabilidad** durante el **curso del procedimiento**:

- 1. se daba **traslado** a los **servicios sociales** del **Ayuntamiento** para que el Ayuntamiento pudiese realizar las gestiones necesarias para analizar la situación y su problemática y si consideraba que era procedente adoptar las medidas encaminadas para asegurar la actuación de los servicios sociales y de vivienda;
- 2. LÍMITE: estricto respeto de la protección de datos de carácter personal.

Supuesto c) **LANZAMIENTO. Actuaciones**:

- 1. En el órgano jurisdiccional:
  - Se daba cuenta al Juez que conocía el asunto.
  - El Juez resolvía si procedía **decretar la suspensión** por el plazo **imprescindible**, para que los servicios sociales advertidos al efecto pudieran hacer la **valoración provisional** de las circunstancias y acometer la actuación procedente
  - Se comunicaba a los servicios sociales (oficio).
- 2. Recibida la comunicación por el departamento administrativo correspondiente, este adoptaba la DECISIÓN que procedía:
  - Formular propuesta de intervención (pudiendo dar traslado a la Viceconsejería de Vivienda y/o a la Dirección de Servicios Sociales).
  - Declinar la propuesta por no concurrir las circunstancias para la actuación de los Servicios Sociales.
- 3. Comunicación al órgano Judicial.

#### 4. Actuación del órgano judicial.

En la medida de lo posible, se trata de adecuar la tramitación para garantizar la tutela y efectividad de los intereses legítimos de ambas partes, con el límite del estricto cumplimiento de la normativa procesal

## 2. ACTUACIONES EN EL PROCEDIMIENTO DE DESAHUCIO DE VIVIENDA HABITUAL POR FALTA DE PAGO DE LA RENTA

### Momentos de actuación

- a) A la Admisión de la demanda de desahucio, a la hora de notificar la admisión y citar a juicio.
- b) Cuando durante la tramitación del procedimiento se detectaba una situación de especial vulnerabilidad o desvalimiento.
- c) En el lanzamiento si se detectaba una situación de eventual situación de especial vulnerabilidad o desvalimiento.

### Actuaciones

En el supuesto a) **admisión notificación y citación**:

Con la copia de la demanda y la cédula de citación se acompañaba un **FOLLETO INFORMATIVO de los servicios y programas de asistencia social y de vivienda** de la Administración Autonómica o de la Local.

En el supuesto b) durante la tramitación del procedimiento se detecta una situación de especial vulnerabilidad o desvalimiento:

**Se acordaba dar traslado (oficio)** a los Servicios sociales del Ayuntamiento.

Fin: para que pudieran hacer las gestiones necesarias y analizar la problemática y si procedía adoptar las medidas propias de los servicios sociales municipales o autonómicos.

En el supuesto c) **lanzamiento** y posible existencia de vulnerabilidad:

Se daba cuenta al Juez que conoce al asunto.

El Juez resolvía si procedía dar inmediata cuenta a los servicios sociales municipales para que hicieran la valoración provisional por si procedía acometer la actuación procedente.

## COMPROMISOS ASUMIDOS EN EL CONVENIO

Como consecuencia de este convenio, se asumieron una serie de compromisos por parte de las 3 instituciones. Por ejemplo, por parte del CGPJ elaborar y poner a disposición de los Juzgados **folletos informativos y formularios normalizados**, así como aportar la información existente sobre la organización, funcionamiento y competencias de los servicios sociales, o por parte del Gobierno Vasco y de Eudel de facilitar información sobre las estructuras, redes organización, funcionamiento y recursos de los servicios sociales, así como de los programas de asistencia social.

## APLICABILIDAD DEL CONVENIO DE 2013 en el Partido Judicial de Durango

En nuestro caso, en el **Partido Judicial de Durango**, este convenio **tuvo escasa aplicación** sobre todo en el ámbito de los **procedimientos verbales de desahucio**, dado que:

- a) no existía **NORMATIVA PROCESAL DE APOYO** sobre todo en procedimientos de desahucio por falta de pago;
- b) no se disponía los formularios normalizados;
- c) no se disponía de la información organizada de los distintos servicios;
- d) y no había una actuación coordinada con los distintos servicios sociales.

De hecho, no se empezó a aplicar hasta finales de 2017 principios de 2018, pero a petición de los abogados que actuaban en los procedimientos.

Por el contrario, para los procedimientos **hipotecarios**, al tener ya “**La Prevención 1/2012 de la Presidencia del TSJ del País Vasco de 3 de diciembre de 2012**” como **BUENA PRÁCTICA**, en cuanto a las actuaciones de suspensión de los procedimientos hipotecarios en curso conforme al RDL 27/2012, de 15 de diciembre, **se incorporó a la actuación de nuestros Juzgados en dichos procedimientos y se dio lugar a que en el año 2013** se revisaran todos los procedimientos hipotecarios en curso. Poco a poco, según se fue conociendo el Convenio de 2013, se incorporó, sobre todo, en cuanto a la comunicación a los servicios sociales y actuación coordinada.

Por tanto, se puede concluir que el primer convenio de colaboración fue de aplicado de distinta manera según el tipo de procedimiento, siendo prácticamente nulo en los primeros años para los procedimientos de desahucio por falta de pago y transcurso de plazo, ya que el inicio de su aplicación se traslada a finales de 2017, y a instancia de los Abogados. Por el contrario, para los procedimientos hipotecarios, inicialmente se aplicó limitadamente y en coordinación con la Prevención 1/2012 del TSJ País Vasco, ampliándose en los años sucesivos su aplicación.

### III. ACTUAL CONVENIO DE COLABORACIÓN ENTRE CGPJ, GOBIERNO VASCO Y EUDEL SOBRE LA DETECCIÓN DE SUPUESTOS DE VULNERABILIDAD CON OCASIÓN DE LANZAMIENTO DE VIVIENDA FAMILIAR PARA POSIBILITAR LA ADOPCIÓN DE MEDIDAS DE CARÁCTER SOCIAL DE 27 DE FEBRERO DE 2019

Es una **NOVACIÓN del convenio de fecha 18/06/2013**, por lo que quedó sin efecto el anterior a partir de la firma del presente convenio.

Tiene una **VIGENCIA TEMPORAL LIMITADA de 4 años**. El propio convenio prevé su posibilidad de **PRÓRROGA** por **anualidades** mediante acuerdo expreso.

Estas prórrogas tienen una limitación de hasta 4 años adicionales. En este punto se diferencia del anterior convenio que preveía su duración como indefinida.

El motivo de esta LIMITACIÓN TEMPORAL vino determinada de las condiciones concretas en que se celebró este convenio, como por la propia vigencia **temporal de la medida de suspensión de los lanzamientos en la Ley 1/2013, de 14 de mayo**.

El **FUNDAMENTO** de este nuevo Convenio se encuentra:

- a) En la **realidad económico-social** existente en el momento de su aprobación:
  1. La **crisis económica y financiera** que vive nuestro país desde 2008, que se ha ido agudizando y que ha afectado a grandes áreas del sector económico, financiero y consecuentemente del ámbito social, se ha visto agravada por la situación mundial generada por **el COVID-19**.
  2. El cambio de las **estructuras familiares** ha generado situaciones de **ESPECIAL VULNERABILIDAD a determinados grupos de personas**, muchas de las cuales se han visto avocadas a procedimientos judiciales en los que se ven en riesgo de perder su VIVIENDA HABITUAL.
- b) En la conveniencia de la **detección** de los supuestos de vulnerabilidad y su **comunicación** a los servicios sociales para su valoración y por tanto proceder a la ayuda o servicio social, se haga **lo antes posible**.  
Con ello, se trata de **garantizar los derechos** tanto de los **deudores/demandados** como de los acreedores hipotecarios y las personas arrendadoras
- c) En la **obligación legal de los tribunales** de **comunicar** estas situaciones de posible vulnerabilidad a los servicios públicos competentes.  
La **Ley 5/2018, de 11 de junio**, recoge la obligación de comunicar a los servicios públicos competente la existencia de procedimientos en los que una resolución señale el lanzamiento de una **vivienda** de quienes la ocupen. **Límite y garantía: el consentimiento** de la parte interesada afectada para que se realice dicha comunicación.

- d) En la **necesidad de un REGISTRO INFORMÁTICO** para:
1. Facilitar la comunicación entre instituciones.
  2. Facilitar el estudio estadístico de las actuaciones realizadas para que la gestión de los expedientes sea ágil, eficaz y eficiente.
  3. Que pueda desarrollarse una planificación desde el punto de vista social adecuada a las necesidades detectadas.
- e) En la **Normativa relativa a protección de datos**. Las partes del convenio **están sujetas a la legalidad vigente** (sustantiva y procesal) y en concreto en **relación con la confidencialidad de la información** y resultados:
1. **Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y Garantía de los Derechos Digitales.**
  2. **Reglamento UE 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo de 27 de abril de 2016**, relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de los datos personales y libre circulación de estos datos.
- f) En la **Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno**.

## EL OBJETO DEL CONVENIO

El convenio trata de establecer un **itinerario lo más rápido, eficaz y eficiente** para poder dar **una solución** a las personas afectadas por un **procedimiento judicial** que tenga consecuencia el **lanzamiento de la vivienda donde residen**.

Así establece un **PROTOCOLO de ACTUACIÓN en TODOS** los **procedimientos** en los que la correspondiente **resolución judicial** señale el **LANZAMIENTO de una VIVIENDA** de quienes ocupen, sea cual sea la causa por la que se encuentren en dicha situación, cuando se detecten situaciones de especial vulnerabilidad (cláusula primera).

Esto ha supuesto una **ampliación de los procedimientos** a los que se les aplicaba el protocolo de 2013 (antes desahucios derivados de una ejecución hipotecaria, o de un juicio verbal de desahucio por falta de pago de rentas). Ahora se aplica a todos los que se pueda producir un desahucio de vivienda físicas de personas con situación de posible vulnerabilidad: por ejemplo, los supuestos de lanzamiento derivados de la Ley 5/2018, de 11 de junio.

Se entiende por **especial vulnerabilidad** los supuestos recogidos en la Ley 1/2013, de 14 de mayo, más los que en un futuro se entienda por la normativa que regulen esta materia.

## PROTOCOLO DE ACTUACIÓN ante los posibles desahucios (cláusula segunda)

**Novedad:** el actual convenio **UNIFICA el protocolo** de actuación ante situaciones de desahucio, independientemente del procedimiento judicial del que deriven. Con ello se facilita y agiliza la actuación.

El anterior convenio preveía dos protocolos de actuación: uno para los procedimientos hipotecarios y otro para los desahucios por falta de pago.

### Pasos a seguir conforme al Convenio, cuando se detecta una situación:

1. Cuando el **órgano judicial** que conoce el asunto que pueda suponer el lanzamiento de las personas afectadas de la vivienda que ocupen **aprecia** que las mismas pueden encontrarse en situación de especial vulnerabilidad:
  - a) **Facilitará información relativa a los servicios y prestaciones de servicios sociales**, sean de la Administración Autonómica, foral o local, conforme a lo previsto en el art. 150.4 de la LEC.
  - b) **Dará traslado a los servicios sociales del Ayuntamiento**, al **objeto** de que se examine la situación de dichas personas por la Administración y adopte las medidas oportunas.
  - c) **Límites:** respeto a las normas de procedimiento y las de protección de datos de carácter temporal.
2. Examinada la situación, el **órgano municipal** competente **adoptará la decisión** que proceda, que puede consistir en:
  - a) **Formular propuesta de intervención** por parte de sus servicios sociales, pudiendo dar traslado a través de la persona que represente a la institución a la Viceconsejería de Vivienda del Gobierno Vasco, si concurren los requisitos de acceso a las viviendas de protección pública y asimiladas.
  - b) La tramitación de alguna **ayuda o prestación social**
  - c) La **derivación a otro servicio social**
  - d) **Declinar** la propuesta de intervención por considerar:
    - que de las circunstancias concurrentes no se puede concluir que se trate de una situación que entra dentro de su marco de actuación;
    - que ya ha sido respondida con los medios de los que se disponen.
3. La decisión adoptada se **comunica al órgano judicial**.

**Los firmantes recogieron una serie de compromisos, entre los que voy a incorporar los compromisos asumidos por el CGPJ y breve mención de los restantes integrantes del convenio.**

## I. Compromisos del CGPJ

1. Elaborar un **formulario** mediante el cual se **recaba el consentimiento** de las personas afectadas para trasladar su expediente a los servicios sociales.
2. Adoptar las medidas para que se facilite la **información** sobre los **servicios y programas de carácter social** existentes entre las personas afectadas.
3. Organizar actividades **formativas, informativas y de divulgación** del **objeto, contenido y finalidad** del Convenio.
4. Fomentar la **colaboración y participación de los Colegios de Abogados y Procuradores**.
5. Colaborar con la Administración General de la CAPV en la confección de un **registro informático** que permita la comunicación entre instituciones y el estudio estadístico de las actuaciones realizadas.
6. Facilitar la **identificación** de las personas interlocutoras de su organización para la gestión ágil, eficaz y eficiente de los expedientes afectados.

## II. Compromisos de la Administración General de la CAPV

1. **Facilitar al CGPJ y a los Juzgados** del Territorio la información disponible sobre sus estructuras, redes, organización y funcionamiento y recursos de los servicios sociales y programas de asistencia social, mediante al acceso a una **GUÍA ON LINE** que recoja dicha información a través del Departamento de Empleo y Políticas Sociales.
2. **Facilitar la identificación de las personas interlocutoras de su organización** para la gestión ágil, eficaz y eficiente de los expedientes a través del Departamento de Medio Ambiente, Planificación Territorial y Vivienda.
3. **Proporcionar una vivienda de protección pública o asimilada** en el caso que así se solicite por el Ayuntamiento afectado, si se cumplen los siguientes requisitos:
  - a) la unidad convivencial cumpla los requisitos de acceso a dichas viviendas;
  - b) y figure inscrita en el Registro de Solicitantes de Vivienda
4. **Confeccionar un registro informático** que permita la comunicación entre instituciones y el estudio estadístico de las actuaciones realizadas a través del Departamento de Medio Ambiente, Planificación Territorial y Vivienda.
5. **Fomentar** en el ámbito de sus competencias la colaboración y participación de los **Colegios de Abogados y Procuradores** y su implicación en la consecución de objetivos y finalidades del Convenio.
6. **Organizar**, en el ámbito de sus competencias, actividades formativas, informativas y de divulgación del Convenio.

### III. Compromisos de Eudel

1. Promover el conocimiento del Convenio entre sus asociados, para promover su colaboración en la ejecución de los compromisos.
2. Facilitar al CGPJ y a los Juzgados de su territorio toda la información de que disponga sobre la estructura, redes, organización y funcionamiento y recursos de los servicios sociales y programas de asistencia social de los Ayuntamientos.
3. Procurar que sus asociados den **respuesta rápida** a las solicitudes de información remitidas por el **Juzgado**.
4. **Promover la colaboración** de sus asociados con el **Departamento de Medio Ambiente, Planificación Territorial y Vivienda** de la Administración General de la CAPV:
  - en la **búsqueda de una vivienda adecuada**, si procede su adjudicación;
  - y **en la disposición de sus propias viviendas**.

Para comprobar, vigilar y controlar la aplicación y ejecución del Convenio se constituyó una **Comisión de seguimiento del Convenio, de composición mixta**, con reuniones periódicas.

También prevé la posibilidad de Resolución del convenio por causas tasadas.

### APLICABILIDAD DEL CONVENIO DE COLABORACIÓN DE 2019 EN PARTIDO JUDICIAL DE DURANGO

**A diferencia del anterior Convenio**, este es de **aplicación GENERALIZADA, estandarizada y con gran coordinación con los distintos servicios sociales**.

Motivos:

- a) Existe una experiencia limitada al ámbito de los procedimientos hipotecarios que ha funcionado (con el anterior convenio).
- b) La **legislación procesal** ya prevé un **iter de actuación** que facilita su cumplimiento en los distintos procedimientos. Especialmente vienen recogidos en la Ley de Enjuiciamiento Civil, con las distintas modificaciones que ha realizado tanto en el procedimiento hipotecario, juicio verbal de desahucio, en el procedimiento de desalojo en aquellas situaciones de ocupas.  
Este iter actuacional lo hemos ampliado al resto de procedimientos en los que se puede plantear un desalojo, tanto en el **ámbito civil** (ejecuciones de familia en la que uno de los miembros ha de abandonar el domicilio hasta ese momento conyugal, en los precarios...) como en el **ámbito penal** en el que se acuerda el desalojo de viviendas ilegalmente usurpadas...
- c) Se han creado modelos y plantillas uniformes de actuación en los procedimientos.



- d) Se han intercambiado datos, documentos sobre dichas instituciones: direcciones, teléfonos, horarios..., que permiten informar de modo global a las personas.
- e) Se ha dado formación en la materia a las personas implicadas.
- f) Hay una **actuación coordinada** entre las distintas instituciones implicadas, de tal manera que desde el mismo Juzgado ya se conocen que instituciones locales son las encargadas de examinar la situación fáctica y las posibilidades de alojamiento o medidas alternativas para las personas en especial situación de vulnerabilidad, y desde el primer momento informamos a las personas afectadas (primera actuación) de cuales son servicios, con su dirección. (En las cédulas de emplazamiento, en los requerimientos acompañamos hoja normalizada de cuales son y sus direcciones).
- Asimismo, comunicamos a estas instituciones la existencia de los procedimientos, sin dar la identidad de los afectados, por tema de protección de datos. Pero cuando las personas afectadas acuden a dichos servicios, los mismos ya conocen de la existencia del procedimiento y se agilizan sus trámites de actuación, incluido su petición al juzgado de **suspensión del procedimiento** hasta que se examina la situación de las personas (vulnerables) y la adopción de sus medidas.
- Los periodos de **suspensión oscilan entre 1 mes y 3 meses**. Tiempos que permiten buscar una solución habitacional, pero no perjudican los legítimos derechos de los propietarios, arrendatarios de viviendas (en los que, en muchas ocasiones, dicha renta permite su subsistencia).

***En conclusión, en la actualidad, el Convenio de Colaboración de 2019 es de APLICACIÓN GENERALIZADA y COORDINADA con las distintas instituciones que están adheridas al Convenio, permitiendo dar una RESPUESTA ÁGIL, COMPLETA Y GARENTE a las personas en especial situación de vulnerabilidad, garantizando a su vez la tutela judicial efectiva de los demandantes (en muchas ocasiones también personas físicas en situación cercana a la vulnerabilidad), en todo tipo de procedimientos en los que se puede dar lugar a un desahucio***

#### **IV. EVOLUCIÓN DE LOS PROCEDIMIENTOS HIPOTECARIOS, ARRENDATICIOS POR FALTA DE PAGO, PROCEDIMIENTOS DE DESALOJO DE PERSONAS QUE OCUPAN VIVIENDAS HABITUALES SIN TÍTULO, CONFORME LAS ESTADÍSTICAS JUDICIALES Y SEÑALADAS EN LA MEMORIA DEL TSJ DEL PAÍS VASCO DE 2019**

**Aquí se recogen los indicadores estadísticos sobre la respuesta de la Administración de Justicia a situaciones de especial afección social referidos a vivienda habitual.** Estos datos vienen recogidos en las páginas 76-80 de la Memoria del TSJ del País Vasco de 2019 (año en que se novó el Convenio de 2013 entre CGPJ, Administración General del País Vasco y Eudel).

## JUZGADOS DE PRIMERA INSTANCIA E INSTRUCCIÓN EJECUCIONES HIPOTECARIAS PRESENTADAS

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
ARABA/ÁLAVA	292	221	238	181	137	144	145	141	120	66	37
BIZKAIA	663	594	586	609	469	439	361	412	323	219	137
GIPUZKOA	300	360	350	271	211	197	205	198	173	148	63
<b>TOTAL</b>	<b>1.255</b>	<b>1.175</b>	<b>1.174</b>	<b>1.061</b>	<b>817</b>	<b>780</b>	<b>711</b>	<b>751</b>	<b>616</b>	<b>433</b>	<b>237</b>

## SERVICIOS COMUNES DE ACTOS DE COMUNICACIÓN Y EJECUCIÓN LANZAMIENTOS RECIBIDOS

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
ARABA/ÁLAVA	252	421	580	521	384	459	486	413	501	410	375
BIZKAIA	752	1.161	1.260	1.612	1.187	1.223	1.173	1.004	1.027	1.058	1.152
GIPUZKOA	293	381	402	391	267	307	263	236	265	333	303
<b>TOTAL</b>	<b>1.297</b>	<b>1.963</b>	<b>2.242</b>	<b>2.524</b>	<b>1.838</b>	<b>1.989</b>	<b>1.922</b>	<b>1.653</b>	<b>1.793</b>	<b>1.801</b>	<b>1.830</b>

## SERVICIOS COMUNES DE ACTOS DE COMUNICACIÓN Y EJECUCIÓN LANZAMIENTOS CON CUMPLIMIENTO POSITIVO

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
ARABA/ÁLAVA	235	362	482	426	315	355	429	341	366	334	330
BIZKAIA	542	764	901	1.000	780	809	778	683	660	610	853
GIPUZKOA	225	281	318	301	201	238	208	187	204	259	223
<b>TOTAL</b>	<b>1.002</b>	<b>1.407</b>	<b>1.701</b>	<b>1.727</b>	<b>1.296</b>	<b>1.402</b>	<b>1.415*</b>	<b>1.211</b>	<b>1.230</b>	<b>1.203</b>	<b>1.406</b>

\*TOTAL 2016: 12.918 PONE EN VEZ DE 1.415

## JUZGADOS DE 1ª INSTANCIA LANZAMIENTOS PRACTICADOS

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
ARABA/ÁLAVA	243	232	278	225	256	258	228
BIZKAIA	660	603	634	548	729	703	670
GIPUZKOA	248	251	235	187	211	230	145
<b>TOTAL</b>	<b>1.151</b>	<b>1.086</b>	<b>1.147</b>	<b>960</b>	<b>1.196</b>	<b>1.191</b>	<b>1.043</b>

**JUZGADOS DE 1ª INSTANCIA**  
**LANZAMIENTOS PRACTICADOS COMO CONSECUENCIA**  
**DE PROCEDIMIENTOS DE EJECUCIÓN HIPOTECARIA**

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
ARABA/ÁLAVA	64	32	51	55	43	51	25
BIZKAIA	138	126	132	132	116	98	84
GIPUZKOA	71	73	85	69	90	86	56
<b>TOTAL</b>	<b>273</b>	<b>231</b>	<b>268</b>	<b>256</b>	<b>249</b>	<b>235</b>	<b>165</b>

**JUZGADOS DE 1ª INSTANCIA**  
**LANZAMIENTOS PRACTICADOS COMO CONSECUENCIA DE**  
**PROCEDIMIENTOS DERIVADOS DE LA LEY DE ARRENDAMIENTOS URBANOS**

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
ARABA/ÁLAVA	155	175	184	160	198	205	201
BIZKAIA	491	395	425	356	516	505	520
GIPUZKOA	167	156	139	116	120	137	85
<b>TOTAL</b>	<b>813</b>	<b>726</b>	<b>748</b>	<b>632</b>	<b>834</b>	<b>847</b>	<b>806</b>

**JUZGADOS DE 1ª INSTANCIA**  
**OTROS LANZAMIENTOS**

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
ARABA/ÁLAVA	24	25	43	10	15	2	2
BIZKAIA	31	82	77	60	97	100	66
GIPUZKOA	10	22	11	2	1	7	4
<b>TOTAL</b>	<b>65</b>	<b>129</b>	<b>131</b>	<b>72</b>	<b>113</b>	<b>109</b>	<b>72</b>

**JUZGADOS DE 1ª INSTANCIA Y DE 1ª INSTANCIA E INSTRUCCIÓN VERBALES**  
**POSESORIOS POR OCUPACIÓN ILEGAL DE VIVIENDAS 2018-2019**

	2018			2019		
	INGRESADOS	RESUELTOS	TRÁMITE	INGRESADOS	RESUELTOS	TRÁMITE
ARABA/ÁLAVA	3	1	2	33	27	8
BIZKAIA	18	6	12	53	50	15
GIPUZKOA	6	1	5	15	11	8
<b>TOTAL</b>	<b>27</b>	<b>8</b>	<b>19</b>	<b>101</b>	<b>88</b>	<b>31</b>

## V. CONCLUSIONES

### BREVE REFERENCIA A LA EXPERIENCIA VIVIDA EN EL PARTIDO JUDICIAL DE DURANGO DURANTE ESTOS DOS DECENIOS

#### a) APLICABILIDAD DEL CONVENIO DE 2013 en el Partido Judicial de Durango

En nuestro caso, en el **Partido Judicial de Durango**, este convenio **tuvo escasa aplicación** sobre todo en el ámbito de los **procedimientos verbales de desahucio**, dado que:

1. No existía **NORMATIVA PROCESAL DE APOYO**, sobre todo en procedimientos de desahucio por falta de pago.
2. No se disponía los formularios normalizados.
3. No se disponía la información organizada de los distintos servicios.
4. No había una actuación coordinada con los distintos servicios sociales.

De hecho, no se empezó a aplicar hasta finales de 2017 principios de 2018, pero a petición de los abogados que actuaban en los procedimientos, exclusivamente en 3 o 4 procedimientos en los que el demandado ha tenido concedida justicia gratuita y sus letrados nos lo solicitaron.

Por el contrario, para los procedimientos **hipotecarios**, al tener ya “**La Prevención 1/2012 de la Presidencia del TSJ del País Vasco de 3 de diciembre de 2012**” como **BUENA PRÁCTICA** (en cuanto a las actuaciones de suspensión de los procedimientos hipotecarios en curso conforme al RDL 27/2012, de 15 de diciembre), **se incorporó a la actuación de nuestros Juzgados en dichos procedimientos.**

**En el año 2013** se revisaron todos los procedimientos hipotecarios en curso y, poco a poco, según se fue conociendo el Convenio de 2013, se incorporó, sobre todo, el aspecto de comunicación a los servicios sociales y llevar una actuación coordinada.

Por tanto, se puede concluir que el primer convenio de colaboración fue de aplicado de distinta manera según el tipo de procedimiento, siendo prácticamente nulo en los primeros años para los procedimientos de desahucio por falta de pago y transcurso de plazo, ya que el inicio de su aplicación se traslada a finales de 2017, y a instancia de los Abogados. Por el contrario, para los procedimientos hipotecarios, inicialmente se aplicó limitadamente y en coordinación con la Prevención 1/2012 del TSJ País Vasco, ampliándose en los años sucesivos su aplicación.

## b) APLICABILIDAD DEL CONVENIO DE COLABORACIÓN DE 2019 EN PARTIDO JUDICIAL DE DURANGO

**A diferencia del anterior Convenio**, el de 2019 ha sido y es de aplicación GENERALIZADA, estandarizada y con gran coordinación con los distintos servicios sociales.

Motivos:

1. Existe una experiencia limitada al ámbito de los procedimientos hipotecarios que ha funcionado (con el anterior convenio).
2. La **legislación procesal** ya prevé un **iter de actuación**, que facilita su cumplimiento en los distintos procedimientos. Especialmente vienen recogidos en la Ley de Enjuiciamiento Civil, con las distintas modificaciones que ha realizado tanto en el procedimiento hipotecario, juicio verbal de desahucio, en el procedimiento de desalojo en aquellas situaciones de ocupas.
3. Este iter actuacional **lo hemos ampliado al resto de procedimientos** en los que se puede plantear un desalojo, tanto en el **ámbito civil** (ejecuciones de familia en la que uno de los miembros ha de abandonar el domicilio hasta ese momento conyugal, en los precarios...), como en el **ámbito penal**, en el que se acuerda el desalojo de viviendas ilegalmente usurpadas...
4. Se han creado modelos y plantillas uniformes de actuación en los procedimientos.
5. Se han intercambiado datos, documentos sobredichas instituciones: direcciones, teléfonos, horarios..., que permiten informar de modo global a las personas.
6. Se ha dado formación en la materia a las personas implicadas.
7. La ciudadanía lo conoce y pregunta por el mismo, lo que nos facilita su aplicabilidad y agilidad del sistema.
8. Hay una **actuación coordinada** entre las distintas instituciones implicadas, de tal manera que desde el mismo Juzgado ya se conocen que instituciones locales son las encargadas de examinar la situación fáctica y las posibilidades de alojamiento o medidas alternativas para las personas en especial situación de vulnerabilidad, y desde el primer momento informamos a las personas afectadas (primera actuación) de cuales son servicios, con su dirección (en las cédulas de emplazamiento, en los requerimientos acompañamos hoja normalizada de cuales son y sus direcciones).

Asimismo, comunicamos a estas instituciones la existencia de los procedimientos, sin dar la identidad de los afectados, por tema de protección de datos. Pero cuando las personas afectadas acuden a dichos servicios, los mismos ya conocen de la existencia del procedimiento y se agilizan sus trámites de actuación, incluido su petición al juzgado de **suspensión del procedimiento** hasta que se examina la situación de las personas (vulnerables) y la adopción de sus medidas.

Los periodos de **suspensión oscilan entre 1 mes y 3 meses**. Tiempos que permiten buscar una solución habitacional, pero no perjudican los legítimos derechos de los propietarios, arrendatarios de viviendas (en los que, en muchas ocasiones, dicha renta permite su subsistencia).

En conclusión, en la actualidad, el Convenio de Colaboración de 2019 es de APLICACIÓN GENERALIZADA y COORDINADA con las distintas instituciones que están adheridas al Convenio, permitiendo dar una RESPUESTA ÁGIL, COMPLETA Y GARENTE a las personas en especial situación de vulnerabilidad, garantizando a su vez la tutela judicial efectiva de los demandantes (en muchas ocasiones también personas físicas en situación cercana a la vulnerabilidad), en **todo** tipo de procedimientos en los que se puede dar lugar a un desahucio.

## BIBLIOGRAFÍA

1. Prevención 1/2012 de la Presidencia del TSJ del País Vasco, de 3 de diciembre de 2012.
2. Convenio de Colaboración del CGPJ, Gobierno Vasco y Eudel de 18 de junio de 2013.
3. Convenio de Colaboración entre el CGPJ, la Administración General de la Comunidad Autónoma del País Vasco y Eudel de 27 de febrero de 2019.
4. Real Decreto-ley 6/2012, de 9 de marzo, y su última actualización, y el Real Decreto-ley 19/2022, así como la Resolución de 23 de noviembre de 2022.
5. Ley 1/2013, de 14 de mayo.
6. Estudio realizado por los Notarios de Barcelona D. *Juan Madrideojos Velasco* y D. *Luis Alberto Álvarez Moreno* socios en *J&LA Notarios Asociados*.
7. *Memorias anuales del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco, en especial la de 2019*

### **III. PONENTZIA PONENTIA III**

***ESPACIO PARA LA REFLEXIÓN: LA NECESARIA VISIÓN ÉTICA DE LA  
IMPORTANCIA DE LA VIVIENDA EN EL DESARROLLO INTEGRAL DE  
LAS PERSONAS, ESPECIALMENTE EN GRUPOS VULNERABLES***

**Marije Goikoetxea**

Giza Eskubideetako doktorea. Etikako irakaslea.  
Deustuko Unibertsitatea. Laguntza-etikako aholkularia

*Doctora en Derechos Humanos. Profesora de Ética.  
Universidad de Deusto. Consultora de ética asistencial*





## 1. INTRODUCCIÓN

España tiene al fin una Ley que articula el derecho a la vivienda a nivel estatal (Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda) que reconoce la vivienda como una de las condiciones materiales básicas de subsistencia para cualquier ser humano. Disponer de una vivienda es condición de posibilidad para, en primer lugar, reconocer dicha dignidad (al otorgar condiciones de vida dignas) y posteriormente obtener la protección suficiente frente a las amenazas exteriores que aseguren el respeto a esa dignidad, ese valor intrínseco de toda persona, de ser fin en sí misma, que exige respeto y buen trato.

El texto aprobado en el Congreso incluye herramientas para facilitar un mayor acceso a las viviendas a través de medidas incentivadoras, tanto en el corto plazo, como las desgravaciones fiscales por alquilar la vivienda a administraciones o entidades sin ánimo de lucro, y la limitación del precio de los alquileres en las declaradas como “zonas tensionadas” por la falta de vivienda y/o el alto precio de la misma. Además, incluye otras a largo plazo como la prohibición de vender vivienda pública o las reservas de suelo destinado a vivienda pública, social y en alquiler a precio limitado.

La Ley también aporta algunos aspectos positivos en cuanto a la prevención e intervención de situaciones de personas en exclusión residencial grave al promover medidas para proteger y fomentar el parque de vivienda social (España solo dispone de un 2,5%, y la UE el 9,3%): el control del precio de los alquileres, el desarrollo de los procedimientos de publicidad y transparencia en el alquiler y compra, y el aplazamiento de los desalojos.

El artículo 14 de la ley hace referencia a las personas sin hogar exigiendo a las administraciones que desarrollen medidas específicas para promover la inclusión de estas personas en sus programas de políticas de vivienda. Sin embargo, esta mención resulta insuficiente a la hora de garantizar el derecho a una vivienda a una persona sin hogar. En este sentido, **la ley se queda corta en lo más importante que es asegurar el derecho.** Una ley de vivienda **debería considerar una prioridad en sus objetivos la erradicación del sinhogarismo** mediante la propuesta de soluciones efectivas para quienes más lo nece-

sitan, ya sea mediante una vivienda social –viviendas gestionadas por servicios públicos– o mediante la provisión de ayudas económicas que permitan a la persona acudir al mercado inmobiliario privado, o si es el caso un alojamiento donde se provea cuidados si las personas además de necesitar vivienda necesitan atención socio-sanitaria profesional.

Naciones Unidas en el art. 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales así lo exige: “*Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, que incluye alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia. Los Estados Partes tomarán medidas apropiadas para asegurar la efectividad de este derecho*”.

El curso del Ararteko en el que se presenta esta aportación, pretende fijar el foco de atención en situaciones concretas en que la falta de vivienda supone un grave riesgo para las personas y sus proyectos de vida, y en especial en la situación de las personas sin hogar. Y centrados en ese foco, en las personas con mayor vulnerabilidad social, esta ponencia desea aportar la perspectiva ética a la reflexión, que no es otra que la perspectiva del reconocimiento de la dignidad de las personas y la responsabilidad de los diferentes agentes sociales para que dicho reconocimiento genere propuestas de buen trato para poder ejercer los derechos ciudadanos en igualdad de condiciones que el resto.

## **2. LA NECESIDAD UNIVERSAL DE “COBIJO” COMO ESPACIO SEGURO (HOGAR) DONDE DESARROLLAR LA VIDA PRIVADA SEGURA Y UNA PERTENENCIA COMUNITARIA INCLUSIVA**

Las grandes necesidades humanas son las que fundamentan la exigencia de políticas sectoriales que protejan los bienes que un estado debe de proveer a sus ciudadanos/as para que puedan tener una vida conforme a su dignidad. Dichos bienes tienden a ser reclamados como derechos universales desde una **ética de la justicia**. Normalmente esos bienes son valores intrínsecos que no pueden ser sustituidos por otros de carácter material: la salud, la vida, el cuidado... El acceso a esos bienes debe de asegurarse y debe de seguir un criterio de “imparcialidad” no dependiendo de procedencia, nivel de renta, condiciones de salud, hábitos, costumbres o código moral. Estos bienes deben de obtenerse a través de prestaciones de accesibilidad universal, o en todo caso de “ajustes razonables” si su universalización en los procedimientos de acceso pueden resultar excesivamente gravosos para una comunidad humana (por ejemplo rehabilitar lonjas o plantas bajas para personas con graves discapacidades físicas cuando la instalación de un ascensor de medidas suficientes para una camilla supone una pérdida importante de superficie para las viviendas del resto de vecinos).

Durante muchos años el alojamiento-vivienda no ha sido considerado un fin en sí mismo que satisface una necesidad humana universal intrínseca, sino que era considerado

un bien instrumental, principalmente para no “perder” la salud, bien por las inclemencias meteorológicas o las malas condiciones del alojamiento, bien por la inseguridad para la integridad física y psíquica que pueden sufrir las personas que no tienen vivienda. Para satisfacer estas necesidades no parecía necesario tener una vivienda estable, por lo que las políticas sociales han ido desarrollando alojamientos “provisionales” sujetos a disponibilidad de plazas y distribuidos según necesidades de las personas y riesgos para las mismas: albergues, alojamientos residenciales de urgencia/convalecencia, alojamientos para mujeres víctimas de violencia, etc.

Pero, además de ser lugar de protección para la integridad física y psíquica, la vivienda resulta un bien esencial y fundamental para el bienestar y el equilibrio personal, puesto que es el lugar donde se desarrolla **la vida privada que se comparte con aquellos que se eligen**. Quien no tiene vivienda está a la “intemperie” aunque todas las noches tenga donde dormir, expuesto a la amenaza de compartir la vida privada con personas “desconocidas”, o a la mirada pública de continuo. La vivienda es el espacio en que la vulnerabilidad humana puede ser expuesta al ser un espacio privado individual o compartido solo por **personas de confianza. La privacidad, como la salud, son bienes intrínsecos que responden a necesidades universales**. Por eso, no sirve cualquier alojamiento como vivienda, debe de ser un alojamiento seguro que se perciba como propio, donde se tenga intimidad o se pueda compartir la intimidad sin sentir amenazada por la mirada o la intromisión de otras personas ajenas. Todos comprendemos la diferencia entre techo, alojamiento, vivienda y hogar. La diferencia está en el tipo de interacciones seguras o inseguras que podamos establecer en cada uno de estos espacios.

Pero además la vivienda se da en un territorio, en un espacio concreto y es el elemento principal que define quién va a vivir en una comunidad concreta donde establecer relaciones y vínculos afectivos seguros que posibiliten **la experiencia de pertenencia**, tiene por tanto una **dimensión comunitaria** que facilita o impide la inclusión social. Si todas las viviendas “sociales” para personas con vulnerabilidad social están en el mismo lugar o son alojamientos “provisionales” de carácter institucional sin ninguna conexión con la comunidad, obviamente las “barreras sociales” facilitarán procesos de segregación o desarrollo de guetos sociales que a su vez dificultarán el desarrollo de establecimientos o actividades sociales inclusivas por lo que tendremos todos los elementos causantes de exclusión, estigmatización y discriminación social.

### 3. DISCRIMINACIÓN SOCIAL EN EL ACCESO A LA VIVIENDA Y CONSECUENCIAS PARA LA CALIDAD DE VIDA Y EL DESARROLLO INTEGRAL DE LAS PERSONAS

Conviene dejar claro que “el sinhogarismo” supone el último peldaño en la escala de exclusión social. En la mayoría de las personas que carecen de vivienda estable, la falta o la pérdida del empleo y la prolongación en esta situación suponen el primer paso en el

proceso de exclusión, al perderse la posibilidad de sostenibilidad socioeconómica de la familia o del individuo; la pérdida de un hogar al que acogerse supone el momento final de dicho proceso al perderse la posibilidad de sustentabilidad vital de la persona.

Además, existe un grupo humano que van situándose en riesgo de exclusión al perder el lugar (familiar o institucional) en que vivían y las relaciones personales estables como consecuencia, generalmente por las dificultades graves de convivencia debidas a limitaciones personales, o por llegar a la mayoría de edad y no poder continuar en el ámbito institucional de protección de menores en el caso de los jóvenes mayoritariamente migrantes. El sinhogarismo, es la condición residual o más severa de la escala de exclusión social, donde se acaban acumulando personas que no cuentan con una respuesta adecuada por parte de las administraciones competentes: personas mayores o discapacitadas o con enfermedad mental, que no disponen de un sostén familiar para su subsistencia o para garantizar el tratamiento adecuado a su situación; jóvenes extutelados que se incorporan a la vida adulta en condición de exclusión por provenir de familias desestructuradas que arrastran la exclusión generacionalmente; personas extranjeras en situación de irregularidad legal que no cuentan con algún tipo de sostén familiar en el país; mujeres que tuvieron que abandonar el hogar, e incluso separarse de sus hijos, por no contar con medios para sostenerlos.

Pero sin llegar a situaciones tan graves de exclusión, si entendemos la vivienda como espacio seguro donde establecer relaciones privadas de confianza, y desde el que planificar un proyecto de vida personal y familiar, encontramos otros dos grupos sociales con dificultades importantes, que podríamos considerar “vulnerables socialmente” en relación con el derecho a la vivienda. Son:

- las personas jóvenes con graves dificultades para acceder a una vivienda, y consecuentemente emanciparse;
- las personas con discapacidad que requieren apoyos continuados a los que mayoritariamente se les ofrece vivir en alojamientos residenciales de carácter institucional.

No es objeto de esta ponencia abordar en profundidad la situación de desigualdad en el acceso a la vivienda de estos grupos sociales, pero creo necesario, al menos, visibilizar la situación de dificultad y desigualdad que viven.

En relación con los jóvenes existen evidencias de que el retraso en la emancipación residencial en España encuentra una de sus principales razones en el mercado de la vivienda y más concretamente en el escaso mercado de alquiler. Otro aspecto relevante es el precio de la vivienda o, mejor dicho, la relación de dichos precios con el nivel de ingresos de los jóvenes. Del cociente de los precios de las viviendas (en el mercado libre) y del nivel de ingresos de los jóvenes se obtiene “el esfuerzo de acceso a la vivienda” por parte del colectivo juvenil, que no es sino el porcentaje de los ingresos que los jóvenes deben de-

dicar al pago de la vivienda, ya sea en propiedad o en alquiler<sup>61</sup>. El “esfuerzo de acceso a la vivienda” es uno de los principales escollos que están obstaculizando la transición a la vida adulta, abandonando el hogar de los padres para trasladarse a una vivienda propia y formar un hogar, lo que además de las repercusiones personales está teniendo también consecuencias sociales y demográficas muy importantes.

Las divergencias en el territorio español se hacen más que evidentes cuando comparamos los valores máximos y los mínimos de dicho esfuerzo. Existe según las investigaciones del CIS, una diferencia en el coste de acceso a la propiedad para un joven con ingresos ordinarios de más de 60 puntos porcentuales (porcentaje de ingresos dedicados al pago de la hipoteca) entre el País Vasco (119,4%) y Navarra (60%). Para el caso del alquiler, las diferencias entre esfuerzos regionales siguen siendo importantes en magnitud: mientras que en La Rioja o en Navarra un joven, teóricamente, tendría que dedicar el 47,9% y el 49,7% (respectivamente) de sus ingresos ordinarios al pago del alquiler, en el País Vasco el esfuerzo asciende hasta el 89,9%. Los jóvenes postergan el abandono del hogar familiar y el momento de la independencia económica, lo que se traduciría en una emancipación tardía, en un retraso en la formación de un hogar propio, un gasto excesivo en relación al salario para la obtención de vivienda, y como consecuencia de todo ello la incapacidad de desarrollar un proyecto de vida autónomo y satisfactorio, un retraso en la reproducción y bajas tasas de fecundidad, y una experiencia de desconfianza y desmotivación frente al futuro que obviamente influye en el descenso de propuestas de emprendimiento, compromiso social y vinculación intergeneracional.

Otra realidad que impide gravemente el desarrollo de un proyecto de vida independiente es la propuesta, casi como única opción, de institucionalización de las personas que requieren apoyos o cuidados en la vida adulta, como consecuencia de una discapacidad. La respuesta dada a estas personas ha sido mayoritariamente una respuesta rehabilitadora en instituciones “totales” en que la persona “ingresaba” en función de la valoración de sus “déficits” o “dependencias” olvidando los apoyos para la creación de una vida propia en una comunidad donde como una ciudadana más poder desarrollar un proyecto de vida inclusivo e independiente. Aunque estos modelos de reducción de la persona a sus “circunstancias deficitarias” van modificándose principalmente por la propia definición de la discapacidad de la OMS del 2001<sup>62</sup> que define la discapacidad como el resultado dinámico de factores personales (déficits) y sociales (barreras), aún son muy escasos e incipientes modelos de proximidad de apoyos comunitarios en viviendas sociales. Sin duda, la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad, adoptada en Nueva York el 13 de diciembre de 2006 en el marco de las Naciones Unidas, y ratificada por Es-

61 GARCÍA, A. E. (2017). Emancipación residencial y sistema de provisión de vivienda: la heterogeneidad autonómica del modelo español: Residential Emancipation and the Housing Provision System: Regional Heterogeneity in the Spanish Model. Reis: Revista Española de Investigaciones Sociológicas, 159, 51-71. <http://www.jstor.org/stable/26382371>

62 WORLD HEALTH ORGANIZATION. (2001). International Classification of Functioning, Disability and Health (ICF). Geneva, World Health Organization. (Versión en español: Clasificación Internacional del Funcionamiento, de la Discapacidad y de la Salud (CIF), OMS. OPS. Madrid: IMSERSO.

paña<sup>63</sup>, resulta un gran hito en el avance del derecho a la vivienda de estas personas. La Convención pone especial énfasis en los artículos 19 (vida independiente) y 20 (movilidad personal). Si la autonomía es un objetivo, la vida independiente es el instrumento para poder desarrollarla. Significa elegir el sistema de vida y por tanto no priorizar la institucionalización. Quien quiera ser institucionalizado y pueda hacerlo, de forma temporal o permanente, es libre de elegirlo, pero ha de evitarse la imposición y es exigible ofrecer una variedad de servicios, incluidas viviendas adaptadas y con apoyos suficientes técnicos y personales, que constituyan alternativas valiosas, para que la persona con discapacidad pueda escoger y disponga de una autonomía auténtica perteneciendo a una comunidad diversa sin estar obligado a vivir siempre con personas que no ha elegido en organizaciones despersonalizadas.

## **4. LA REALIDAD DE LAS PERSONAS EN SITUACIÓN DE EXCLUSIÓN RESIDENCIAL GRAVE O “SIN HOGAR”**

### **4.1. Exclusión social y sinhogarismo**

Las tendencias socioculturales han ido marcando una evolución terminológica en la designación del fenómeno de las personas que carecen de vivienda: de la categoría genérica de “indigentes”, con la que se denominaba a todas aquellas personas que nos encontramos en la calle pidiendo, permaneciendo o durmiendo, a la categoría específica de “personas sin hogar” con la que se pretende definir una condición de exclusión social (De la Fuente-Roldan, I.N., 2023)<sup>64</sup>. Dicha condición viene a ser definida, en la actualidad, mediante dos conceptos que se han hecho hegemónicos en este contexto: el de sinhogarismo y el de exclusión residencial.

Aun cuando ambos términos vienen a designar una misma realidad por el factor que la define de forma prioritaria –el hecho de no disponer de una vivienda–, se constata una significativa diferenciación entre ambos, que tomará una especial relevancia a la hora de analizar los modelos de atención a las personas que se encuentran en dicha condición:

- El término sinhogarismo proviene de la tradición cultural anglosajona (“homelessness”) y se ha ido incorporando recientemente en el conjunto de los países de la UE impulsado por la progresiva implantación de un nuevo modelo de atención a las personas sin hogar: el “housing first”. Con esta acepción se focaliza la percepción del colectivo en su condición común determinante –la carencia de vivienda– y se prioriza la respuesta a dar en proporcionársela.

63 INSTRUMENTO de Ratificación de la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad, hecho en Nueva York el 13 de diciembre de 2006. <https://www.boe.es/boe/dias/2008/04/21/pdfs/A20648-20659.pdf>

64 De la Fuente-Roldan, I. N. (2023). La realidad conceptual del sinhogarismo. Reflexiones para un abordaje comprensivo. Cuadernos de Trabajo Social, 36(1),61-71.

- El término exclusión residencial proviene de la profundización en la propia experiencia en el intento de identificar la condición estructural que determina la realidad de las personas sin hogar más allá de la consideración de las circunstancias personales que la acompañan. Con esta acepción se focaliza la percepción del colectivo en el hecho de ser resultado de una exclusión social extrema y se prioriza la respuesta a su situación en propiciar un proceso de inclusión que la contrarreste. Recuperar la vivienda se plantea como objetivo final de dicho proceso.

Importa destacar ya desde ahora que sinhogarismo y exclusión residencial no responden a dos concepciones excluyentes sobre la realidad de las personas sin hogar y su posible tratamiento, sino que han de tomarse como indicadores de dos enfoques complementarios. Con sinhogarismo se señala sobre todo a la constatación del hecho de la carencia de vivienda y a la necesidad de cubrirla como condición necesaria para la recuperación social de las personas que se encuentran en dicha situación; con exclusión residencial se señala sobre todo a la condición estructural que está en la base de dicha carencia de vivienda y a la necesidad de garantizar su inclusión social como medio de recuperarla y retenerla.

Más allá del alcance de esta diferenciación previa y del debate sobre sus premisas teóricas e implicaciones pragmáticas, la acotación del colectivo de personas sin hogar suele partir habitualmente de la definición aportada por el European Observatory on Homelessness (ETHOS): **“todas aquellas (personas) que no puedan acceder o conservar un alojamiento adecuado, adaptado a su situación personal, permanente y que proporcione un marco estable de convivencia, ya sea por razones económicas u otras barreras sociales, o bien porque presentan dificultades personales para llevar una vida autónoma”**. Y del reconocimiento de las cuatro categorías definidas en la tipología formulada por la ETHOS. Conscientes de que la exclusión residencial (o el sinhogarismo) se refleja en distintas intensidades y formas FEANTSA<sup>65</sup> (The European Federation of National Organisations Working with the Homeless) se plantea que en el acceso y disposición de una vivienda cabe considerar tres dimensiones:

- La física: entendida como un espacio propio y exclusivo de la persona/familia.
- La social: un espacio de privacidad donde desarrollar y disfrutar de las relaciones sociales.
- La jurídica: poder disponer de un título de propiedad o un contrato de arrendamiento.

De la ponderación de la distinta incidencia de estas dimensiones se desprenden las cuatro categorías de exclusión residencial definidas por la ETHOS, que podemos sintetizar de la siguiente manera:

- Personas “sin techo”. Duermen en la calle a la intemperie, o en refugios nocturnos improvisados, o acuden provisionalmente a albergues, pensiones baratas u hostales de corta estancia.

65 <https://www.feantsa.org/en>

- Personas “sin vivienda”. Están acogidos en algún tipo de albergue, centro o alojamiento público o privado en régimen de provisionalidad; tanto en centros comunes como en exclusivos, tanto en centros genéricos como específicos.
- Personas “con vivienda insegura”. Viven provisionalmente con familiares, conocidos, vecinos o amigos por no disponer de recursos para un alquiler. También se incluyen en esta categoría quienes han sido desahuciados sin alternativa habitacional o se encuentran en un especial estado de tensión psicológica o amenaza de violencia.
- Personas “con vivienda inadecuada”. Habitan en casa móvil / caravana, chabola, pisos o edificios ocupados, o alojamientos que carecen de elementos mínimos de habitabilidad o padecen un hacinamiento extremo.

## 4.2. Algunos datos

Según el informe Foessa 2021<sup>66</sup> la exclusión residencial en España ha aumentado en los últimos tres años y en 2021 llegó a afectar a uno de cada cinco hogares. El porcentaje de hogares en situaciones de insalubridad, hacinamiento grave o que residen en un entorno muy degradado (gueto, insalubre, falta de agua, olores, suciedad, no accesos) aumentó más de un 80%, en pleno estallido de la pandemia y con las restricciones de movilidad más estrictas. A ello además hay que sumarle el incremento del porcentaje de hogares que han sufrido un elevado estrés económico asociado a los costes de vivienda medidos como porcentaje de sus ingresos, hasta suponer en 2021 casi el 15% del total.

Esta elevada incidencia de la exclusión residencial exige conocer qué categorías de población son las más afectadas, o lo que es lo mismo que grupos sociales son los que están discriminados en relación con el acceso a un recurso residencial seguro. Si atendemos al perfil socioeconómico de los hogares según el nivel de exclusión residencial, se observa que en 2021 los hogares cuyo sustentador principal es menor de 45 años, tiene estudios inferiores a bachillerato, busca empleo, tiene parados y/o menores de 25 años en el hogar, compuestos por familias de cinco o más miembros, donde conviven varios núcleos familiares, viven en barrios degradados o marginales o cuyo sustentador principal es extranjero o mujer, concentran los mayores niveles de exclusión residencial”(Foessa, 2012, p. 503).

Según el estudio publicado por el SIIS (2020)<sup>67</sup> a principios de mayo de 2020, fueron localizadas 2.797 personas “sin hogar” en Euskadi: El 12,5% (372) en Álava, el 53% (1.468) en Bizkaia y el 34% (957) en Gipuzkoa. El recuento de personas se realizó en periodo de pandemia y son personas que fueron localizadas en calle, en albergues ordinarios y de manera excepcional en los equipamientos habilitados para la pandemia. Se detecta un

66 FOESSA. (2021). Sociedad expulsada y derecho a ingresos. <https://www.foessa.es/>

67 SIIS. (2020). V Estudio sobre la situación de las personas en situación de exclusión residencial grave en la CAPV 2020. Departamento de Igualdad, Justicia y Políticas Sociales del Gobierno Vasco.



aumento de personas, muy probablemente debido, por un lado, a que se ha producido un aumento real del número de personas “sin hogar”, pero, también, a que han aflorado situaciones que hasta ahora no se captaban en los recuentos ordinarios y que ahora han sido localizadas por estar mayoritariamente confinadas y localizadas.

El estudio del SIIS nos muestra algunas de las características de este grupo:

- Existe un aumento notable de personas jóvenes sin techo.
- El 64,7% de las personas son extranjeras.
- Tan solo el 9% son mujeres.
- El 42% de las personas afirman que llevan sin hogar, como mucho, un año.
- Dos de cada diez personas han estado durante su infancia y/o adolescencia en un centro de acogida a menores.

### 4.3. Las causas

Sabemos que las causas del sinhogarismo son diversas. Un dictamen del Comité Económico y Social Europeo identificó cinco clases de factores que influyen en el riesgo de sufrir la exclusión residencial: los estructurales, los institucionales, los relacionales, los personales y los relacionados con la discriminación o la ausencia de estatuto legal. (Sales i Campos, 2014)<sup>68</sup>.

Profundizando en el análisis de los resultados del estudio realizado en la CAPV por el SIIS (2020) encontramos las respuestas que las propias personas dan a la pregunta por las causas o factores que les han llevado a su situación. Las principales causas desencadenantes del sinhogarismo que mencionan las personas consultadas están vinculadas a:

- ausencia de recursos económicos (el 45%);
- problemas asociados a una situación administrativa irregular, vinculada en la mayoría de los casos a la pérdida de oportunidades laborales (el 28%);
- conflictos familiares y de ruptura conyugal (22%);
- problemas laborales, vinculados a las situaciones de paro o precariedad laboral (el 20%);
- y problemas de adicciones a diversas sustancias (14%).

Los problemas de inserción laboral y ausencia de unos recursos económicos mínimos estarían detrás de dos de cada tres situaciones de sinhogarismo. Tras ellas cabe mencionar las causas de carácter relacional y personal, que afectarían a casi tres de cada diez personas; y, finalmente, las causas de tipo institucional, ligadas en buena medida al abandono de una institución (mayoritariamente centros de protección en el caso de los jóvenes migrantes) y a la falta de apoyo familiar (5%).

68 SALES I CAMPOS, A. (2014). “Crisis, empobrecimiento y personas sin hogar”, Dossier Catalunya Social. Núm. 34, pp. 3-31.

#### **4.4. Las consecuencias de la exclusión residencial y el sinhogarismo**

Según FEANSA experimentar la situación de sinhogarismo provoca graves consecuencias en la vida de las personas que la sufren. Cuando las personas se ven obligadas a pernoctar en el espacio público, las expone, en primer término, a las inclemencias del tiempo. A su vez, no disponen de un espacio íntimo y seguro para descansar, cocinar y cubrir necesidades fisiológicas. Cuando una persona no dispone de un espacio propio, se ve permanente expuesta a la mirada y el juicio externo que frecuentemente es estigmatizante e irremediamente supone incumplir ordenanzas municipales que impiden según qué actividades o acciones en la vía pública (por ejemplo, cubrir necesidades fisiológicas). Existe a su vez, un mayor riesgo de sufrir violencia verbal, física, sexual, robos. Esta situación se ve especialmente agravada si se es mujer. No disponer de un hogar estable, dificulta en gran medida poder iniciar o llevar a cabo un proyecto vital, donde tenga cabida la recuperación personal, trabajo, familia, red social. A nivel de salud mental, según datos del INE (2022), un 59% de las personas en situación de sin hogar, presenta daños psíquicos importantes y la Red FACIAM sube el porcentaje al 66.9% de las personas sin hogar. En cuanto a la integridad física conocemos que la esperanza de vida de las personas en situación de sin hogar se vea disminuida en unos 15-30 años respecto la población general.

Las personas sin hogar encuestadas en el estudio mencionado del SIIS (2020) revelaban:

- Que 6 de cada 10 personas que han dormido alguna vez en calle han sido víctimas de algún tipo de robo o agresión.
- Una de cada tres personas se encuentra en una situación económica de extrema precariedad. De todas las personas que se encuentran en esta situación el 75% son varones extranjeros.
- Existe una importante brecha en salud entre las personas afectadas por la exclusión residencial grave y la población en general; en torno a un 34% y 42%, valoran su salud como regular, mala o muy mala y solo ocho de cada diez refieren recibir algún tipo de tratamiento médico para estos problemas.

Diferentes estudios muestran que la falta de vivienda genera en las personas inseguridad, desarraigo y falta de intimidad, que conduce a procesos de gran deterioro personal y de sus relaciones sociales (Navarro, 2014)<sup>69</sup>. Para las personas sin hogar acceder a una vivienda segura abre la posibilidad de reconstruir la confianza en si mismo/a, permite la participación social y es condición necesaria para iniciar un proceso de re-construcción de la identidad con propósitos y objetivos que lograr (FACIAM, 2022)<sup>70</sup>.

69 Navarro, M.A. (2014). Las vivencias emocionales de las personas migrantes sin hogar. Norte de salud mental, 2014, vol. XII, n.º 48: 44-52.

70 FACIAM. (2022). Más allá de la vivienda... Relaciones sociales y sinhogarismo. <https://informecovidpsh.faciam.org/relaciones-sociales-y-sinhogarismo/>

## 5. LA APORTACIÓN DE UNA ÉTICA DE LA JUSTICIA A LA SITUACIÓN DE LAS PERSONAS SIN HOGAR

### 5.1. La experiencia de las personas como punto de partida: Algunos testimonios tomados del informe de FACIAM (2022). Mas Allá de la vivienda. Relaciones sociales y sinhogarismo

El informe FACIAM analiza los aspectos relacionales en el abordaje de la exclusión residencial y el sinhogarismo dado que junto a las cuestiones relativas a la salud mental, es un elemento definitorio de esta forma extrema de exclusión social que se caracteriza por el aislamiento, la soledad y la escasez de redes sociales, algo que las propias PsSH también refieren:

*(...) Somos ignorados de lado a lado...¿no? De lado a lado, no hay por donde decir... "bueno, vamos a buscar a alguien que nos ayude a salir de esto". (Natalia) Tú ponte en esta situación, ¿vale? Vas por la calle, pides ayuda y ayuda y ayuda y... nadie. Y esto te lo juro eh, ni los vecinos, ni la municipal, ni la nacional, ni la guardia civil ni el 112 que si no llamé como diez veces... bueno, pues como si llama María Santísima (...). Dices, ya no es porque ya reventase aquella noche. Ya no es porque te sientas... o sea, es que, al final dices, ¿de verdad este es mi país? ¿De verdad yo llevo aquí treinta años cotizaos?¿De verdad? Y me sentí muy mal, me sentí muy mal por eso. Peor. Muy mal, muy mal, muy mal, muy mal, muy mal, muy mal por eso, te lo juro. (Beni).*

*No nos engañemos, esto no le importa a nadie o sea... como te he dicho. Somos la mierda y... quien mira a uno que está tirado en la calle, que huele mal que... que está sucio... nadie. (Alonso).*

Sus testimonios reflejan y describen con total crudeza la razón de fondo, principal de la exclusión: la falta de reconocimiento de la dignidad por parte de la comunidad que termina generando las graves situaciones de exclusión y discriminación que sufren. El "no mereces" ser considerado como persona valiosa es la razón por la que no tienes derechos a disfrutar de los mismos bienes que los que "merecemos" por ser valiosos. La injusticia y el maltrato surge de la falta de consideración de la igual dignidad tal y como muestra la falta de consideración y la invisibilización que acaba en aislamiento.

Pero si profundizamos un poco más, la falta de reconocimiento se da en quien interpreta desde una narración concreta la realidad de una persona que no tiene vivienda. En ocasiones, somos las personas profesionales las que desde nuestras categorías y herramientas de valoración o diagnósticas, identificamos a las personas sin hogar con sus déficits personales (discapacidad o enfermedad mental) o sociales (aislamiento, falta de habilidades sociales, relaciones "tóxicas", etc.). El modo de narrar, de describir las características y la experiencia de las personas sin hogar, determinan en gran medida los intereses y modos de conocimiento (conocer sus "patologías" o "enfermedades", conocer sus "costumbres antisociales o adicciones", etc.). Es fácil que a partir de este conocimiento "parcial y ses-

gado” de la realidad de la persona que no tiene vivienda, se genere un juicio moral que conlleve irremediablemente unos modelos de actuación que en ocasiones no solo no acaban con la exclusión, sino que refuerzan el “estigma” a través de informes, propuestas de actuación, etc.

Conocer la experiencia de las personas desde una actitud de estima generada por el reconocimiento de la dignidad intrínseca de ellas, es condición imprescindible para proponer actuaciones profesionales, proyectos organizacionales o políticas de servicios sociales y/o de vivienda que sean justas, conformes a la condición de ciudadanía y a los derechos de las personas sin hogar como ciudadanas con derechos.

## **5.2. La injusticia**

Acercarnos a la realidad de Natalia, Beni y Alonso nos conmueve a quienes nos hemos capacitado éticamente. Nuestras convicciones cargadas de emoción por sentirnos afectados por el sufrimiento se expresan inicialmente como “sentido de la injusticia”: “¡No hay derecho!” (Mate, 2011)<sup>71</sup>.

Sin embargo, la situación que viven no es una injusticia imputable a personas concretas (aunque las injusticias estructurales incluyan necesariamente actuaciones personales injustas) sino que son consecuencia de una falta de apoyos en los momentos precisos en que se fueron dando las situaciones que han desencadenado la situación actual, tal y como hemos visto. Esta cadena de injusticias generadas por estructuras políticas y administrativas discriminatorias, sistemas de bienestar social que expulsan a personas con dificultades personales y sociales y decisiones profesionales carentes de compromisos con las personas son la causa de la situación de sufrimiento y exclusión que viven las personas sin hogar.

La “aporofobia”, neologismo acuñado por la filósofa Adela Cortina en 1995 para referirse al “rechazo, aversión, temor y desprecio hacia el pobre, hacia el desamparado que, al menos en apariencia, no puede devolver nada bueno a cambio” es la forma mayoritaria de dicha injusticia. La “aporofobia” se manifiesta en una doble actitud muy reconocible en la vida cotidiana: en primer lugar, una tendencia a tomar partido por los mejor situados, de quienes se puede obtener algún beneficio; y en segundo lugar, una propensión a ignorar a los más vulnerables, que no parecen poder ofrecer ventaja alguna.

Pero, según Adela Cortina, la “aporofobia”<sup>72</sup> es algo más profundo que el clasismo, porque supone un rechazo hacia el que se encuentra en una situación general de vulnerabilidad y por tanto una falta de apoyo a los planes y políticas para avanzar hacia la igualdad residencial. Adela Cortina sostiene que el origen de esta “patología social” (o discapacidad

71 Mate, R. (2011). Tratado de injusticia. Isegoría, n.º 45; 445-487.

72 CORTINA, A. (2017). Aporofobia, el rechazo al pobre, Ed. Paidós.

ética) se encuentra en la expectativa de reciprocidad. Explica que vivimos en sociedades contractualistas, en las que la cooperación está basada en el principio del intercambio. Ese esquema excluye a los sujetos de los que no se puede sacar ningún provecho, y que, se intuye, pueden traer problemas. El pobre, el marginado, el vulnerable, no participa en ese juego del intercambio porque no parece que tenga nada bueno que ofrecer a cambio, ni siquiera indirectamente.

El discurso de odio aporóforo pasa relativamente desapercibido porque en muchas ocasiones se solapa e interactúa con otras formas de exclusión social como el racismo, la xenofobia, la LGTBfobia o el sexismo. El hecho de confluir con otras categorías sociales de opresión o discriminación como la raza, el género o la orientación sexual dificulta la categorización de ciertos discursos de odio como aporóforos. Además, la marginalidad y la carencia de poder social y comunicativo, intrínsecas a la pobreza, dificultan la reivindicación y la denuncia del discurso de odio aporóforo.

Pero lo cierto es que hay múltiples ejemplos de discurso aporóforo. Es el caso de ciertos discursos políticos que criminalizan la pobreza (llegando incluso a la sinrazón de establecer sanciones por recoger comida de los contenedores de basura, o no permitir estar en espacios públicos...), o tratan de demonizar las ayudas sociales, sobre las que sitúan interesadamente la sombra permanente del fraude. Se juzga al pobre, se juzgan su vida y sus decisiones, y se acaba dictando una sentencia inapelable: no pasa suficiente hambre, aún disfruta de ciertas parcelas de su vida, y por tanto, no merece que el Estado de Bienestar le proteja.

A la persona en situación de pobreza se le carga con el estigma y los juicios morales que acarrear la dependencia, las enfermedades mentales y las adicciones. Se le relaciona con conductas delictivas y se le caracteriza como una amenaza para la seguridad y la convivencia. Además se reducen la identidad de las personas a la categoría de “mendigos” o “vagabundos”, lividando el respeto a la dignidad humana. Ordenanzas de civismo cada vez más intransigentes legitiman a los cuerpos de seguridad para expulsar a las personas sin techo de los lugares atractivos para los intereses privados. El civismo se ha convertido en el pretexto para “limpiar” las calles.

La situación y las decisiones que se adopten sobre la injusticia que soportan las personas “sin hogar”, nos conciernen como comunidad humana. Por ello, la actuación exigida pide que construyamos una propuesta de justicia que constate y de respuesta a las injusticias causantes de estas situaciones.

### **5.3. Algunas propuestas insuficientes**

A continuación presento, sintéticamente, algunas propuestas de respuesta a la situación de las personas sin hogar que a mi juicio resultan insuficientes.

Un primer intento de propuesta es plantearlo como exigencia de solidaridad humana y ayuda mutua, establecer programas de ayuda humanitaria para aquellos humanos en condiciones de vida que implican la falta de los bienes básicos como la vivienda. En esta propuesta la justicia global se rige por la lógica de donación que apela a la responsabilidad de los estados y/o ciudadanos “benevolentes» de disminuir el sufrimiento, pero no existe en este planteamiento interés de ocuparse de las causas de la situación de pobreza, discriminación en la atención sanitaria a las personas con enfermedad mental, o en los servicios sociales a las personas migrantes...

Una segunda propuesta, definiría la justicia como la situación en que cada persona tenga “suficiente” de los bienes necesarios para una vida digna que viene definida por la satisfacción de una lista de necesidades y capacidades básicas, según estándares “absolutos” como por ejemplo suficiente número de plazas en alojamientos de servicios sociales para que nadie viva en la calle si no lo desea. Esta propuesta, de carácter asistencial, y obviamente necesaria en situaciones de emergencia o urgencia, no se plantea acciones para eliminar la injusticia estructural que ha generado la marginación y exclusión social y tampoco exige propuestas eficaces y con recursos para reparar el daño generado por las mismas. Las políticas redistributivas tratan de mejorar su situación a través de la creación de instituciones alternativas benéficas, aunque sin cambiar la estructura socio-política y económica que conducen a ella.

Una tercera propuesta se sitúa en la esfera normativa de la justicia que exige el respeto a los derechos humanos de las personas sin hogar. Los derechos humanos universales se fundamentan en asegurar que estén cubiertas las necesidades básicas de los seres humanos, como es la subsistencia, fundamentados en un hecho innegable de la necesidad humana “natural”. Solo dentro de contextos nacionales con Instituciones legítimas y con autoridad suficiente, se pueden exigir y satisfacer con seguridad dichos derechos. Aquí se situaría nuestra ley de vivienda siguiendo el modelo de la justicia liberal de Rawls. Sin embargo, este modelo de justicia olvida gran parte de la realidad empírica de que las personas aún suponiendo que accedan a una vivienda en condiciones de igualdad, ni su soledad, ni su falta de estima, ni su experiencia de no ser considerados ciudadanos con derechos va a modificarse. Dicha propuesta será también insuficiente, en mi opinión, si no contempla que cada persona sea considerada un agente autónomo de justicia, esto es, un ciudadano/a igual, que participa en su comunidad en la construcción de las instituciones políticas. Para ello obviamente se requieren recursos y apoyos que superando la situación de desigualdad, faciliten el desarrollo autónomo y las capacidades para la vida social.

#### **5.4. Una propuesta de justicia conforme al reconocimiento de la dignidad de las personas sin hogar**

Una teoría de la justicia será en primer lugar una teoría crítica del status quo de la injusticia que tome como punto de partida la situación actual de las personas sin hogar y los fac-

tores responsables por ella y la describa como una situación de injusticia en vez de una de pobreza (que también lo es). No es solo que las personas sin hogar sean pobres y carezcan de los medios necesarios para adquirir una vivienda en el mercado, sino que son privados de tales medios tanto por la dificultad de acceder a los bienes comunes (acceso a la salud mental, imposibilidad de acceso a los programas telemáticos de las administraciones públicas, falta de capacidades para conocer y exigir sus derechos si carecen de apoyos...), bien por discriminación real, principalmente por aporofobia pero también por racismo, deficientismo, etc.

Esta constatación fundamenta un segundo nivel establecido en la exigencia de cambiar esta situación: con exigencias de equidad económica y una justa distribución de los bienes. Aliviar la injusticia por medio de políticas de redistribución, ya sean humanitarias o igualitarias, es algo bueno, pero no es suficiente pues no cambia la situación de injusticia, pues dejan intacta la estructura o estructuras discriminatorias que la genera. Se convierte así en un deber de justicia un cambio estructural y duradero que sea complementado con medidas socioeducativas y oportunidades sociales que convierta a las personas sin hogar en ciudadanos/as, es decir en agentes de justicia y no solo en “recipientes” de justicia. La declarada exigencia de igualdad de oportunidades también pasa, decisivamente, por dicha transformación cuyo horizonte final no es la mera paliación de la pobreza del sujeto, sino su inclusión en condiciones de igualdad.

En este modelo, la justicia en su sentido pleno, consistiría en el ejercicio y disfrute del conjunto de derechos humanos, civiles, políticos y sociales. Desde este fundamento se han desarrollado diversos modelos que considero muy oportunos para el reconocimiento de la dignidad de las personas sin hogar:

- Un primer desarrollo teórico de la justicia entendida como oportunidades y condiciones contextuales que permitan el ejercicio de los derechos es el enfoque de las capacidades, desarrollado entre otros por Amartya Sen (2000), Premio Nobel de Economía en 1998 por su preocupación por la dimensión ética en el pensamiento económico, y por filósofa norteamericana Martha Nussbaum (2012)<sup>73</sup>. Este enfoque indica que un tratamiento justo de las personas en situación de exclusión residencial exige el fomento de sus capacidades internas y externas. Una capacidad no es lo que una persona hace, el funcionamiento social que tiene o lo que es (persona sin hogar), sino lo que una persona puede hacer o puede ser si dispone de los apoyos (habilitaciones según la terminología de Nussbaum) para ejercer sus obligaciones y disfrutar de sus derechos.
- El segundo desarrollo es el enfoque de los funcionamientos seguros, desarrollado desde la Filosofía política por Jonathan Wolff y Avner de-Shalit (Wolff y de-Shalit, 2007)<sup>74</sup>. El “sinhogarismo” es una desventaja social y, por tanto, un problema

73 NUSSBAUM, M. C. (2012). *Crear capacidades. Propuestas para el desarrollo humano*. Barcelona: Paidós.

74 WOLFF, J. y DE-SHALIT, A. (2007). *Disadvantage*. Oxford.: Oxford University Press.

de justicia social. Existe una desventaja social cuando una persona tiene escasas oportunidades auténticas para funcionar de forma segura, debido a la ausencia de alguno de estos tres factores: los recursos internos –que equivaldrían a las capacidades internas–, los recursos externos –o condiciones externas– y el marco o la estructura social. Dos son las principales aportaciones del enfoque de los funcionamientos seguros. En primer lugar, su insistencia en que las capacidades auténticas no se deben garantizar únicamente de forma puntual, sino de forma permanente (por tanto una vivienda segura y no provisional sujeta a un tiempo y a una plaza). En segundo lugar, su énfasis en el entorno incidiendo en lo que denomina la mejora del estatus, entendido aquí como posición social de las personas con “vulnerabilidad social grave”. El objetivo de la intervención ética y jurídica no son las medidas compensatorias, las mejoras individuales o personales o los recursos, sino cómo todo esto se traduce en integración y participación social.

- Finalmente, las teorías del reconocimiento constituyen el tercer pilar (Ricoeur, 2005:75; Honneth, 2009:76). El reconocimiento tiene varias dimensiones, de la que ahora nos interesa el reconocimiento intersubjetivo: la persona sin hogar debe salir de la “invisibilización” y el desprecio y debe ser reconocida como tal en su interacción con el resto de las personas. Dicho reconocimiento para Honneth sigue tres modelos: los del amor, el derecho y la solidaridad. “Cuando es partícipe de un entorno social en el que se encuentran organizados de forma gradual estos tres modelos de reconocimiento, sea cual sea su forma concreta, el individuo puede remitirse a sí mismo en las formas positivas de autoconfianza, autorrespeto y autoestima” (Honneth, 2009, p. 30). Ese reconocimiento será justo si y solo va acompañado de la equidad en la participación o la paridad participativa. La exigencia normativa es que la persona no es simplemente reconocida como tal, sino que actúa como tal, válidamente y aportando valor en el ámbito social. De este modo se refuerza la participación, la representación y la pertenencia social de las personas sin, que con su intervención en los procesos públicos de argumentación y deliberación las personas con discapacidad se presentan como participantes de la sociedad en cuanto comunidad deliberativa, noción que está en la base del modelo de los derechos.

No resulta difícil convencer a la ciudadanía de la “necesidad” de ocultar, desplazar o eliminar a las personas sin techo. Y avergonzada en soledad, ninguna persona puede convertirse en sujeto de lucha política. Romper el aislamiento pasa por politizar la lucha contra el sinhogarismo transformando una parte de la imprescindible asistencia a las personas sin hogar en una incidencia política y social protagonizada por las personas afectadas y la ciudadanía en general. En este sentido, no es casual, que el mayor nivel de abstención en las diferentes elecciones se da en los barrios con rentas más pobres: Según un informe

---

75 RICOEUR, P. (2005). Caminos del reconocimiento. Tres estudios (2004). Traducción de Agustín Neira. Madrid: Trotta.

76 HONNETH, A. (2009). Reconocimiento y menosprecio. Sobre la fundamentación normativa de una teoría social. Madrid: Katz.



elaborado por los sociólogos Manuel Trujillo y Braulio Gómez<sup>77</sup> para la Fundación Foessa en el año 2019, la abstención extrema se concentra en los suburbios, donde hay secciones electorales con un porcentaje de voto no superior al 25%. En las zonas donde se produce una mayor exclusión social, hasta un 22% de la población admite no votar nunca en una contienda electoral. Por contra, en las áreas más prósperas y normalizadas, nadie reconoce no votar nunca. En las zonas más ricas, el 74% vota siempre, mientras que en las más pobres solo se acerca las urnas la mitad de los inscritos.

## 6. METODOLOGÍA HOUSING FIRST. EVALUACIÓN DE SUS EFECTOS SOBRE EL BIENESTAR DE LAS PERSONAS SIN HOGAR

Housing First es una metodología de intervención social que rompe con el modelo de atención tradicional y proporciona a las personas en situación de sinhogarismo una vivienda individual, estable e independiente. Es en principio una propuesta justa en cuanto al derecho a la vivienda, aunque quizá necesite ser complementada por otras intervenciones y propuestas, si la persona necesita además otros apoyos para el ejercicio del resto de sus derechos (libertad, salud, derechos políticos, etc).

El modelo Housing First fue desarrollado a principios de la década de 1990 por la organización “Pathways to Housing” para la atención de personas en situación de sinhogarismo en situación de especial dificultad a las que los sistemas tradicionales de atención “en escalera” (denominados Staircase System o linear residential treatment) no eran capaces de dar respuesta, concretamente para personas en situación de sinhogarismo con trastornos mentales o problemas de adicción (Tsemberis, 2012)<sup>78</sup>. En el llamado modelo de atención en escalera, las personas tenían que ir superando pasos poco a poco: de la calle a un albergue, del albergue a un alojamiento temporal y, como último escalón, una vivienda permanente. En ese largo proceso, un alto porcentaje de personas volvía a la calle. Housing First da la vuelta a ese modelo y comienza por la vivienda.

Sam Tsemberis, autor y principal impulsor del modelo Housing First, reconoce como principios básicos del modelo, además del reconocimiento de la vivienda como un derecho humano básico, los siguientes:

- Respeto, cercanía y compasión para todas las personas.
- Compromiso de trabajar junto a las personas usuarias durante todo el tiempo que lo precisen.
- Alojamiento en viviendas dispersas e independientes.
- Separación de los servicios de vivienda y tratamiento, en la medida en que el acceso a la vivienda se considera un derecho y el tratamiento de las adicciones o de los eventuales problemas de salud mental una opción personal.

<sup>77</sup> La segregación electoral interurbana en España.

<sup>78</sup> TSEMBERIS, S. (2012): Ending Homelessness and Transforming Lives [vídeo] [<https://www.youtube.com/watch?v=HsFHV-ModPo>].

- Elección y autodeterminación.
- Orientación hacia la recuperación y reducción de daños.

Por lo señalado anteriormente podría afirmarse que el modelo Housing First recoge, o se aproxima, a una concepción de la atención a las personas en situación de sinhogarismo que parte del reconocimiento de sus derechos de ciudadanía y que guarda relación con una visión cercana a la exigibilidad del derecho a la vivienda, es decir, garantizar el “derecho a techo” sin condicionarlo a cumplimiento de objetivos y ni tan siquiera a la necesidad de acogerse a una intervención (EAPN, 2013; p. 14)<sup>79</sup>.

En 2014, RAIS<sup>80</sup> Fundación puso en marcha, por primera vez en España, un programa piloto denominado Hábitat que se adscribe a las pautas del modelo Housing First. Este programa Hábitat de RAIS Fundación se adscribe a la línea más fiel al modelo original el programa Hábitat está dirigido específicamente a aquellas personas en situación de sinhogarismo que, por la complejidad de su proceso de exclusión, suelen quedar fuera de los sistemas tradicionales de atención denominados Staircase System (sistemas “en escalera”). Concretamente, las personas usuarias de Hábitat tienen que cumplir estos cuatro criterios:

- Ser mayores de 18 años.
- Encontrarse en el momento actual en situación de sinhogarismo (roofless), considerando como tal quienes se encuentren en un espacio público o exterior (categoría 1 de ETHOS), o en centros de acogida de emergencias (categoría 2 de ETHOS).
- Contar con una dilatada trayectoria en esta situación, considerando como tal: a. que lleven más de un año pernoctando de modo continuo en espacios públicos y/o en centros de acogida de emergencias (categoría 1 y categoría 2 de ETHOS); b. que lleven un mínimo de tres años en la situación actual (categoría 1 o 2 de ETHOS) y/o centros de acogida para personas en situación de sinhogarismo (categoría 3 de ETHOS). C. Que tengan un problema de salud mental, adicciones y/o discapacidad añadido a su situación de en situación de sinhogarismo.

En consecuencia, las personas usuarias de las viviendas de Hábitat sufren trastornos mentales y/o trastornos de adicción y/o discapacidad, además de un historial dilatado de estancia en la calle o en dispositivos de emergencias. Hábitat (RAIS Fundación, 2015) les proporciona un acceso inmediato e incondicional a una vivienda individual con la oferta de los apoyos que la persona necesite. La oferta de apoyos implica voluntariedad por parte de la persona, sin que en ningún caso pueda exigirse o vincularse el mantenimiento en la vivienda a la obligatoriedad de participar en procesos de rehabilitación o inclusión social.

79 EAPN. (2013). MEMORIA 2013. [https://www.eapn.es/ARCHIVO/documentos/documentos/1411653126\\_eapn\\_2013.pdf](https://www.eapn.es/ARCHIVO/documentos/documentos/1411653126_eapn_2013.pdf)

80 FUNDACION RAIS. <https://hogarsi.org/housing-first-una-solucion-eficaz-para-las-personas-sin-hogar/>

Sin duda, el hecho de que en el grupo seleccionado exista una discriminación positiva hacia las personas con problemas/enfermedades de salud mental es desde la perspectiva ética una cuestión de justicia en relación al derecho a la vivienda, aunque no aborde las causas de la injusticia que genera el "sin hogarismo" y no se planteen de manera sistematizada intervenciones educativas para el desarrollo de la autonomía moral de las personas tal y como hemos propuesto desde nuestro modelo de justicia para la ciudadanía.

La primera evaluación sobre este modelo en España, llevada a cabo por la Universidad Complutense de Madrid<sup>81</sup> y la más completa a nivel europeo, ha demostrado que es una solución eficiente y eficaz para reducir el problema del sinhogarismo.

El principal indicador de éxito del programa, tal y como se establece internacionalmente, tiene que ver con el nivel de retención del alojamiento, que en el caso de España es del 96%. Es decir, casi el total de las personas que acceden a una vivienda continúan en ella después de 18 meses.

La evaluación muestra que Housing First consigue proporcionar un alojamiento estable y seguro a las personas en viviendas normalizadas en entornos comunitarios. Una mejora que no se produce entre aquellas personas atendidas en el sistema tradicional de atención. De estas últimas la mitad de ellas señalaban la calle, un centro de acogida de emergencia o un albergue como su lugar de residencia habitual a los 18 meses. En contraste, Housing First soluciona el principal problema para el que está diseñado, que las personas dejen de vivir en la calle y tengan un hogar. A los seis meses, ya se observa una mejora significativa en su satisfacción con la vida, y se muestran más felices y satisfechas con su intimidad. Las personas que cuentan con una vivienda Housing First señalan que el padecimiento de dolor, la soledad, la ansiedad y la depresión han disminuido claramente, y se sienten más protegidas frente a situaciones discriminatorias y situaciones de victimización. Los datos muestran cómo, a los 18 meses, el 41% del grupo experimental ya mantenía contacto telefónico, de forma semanal, con algún familiar.

Existen además otros indicadores de mejora en relación a sus niveles de inclusión social como son los siguientes:

- Reducción de problemas a la hora de cubrir las necesidades básicas: durante los primeros siete días previos a la entrevista inicial, el 58, 3% no había comido en ninguna ocasión, algo que se redujo hasta el 15% pasados 12 meses. Esto sucedió también con el aseo, ya que se incrementaron las facilidades para tener una higiene personal.
- Reducción del uso de los servicios sociales: pasados 18 meses, redujo el uso de los servicios sociales del 14% al 3%. Esto demuestra las ventajas que tiene a la hora de liberar otras prestaciones.

81 El estudio ha sido promovido por HOGAR SÍ y Provienda, y ha sido desarrollado por un equipo de investigación de la Universidad Complutense de Madrid y coordinado por Fresno.

- Incremento de los ingresos económicos y reducción significativa del ejercicio de la mendicidad.

El modelo Housing First en España también supone ventajas en el ámbito económico. La evaluación demuestra que estas soluciones tienen un coste por plaza similar al de los albergues o alojamientos colectivos, pero ofrecen prestaciones muy superiores para las personas usuarias en cuanto a estabilidad y calidad del alojamiento y asistencia personalizada. Además, tiende a reducir costes, mientras que sus alternativas los incrementan.

## **7. LAS OBLIGACIONES ÉTICAS DE LA SOCIEDAD, LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS VASCAS, LAS ORGANIZACIONES Y PROFESIONALES DEL ÁMBITO DE LA INCLUSIÓN SOCIAL**

Es evidente que la situación de discriminación en las oportunidades de acceso a la vivienda es la desigualdad social, que debe de ser abordada desde políticas sociales que tengan en cuenta dicha desigualdad y sus causas. Euskadi cuenta con una *Estrategia Vasca para Personas Sin Hogar (2018-2021)*<sup>82</sup> que aún no ha sido renovada y el cumplimiento de sus directrices ha sido solicitado por el propio Ararteko, así como el avance en la adhesión a la misma por parte de las administraciones públicas competentes<sup>83</sup>. En este mismo curso se ha presentado el borrador de la siguiente estrategia vasca que consideramos es correcta en su planteamiento aunque compleja en su desarrollo y ejecución por lo que implica de coordinación de diferentes administraciones y sistemas.

Desde la perspectiva ética es exigible en una sociedad justa y decente:

- Unos mínimos de justicia que aseguren el respeto a las personas que viven en calle. Derecho a sentarse en un banco, a dormir, comer, o tener acceso a un baño o una ducha a cualquier hora, los siete días de la semana, son algunas de las reivindicaciones que propone la Carta de Derechos de los Sin Hogar que una coalición de 125 organizaciones y plataformas ciudadanas de tres estados norteamericanos presentaron hace unos meses. Se trata de una propuesta que surge en respuesta a las numerosas ordenanzas municipales que penalizan usos del espacio público tradicionalmente vinculados a la cotidianidad de las personas sin hogar. Prohibiciones que han proliferado en nombre del civismo y el orden en paralelo a las “soluciones urbanísticas antimendigos” como las repisas inclinadas, los pinchos de cemento en los espacios muertos bajo los puentes o la transformación de los bancos públicos en sillas individuales.
- Unas políticas de Bienestar social que procuren la prevención, detección e interven-

82 Euskadi. Departamento de Empleo y Políticas Sociales. Estrategia Vasca para personas sin hogar (2018-2021) [en línea]. [Victoria-Gasteiz]: Gobierno Vasco, Departamento de Empleo y Políticas. Disponible en: [https://www.euskadi.eus/contenidos/informacion/instrumento\\_valoracion/es\\_instrumento/adjuntos/ESTRATEGIA%20VASCA%20PARA%20PERSONAS%20SIN%20HOGAR%202018-2021%20castellano.pdf](https://www.euskadi.eus/contenidos/informacion/instrumento_valoracion/es_instrumento/adjuntos/ESTRATEGIA%20VASCA%20PARA%20PERSONAS%20SIN%20HOGAR%202018-2021%20castellano.pdf)

83 Recomendación general del Ararteko 2/2020, de 5 de junio de 2020.

ción competente y cualificada con recursos suficientes para posibilitar la inclusión social de las personas con menor tiempo de experiencia de sinhogarismo (jóvenes principalmente) y la reinserción y cuidado de las personas más vulnerables.

- Servicios de Intervención social organizados y gestionados desde modelos de intervención basados en derechos de las personas en situación de grave exclusión residencial con condiciones de vivienda que eliminen los riesgos de daño físico y psíquico de las personas y aseguren unas condiciones mínimas de privacidad y seguridad (alojamientos accesibles, llave en las habitaciones, protección para evitar daños, permanencia hasta tener un nuevo lugar de residencia, eliminación de las expulsiones por conductas realizadas por personas que no son responsables de las mismas, etc.).
- Propuestas personalizadas de ayuda y apoyos desde modelos centrados en las personas que posibiliten vidas con sentido, diferenciadas que merezcan la pena ser vidas pues son conformes a la identidad de cada persona y posibilitan relaciones de reconocimiento y estima en una comunidad de referencia.
- Propuestas alternativas a los alojamientos residenciales mayoritarios que procuren los apoyos exigibles para que las personas con discapacidad y dependencia puedan permanecer en sus comunidades de referencia recibiendo cuidados y asistencia personal domiciliaria y llevando adelante proyectos de vida independiente.

Tal y como afirma el informe FACIAM (2022), “sin perder de vista que la vivienda debería elevarse a categoría de derecho humano, la realidad de las personas sin hogar se encuentra envuelta en múltiples capas interdependientes entre sí que deben ser abordadas de forma sinérgica. La salud mental, las situaciones de dependencia, la desestructuración personal y familiar, la falta de ingresos, la debilidad del mercado de trabajo, el origen, la edad, el género, la soledad y el aislamiento, las adicciones, etc. conforman largos relatos en las vidas en la calle” que requieren propuestas políticas de justicia social que aborden las causas estructurales del sinhogarismo y pongan en marcha procesos que posibiliten la experiencia de ser personas ciudadanas con derechos que reciben y aportan en la construcción de sus comunidades.



## **II. MAHAI INGURUA MESA REDONDA II**

**ETXEGABEEN EGOERAK ARINTZEKO POLITIKA PUBLIKOAK**

***POLÍTICAS PÚBLICAS DIRIGIDAS A PALIAR LAS  
SITUACIONES DE LAS PERSONAS SIN HOGAR***





## **II ESTRATEGIA VASCA CONTRA LA EXCLUSIÓN RESIDENCIAL GRAVE (2023-2028)**

### **LIDE AMILIBIA**

Eusko Jauriaritzako Gizarte Gaietako sailburuordea

*Viceconsejera de Asuntos Sociales del Gobierno Vasco*

### **Presentación**

- **El borrador de la II Estrategia Vasca contra la Exclusión Residencial Grave (ERG), que pretende ser aprobada en otoño-invierno de 2023, guarda coherencia y continuidad con la primera y se elabora tras su evaluación.**
- **Refuerza el enfoque de atención personalizada y de derechos: derecho a la vivienda, al empleo y la garantía de ingresos, a la salud y los servicios sociales.**
- **Es una estrategia obligatoria.**
- **La característica común de las personas en situación de ERG es la carencia de un hogar en el que desarrollar un proyecto de vida autónomo.**
- **La estrategia pretende alinear la acción de las instituciones y el resto de los sectores y agentes para que estas personas puedan ejercer el quintuple derecho, comenzando por la vivienda, y avanzar hacia su plena inclusión.**

## Diagnóstico

### **Evolución del sinhogarismo en Euskadi y características de las personas sin hogar**

- De 2012 a 2016, el número de personas sin techo (pernoctando en calle o en albergues y centros de acogida nocturnos) creció, pero en 2018 se observa un aumento mayor. Un aumento que, tras el COVID-19, se sostiene.
- En el último recuento nocturno (2022) se elevó a 658 personas en calle y 509 en albergues y centros de acogida, 228 personas más que en 2018 en calle y 12 más en centros.
- Crece el peso relativo de las personas de origen extranjero: en 2014 suponía el 57,6% y en 2022, el 78,2%.
- El número de mujeres sin hogar se mantiene relativamente constante.
- El 36% de las personas sin techo son jóvenes menores de 30 años.

### **Políticas públicas contra la exclusión residencial y el sinhogarismo**

- Euskadi encabeza la atención a personas sin hogar con la tasa de cobertura más alta del Estado (1,4 personas atendidas por cada 1.000 habitantes).
- También se sitúa a la cabeza en gasto corriente público por habitante: 30 euros por habitante, frente a 7 euros en el Estado.
- El gasto en centros para personas sin hogar en Euskadi ha crecido de manera notable según la ESSEC, pasando de 41 millones en 2012 a 66 millones en 2020.
- Y esto se ha traducido en un aumento de la cobertura de los centros para personas en situación o riesgo de exclusión social del SVSS con prestaciones de alojamiento.

Un aumento del 30% en centros residenciales, del 22% en centros de acogida nocturna y del 122% en viviendas de primaria.

## Evaluación de la I EVPSH

- Las actuaciones en materia de **Servicios Sociales** son las de mayor desarrollo en la primera estrategia.
  - El **gasto en centros** para personas sin hogar ha aumentado y está a la cabeza del Estado. Y por ello, la **red de recursos** ha crecido en: número de centros, personas atendidas, personal ocupado... También han crecido las **plazas con alojamiento**.
- Destacan las **medidas adoptadas en respuesta a la pandemia**, desde la cooperación público-público y público-social: a) en el marco del Fondo Isuri, tanto de atención (Aterpeak, Lehen Urratsa), como preventivas (Azken Sarea Indartzen); b) y posteriores (Trapezistak).
- Entre las principales **fortalezas**, se destaca la capacidad de orientar y dotar de un marco conceptual común al conjunto de actuaciones dirigidas a las personas sin hogar, y la cantidad y variedad de estas.
- Entre las **debilidades**, se destaca su carácter propositivo u orientativo (frente a enfoques más vinculantes), la dificultad para materializar el enfoque preventivo, así como el enfoque orientado a la vivienda y las limitaciones en cuanto a la coordinación e impulso de la estrategia.

### Principales retos de la II Estrategia Vasca de Personas sin Hogar 2023-2028

- Prevenir el sinhogarismo y la exclusión residencial.
- Impulsar el enfoque centrado en el ejercicio efectivo de los derechos y el acceso a la vivienda.
- Desplegar la red de recursos del SVSS de forma más equilibradas en el territorio y mejorar la articulación de la atención primaria y secundaria.
- Reforzar la cooperación entre sistemas para la atención a las personas sin hogar, reforzando los "espacios socio" y en particular el socio-habitacional.
- Desarrollar políticas normalizadas de juventud y migraciones para la atención de jóvenes, migrantes o autóctonos, sin red de apoyo familiar.
- Mejorar la calidad de los recursos de atención atendiendo al modelo comunitario, impulsando por tanto la integralidad, continuidad, personalización y proximidad de la atención, así como el enfoque preventivo y la participación de las personas destinatarias.
- Aplicar el enfoque de género e interseccional en el diseño de la red y desarrollar recursos específicos para mujeres en situación de exclusión residencial grave.
- Promover la colaboración interinstitucional y la gobernanza colegiada de las políticas contra el sinhogarismo y la exclusión residencial, con la colaboración del Tercer Sector Social de Euskadi y de las personas destinatarias.

<p><b>Marco estratégico autonómico y estatal</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ley 12/2008 de <b>Servicios Sociales</b>, Ley 3/2015 de <b>Vivienda</b> y Ley 14/2022 del Sistema Vasco de <b>Garantía de Ingresos y para la Inclusión</b>.</li> <li>• II Plan Estratégico de <b>Servicios Sociales</b> de la CAPV (en breve aprobación en CG), Pacto Social por la <b>Vivienda</b> 2022-2036 y V Plan Vasco de <b>Inclusión</b> 2022-2026, Estrategia de Atención <b>Sociosanitaria</b> de Euskadi 2021-2024.</li> <li>• Pacto Social Vasco para la <b>Inmigración</b> y VI Plan Intercultural de <b>Ciudadanía, Inmigración y Asilo</b> 2022-2025.</li> <li>• Estrategia <b>Euskarri</b> para la inclusión sociolaboral de menores y jóvenes en situación de vulnerabilidad.</li> </ul>		
<p><b>Marco estratégico europeo e internacional</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Pilar Europeo de Derechos Sociales</b> y, específicamente, el pilar n.º 19 (Vivienda y asistencia para las personas sin hogar).</li> <li>• Resoluciones del <b>Parlamento Europeo</b> de 24 de noviembre de 2020 y 21 de enero de 2021.</li> <li>• Declaración de Lisboa sobre la <b>Plataforma Europea para Combatir el Sinhogarismo</b>.</li> <li>• Directrices para la Aplicación del <b>Derecho a la Vivienda de Naciones Unidas</b> (2020).</li> </ul>		
<p><b>Propuestas de perfiles y colectivos de actuación prioritaria</b></p>	<p><b>Personas jóvenes</b> sin hogar en situación o riesgo de exclusión.</p> <p><b>Mujeres</b> sin hogar en situación de exclusión social severa.</p>	<p>Personas y familias en situación de <b>precariedad residencial</b> y/o riesgo de pérdida de la vivienda.</p> <p>Personas sin hogar <b>con discapacidad</b> o personas <b>mayores</b> en situación de dependencia.</p>	<p>Personas egresadas de <b>centros de internamiento</b> (hospitales, prisiones, centros de justicia juvenil).</p> <p>Personas sin hogar con <b>enfermedad mental</b> y/o adicciones.</p>

<p><b>Objetivos de la II Estrategia Vasca de Personas sin Hogar 2023-2028</b></p>	<p><b>OE1.</b> Prevenir los <b>desahucios</b> y reforzar las <b>medidas para que las personas sin hogar ejerzan el derecho</b> a la vivienda.</p>	<p><b>OE2.</b> Acompañar los procesos de <b>tránsito a la vida adulta y desinstitucionalización</b>, especialmente de las personas sin referentes familiares.</p>	<p><b>OE3.</b> Adecuar los <b>sistemas de empleo y garantía de ingresos, salud y servicios sociales</b> a las necesidades de las personas sin hogar.</p>
	<p><b>OE4.</b> Impulsar la <b>participación</b> económica, social, política y cultural de las personas sin hogar.</p>	<p><b>OE5.</b> Garantizar la <b>seguridad personal y el bienestar</b> de las personas sin hogar y prevenir su victimización.</p>	<p><b>OE6.</b> Sensibilizar al conjunto de la población sobre el fenómeno de la exclusión residencial y transformar la <b>percepción social</b> sobre las PSH.</p>
	<p><b>07.</b> Incorporar la <b>perspectiva de género e interseccional</b> en la prevención y atención a PSH.</p>		

### Proyectos tractoros

- Despliegue del Mapa de Servicios Sociales: mejora de la articulación entre atención primaria y secundaria y de la distribución territorial de los recursos.
- Despliegue del modelo vasco de acogida.
- Extensión del programa Trapezistak de apoyo en el tránsito a la vida adulta de personas jóvenes sin red de apoyo familiar en Euskadi.
- ERDU Intervención de proximidad en adicciones.
- Sistema de acompañamiento integral a personas reclusas Aukerak.
- Impulso del espacio socio-habitacional en desarrollo del Pacto Social por la vivienda.
- Coordinación de actuaciones en prevención sociosanitaria para personas en exclusión severa.



## **DATOS SOBRE SITUACIONES DE EXCLUSIÓN RELACIONADOS CON LA VIVIENDA EN EUSKADI**

### **JOSEBA ZALACAIN**

SIIS-Dokumentazio eta Ikerketa Zentroko zuzendaria

*Director del SIIS-Centro de Documentación y Estudios*

Los problemas de acceso a la vivienda se han convertido en Euskadi, así como en el resto de los países de nuestro entorno, en uno de los principales factores de exclusión social y, desde ese punto de vista, en un obstáculo importante en los itinerarios de inclusión social. Las personas en situación de exclusión o de pobreza experimentan –en mayor medida que el resto de la población– dificultades o situaciones carenciales en el ámbito de la vivienda, y, a la inversa, las dificultades relacionadas con la vivienda agudizan los procesos de exclusión y empobrecimiento.

Desde esta constatación, esta ponencia resume algunos datos de interés sobre las situaciones de exclusión y pobreza relacionadas con la vivienda en Euskadi. La ponencia se centra únicamente en la descripción de las problemáticas vinculadas a la vivienda y su relación con las situaciones de pobreza y de exclusión, y no analiza el alcance o la eficacia de las políticas relacionadas con la prevención y el abordaje de las situaciones de exclusión residencial.

A partir de las fuentes estadísticas disponibles, la ponencia recoge datos relacionados con las siguientes cuestiones:

- Las dificultades de acceso a la vivienda de la población en situación de pobreza económica y el impacto de los gastos de vivienda en las situaciones de pobreza, que se traduce en un mayor sobreesfuerzo económico.
- La relación entre las situaciones de exclusión social y de vivienda insegura e inadecuada, así como las necesidades de vivienda de la población en situación de exclusión social.
- La evolución en el número de personas sin hogar en Euskadi y las principales características de la población sin hogar.

Los principales datos que cabe destacar son los siguientes:

a) Pobreza y dificultades de acceso a la vivienda

- **Acceso a la vivienda.** El 85% de la población reside en una vivienda en propiedad en Euskadi, mientras que un 12% reside en una vivienda alquilada. Entre las personas en riesgo de pobreza, el alquiler supera el 35% y la propiedad se reduce hasta el 55%.
- **Vivienda y situaciones de pobreza.** En comparación con la población con viviendas en propiedad, los datos muestran que la incidencia de las distintas situaciones de pobreza es más elevada entre la población que se encuentra en alquiler.
- **Pobreza tras reducir gastos de vivienda.** Teniendo en cuenta la pérdida de ingresos que implica afrontar los costes de vivienda y suministros básicos (agua, electricidad, gas y calefacción), el riesgo de pobreza de los hogares crece del 18% al 22%. El incremento es más visible entre la población de menor edad y las familias monoparentales.
- **Dificultad para independizarse.** Sólo un 5% de la población en riesgo de pobreza no independizada tiene la posibilidad de emanciparse. Las principales razones para no poder independizarse están relacionadas con la inestabilidad laboral y la insuficiencia de ingresos para las necesidades básicas.
- **Peores condiciones de habitabilidad.** La presencia de problemas relacionados con la habitabilidad de las viviendas es más acusada entre la población en riesgo de pobreza, duplicando en algunos casos la incidencia de estas situaciones en comparación con el conjunto de la población.
- **Sobreesfuerzo económico.** A menor renta mayor esfuerzo para hacer frente al gasto de vivienda (esfuerzo = porcentaje de los ingresos destinado a la vivienda). El 10% de las personas con menos renta (primer decil) destinan el 34% de sus ingresos a la vivienda, pero las personas en situación de pobreza severa destinan el 45,3%, cuando el ideal es no destinar más del 30%.
- **Salario y precio de la vivienda.** Mientras que el salario medio de la población vasca ha crecido en un 13% entre 2016 y 2021, el precio de la vivienda lo ha hecho en un 21%, por lo que el esfuerzo a realizar para la compra se ha incrementado.
- **Vivienda y participación política.** Los datos disponibles sobre el precio medio de la compraventa de viviendas y la participación electoral muestran cierta correlación entre ambas dimensiones, siendo la abstención mayor en los barrios donde la vivienda es más barata y las rentas más bajas.



## b) La vivienda como factor de exclusión

- **La vivienda como factor de exclusión.** El acceso a la vivienda constituye en Euskadi uno de los factores esenciales de exclusión social. De acuerdo con la metodología que utiliza la Fundación FOESSA para la conceptualización y medición de la exclusión social, las situaciones de exclusión en la dimensión de la vivienda son, tras el empleo, las que afectan a un porcentaje mayor de la población en Euskadi (17,2%).
- **Los problemas de exclusión en la vivienda.** Los problemas de exclusión en la vivienda (entre los que se encuentran el sobreesfuerzo para afrontar los gastos asociados a la vivienda, el hacinamiento o las malas condiciones de la vivienda) afectan en Euskadi a las tres cuartas partes (75,5%) de las personas en situación de exclusión social y al 90% de las personas en exclusión severa, pero sólo al 6% de las personas en situación de integración.
- **Vivienda insegura y vivienda inadecuada.** El 4,7% de la población vasca está en situación de vivienda insegura y un 8,5% en situación de vivienda inadecuada. Entre la población excluida, los porcentajes son del 21% y del 35%. Las dos situaciones han crecido entre 2018 y 2021, debido al fuerte incremento entre las personas excluidas, ya que entre la población integrada estas situaciones se han reducido.
- **Situación de alojamiento de las personas en exclusión social.** Según los datos disponibles sobre personas con valoración de exclusión social en Gipuzkoa, más de la mitad se encuentra sin alojamiento o en alojamientos excluyentes, es decir, en situación de calle, infravivienda o pérdida inminente (o prevista) de vivienda.

## c) Cuantificación y caracterización de las personas en situación de exclusión residencial grave

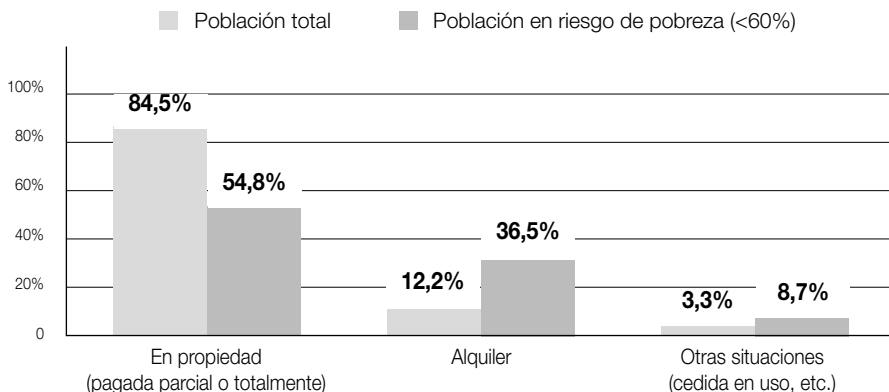
- **Aumenta el número de personas sin techo.** De 2012 a 2016 el número de personas sin techo (pernoctando en calle o en albergues y centros de acogida nocturna) creció relativamente, pero en 2018 se observa una tendencia al aumento que, tras el COVID, cuando menos, se sostiene. En 2022, el número de personas localizadas en el recuento nocturno se elevó a 658 en calle (228 más que en 2018) y 519 en albergues y centros de acogida nocturna.
- **Creciente peso de las personas de origen extranjero.** En 2014 suponían el 57,6% de las personas sin techo localizadas en las tres capitales y en 2022 representan un 78,5%. En 2022, respecto a 2012, el número de personas sin techo autóctonas se mantiene por debajo de 200 mientras que el de extranjeras casi se ha duplicado, situándose cerca de 700.
- **Se mantiene constante el número de mujeres.** El número de mujeres sin hogar en las tres capitales se mantiene relativamente constante a lo largo de todo el periodo,

aunque su peso relativo es cada vez menor como consecuencia del mayor aumento en el caso de los hombres. Desde 2018, el número de mujeres en calle y centros de corta estancia se ha reducido en un 5%, mientras que el de los hombres ha crecido en un 22%.

- **Un 35% de las personas sin techo son jóvenes.** Desde 2018, el peso relativo de las personas jóvenes (menores de 30 años) en las tres capitales se mantiene relativamente constante tras el salto experimentado en 2018. Entre 2018 y 2022, el aumento es mayor en las personas de 30 a 44 años (54%) que en las jóvenes (15%).
- **Cambios en el perfil de personas sin hogar.** Desde 2016, vienen observándose cambios en la composición sociodemográfica de las personas sin hogar. Entre 2016 y 2022, ha crecido el peso relativo de los hombres extranjeros menores de 30 años en las tres capitales y se ha reducido el peso de las mujeres de cualquier edad y de ambas nacionalidades. Los hombres menores de 30 años representan casi un 34% de todas las personas sin hogar identificadas en 2022.
- **Factores del sinhogarismo.** 7 de cada 10 personas entrevistadas en el último recuento de personas sin hogar en Euskadi señalan que los factores estructurales (problemas laborales, económicos...) son el principal causante de su situación, a gran distancia de los factores personales (17%) y relacionales (16%).
- **Factores del sinhogarismo por sexo y origen.** Los factores estructurales son mayoritarios tanto en mujeres como en hombres, así como entre la población autóctona y extranjera. La incidencia de los factores relacionales y personales es mayor entre la población de origen autóctono, especialmente entre las mujeres (45%).
- **Principales causas del sinhogarismo.** Junto con los problemas económicos y laborales, la falta de “papeles” o la necesidad de empezar de cero tras haber emigrado a otro país es la causa más mencionada por las personas sin hogar (25%), seguido por los problemas del ámbito familiar y/o ruptura de pareja (19%).
- **Principales causas del sinhogarismo por sexo.** Las principales diferencias por sexo en las causas del sinhogarismo se reflejan en una mayor proporción de hombres que hacen referencia a la falta de “papeles” (27%) y una mayor proporción de mujeres que mencionan los problemas familiares y/o ruptura de pareja (27%), la violencia machista (8%) y la salud (8%).
- **Principales causas del sinhogarismo por origen.** La proporción de la población de origen extranjero hace referencia en mayor medida a la falta de “papeles” (34%) como principal motivo para perder el hogar, mientras que entre la población autóctona es mayor la proporción de quienes mencionan los problemas familiares y/o ruptura de pareja (34%), así como los consumos (17%).

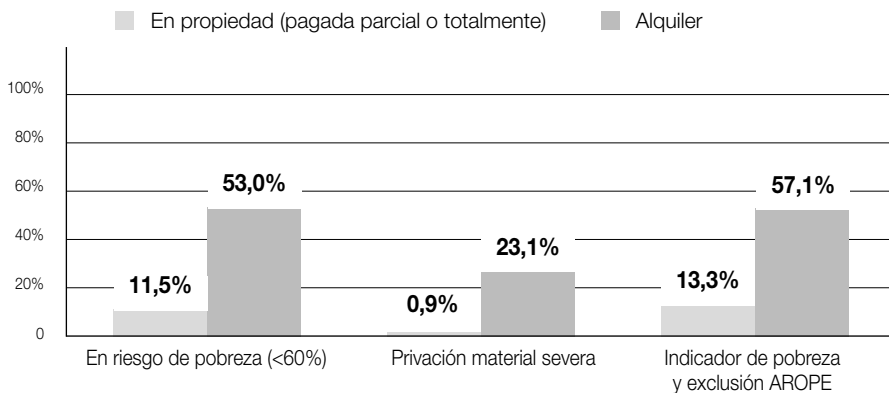
## ANEXO. DATOS DE BASE PARA EL ANÁLISIS SOBRE LAS SITUACIONES DE EXCLUSIÓN RELACIONADOS CON LA VIVIENDA EN EUSKADI

Gráfico 1. Porcentaje de población total y población en riesgo de pobreza según régimen de vivienda (%). Euskadi, 2020



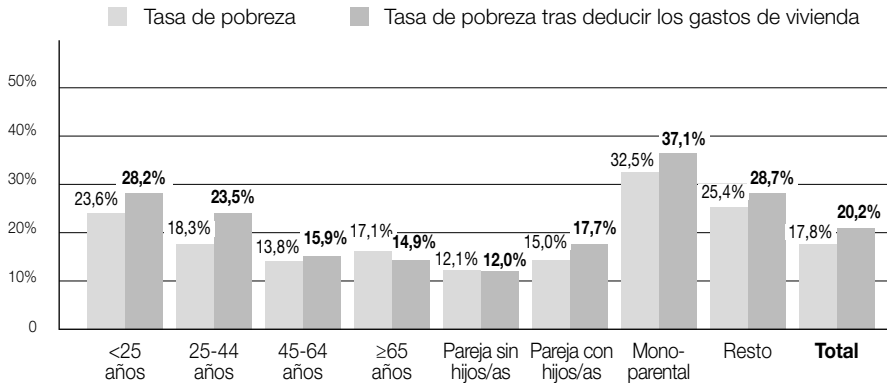
Fuente: Encuesta de Pobreza y Exclusión Social 2020. Órgano Estadístico del Departamento de Igualdad, Justicia y Políticas Sociales.

Gráfico 2. Prevalencia de situaciones de pobreza y exclusión entre la población con vivienda en propiedad y en alquiler (%). Euskadi, 2020



Fuente: Encuesta de Pobreza y Exclusión Social 2020. Órgano Estadístico del Departamento de Igualdad, Justicia y Políticas Sociales.

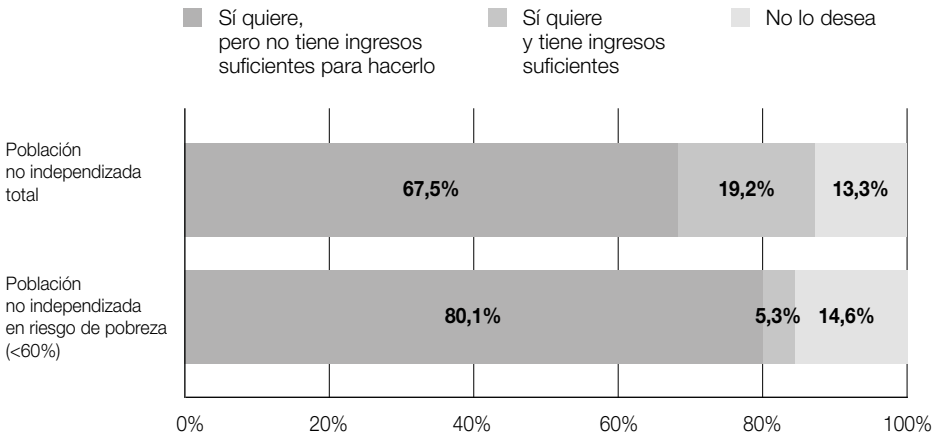
Gráfico 3. Porcentaje de población en situación de pobreza antes y después de deducir los datos de vivienda, según edad de la persona principal y el tipo de familia (%). Euskadi, 2020



\*Se consideran gastos de vivienda aquellos costes relacionados con el derecho del hogar a vivir en la vivienda.

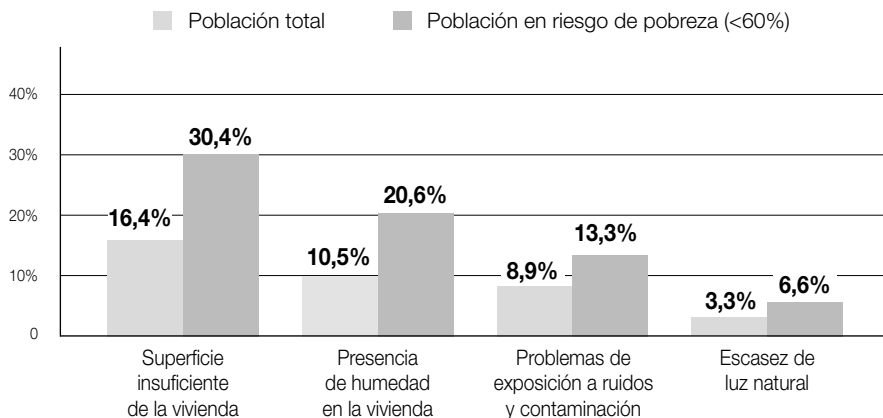
Fuente: Encuesta de Pobreza y Exclusión Social 2020. Órgano Estadístico del Departamento de Igualdad, Justicia y Políticas Sociales.

Gráfico 4. Distribución de la población no independizada total y en riesgo de pobreza según deseo y posibilidades para independizarse (%). Euskadi, 2020



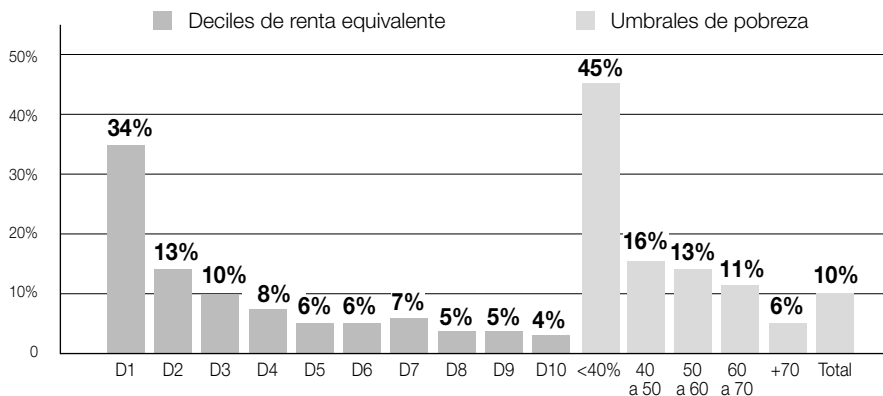
Fuente: Encuesta de Pobreza y Exclusión Social 2020. Órgano Estadístico del Departamento de Igualdad, Justicia y Políticas Sociales.

Gráfico 5. Prevalencia de problemas relacionados con la habitabilidad entre la población total y la población en riesgo de pobreza (%). Euskadi, 2020



Fuente: Encuesta de Pobreza y Exclusión Social 2020. Órgano Estadístico del Departamento de Igualdad, Justicia y Políticas Sociales.

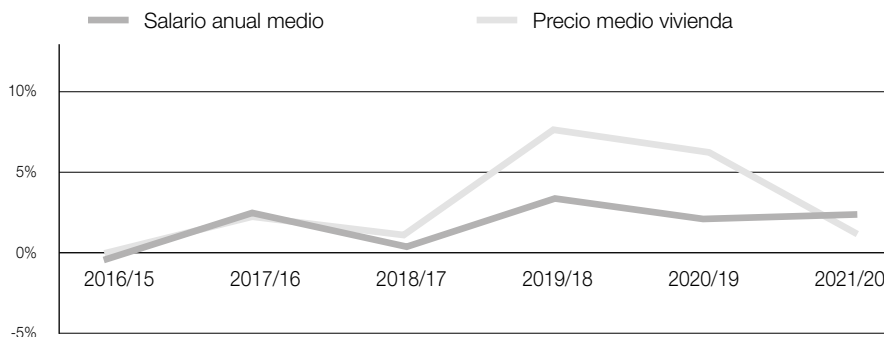
Gráfico 6. Porcentaje de ingresos destinados a la vivienda según decil de renta equivalente y umbrales de pobreza (%). Euskadi, 2020



\*Las distribuciones que proporciona el gráfico consideran a la población general, tengan o no sus hogares un gasto de hipoteca o alquiler.

Fuente: Encuesta de Pobreza y Exclusión Social 2020. Órgano Estadístico del Departamento de Igualdad, Justicia y Políticas Sociales.

Gráfico 7. Incremento interanual del salario anual medio y el precio medio de la compraventa de vivienda. Euskadi, 2016-2021



Fuentes: encuesta de estructura salarial. INE; Estadística de compraventa de viviendas. Departamento de Planificación Territorial, Vivienda y Transportes del Gobierno Vasco.

Gráfico 8. Ranking de los barrios de las capitales con el mejor precio medio de vivienda (en euros) y mayor abstención electoral (%)

Precio medio (€). 2023 IT

Vitoria-Gasteiz	Zaramaga	142.246
	Casco Viejo	152.864
	Abetxuko	162.357
Bilbao	Uribarri	169.182
	Begoña	254.082
	Txurdinaga	255.957
Donostia	Altza	203.565
	Miracruz-Bidebieta	278.303
	Intxaurreondo	287.229

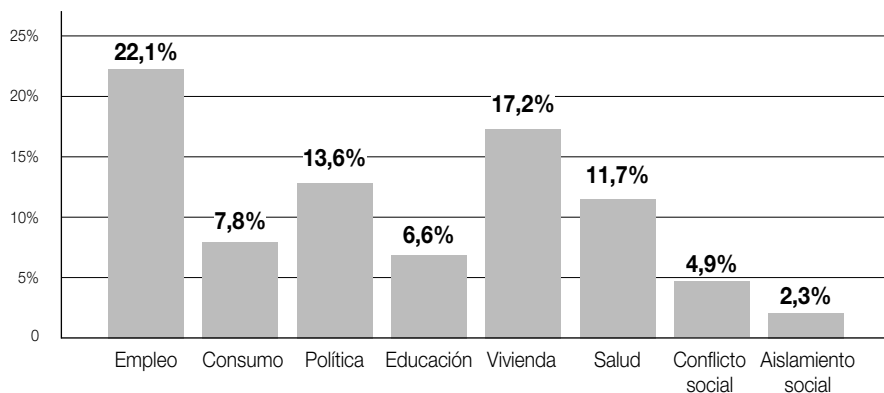
Abstención electoral (%). 2019

Vitoria-Gasteiz	Zaramaga	46%
	Casco Viejo	42%
	Abetxuko	41%
Bilbao	Uribarri	44%
	Basurtu	40%
	Begoña	39%
Donostia	Altza	43%
	Miracruz-Bidebieta	41%
	Intxaurreondo	38%

Fuentes: estadística de compraventa de viviendas. Departamento de Planificación Territorial, Vivienda y Transportes;

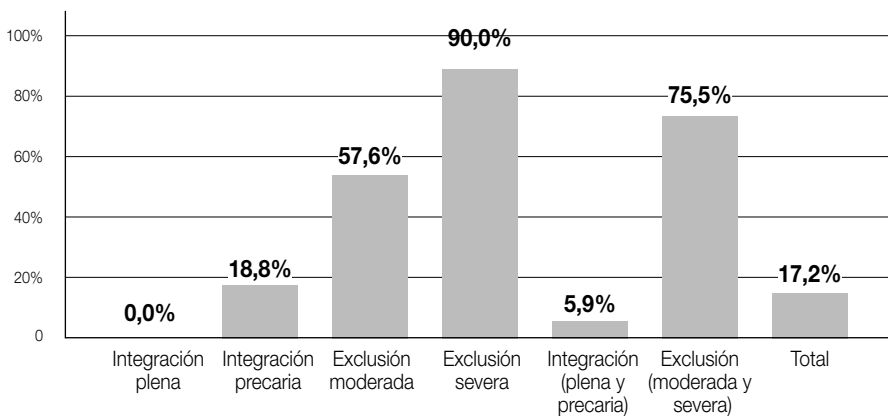
Resultados elecciones municipales 2019. Departamento de Seguridad.

Gráfico 9. Prevalencia de la exclusión social por dimensiones (%). Euskadi, 2021



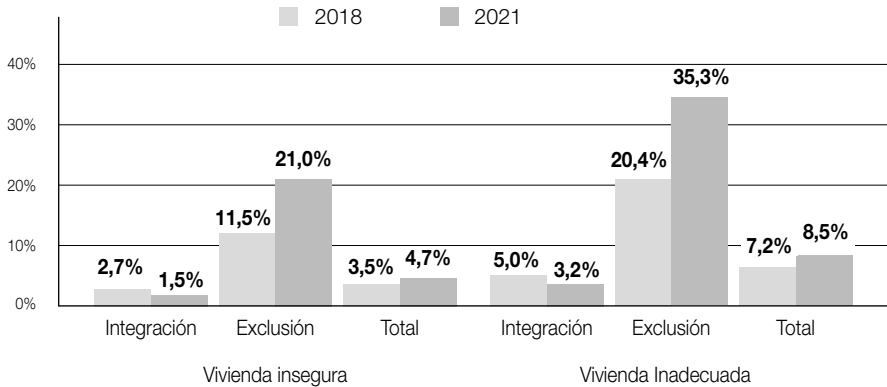
Fuente: Encuesta sobre Integración y Necesidades Sociales. EINSFOESSA 2021.

Gráfico 10. Prevalencia de la exclusión en la dimensión de vivienda, según nivel de integración (%). Euskadi, 2021



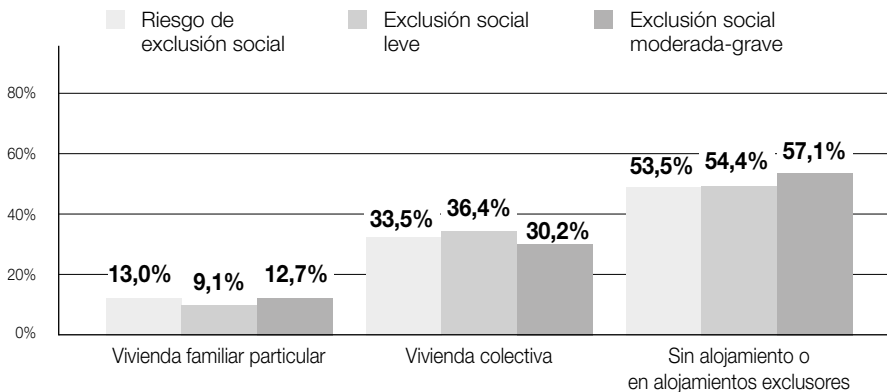
Fuente: Encuesta sobre Integración y Necesidades Sociales. EINSFOESSA 2021.

Gráfico 11. Prevalencia de las situaciones de vivienda insegura y vivienda inadecuada, según nivel de integración (%). Euskadi, 2021



Fuente: Encuesta sobre Integración y Necesidades Sociales. EINSFOESSA 2021.

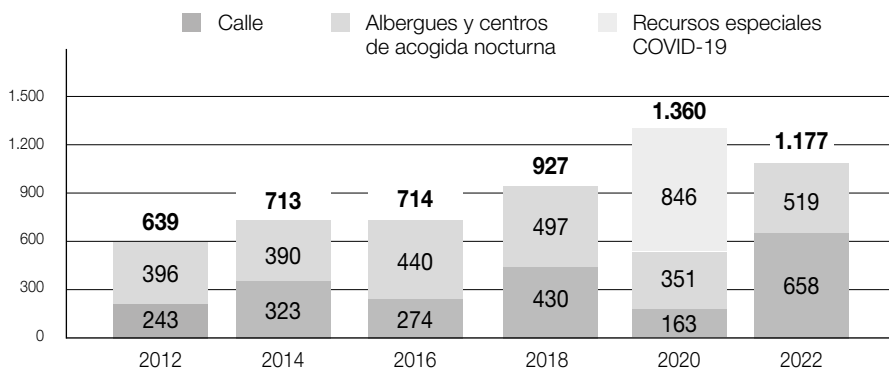
Gráfico 12. Porcentaje de personas con valoración de la exclusión, según resultado y situación de vivienda (%). Gipuzkoa, 2021



Fuente: análisis de los resultados del Servicio de Valoración y Diagnóstico de la Exclusión Social de la Diputación Foral de Gipuzkoa.

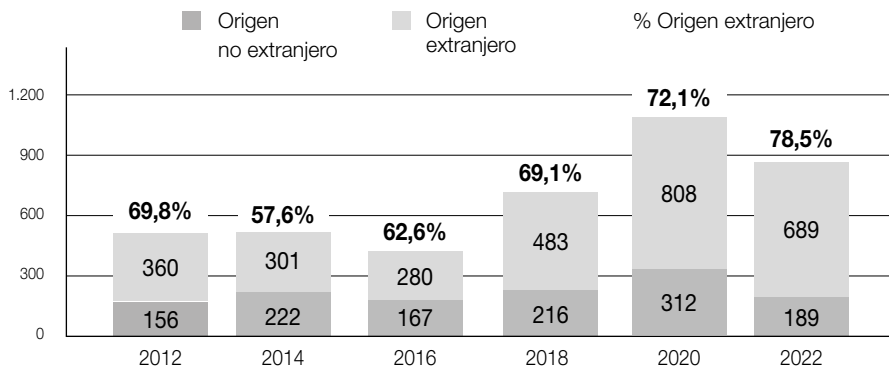


Gráfico 13. Evolución del número de personas sin hogar en Euskadi. 2012-2022



Fuente: serie de estudios sobre la situación de las personas en situación de exclusión residencial grave en la CAPV.

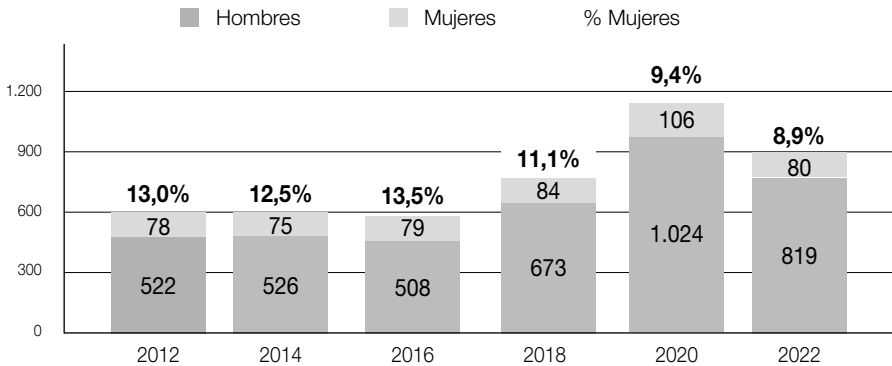
Gráfico 14. Evolución del número de personas sin hogar en Euskadi, por origen. 2012-2022



\*Porcentaje sobre el total de casos con información.

Fuente: serie de estudios sobre la situación de las personas en situación de exclusión residencial grave en la CAPV.

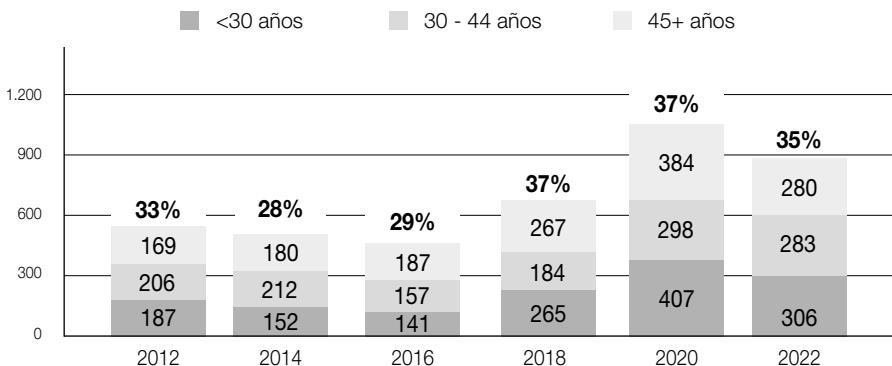
Gráfico 15. Evolución del número de personas sin hogar en Euskadi, por sexo. 2012-2022



\*Porcentaje sobre el total de casos con información.

Fuente: serie de estudios sobre la situación de las personas en situación de exclusión residencial grave en la CAPV.

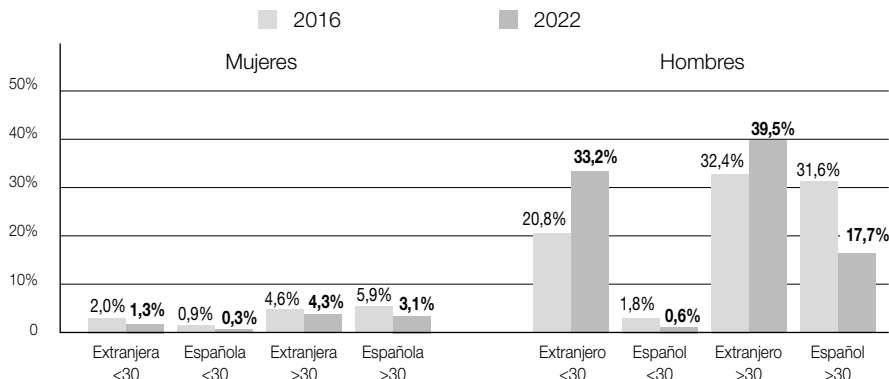
Gráfico 16. Evolución del número de personas sin hogar en Euskadi, por edad. 2012-2022



\*Porcentaje sobre el total de casos con información.

Fuente: serie de estudios sobre la situación de las personas en situación de exclusión residencial grave en la CAPV.

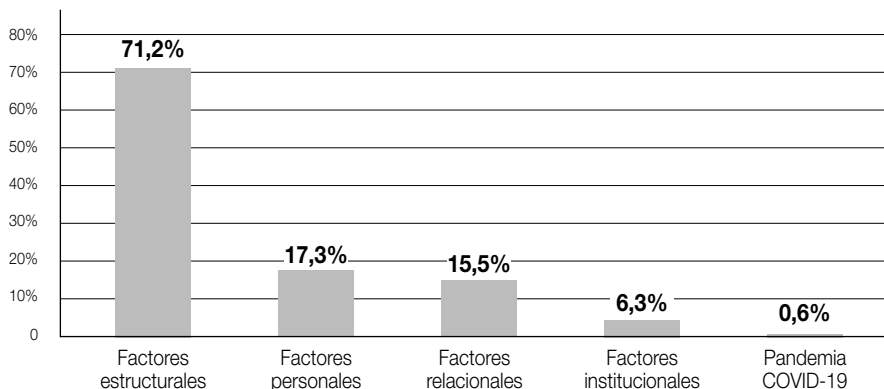
Gráfico 17. Distribución de las personas sin hogar en Euskadi, por sexo, edad y origen. 2016-2021



\*Porcentaje sobre el total de casos con información.

Fuente: serie de estudios sobre la situación de las personas en situación de exclusión residencial grave en la CAPV.

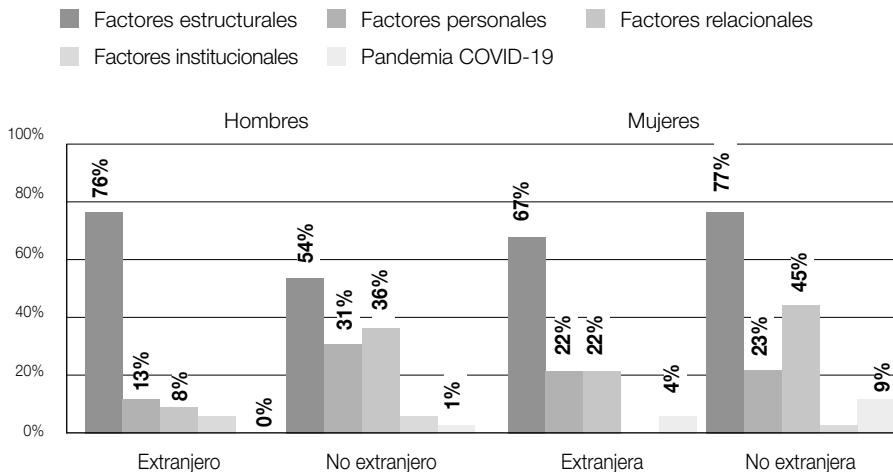
Gráfico 18. Principales factores del sinhogarismo en Euskadi (%). 2022



\*Personas en calle, albergues y centros de acogida nocturna. Tasa de respuesta de la pregunta: 57,1%. El total no suma 100%, porque cada persona ha podido señalar un máximo de 3 factores.

Fuente: Estudio sobre la situación de las personas en situación de exclusión residencial grave en la CAPV. 2022.

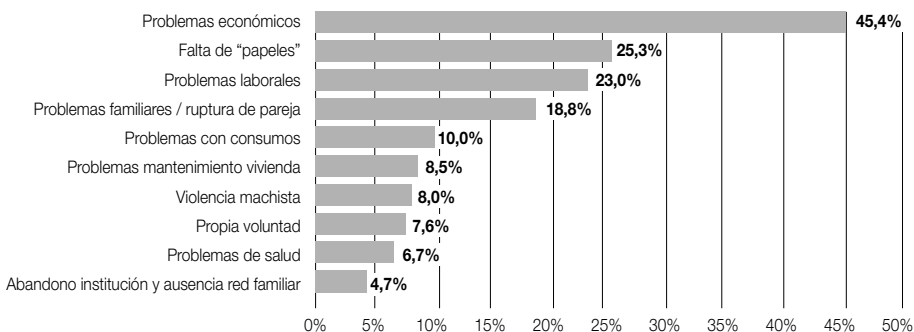
Gráfico 19. Principales factores del sinhogarismo en Euskadi, por sexo y origen (%). 2022



\*Personas en calle, albergues y centros de acogida nocturna. Tasa de respuesta de la pregunta: 57,1%. El total no suma 100%, porque cada persona ha podido señalar un máximo de 3 factores.

Fuente: Estudio sobre la situación de las personas en situación de exclusión residencial grave en la CAPV. 2022.

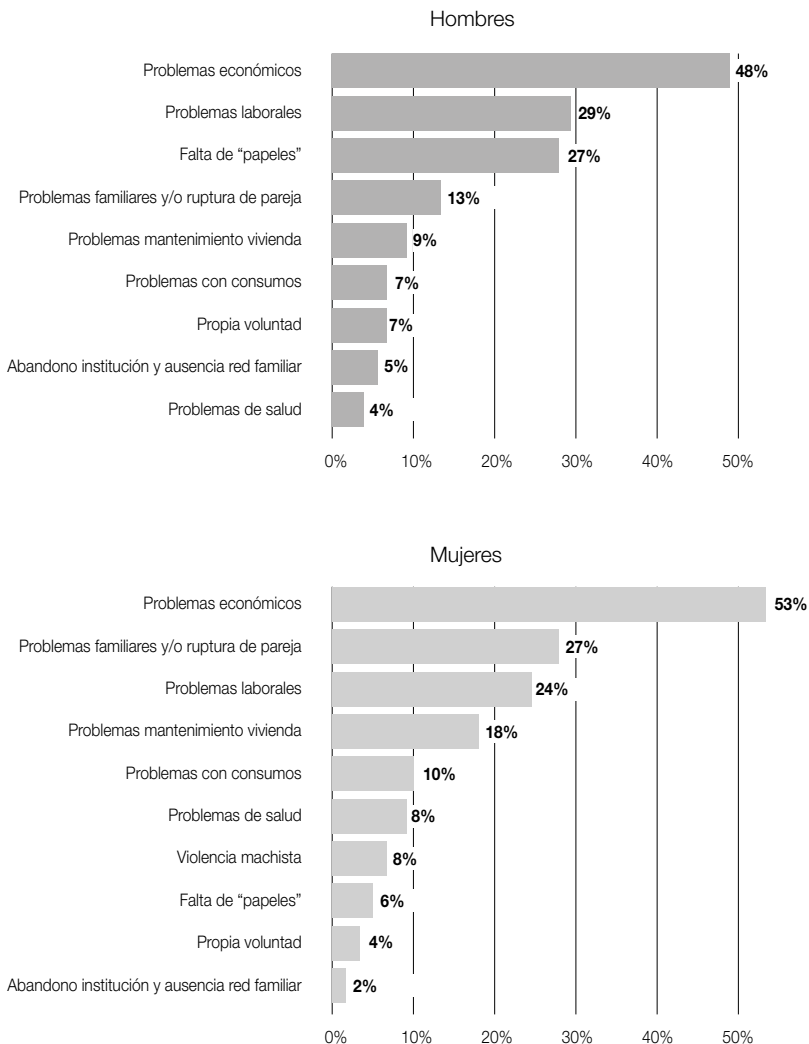
Gráfico 20. Principales motivos que llevaron a las personas sin techo a perder su hogar (%). Euskadi, 2022



\*Personas en calle, albergues y centros de acogida nocturna. Tasa de respuesta de la pregunta: 57,1%. El total no suma 100%, porque cada persona ha podido señalar un máximo de 3 factores.

Fuente: Estudio sobre la situación de las personas en situación de exclusión residencial grave en la CAPV. 2022.

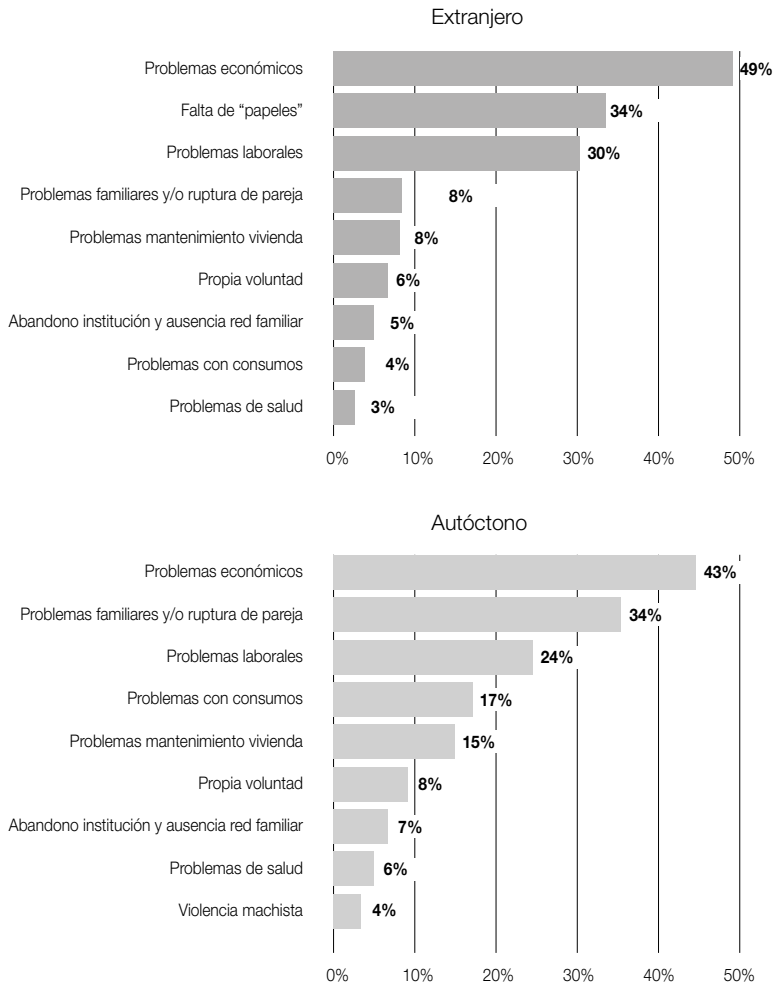
Gráfico 21. Principales motivos que llevaron a las personas sin techo a perder su hogar, por sexo (%). Euskadi, 2022



\*Personas en calle, albergues y centros de acogida nocturna. Tasa de respuesta de la pregunta: 57,1%. El total no suma 100%, porque cada persona ha podido señalar un máximo de 3 factores.

Fuente: Estudio sobre la situación de las personas en situación de exclusión residencial grave en la CAPV. 2022.

Gráfico 22. Principales motivos que llevaron a las personas sin techo a perder su hogar, por origen (%). Euskadi, 2022



\*Personas en calle, albergues y centros de acogida nocturna. Tasa de respuesta de la pregunta: 57,1%. El total no suma 100%, porque cada persona ha podido señalar un máximo de 3 factores.  
Fuente: Estudio sobre la situación de las personas en situación de exclusión residencial grave en la CAPV. 2022.

## **POLÍTICAS PÚBLICAS DIRIGIDAS A PALIAR LAS SITUACIONES DE LAS PERSONAS SIN HOGAR**

### **PATXI LETURIA**

Gizarte Inklusiorako eta Indarkeria Matxistaren

Emakume Biktimen Arretarako zerbitzburua.

Gipuzkoako Foru Aldundiko

Gizarte Politiketako Departamentua

*Jefe del Servicio de inclusión social y atención a*

*mujeres víctimas de violencia machista.*

*Departamento de Políticas Sociales de*

*la Diputación Foral de Gipuzkoa*

### **1. El Plan de Inclusión social Elkar-EKIN**

El Departamento de Cuidados y Políticas Sociales de la DFG, tras un proceso de evaluación participativo, establece en 2022 el II Plan de Inclusión social "Elkar-EKIN". El marco estratégico de su actuación cuenta con 4 ejes, 20 objetivos estratégicos y 57 recomendaciones, formuladas para que las instituciones públicas, entidades sociales y otros agentes implicados en la inclusión social puedan identificarse y alinearse en estas orientaciones y recomendaciones, de tal manera que, desde un modelo de gobernanza abierta y colaborativa, las mismas puedan materializarse a partir de planes de acción operativa que se concreten en acciones detalladas.

Tal y como se recoge en el Plan las necesidades y situaciones de atención preferente son:

<p><b>Situaciones de exclusión de alta complejidad</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Personas con itinerarios prolongados de sinhogarismo, adicciones y/o problemas de salud mental.</li> <li>- Mujeres en situación de sinhogarismo, con problemas de salud mental y/o con antecedentes de abuso y malos tratos.</li> <li>- Personas con dificultades graves para adaptarse a las normas de los servicios y recursos de apoyo.</li> </ul>
<p><b>Infancia y familia en situación de riesgo</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Mujeres a cargo de familias monoparentales sin apoyos externos.</li> <li>- Familias con dificultades para la crianza y/o en situación de desventaja socioeducativa.</li> </ul>
<p><b>Personas migrantes, refugiadas o pertenecientes a minorías étnicas en situación o riesgo de exclusión</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Personas migrantes o refugiadas en situación irregular o sin padrón.</li> <li>- Personas migrantes o solicitantes de refugio en tránsito hacia otros países.</li> <li>- Personas de origen extranjero con dificultades para su inclusión en el ámbito de la vivienda, el empleo, los ingresos o las relaciones sociales.</li> <li>- Población gitana en situación o riesgo de exclusión.</li> </ul>
<p><b>Personas jóvenes en riesgo de exclusión</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Jóvenes que abandonan el sistema de desprotección sin referentes o vínculos sólidos.</li> <li>- Jóvenes inmigrantes sin apoyo ni referentes (especialmente, los/as que están en situación irregular).</li> <li>- Adolescentes con dificultades para la transición a la vida adulta.</li> <li>- Jóvenes con dificultades en el sistema educativo formal.</li> <li>- Jóvenes que salen del sistema de protección de menores que abocan en situaciones de exclusión (calle, consumos, falta de apoyos...).</li> </ul>
<p><b>Personas con necesidades sociolaborales, sociosanitarias o socioresidenciales</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Personas con dificultades o carencias graves en diversos ámbitos, susceptibles de ser atendidos por más de un sistema (personas con dependencia y situación de exclusión, por ejemplo).</li> <li>- Personas en situación residencial leve o moderada y/o en situaciones de sinhogarismo oculto.</li> <li>- Personas sin cualificación, en situación de inestabilidad laboral grave o en desempleo de larga duración.</li> <li>- Personas con enfermedad mental y/o con enfermedades crónicas y con carencia de apoyos familiares.</li> <li>- Personas con problemas de adicciones.</li> <li>- Personas en situación de aislamiento y soledad.</li> </ul>



## Los ejes son:

**Eje 1.** Impulsar las actuaciones orientadas a la prevención de la exclusión social y fortalecer la respuesta comunitaria ante las situaciones de riesgo, así como impulsar la sensibilización de la sociedad ante las situaciones de pobreza, desigualdad y exclusión social, y favorecer la participación de toda la sociedad, especialmente de las personas en situación o riesgo de exclusión, en el desarrollo de las políticas sociales.

**Eje 2.** Promover el acceso al empleo, a la vivienda, a las prestaciones de garantía de ingresos, a la formación, a la cultura y a los cuidados de salud a las personas en situación o riesgo de exclusión social.

**Eje 3.** Consolidar el sistema público de Servicios Sociales para la inclusión social desde la perspectiva de la personalización, y avanzar en la integración de los niveles de atención primaria y secundaria del sistema de Servicios Sociales en el Territorio.

**Eje 4.** Mejorar la articulación y la gobernanza colaborativa de las políticas para la inclusión social del territorio, garantizando la responsabilidad pública, y reforzar las capacidades de prospectiva, evaluación, investigación, formación e innovación de la red.

Estos cuatro ejes se articulan en 20 Objetivos Estratégicos.

## 2. Marco general sobre la exclusión social

Todo ello se sitúa en el marco interinstitucional del V Plan de Inclusión de la CAV, de la Estrategia De Personas Sin Hogar de la CAV, del Mapa de Servicios Sociales y el Plan Estratégico De Servicios Sociales y, en nuestro caso, complementado con la Agenda 2030, la Estrategia De Activación, Empleabilidad E Inclusión Socio Laboral como uno de los proyectos estratégicos de la DFG y el III Plan de Igualdad de esta DFG.

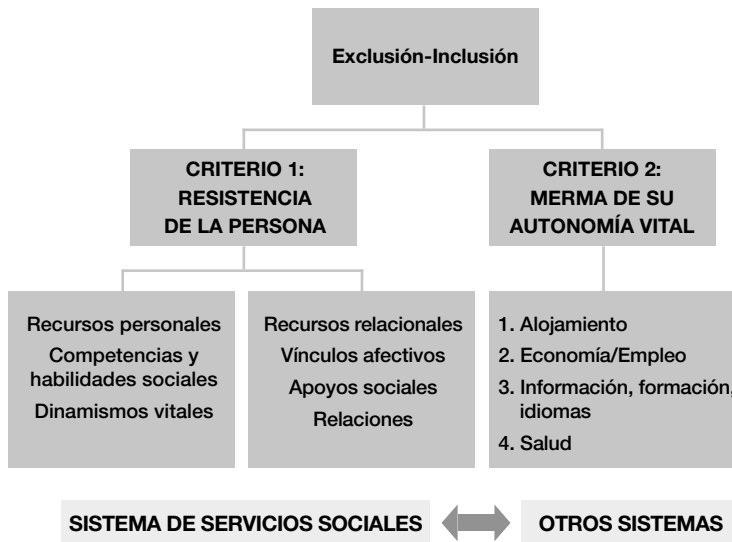
La exclusión, tanto social como residencial, es un fenómeno condicionado por factores estructurales que deben abordarse no solo desde las políticas sociales, pues superan ampliamente a la capacidad de éstas; y no digamos de los servicios sociales, a quienes frecuentemente se nos atribuye la responsabilidad de la resolución de estos problemas.

Hace mucho que sabemos que la inclusión social es un “bien” más, como la salud, el trabajo o la educación, pero es responsabilidad de diferentes sistemas públicos y no solo del sistema de servicios sociales.

Desde la Estrategia De Exclusión Residencial o de Personas Sin Hogar, al igual que desde los modelos de “housing first” se entiende que la exclusión residencial debe abordarse desde un enfoque basado en la vivienda, a diferencia de la exclusión social que debe abor-

darse desde un enfoque de apoyos más amplio. Actualmente no hemos avanzado mucho en este enfoque basado en la vivienda, en parte por el carácter exclusivamente orientativo de la estrategia sobre personas sin hogar de la CAV.

Por su parte, si nos centramos en la definición de la exclusión social en términos de categoría diagnóstica y que viene regulada en el instrumento de valoración de la exclusión social en el Decreto 385/2013 de 16 de julio, observamos la naturaleza multidimensional que integra. Así una persona estará en situación de exclusión cuando su capacidad de resistencia y autonomía vital se vean afectadas, y por tanto su capacidad de ejercicio y disfrute de los derechos sociales. Para ello ha de darse una combinación de diferentes déficits o carencias en los recursos personales y relacionales en interacción con la merma en la satisfacción de necesidades de tipo material, cognitivo, de participación en el ámbito del empleo o las vinculadas a la salud. Esta definición apela a la participación de los diferentes sistemas de protección social, entre los que el de servicios sociales habría de centrarse principalmente en las interacciones, la activación de conexiones y apoyos sociales.



En definitiva, las situaciones de exclusión son muy transversales y abarcan un amplio espectro de circunstancias y situaciones en personas que, en muchas ocasiones, tienen vedado el acceso a apoyos en los diferentes sistemas de protección, y a pesar de la evidente asimetría en cuanto a voluntades políticas, desarrollo cultural, científico-técnico, recursos económicos, profesionalización y reconocimiento social, estamos tratando de avanzar en la calidad de los apoyos que prestamos orientando nuestras actuaciones hacia las personas.

### 3. Qué servicios ofrecemos, centros, programas y personas atendidas

Desde este departamento se ofrecen actualmente, entre otros, los siguientes servicios:

En 2022 hemos atendido a 16.547 personas, con un resultado de 8,75 puntos de satisfacción global: 4.577 personas en servicios de cartera, 3.500 en servicios de activación, empleabilidad e inclusión socio laboral, y 8.419 en servicios de prevención de la exclusión y promoción de la inclusión.

CARTERA DE SERVICIOS ALOJAMIENTOS E INCLUSIÓN			Nº centros / viviendas 2023	Nº de plazas 2023	Personas atendidas 2022	
Centro de Acogida Nocturna para Atender Necesidades de Inclusión Social (2.3.2)			1 C (+ Errondo)	12 (+15 Errondo)	20	20
Servicios Residenciales para personas con una situación cronicada (2.4.5.1)	Servicios Residenciales de atención a personas en situación cronicada	Centros residenciales de atención a personas en situación cronicada	2 C	44	60	74
		Programa residencial para personas en situación cronicada con trastorno mental grave	1 C	6	6	
		Centro residencial polivalente para personas en situación de exclusión con necesidades de atención sociosanitaria	1 C	9	8	
	Viviendas con apoyos para la inclusión de personas en situación cronicada	Viviendas con apoyos para la inclusión de personas en situación cronicada MEDIA	2	6	9	18
		Viviendas con apoyos para la inclusión de personas en situación cronicada ALTA	4	12	9	
Viviendas con Apoyos para la Inclusión Social (2.4.5.2.1)	Viviendas con apoyos de BAJA intensidad	Viviendas con apoyos para la inclusión HABITAT	6	6	5	54
		Viviendas con apoyos para la inclusión OINARRIAN	2	4	4	
		Viviendas con apoyos para la inclusión	7	42 ad. + 11 inf.	45	
	Viviendas con apoyos de MEDIA intensidad (2.4.5.2.1.2)		31	129 ad. + 6 inf.	153	153
	Viviendas con apoyos para jóvenes	Viviendas con Apoyos para jóvenes de MEDIA intensidad (2.4.5.2.1.E)	17	93	152	166
Viviendas con Apoyos para jóvenes de ALTA intensidad (2.4.5.2.1.E)		2	9	14		
Centros residenciales para la Inclusión Social	Centros residenciales para la inclusión social (2.4.5.2.2)	Centros residenciales para la inclusión social de BAJA intensidad (2.4.5.2.2.1)	2 C	25	39	119
		Centros residenciales para la inclusión social de MEDIA intensidad (2.4.5.2.1.2)	4 C	54	80	
	Centro de valoración y alojamiento de personas en posible situación de exclusión social (2.4.5.3 ZK)	1 C	5			
	Centros residenciales para la inclusión social para personas en proceso de deshabitación 2.4.5.2)	5 C	94	252	252	
<b>GUZTIRA</b>			<b>87</b> 16 centros 17 viv.	<b>559</b> 542 adult. 17 infantiles	<b>856</b>	<b>856</b>

CARTERA DE SERVICIOS		Nº centros 2023	Nº de plazas 2023	Personas atendidas 2022	
Servicio ocupacional (2.2.2)	Atención ocupacional GUREAK	21	820-900	1.170	
	Formación y experiencias de bajo rendimiento GUREAK		120-160		
	Pausoak Fundación Goyeneche	1	40		
<b>GUZTIRA</b>		<b>22</b>	<b>980-1.110</b>	<b>1.170</b>	
Centro de día (2.2.3)	Servicio o centro de día para atender necesidades de Inclusión Social de carácter prelaboral y ocupacional	4	73	113	487
	Servicio o centro de día orientado a la Integración Social y Comunitaria	6	85	101	
	Servicio o centro de día para atender necesidades de Inclusión Social para personas en procesol	2	56	273	
<b>GUZTIRA</b>		<b>12</b>	<b>214</b>	<b>487</b>	<b>487</b>

	Nº entidades / comarcas	Nº plazas / Nº horas	Personas atendidas 2022
Servicios de intervención socioeducativa (2.7.3.ZK) LAES	9 entidades	922 horas semanales	<b>437</b> (datos recogidos de las memorias anuales)
Servicios de intervención socioeducativa (2.7.3.ZK) SEFAC	9 comarcas	260 casos	<b>128</b> (datos recogidos de las memorias anuales, en 2022 había 4 SEFAC)

## 4. Modelo y avances en el Servicio de Inclusión Social

El modelo de intervención del Servicio se basa en los derechos de las personas, los apoyos personalizados en entornos comunitarios o adaptados, la planificación centrada en la persona y la referencialidad y la búsqueda de resultados en calidad de vida.

**4.1.** Destaca de manera específica la puesta en marcha en 2017 del **Servicio Foral de Valoración de la Exclusión** que supone uno de los cambios más significativos, al orientar el acceso a los servicios a partir de un procedimiento regulado para el reconocimiento

de la situación de necesidad y hacer efectivo el acceso a los apoyos para la inclusión en términos de derecho subjetivo. Actualmente se están realizando en torno a 500 valoraciones anuales, de las cuales un 80% resultan con dictamen positivo y prescripción de algún tipo de servicio de responsabilidad foral. Se ha evidenciado además un incremento progresivo de las situaciones de gravedad y complejidad (afectación de pluricontingencias), destacando una importante prevalencia de trastornos mentales con diagnóstico clínico (superior al 60%).

**4.2.** Avanzar en el objetivo de la **personalización** de los servicios prestados a las personas en situación o riesgo de exclusión social se configura como uno de los ejes básicos del II Plan de Inclusión Social de Gipuzkoa Elkar-EKIN, en la línea de lo establecido en la Agenda Gipuzkoa 2020-2030. De acuerdo con la Guía para la personalización de los Servicios Sociales en Gipuzkoa, los principios en los que se basa la personalización son:

- Dignidad.
- Derechos.
- Autodeterminación, elección y control.
- Integralidad.
- Perspectiva de género e interseccionalidad.
- Participación.
- Incondicionalidad.
- Calidad de vida (vida de calidad).
- Inclusión social.
- Atención en (y por) la comunidad, en entornos ordinarios.
- Derecho a la orientación y a la información.

**4.3.** Los **apoyos personalizados** pueden ofrecerse en centros, viviendas, servicios comunitarios o ambulatorios, a través de prestaciones o ayudas económicas, etc. Esto es, en entornos comunitarios y/o adaptados, con el objetivo de promover la participación, el empoderamiento, la autodeterminación, la seguridad y los derechos.

En lo concreto, nos situamos en el desarrollo del marco normativo a partir de la publicación del Decreto de Cartera y el despliegue del Mapa de Servicios Sociales de Gipuzkoa, que ha supuesto un importante impulso y desarrollo de los servicios que gestionamos.

De forma complementaria, el desarrollo normativo y estratégico ha implicado la incorporación progresiva de principios y claves de actuación orientados a avanzar en la personalización de los apoyos, que nos orientan a un cambio sustancial en la cultura y el modelo de atención, así como la prestación de servicios de titularidad foral.

Así mismo, en el marco también de una estrategia de colaboración con los servicios sociales municipales, se está tratando de priorizar el acceso a los apoyos a personas con mayor

necesidad e intensidad de atención, flexibilizando los niveles de exigencia y adecuando las intervenciones a diferentes ritmos e itinerarios.

**4.4.** En este sentido, se ha apostado organizativamente por el desarrollo de la **profesional de referencia** como garante del acceso, desarrollo de los planes de atención y, en su caso, continuidad de los apoyos en el marco de servicios de titularidad foral para la inclusión. Este hecho supone que las personas usuarias dispongan de una profesional referente en el Servicio. A su vez el servicio se ha organizado en dos equipos, uno más de carácter técnico y otro orientado más a la gestión de programas y servicios. Por su parte el equipo técnico (proceso de atención y seguimiento) se ha distribuido en dos unidades específicas. Una más genérica de atención a personas en situación de exclusión y otras situaciones asimiladas a la exclusión, y otra unidad de atención a mujeres víctimas de violencia machista y urgencias sociales.

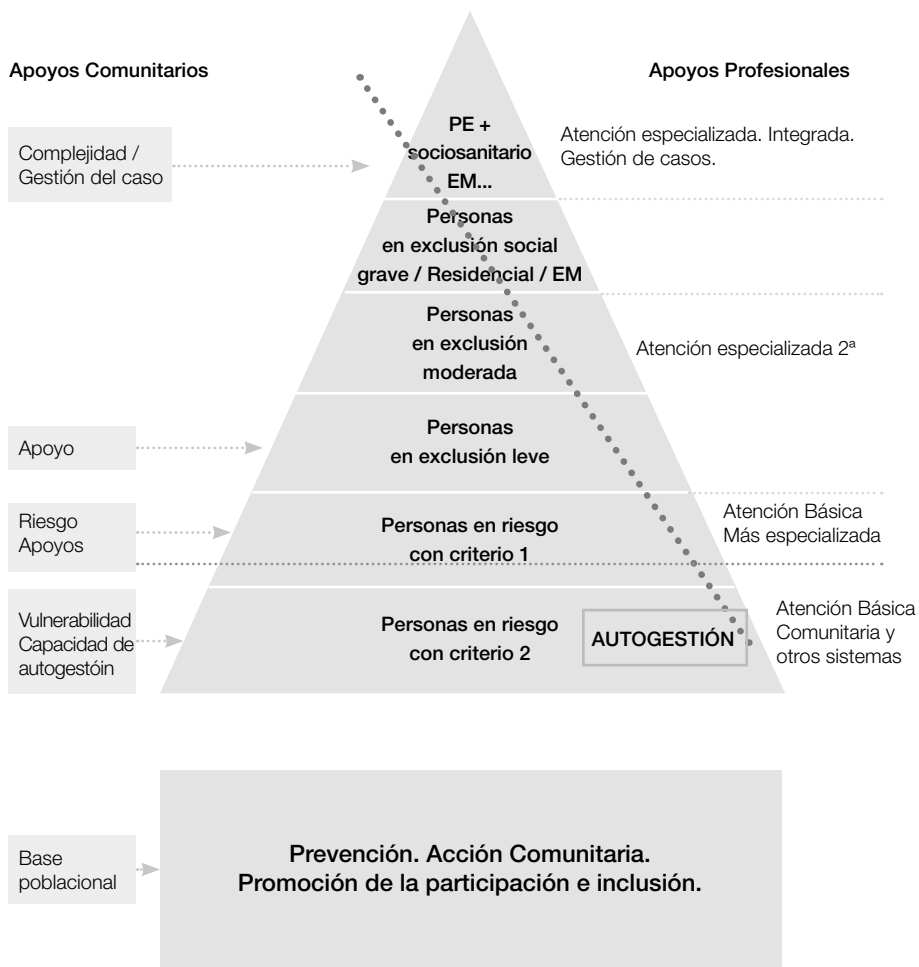
Desde este enfoque se está implantando la referencialidad de manera que todas las personas usuarias de los servicios de cartera dispongan de una profesional referente en el Servicio responsable de realizar y hacer seguimiento del Plan de atención personalizada con esa persona.

## **5. Estratificación de perfiles y necesidades en atención a la complejidad**

La diversidad de situaciones, perfiles y necesidades englobadas bajo el concepto de exclusión social, así como la dispersión competencial que se deriva de su carácter multidimensional, obliga a articular mecanismos que permitan delimitar con claridad qué agentes –públicos o privados– deben asumir la responsabilidad de dar respuesta a cada uno de los perfiles o necesidades que se plantean. Si bien cabe pensar que la normativa vigente en Euskadi en materia de Servicios Sociales –fundamentalmente, la Ley 12/2008 de Servicios Sociales y el Decreto 85/2015 de Cartera de Servicios Sociales– contribuyen a clarificar estas cuestiones, es preciso articular otros mecanismos que permitan avanzar en la delimitación de funciones y responsabilidades (especialmente entre los niveles de atención primaria y secundaria dentro de los servicios sociales, aunque también entre los diferentes sistemas de protección) y, además, dar una respuesta a las situaciones, perfiles y necesidades que, por distintas razones, no están adecuadamente cubiertos por los sistemas de responsabilidad pública.

En ese marco, el Plan de Inclusión Elkar-EKIN adopta un modelo de estratificación o segmentación –la pirámide de Kaiser– que permite atribuir responsabilidades concretas a los diferentes niveles institucionales, atender con los recursos adecuados a los diferentes perfiles y necesidades y, finalmente, dar una respuesta al conjunto de las necesidades, y no sólo a las que cumplen los requisitos formales de acceso a los Servicios Sociales. La idea de la estratificación, por tanto, se plantea como un elemento esencial en el marco de este plan para la reordenación de la red de recursos.

Figura 1.  
 Modelo de estratificación



M. A. Manzano, 2018. "Kaiser o la sombra oscura de los servicios sociales"

Se entiende que permitirá organizar un modelo de apoyos impulsado por los servicios sociales de atención a la exclusión, desde una perspectiva de integración vertical inter-nivel (servicios sociales municipales y servicios sociales forales) para posibilitar ordenar el tipo de apoyos y posibilitar la continuidad de los mismos, organizando y diferenciando la demanda a partir de la valoración del riesgo y las necesidades de apoyo.

Este proceso habría de contribuir al denominado ecosistema de apoyos para personas en situación de exclusión.

<b>Potenciales personas destinatarias</b>	<b>Metodología y capacidad de autogestión</b>	<b>Recursos o servicios de atención. Nivel de intensidad</b>
Base poblacional	Autogestión	Prevención y acción comunitaria
Situaciones de vulnerabilidad o riesgo bajo	Limitada capacidad de autogestión	Atención básica o comunitaria con acceso autónomo a los servicios
Situaciones de riesgo medio	Gestión profesional de la situación social	Atención básica intensiva
Situación de riesgo alto o alta complejidad	Gestión de casos	Atención especializada o integrada

Y en el caso de las situaciones de complejidad, entendemos que las personas que presentan situaciones de pluricontingencia, discapacidad, dependencia, exclusión, problemas de salud y de salud mental concretamente, consumos, refractariedad al sistema son situaciones complejas habrían de abordarse de manera integrada desde metodologías de gestión de casos. Además, cuando no son atendidas por los diferentes sistemas empeoran su situación y llegan a encontrarse en situación de desprotección social y en ocasiones desprotección jurídica.

Para poder realizar la identificación y screening de estas situaciones y poder estructurar la demanda en torno a la valoración del riesgo social de manera ágil y que pueda apoyar el diagnóstico en servicios sociales de atención a urgencias o de atención primaria, estamos avanzando en el diseño de un instrumento de screening junto a Emaús Fundación Social (J. Sancho, 2022), a partir de la revisión otras herramientas desarrolladas en otros territorios (SSM-Cat, p. ej.) y en consideración a los criterios técnicos comunes del modelo de diagnóstico social regulado en el Decreto 353/ 2013 de 28 de mayo.



**Herramienta de cribado/ screening: riesgo desprotección social y complejidad**

Indicadores/ Descriptores	Ausencia de riesgo social (0)	Vulnerabilidad o riesgo social bajo (1)	Riesgo social medio (2)	Riesgo social alto (3)
<b>Situación económica</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- La persona dispone de ingresos económicos regulares y derivados de recursos propios</li> <li>- En términos anuales son superiores al 50% de la renta disponible de los hogares correspondiente a la CAPV.</li> <li>- Le permiten afrontar los gastos vinculados a la vivienda y los vinculados a bienes y servicios básicos, manteniendo disponibilidad a final de mes.</li> <li>- No se ha generado deudas.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- La persona dispone de ingresos económicos regulares y derivados de recursos propios o, en su caso, complementados con prestaciones dependientes de los sistemas de protección social públicos.</li> <li>- En términos anuales los ingresos alcanzan el 50% de la renta media anual (RMA) disponible de los hogares correspondiente a la CAPV.</li> <li>- Pueden manifestar alguna dificultad que requiere de limitación de gastos para llegar a final de mes o retrasos en los pagos habituales. Especialmente si surgen gastos de carácter extraordinario que pueden requerir de aplazamiento o financiación adicional (créditos bancarios, o del apoyo de la red primaria).</li> <li>- Las posibles deudas están controladas y gestionadas de manera autónoma.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ingresos en su totalidad procedentes de prestaciones dependientes de los sistemas de protección social públicos para la cobertura de necesidades básicas.</li> <li>- En términos anuales se sitúan entre el 25% y el 50% de la RMA disponible de los hogares correspondiente a la CAPV.</li> <li>- Dificultades para afrontar gastos de vivienda y otros de carácter básico, por insuficiencia o por manifestar dificultades en la planificación o administración de los ingresos que dispone, asumiendo algunos de carácter superfluo.</li> <li>- Existen responsabilidades o cargas familiares que agravan la falta de recursos materiales.</li> <li>- Endudamiento creciente, impagos pudiendo haber entrado en procesos de desahucio, embargos o cortes de suministros básicos.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Sin ingresos o con ingresos de carácter puntual o esporádico.</li> <li>- En todo caso insuficientes (inferiores al 25% de la RMA), o provenientes en su totalidad de economía sumergida, actividades marginales o ilegales.</li> <li>- No se pueden afrontar de manera autónoma los gastos de vivienda y de carácter básicos.</li> <li>- Endudamiento creciente y complejo, que pueden suponer pérdida de bienes.</li> </ul>
<b>Situación residencial y de la vivienda</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- En alojamiento particular, estable, seguro y adecuado, en régimen de propiedad o con contrato legal de alquiler.</li> <li>- Cuenta con equipamiento y suministros básicos con suficiente accesibilidad para la situación que manifiesta en la actualidad.</li> <li>- Está empadronado en la vivienda en que reside.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- En alojamiento particular, aunque con cierta inestabilidad. Ha podido afrontar con estancias temporales en alojamientos colectivos institucionales o no institucionales, o recurrir a la red primaria de forma temporal para cubrir esta necesidad. Previsión de cambio próximo, persistiendo la situación de inestabilidad.</li> <li>- Alquila en alojamientos colectivos de carácter institucional.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Vivienda inadecuada con barreras arquitectónicas, problemas de accesibilidad (interna y externa), deterioro significativo del equipamiento básico, acumulación de suciedad o escombros, ocupación ilegal, etc.</li> <li>- Pérdida prevista de la vivienda en un período inferior a 6 meses, sin alternativa de apoyo de red primaria.</li> <li>- Acoge provisionalmente en dispositivos institucionales de carácter urgente.</li> <li>- Está empadronado, pero en situación irregular o "ficticia".</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Sin techo, en situación de calle o en dispositivos de atención nocturna.</li> <li>- En alojamiento inadecuado o intravivendo como lugar de residencia permanente, inestabilidad, ausencia de suministros o equipamiento básico, condiciones de hacinamiento, etc.</li> <li>- Persiste una situación de precariedad, inestabilidad o inseguridad durante al menos 2 años.</li> <li>- Carece de padrón o consta en algún establecimiento colectivo de carácter social o institucional.</li> </ul>

**6. Qué más cosas estamos haciendo**

En el **servicio de valoración** de la exclusión hemos valorado 558 personas y vemos que cada vez la proporción de personas en situaciones de exclusión grave es mayor. Con el nuevo modelo estamos pasando de valorar solicitudes de acceso a servicios, a solicitudes de valoración de las necesidades de apoyos, que se materializan en el reconocimiento de la situación de la persona, el reconocimiento del derecho consecuente en una resolución, posibilitando la solicitud del servicio correspondiente, el consenso del Plan de Atención Personalizada (PAP) con la técnica referente y la orientación al servicio deseado, donde se le hará el PIA -Plan Individualizado de Atención y atenderá según lo planificado.

Desde el **Servicio Foral de coordinación de las Urgencias Sociales** hemos atendido 643 personas en 513 intervenciones.

En el **ámbito residencial** destaca la apertura de plazas de centros, viviendas, centros de día y centro de noche de cartera, e incremento de la intensidad de apoyos en los centros, para poder atender a personas en exclusión social y complejidad (discapacidad, dependencia, enfermedad mental y/o consumos). Se creó la Unidad "Ustez" para personas con problemas de enfermedad mental en UBA junto a Emaús Fundación Social; se está fomentado la apertura de viviendas con apoyos para la inclusión social muy

integrados en la comunidad con las diferentes entidades de la red de inclusión social de atención secundaria; así como el Centro de Atención Integrada “Errondo Gure Etxea”, que incluye atención residencial, nocturna, diurna y comunitaria, con un enfoque de coordinación sociosanitaria, junto al Hospital de San Juan de Dios.

En el **ámbito de la vivienda** se han puesto en marcha 8 plazas de “Oinarrian hábitat” y “Housing first” y se ofrece a los ayuntamientos que si disponen de viviendas para este programa nosotros pondríamos los apoyos.

En cuanto a **la atención diurna**, se están abriendo Centros de Atención Diurna en varias comarcas como Goierri con Peñascal, Urola Costa con Emaús e Iraurgi con Zabaltzen. El modelo del centro “Errondo Gure Etxea” contempla plazas estables y plazas de carácter comunitario o itinerante.

El centro Bagara en Donostia es un “clubhouse” para personas con enfermedad mental autogestionado por los socios/kides participantes (con apoyo de Gureak Fundazioa en la gestión).

En **el ámbito ambulatorio** se han puesto en marcha los Servicios de Apoyo Comunitario en todas las comarcas (SEFAC), como Servicio de atención ambulatoria en medio abierto, para personas en situación de exclusión con residencia en esos municipios, al objeto de ofrecer y/o complementar apoyos de tipo instrumental, cognitivo y emocional en el entorno comunitario en el que se encuentran y relacionan habitualmente. Así como ofrecer acompañamiento y apoyo a personas que así lo deseen y que se mantienen en lista de espera a los diferentes servicios tras proceso de valoración especializada, dictamen positivo y prescripción de apoyos.

En términos generales, se propone como un servicio de intervención socioeducativa en el medio comunitario, de carácter asertivo o proactivo; es decir, se interviene en el propio entorno natural en el que se localiza, interactúa o reside la persona (medio comunitario, espacios públicos o de relación social, recursos públicos o comunitarios, recursos de protección social, domicilio particular...o la propia sede del servicio), bajo parámetros de flexibilidad que puede incluir objetivos de reducción de daños. Se ha articulado con Emaús Fundación Social, Kalekka y Peñascal.

Además, se ha puesto en marcha un **programa de mentoría** para personas en exclusión con dificultades de acceso a apoyos sociales en el entorno comunitario, con la entidad “Lotura gizagarapena”.

También en el ámbito ambulatorio se está pilotando un proyecto de innovación de “Lotura Gizagarapena” denominado KAM que consiste en una unidad móvil de atención psicológica a personas en calle que opera en Debagoiena, Oarsoaldea y Donostia.

**Para los jóvenes** se está pilotando el proyecto “Gazteon sarelan” y se está implantando el proyecto “Batzen” con Zabalduz Sociedad Cooperativa y la idea es promover servicios para los jóvenes de 18 años que egresan del Servicio de Protección a La Infancia y Adolescencia fuera del marco de los servicios sociales, con un enfoque formativo y de activación laboral, apoyado con ayudas económicas y apoyos de carácter social profesional.

En cuanto a **ayudas económicas**, actualmente se ofrecen 580 ayudas para la inclusión, 44 para situaciones de desprotección, y este año pasado se ha comenzado a pilotar 30 presupuestos personalizados especiales y 29 ayudas (para 43 personas) para salir de situaciones de calle, en proceso de valoración y reorientación a presupuestos personalizados.

En cuanto a los **Servicios de Activación, Empleabilidad e Inclusión Sociolaboral**, además de las 3.500 personas participantes y los 850 contratos logrados en 2022, se ha potenciado el programa “Landuz” con 52 plazas, 157 personas usuarias, 45 contrataciones y con un indicador como es la cantidad de regularizaciones administrativas muy significativa: 45 en 2022; se han puesto en marcha programas especializados para mujeres como “Emakiba”, y desde la estrategia de “Elkar-EKIN Lanean” se han puesto en marcha las redes comarcales de inclusión.

Desde los **Servicios de Prevención de la Exclusión y Promoción de la Inclusión Social** se ha atendido en total a 8.419 personas.

En el marco de la puesta en marcha del Centro de Atención Integrada “Errondo Gure Etxea” estamos implementando un **proyecto de innovación orientado a poner a la persona en el centro, a mejorar las competencias profesionales en la atención a la reducción de daños y la calidad de vida, y a analizar y evaluar el impacto de este proyecto en el ecosistema de atención a las personas sin hogar.**

También se está promoviendo el principio y enfoque de la **participación, empoderamiento y autodeterminación** de las personas, para lo que se realizó un diagnóstico en profundidad con 950 personas usuarias, profesionales y responsables de entidades, se han llevado a cabo diferentes reuniones con personas usuarias, se ha creado un grupo de estable de esas personas, se han realizado cursos de veranos para ellas, y se ha llevado a cabo un proceso participativo con personas usuarias para el diseño de un nuevo centro de acogida.

Se está participando en la **Estrategia Hariak**, profundizando en el análisis de las situaciones de aislamiento y soledad de las personas en exclusión social en atención en nuestra red.

En relación con la **gestión del conocimiento**, se está llevando a cabo un proceso de aprendizaje y formación a través del cual 650 profesionales de la red de atención secundaria, junto a profesionales de la propia Diputación Foral de Gipuzkoa y de los Servicios Sociales de Base y de Atención Primaria, nos estamos formando tanto sobre el modelo

básico como, a través de monográficos especializados, sobre temas clave como el enfoque ético, la planificación centrada en la persona, la afectividad y sexualidad de las personas, el empoderamiento, las estrategias reactivas o el apoyo conductual positivo.

Igualmente se ha realizado una **tesis en la Universidad del País Vasco sobre exclusión social y salud mental** y se han publicado diferentes artículos sobre ese tema, sobre soledad de las personas en exclusión y sobre el impacto de la exclusión en las mujeres.

Desde el punto de vista de la **gobernanza y la coordinación** caben destacar la sistematización de la coordinación entre la atención secundaria y los servicios sociales de base, con reuniones de coordinación anual y mesas de coordinación para casos complejos, así como las redes comarcales de inclusión, y el proyecto colaborativo entre atención primaria y secundaria que se está implantando en Zarautz y Urola Kosta.

## 7. Retos

Los retos principales son:

1. Acuerdo político de un marco que establezca objetivos diferenciados para la estrategia de exclusión residencial y de personas sin hogar y de la exclusión social, la primera basada en la vivienda y la segunda en los apoyos (y cuidados cuando haga falta).
2. Organización del sistema público de apoyos, para garantizar la continuidad de los apoyos entre los niveles de atención primaria y secundaria, e integración de otros sistemas de atención.
3. Compromiso interinstitucional con la estrategia de exclusión residencial, no debe ser voluntaria, y compromiso institucional con el desarrollo de la cartera de servicios sociales y el mapa de servicios sociales.
4. Adecuación de la planificación, simplificándola y estableciendo objetivos realistas, materializables y que comprometan.
5. Diseño y aprobación del instrumento técnico de valoración de la desprotección social.
6. Impulso de la coordinación sociosanitaria y redefinición o redelimitación de su espacio de actuación.
7. Análisis y consenso del modelo propuesto de la pirámide de káiser.
8. Articulación de la intervención integrada en casos complejos.
9. Acuerdo político de cómo garantizar unos mínimos que garanticen la dignidad a las personas que no cumplen requisitos administrativos a través del tercer sector social.
10. Adecuación de la atención a la salud mental a las personas en exclusión social y especialmente a las personas en exclusión residencial, a través de servicios de terapia asertiva comunitaria.
11. Diagnóstico e intervención a partir de planes de atención personalizada e integrada.
12. Articular viviendas para los programas “Oinarrian hábitat” y “Housing first” y para la salida de las viviendas con apoyos en el sistema de servicios sociales para evitar la cronicación en los centros.

13. Promover el acceso a servicios ocupacionales y a empresas de inserción.
14. Definir y aplicar un mismo criterio en relación con el empadronamiento, así como un mismo criterio en requisitos administrativos de acceso.
15. Personalizar la atención a estas personas, especialmente a las que muestran menos conciencia y motivación, o mayor refractariedad, evitando el nihilismo terapéutico y la culpabilización de la persona.
16. Inclusión de la atención a esta problemática en los ecosistemas de cuidados.

## Bibliografía

Arnosó, A.; Arnosó, M.; Elgorriaga, E.; Asla, N.; Aiertza, M.; Bengoetxea, A.; & Pizarro, M. (in press). Meanings of loneliness for women using social services in Spain: an intersectional analysis, *Affilia: Journal of Women & Social Work*.

Arnosó, A.; Pizarro, M.; Arnosó, M.; Asla, N.; & Elgorriaga, E. (in press). Understanding loneliness and social exclusion in residential centres for social inclusion, *Social Work Research*.

Arnosó, A.; Sancho, J.; Elgorriaga, E.; & Arnosó, M. (under review). Loneliness as an unresolved issue in social inclusion programmes. *Journal of Social Inclusion*.

Bellido, O.; Uson, I.; y Leturia, F. J. Mujer y exclusión residencial: análisis de la realidad guipuzcoana, *SIIIS, Zerbitzuak*, 78.

Encuestas de pobreza y exclusión de THG. [https://www.behagi.eus/files/informes/informe.epesg.2018\\_cast.pdf](https://www.behagi.eus/files/informes/informe.epesg.2018_cast.pdf).

Estrategia de activación, empleabilidad e inclusión sociolaboral. [https://www.behagi.eus/files/informes/estrategia-elkar-ekin\\_cas.pdf](https://www.behagi.eus/files/informes/estrategia-elkar-ekin_cas.pdf).

Guía de personalización del Dpto. [https://www.behagi.eus/files/informes/guiapersonalizacion\\_2021\\_cas.pdf](https://www.behagi.eus/files/informes/guiapersonalizacion_2021_cas.pdf).

M. A. Manzano, 2018. "Kaiser o la sombra oscura de los servicios sociales".

Manuales de buenas prácticas: [https://www.behagi.eus/files/informes/buenas\\_practicas\\_elkarekin\\_2021.pdf](https://www.behagi.eus/files/informes/buenas_practicas_elkarekin_2021.pdf) y [https://www.behagi.eus/files/informes/buenas\\_practicas\\_elkarekin\\_online.pdf](https://www.behagi.eus/files/informes/buenas_practicas_elkarekin_online.pdf).

Modelo de atención a mujeres víctimas de violencia machista (versión abreviada) la extendida con detalle en: <https://www.behagi.eus/files/informes/Claves-modelo-intervencion-violencia-machista.pdf>.

Plan Elkar-EKIN II de inclusión social: <https://www.behagi.eus/files/informes/ii-plan-inclusion-social-gipuzkoa.pdf>.

Villegas, C. (2023). La exclusión social y su relación con los problemas de salud mental [Tesis doctoral, Universidad del País Vasco]. Repositorio institucional de la Universidad del País Vasco. <http://hdl.handle.net/10810/61366>.

Villegas, C.; Ibabe, I.; y Arnosó, A. (2021). People at risk of social exclusion: mental health, structural-economic factors, and socio-cultural factors. *International Journal of Social Psychology*, 36(1), 122-148. <https://doi.org/10.1080/02134748.2020.1840235>.

## **ACTUACIONES DE LOS SERVICIOS SOCIALES DEL AYUNTAMIENTO DE VITORIA-GASTEIZ PARA PALIAR LAS NECESIDADES DE VIVIENDA**

### **BONI CANTERO**

Gizarte Politiken, Adinekoen eta Haurren Saileko eta Garapenerako Lankidetzako zuzendaria. Gasteizko Udala  
*Directora del Departamento de Políticas Sociales, Mayores, Infancia y Cooperación al Desarrollo. Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz*

La exclusión social, y en particular la exclusión residencial, es un fenómeno multicausal relacionado con los derechos y deberes como ciudadanía, las capacidades personales y sociales, y el acceso a los sistemas de protección social. Su expresión más grave es el sinhogarismo, una realidad compleja, dinámica y plural.

Nuestra sociedad no garantiza el acceso y el mantenimiento de una vivienda digna a toda la población, y este grave problema (complejo y sistémico) no es ajeno a los Servicios sociales municipales ya que la atención se dispensa, principalmente, desde dispositivos de Servicios sociales, con encargos a menudo imposibles que cuestionan la arquitectura de los servicios existentes. Urge repensar el catálogo de recursos y construir espacios de continuidad de los cuidados.

Necesitamos transitar hacia un modelo de atención dotado de servicios que den respuesta integral a las necesidades de vivienda, salud, empleo, garantía de ingresos... facilitando la coordinación y la cooperación eficaz entre sistemas. Y, en el caso de las situaciones más graves de sinhogarismo, urge compartir un modelo teórico que incorpore procesos motivacionales al cambio, tratamientos comunitarios asertivos que se acerquen allí donde están las personas, con recursos dinámicos y creativos de prestaciones diversas; es decir, una auténtica atención sociosanitaria que supere el modelo institucionalizado que las deja fuera.

En definitiva, atender con un enfoque de derechos y capacidades, de autonomía y emancipación, con perspectiva de género, y con un horizonte de construcción de sociedades inclusivas donde cobra nuevo sentido la justicia social, la equidad y la solidaridad, y donde luchar contra el estigma y la aporofobia (un auténtico atentado contra la dignidad) desde

una ética de la justicia y la compasión, desde la igual dignidad. Ocuparnos de la inclusión, de la prevención de la exclusión, es una cuestión de necesidad y de derecho, un verdadero ejercicio de responsabilidad profesional e institucional, pero también de la comunidad. Porque no hay cohesión social si no atendemos con justicia, con calidad y calidez a las personas vulnerables.

Sin garantizar el acceso y el mantenimiento de una vivienda digna a toda la población, incluidos los colectivos en situación de mayor vulnerabilidad, no se puede avanzar hacia una sociedad más cohesionada.

Es necesaria una política pública en vivienda centrada en recuperar su función social, con la implicación de todos los agentes, desde las administraciones públicas a todos los niveles, hasta las entidades privadas y la ciudadanía.

En los Servicios sociales municipales, a diario constatamos un incremento importante de personas en situación de exclusión residencial, personas que tienen dificultades para acceder a una vivienda, para mantenerse en su vivienda habitual, o, en caso de perderla, para acceder a una nueva vivienda o alojamiento.

Además, surgen nuevas expresiones de la exclusión residencial con etiologías múltiples: desahucios por no renovación de contrato sin mediar impagos, familias con hijos e hijas (generalmente madres solas) que han perdido su vivienda por haber reducido sus ingresos económicos; personas/familias con procesos migratorios y demanda de asentamiento con carencia de alojamiento; personas solicitantes de asilo o refugio que se encuentran en situación de irregularidad administrativa cuando reciben las denegaciones de sus solicitudes de protección internacional; jóvenes extranjeros/as que provienen de centros de protección forales que acceden a recursos de acogida o alojamiento municipales, aquellos jóvenes migrantes recién llegados a nuestras ciudades. Y con otras problemáticas añadidas: tener que compartir vivienda de manera forzosa, el subarriendo de habitaciones, hacinamiento, viviendas o alojamientos insalubres, convivencia en lonjas, asentamientos en edificios abandonados en situaciones de precariedad extremas, etc., espacios de desigualdad que invisibilizan más aún a las personas sin hogar y, sobre todo a las mujeres.

Si bien la mayoría de las familias atendidas presentan otras problemáticas asociadas además de la ausencia de vivienda, cada vez es mayor el número de núcleos familiares que presentan como única área de dificultad el problema de vivienda.

Desde los Servicios sociales atendemos antes (prevenir la pérdida de vivienda), durante (se ha iniciado el proceso de desahucio) y después (se ha perdido la vivienda). No obstante, nuestra prioridad es la atención precoz con el fin de prevenir la pérdida de vivienda.

La aprobación de la Ley 3/2015 de Vivienda constituye un hito importante, sin embargo, hay personas que no cumplen con los requisitos exigidos o han perdido el reconocimiento de derecho subjetivo y además, el parque público de vivienda de protección en Euskadi



es insuficiente. Esto determina que en nuestra ciudad las personas deben recurrir a un arrendamiento fuera del mercado protegido, y este es un elemento clave para explicar el aumento de las situaciones de exclusión residencial: la escasa oferta de vivienda en alquiler privada, la demanda creciente, los precios y las condiciones de acceso desproporcionadas, y, además, la negativa de muchos propietarios a realizar los pertinentes contratos de alquiler y/o padrón en la vivienda. La búsqueda de vivienda se ha convertido en un reto imposible para muchas personas a pesar de contar con el acompañamiento de los servicios sociales.

Esta realidad descrita coloca a la vivienda en el centro de las desigualdades, repercute negativamente sobre la salud mental y física de personas vulnerables y vulneradas, genera malestar y frustración en los/as profesionales de los Servicios sociales municipales. Por otra parte, teniendo en cuenta que la atención se presta principalmente desde dispositivos de Servicios sociales, esta situación requiere un esfuerzo muy importante por parte de los Ayuntamientos para la mejora continua de la atención y una mayor inversión en recursos sociales.

### **La actuación de los Servicios sociales municipales del Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz**

En lo que respecta a la atención a personas en situación de riesgo o exclusión residencial, los Servicios sociales municipales cuentan con recursos comunitarios, generalistas y otros recursos específicos contemplados en el Catálogo de prestaciones y servicios del Decreto de cartera.

El principal recurso para la intervención es el/la profesional del Servicio social: trabajadores/as sociales, psicólogos/as, educadores/as sociales y personal administrativo que trabajan en equipos interdisciplinarios en los diferentes Servicios sociales de Bases, Sº municipal de Urgencias sociales, Sº de Infancia y familia y Sº de Inclusión social principalmente. Estos/as profesionales requieren información/formación continuada en materia de vivienda por la complejidad de su abordaje, asesoramiento técnico y jurídico para la intervención e incluso demandan recomendaciones ante conflictos éticos debido a la limitación de recursos y la toma de decisiones en situaciones de gran incertidumbre y riesgo.

Son estas prestaciones técnicas de información, valoración, diagnóstico, orientación, intervención socioeducativa y psicosocial, mediación, etc. las que aportan mayor valor en la atención individual, grupal y comunitaria en los servicios sociales. Es importante destacar en este contexto el acompañamiento social y emocional a las personas, principalmente la acogida y escucha, es decir, cuidados.

En este contexto, el foco de la atención en los servicios sociales municipales debe centrarse más que nunca en la prevención, el objetivo es que las personas/familias no pierdan la

vivienda. Y esto requiere contar con espacios estables de diseño, planificación, desarrollo y evaluación de acciones de tipo preventivas, estrategias de detección precoz, líneas de intervención, y sobre todo de coordinación y cooperación interinstitucional.

Por ello, con este objetivo, en el año 2019 en el Ayto. de Gasteiz se creó una **Comisión técnica de vivienda** compuesta por profesionales de diferentes perfiles profesionales, diferentes servicios sociales, responsables técnicos, Coordinadora y Dirección del Dpto. de Políticas sociales que trabaja de forma conjunta con una dedicación importante.

Algunas de las acciones que esta comisión ha impulsado y coordinado son: actualización y mejora continua del proceso de atención ante la notificación de desahucios, diversos protocolos, normativas, etc.; acuerdo de colaboración con Ensanche 21 para disponer de viviendas en alquiler; diseño, desarrollo y evaluación del programa de apoyo educativo Mikasa; coordinaciones con entidades y agentes sociales como Alokabide, Etxebide, Justicia, Gobierno Vasco, Eudel, plataformas ciudadanas.

De la misma manera se creó la Comisión técnica interdepartamental formada por los Dptos. de Hacienda (Patrimonio), Administración municipal (Mantenimiento de edificios y Sº de padrón), Políticas sociales, y Ensanche 21, para la rehabilitación de viviendas de alquiler para familias en situación de exclusión residencial sobrevenida y para incremento de recursos de acogida y alojamiento. Esta Comisión se ha encargado del seguimiento del Convenio del Consejo general del Poder judicial con Gobierno vasco y Eudel (datos, registro de informes de vulnerabilidad, coordinación...).

Por otro lado, es necesario complementar los apoyos a los/as profesionales con herramientas e instrumentos accesibles y ágiles como:

- Procedimientos para la atención en las situaciones de pérdida de vivienda o desahucios.
- Criterios de tramitación de prestaciones.
- Procedimientos de derivación a recursos de acogida y alojamientos municipales, y de otras Instituciones o entidades.
- Procedimientos de asignación de vivienda de Etxebide y propios del Ayuntamiento (Ensanche 21).
- Protocolos de actuación ante situaciones urgentes.
- Procedimiento de tramitación de los diferentes programas de intervención socioeducativa y psicosocial, y, en particular, el Programa Mikasa.
- Guía de recursos de alojamiento, etc.

Destacamos de forma breve las prestaciones y recursos municipales desarrollados por los servicios sociales municipales y en concreto en el Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz, en los siguientes apartados:

**a) Prestaciones económicas:** ayudas de emergencia social, programa de prestaciones económicas municipales, convocatoria de subvenciones para gasto energético (AGE) para personas pensionistas y Comedor social. Destacamos las ayudas para evitar desahucios, pago de deudas, pago de fianzas, pago de suministros, etc. No obstante, cabe señalar que las prestaciones económicas dan una respuesta parcial y son insuficientes para la cobertura real de la necesidad económica de muchas familias. Actuaciones de prevención e intervención en aquellas situaciones de riesgo o pobreza energética; convenios de colaboración con Cruz Roja e Iberdrola y contrato con Goiener para el asesoramiento y formación a familias en ahorro energético, revisión de facturas, auditorías, etc.

**b) Servicios de intervención socioeducativa y psicosocial:** además de los programas socioeducativos y psicosociales con los que cuenta el Dpto: servicio de intervención socioeducativa con educadores/as sociales e integradores/as sociales (SISE) en domicilio y en medio abierto, equipo educativo de calle para personas sin hogar, etc., en el año 2021 se puso en marcha un programa educativo –MIKASA– dirigido a familias en las que se han detectado factores de riesgo: destinar más del 50% del presupuesto familiar al pago de la vivienda, presentar retrasos o deudas para afrontar gastos en servicios básicos (suministros, formación, vestido...), existencia de un desequilibrio en el uso de los recursos económicos según el cual uno de los miembros de la unidad de convivencia realiza una mala gestión económica que puede suponer un perjuicio para quienes no acceden a los mismos (en estos supuestos el proyecto favorece la detección de posibles situaciones de violencia económica)... También se han incorporado sesiones grupales de intervención que se complementan con la atención personalizada educativa, y se están realizando evaluaciones anuales sobre la actuación e impacto del programa.

Algunos datos de 2022: 104 familias han participado en este programa, el 69% tienen hijos/as menores de edad, el 84% han participado en el programa un mínimo de 6 meses. En el 41% no se detectan avances, en el 40% sí se detectan mejoras y en el 18% se ha conseguido el objetivo, 1% se ha dado un retroceso en la intervención. La mitad de las familias se encuentra al corriente de pagos de vivienda y suministros y la otra mitad mantiene algún tipo de deuda. 4 personas/familias que tenían impagos han perdido la vivienda y 6 familias han tenido que abandonar la vivienda por finalización de contrato.

En conclusión: el programa MIKASA está teniendo un impacto positivo en varios ámbitos: las personas/familias participantes mejoran la gestión económica, se reducen los importes de impagos y se evita la pérdida de la vivienda por desahucio. De la misma manera se reduce el malestar en las familias. Tras tres años desde la puesta en marcha del programa, los/as educadores/as sociales de este servicio ubicados en los equipos de servicios sociales de base y servicios específicos han generalizado la intervención y tienen integradas estas funciones en el apoyo que proporcionan a las personas/familias. La puesta en marcha de grupos educativos ha sido efectiva complementando la atención individual. Sin embargo, a pesar de la búsqueda activa de vivienda que realizan, en ocasiones con acompañamiento educativo a aquellas personas que lo requieren, no es

posible conseguir un alquiler en la ciudad por los requisitos que exigen desde las inmobiliarias y empresas del sector, y porque constatamos diariamente comportamientos de rechazo a personas por su origen, tipos de familias, etc.

**c) Servicios de acogida nocturna y alojamiento** para personas en riesgo de exclusión, situaciones de urgencia social y pisos para mujeres víctimas de violencia machista: la Unidad de recursos de acogida del Servicio de Inclusión social gestiona un total de 323 plazas distribuidas en 5 programas diferentes: acogida nocturna (Aterpe), Centro municipal de acogida social, Viviendas tuteladas, Pisos de acogida de urgencia social y pisos de acogida a mujeres víctimas e hijos/as que no disponen de vivienda. Las viviendas tuteladas y los pisos de acogida se definen en el decreto de cartera como servicios temporales. Es decir, estos servicios están pensados para responder a situaciones de urgencia y con una duración limitada, pero no son una solución estable de vivienda. No obstante, dado que las alternativas de acceso a viviendas normalizadas son, como se ha expuesto anteriormente, muy limitadas, la estancia media en estos recursos hasta la salida a vivienda independiente se ha incrementado a varios años, lo que afecta negativamente a la rotación en los recursos. Por ello, esta alternativa habitacional no puede dar respuesta a las nuevas demandas, ni de forma inmediata ni a medio plazo.

- **Servicios de atención diurna y servicios de alojamiento para personas mayores:** apartamentos tutelados y vivienda comunitaria. El Servicio de Personas mayores gestiona un total de 503 plazas: 114 de viviendas comunitarias, 216 plazas de apartamentos, 173 de atención diurna. Además, 110 personas cuentas con prestaciones vinculadas al servicio para el pago de alojamientos. Todas estas plazas son prioritarias para personas en situación de especial vulnerabilidad por no contar con vivienda o no ser adecuada, o situaciones de pérdida de vivienda.
- **Adjudicación directa o extraordinaria de vivienda** de protección pública para familias que cumplen con los requisitos aprobados por Gobierno vasco a propuesta del Servicio social.
- **Asignación directa de viviendas en alquiler de titularidad de Ensanche 21 Zabalguenea S.A.** del Ayto. de Vitoria-Gasteiz para familias en situación de exclusión residencial sobrevenida. Para estas viviendas se ha establecido el proceso de solicitud, tramitación y seguimiento. Se trata de un programa de viviendas rehabilitadas conjuntamente entre el Dpto. de Políticas sociales y Ensanche 21. Desde 2020 se han rehabilitado y asignado 23 viviendas en alquiler.
- **Alojamientos turísticos:** en aquellas situaciones en las que no hay recursos de alojamiento disponibles se apoya a estas familias con estancias en alojamientos turísticos para lo que también se ha establecido el proceso de solicitud, tramitación y seguimiento. Todas ellas son familias con niños/as. La dura-

ción de la estancia oscila entre 1 a 8 meses, siendo la media de 2,8 meses. En determinados periodos de tiempo, época estival por ej., tenemos dificultades para lograr el alquiler de alojamientos turísticos desde los Servicios sociales.

- Cabe añadir que, en el Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz estamos trabajando en el diseño de una oficina de prevención de desahucios. Este problema global requiere contar con un dispositivo centralizado en la ciudad que contribuya a la mejora de la información y comunicación, mejora de la atención a las personas, y, en definitiva, prevenir y evitar el desahucio de cualquier ciudadano o ciudadana del municipio de Vitoria-Gasteiz.

### • **Algunas reflexiones para el debate**

- Los Servicios sociales llevan años en proceso de reposicionarse para consolidarse como ese pilar básico. La necesidad de una nueva conceptualización se impone para alejarnos de un modelo asistencialista, discrecional y vinculado a la caridad, para avanzar hacia un modelo de servicios sociales modernos, garantista, comunitario y centrado en la persona. Un modelo de servicios sociales construido desde la proximidad, enraizado en el entorno habitual de las personas. Un modelo de atención personalizada, promotora del empoderamiento y la participación, con garantías de coherencia y continuidad en los itinerarios de atención, a través del acompañamiento por parte de profesionales referentes y de intervenciones interdisciplinares e integrales (Buesa y Cantero, 2022). Un modelo de Servicios sociales para que todas las personas puedan dar y recibir en su comunidad los cuidados cotidianos necesarios y deseados.
- La realidad es tozuda, y la urgencia en materia de vivienda nos conduce con frecuencia a una orientación puramente reactiva (demanda-respuesta), una intervención compulsiva de más cantidad que calidad, un modelo tramitador y una intervención parcializada y sectorizada. Además, el sistema no garantiza la equidad y circunstancias iguales tienen respuestas diferentes en función del territorio o del equipo en que son atendidas. Esta inequidad genera desigualdad.
- Ciertamente hay necesidades de apoyos de las personas que pueden ser tan importantes como los cuidados cotidianos y que algunas de ellas, en ciertos casos, también le competen al Ayuntamiento como por ej. las ayudas económicas para cubrir necesidades básicas. Sin embargo, necesitamos dejar de recibir encargos explícitos o implícitos de las políticas de garantía de ingresos, vivienda, salud, etc., máxime cuando estas pretenden que el personal de los Servicios sociales realice más y más funciones burocráticas como por ej. la expedición de certificados de vulnerabilidad.

- La firma del convenio de colaboración con el Consejo general del poder judicial y Eudel ha supuesto un incremento exponencial de atención de familias derivadas por el Juzgado para valoración de vulnerabilidad. Si bien compartimos la necesidad de propiciar una detección temprana y de establecer cauces de coordinación con los Juzgados, este convenio sitúa en una posición de gran desventaja a los servicios sociales municipales, ya que, más allá de la valoración social de la situación de vulnerabilidad, parece que sitúa la expectativa de respuesta en cuanto a la alternativa habitacional en el ámbito de los servicios sociales, cuando, más allá de la aplicación de prestaciones o recursos de urgencia, no tenemos ni competencia ni capacidad de dar respuesta a las necesidades de vivienda salvo lo correspondiente a la acogida de urgencia y servicios sociales que correspondan. Esta presión también se da desde el ámbito político.
- Los Servicios sociales municipales hemos realizado un esfuerzo importante de incremento presupuestario y de incremento de recursos de acogida y alojamientos. Por otro lado, hemos realizado un ajuste de los recursos sociales existentes a la ley de servicios sociales, adecuación de los propios servicios al Decreto de cartera, y sobre todo adecuación de los servicios a las necesidades de las personas atendidas y nuevos perfiles de intervención municipal. No obstante, quedan procesos y acciones por realizar ya que no se ha producido la regulación necesaria del Decreto de cartera de cada uno de estos servicios y se mantiene la dificultad para garantizar la continuidad de la atención entre la primaria y la secundaria.
- Cada situación requiere soluciones concretas, pero al carecer de suficientes recursos de alojamiento públicos y privados los resultados no son buenos ni podemos dar respuestas a todas las necesidades. Aunque se ha reducido, en cierta medida, el plazo medio de espera para acceder a los recursos, la duración de la estancia hasta la salida a vivienda independiente se mantiene muy elevada (2 años en viviendas tuteladas y 3 años en pisos de acogida).
- Así, además de la atención a personas con trayectorias de exclusión, se añaden otros que sí han dispuesto en un pasado reciente de experiencias de vida independiente, pudiendo mostrar habilidades a tal efecto y niveles adecuados de autonomía. En definitiva, personas que hasta ahora no habían tenido que acudir a los servicios sociales lo hacen ahora debido a esta problemática. Estas situaciones están teniendo un impacto muy importante en familias y es causa de malestares.
- La coordinación con otros departamentos municipales para garantizar el acceso a padrón de todas las personas, realizar intervenciones preventivas con Policía local en lonjas y asentamientos, rehabilitación de viviendas del Patrimonio municipal, etc. es clave para avanzar en la búsqueda de soluciones de vivienda digna.

- La coordinación con otras Instituciones como Etxebide y Dpto. vasco de Vivienda (propuestas de adjudicación directa de vivienda de alquiler), Alokabide (comisión estable de trabajo conjunto de valoración y seguimiento de las situaciones de las personas usuarias de servicios sociales que tiene un alquiler social y que presentan dificultades en los pagos de alquiler o suministro, y acciones preventivas conjuntas), con otros Ayuntamientos y Eudel (puesta en común de recursos para la intervención...), Juzgados (coordinación e informes), Mesa técnica de la Estrategia vasca para personas sin hogar (cumplimiento de compromisos), Lanbide (prevención de situaciones de impagos de RGI que devienen en desahucios)... son ejemplos de buenas prácticas a impulsar que posibilitan buscar alternativas individualizadas.
- La coordinación con entidades sociales y plataformas ciudadanas como Cruz Roja, Cáritas, Plataforma de afectados por la hipoteca, Stop Desahucios, Red de Vivienda Auzoan Bizi Etxebizitza Sarea Alde Zaharra..., que realizan acciones de visibilización pública de este tipo de situaciones, así como un asesoramiento y acompañamiento a personas afectadas por impagos y desahucios en los préstamos hipotecarios, alquiler..., es necesaria para sumar esfuerzos en la búsqueda de soluciones.
- La investigación-acción-participación (IAP) conjuntamente con la academia es un factor de éxito en la mejora de nuestras prácticas profesionales en el ámbito de la exclusión social.
- Es fundamental retejer vínculos en los barrios, en las comunidades, con planes específicos adecuados a las características de la población, los equipamientos, etc. con participación de las personas vulnerables y vulneradas en la construcción de esa comunidad. Necesitamos generar solidaridad, pero una solidaridad enraizada en la comunidad, no una solidaridad de eventos. Sin comunidad, sin vínculos entre miembros de una misma comunidad, es posible que las personas en situación de fragilidad generen dependencia de los Servicios sociales o se vayan del sistema de protección social.
- Es necesario implementar proyectos innovadores y experiencias piloto como por ejemplo de convivencia intergeneracional, etc. En nuestro caso, en un complejo de Apartamentos tutelados de personas mayores estamos realizando una experiencia de convivencia intergeneracional.
- Además, este problema global requiere contar con un dispositivo centralizado en la ciudad que contribuya a la mejora de la información y comunicación, mejora de la atención a las personas, y, en definitiva, prevenir y evitar el desahucio de cualquier ciudadano o ciudadana del municipio de Vitoria-Gasteiz. Este nuevo proyecto será la creación de una oficina de prevención de desahucios en nuestra ciudad.

- Por último, es importante establecer espacios de cuidado de profesionales como por ejemplo los grupos de supervisión e intervisión para profesionales de atención directa con lo que contamos, y otros espacios de encuentro de profesionales y ciudadanía para la reflexión ética y la deliberación.



### **III. MAHAI INGURUA MESA REDONDA III**

**ETXEBIZITZA BAT ESKURATZEKO ETA MANTENTZEKO  
BIZITEGI-PREKARIETATEA DUTEN PERTSONEN ARAZOAK**

***DIFICULTADES DE LAS PERSONAS CON PRECARIEDAD RESIDENCIAL  
PARA EL ACCESO Y MANTENIMIENTO DE UNA VIVIENDA***



**HERRAMIENTAS PARA EL ABORDAJE DE LAS SITUACIONES DE EXCLUSIÓN RESIDENCIAL GRAVE O PRECARIEDAD RESIDENCIAL: DESDE LA PREVENCIÓN HASTA EL ACOMPAÑAMIENTO Y LA INTERVENCIÓN EN EL PARQUE PÚBLICO DE VIVIENDA GESTIONADO POR ALOKABIDE (PROGRAMAS DESARROLLADOS DESDE ALOKABIDE)**

**PATRICIA VAL**

Alokabideko zuzendari nagusia.

Eusko Jaurlaritzako Lurralde Plangintza, Etxebizitza eta Garraio Saila

*Directora general de Alokabide.*

*Departamento de Planificación Territorial, Vivienda y Transportes del Gobierno Vasco*

En primer lugar, quiero agradecer al Ararteko y a la Universidad del País Vasco su invitación para participar en esta mesa y así tener ocasión de compartir con todos los asistentes la experiencia y conocimiento que he acumulado en la gestión del parque público de vivienda como Directora General de Alokabide, y traerla a este foro tan relevante, vinculado con una parte estratégica de la política de vivienda del Gobierno Vasco que es atender las situaciones de exclusión o precariedad residencial de la ciudadanía.

Antes de nada, quiero explicar qué es Alokabide de una manera rápida, su objeto, su misión y algunas cifras del parque y de las ayudas que gestionamos.

Alokabide es la sociedad pública dependiente de la Consejería de Planificación Territorial, Vivienda y Transportes del Gobierno Vasco para el desarrollo de la función social de la vivienda a través de la política de alquiler. Y nos proponemos como MISIÓN: ofrecer servicios para garantizar la cobertura de las necesidades de vivienda de aquellos colectivos que la precisen, a través del alquiler asequible (mediante la oferta de vivienda en arrendamiento y/o prestaciones destinadas al efecto), mejorando las condiciones de habitabilidad, convivencia, sostenibilidad y digitalización a través de la innovación y dando respuesta a los objetivos descritos en el Plan Director de Vivienda (actualmente, 2021-2023).

Si esta es nuestra misión como Sociedad Pública, es manifiesto que la esencia de ALOKABIDE, de manera transversal, tiene una visión plenamente social de la vivienda entendida como un servicio público a disposición de toda la ciudadanía de Euskadi. Además, lo hace dentro del marco establecido por los principios rectores que vertebran la Ley 3/2015, de 18 de junio, de Vivienda.

Y es que, en consonancia con las líneas doctrinales imperantes a nivel europeo, dicha Ley reconoce que la materialización del derecho a disfrutar de una vivienda digna permite al ser humano llevar también una vida digna. Es responsabilidad de los diferentes agentes que participamos en la materialización de dicho derecho, el intentar favorecer el impulso de todos los medios a nuestro alcance para lograr su ejercicio universal.

Por supuesto, el mayor escollo para lograrlo es la limitación de los recursos disponibles en relación con los más de 50.000 solicitantes de vivienda pública en alquiler inscritos actualmente en Etxebide. Pero también lo es:

- la necesidad de diversificar la tipología de dichos recursos en función de las necesidades de los colectivos a los que se ofrece;
- el requerimiento de acompañamientos especializados para favorecer su mantenimiento;
- y la compleja coordinación interinstitucional que se requiere y que resulta en ocasiones difícil de alcanzar por razones competenciales.

También es importante considerar la complejidad del mercado libre de vivienda que puede abocar a las personas a situaciones de exclusión residencial en casos que a priori, no se hubieran contemplado por no vincularse a una carencia grave de recursos económicos: hablo de los fenómenos de gentrificación, las situaciones de la inversión en alquiler turístico, los fenómenos migratorios masivos, las guetificaciones, el racismo...

Todos los que nos encontramos hoy aquí conocemos, vivimos y trabajamos para paliar las consecuencias de estas graves situaciones porque somos conscientes de que el acceso a los recursos residenciales adecuados, condiciona el disfrute de otros derechos esenciales: de él nace el padrón, el acceso a las prestaciones y a los servicios públicos, a la escolarización, a la sanidad y, en general, facilita el arraigo de la persona en su entorno, favoreciendo la dignificación de su proceso vital en conjunto.

En ALOKABIDE, la responsabilidad para hacer frente a estas cuestiones tan esenciales nos ha llevado a dotarnos de programas y recursos destinados a atenderlas desde una triple perspectiva:

1. Participamos en la prevención de la exclusión residencial (adjudicaciones directas).
2. Acompañamos a los proyectos de inclusión y a las personas integradas en ellos (cesiones a entidades y participación en mesas sectoriales).

3. Intervenimos en aquellos casos en los que las personas residentes en el parque público entran en riesgo de exclusión residencial por pérdida del recurso habitacional

Voy a desarrollar cada una de estas perspectivas.

## **1. PREVENCIÓN DE LA EXCLUSIÓN RESIDENCIAL-ADJUDICACIONES DIRECTAS**

La aplicación del SISTEMA DE ADJUDICACIÓN DIRECTA de vivienda para situaciones de especial necesidad está reconocida normativamente y su desarrollo ha sido creciente en los últimos años. El origen de esta forma de acceso está motivado por la determinación por parte de la administración competente de una situación de especial vulnerabilidad y, tras la solicitud de dicha adjudicación dirigida a la Dirección de Planificación y Procesos Operativos, el papel que juega ALOKABIDE es triple:

1. Coordinar la búsqueda en nuestro parque de un recurso habitacional adecuado a las circunstancias complejas del caso (seguridad, accesibilidad...) y contrastar las características con la Trabajadora Social de referencia.
2. Hacer un acompañamiento intensivo a la familia o unidad convivencial poniendo a su disposición servicios educativos especializados, que van a favorecer su incorporación a la vivienda y promover su mantenimiento, todo ello en coordinación con el resto de la red de recursos sociales, sanitarios, etc. que requiera su caso.
3. Orientar a las administraciones participantes y a entidades, sobre el empleo de este recurso excepcional, valorando medidas e informándoles sobre la disponibilidad de viviendas para abordar los casos requeridos (ejemplos: viviendas de gran tamaño o ubicaciones no disponibles...).

Voy a pararme en, posiblemente uno de los ámbitos de gestión más relevante para ALOKABIDE, vinculado con la prevención de la precariedad residencial para los colectivos vulnerables que hoy nos ocupa: en concreto, quiero hacer referencia a la gestión eficiente de las adjudicaciones directas para casos de exclusión residencial vinculados a los procesos de desahucio judicializados, en el marco del Convenio con Eudel y el Consejo General del Poder Judicial.

- Por un lado, por la inmediatez que se requiere en la búsqueda de un recurso adecuado para los afectados por un proceso de desahucio (bien hipotecario, bien de alquiler libre...).
- Por otro, por la complejidad de la coordinación con todos los agentes implicados que favorezca una transición ordenada en la medida de lo posible.
- Finalmente, por la incorporación de los recursos educativos que ALOKABIDE integra en el proceso, de manera que se promueve, no solo un acceso positivo a la nueva vivienda, sino también, la adquisición de habilidades adecuadas para el mantenimiento de esa nueva vivienda. El objetivo es, en muchos casos, tratar de romper la espiral de exclusión residencial/exclusión social/desahucio/... en la que se ven in-

mersas reiteradamente las personas a lo largo de su proceso vital, por la carencia de habilidades mínimas suficientes para favorecer el mantenimiento de la vivienda.

Lamentablemente, tenemos más de un 30% de adjudicaciones directas de vivienda que se han realizado en el marco de un proceso judicial de desahucio (las que vienen del cumplimiento del protocolo Eudel y CGPJ) que, a pesar del esfuerzo institucional, del acompañamiento de diferentes administraciones entre ellas ALOKABIDE y, de la oportunidad del acceso prioritario a una vivienda en unas condiciones excepcionales, se reincide en el incumplimiento contractual sin voluntad de reconducción. Por eso, merece la pena que los profesionales implicados nos planteemos qué mejoras requiere este servicio para resultar más eficaz en el proceso de la transformación vital de las personas, qué podemos hacer para la toma de conciencia de las responsabilidades que requiere el acceso a este recurso o, si tal vez, deberíamos pensar en otro tipo de servicio para estos supuestos... lo dejo para el debate...

Finalmente, me gustaría señalar que Alokabide también tiene un papel fundamental en la prevención de la exclusión residencial desde un prisma radicalmente distinto como es:

1. La búsqueda de nuevos programas, proyectos y recursos habitacionales movilizables que puedan incorporarse al parque público gestionado, para atender las diferentes realidades sociales. Nuestra dirección de movilización de vivienda, de la mano del área social, está valorando captar nuevos modelos residenciales, haciendo un importante esfuerzo por adecuar la posible oferta existente con las necesidades de la ciudadanía (recursos del Obispado, Ayuntamientos, albergues...).
2. Por otro lado, la gestión de las ayudas también es un sistema adecuado para paliar la escasez de vivienda y el riesgo de exclusión residencial, (Gaztelagun-300€, Prestación Complementaria de Vivienda-PCV (la concede Lanbide vinculada a la RGI), PEV, DERECHO SUBJETIVO-300€...).

Somos conscientes de que esta opción está vinculada con la accesibilidad de las personas a viviendas del mercado libre y todos conocemos las dificultades que esto entraña para determinados colectivos. El objetivo, en todo caso, es diversificar para llegar a más ciudadanos, incluso en las situaciones más críticas

Trato de compartir con vosotros y vosotras todo el conjunto de acciones que se impulsan con vocación de atender el más amplio espectro posible de medidas para dar cobertura tanto a las situaciones de necesidad de vivienda a nivel general, como a aquellas dirigidas a los casos de especial riesgo de exclusión residencial.

Otra perspectiva desde la que trabaja Alokabide es el...

## **2. ACOMPAÑAMIENTO A LA INCLUSIÓN-CONVENIOS DE CESIÓN A ENTIDADES DEL TERCER SECTOR**

Una de las herramientas más efectivas del trabajo de promoción de la inclusión residencial en ALOKABIDE, es la participación en la cesión de recursos residenciales a Administraciones y entidades del Tercer Sector que están desarrollando programas y proyectos dirigidos a colectivos en especial situación de necesidad de vivienda.

En estos casos, el recurso habitacional forma parte fundamental de un programa integral en el que la vivienda se configura como un primer paso en el itinerario de inserción de las personas, permitiendo, que uno de los principales obstáculos para el inicio de esos procesos de inclusión, quede garantizado.

Los convenios de cesión suponen un ejercicio intensivo de coordinación, con una búsqueda activa de los recursos adecuados, un seguimiento en el desarrollo de los programas y una relación interinstitucional en el devenir cotidiano de la actividad, especialmente cuando se trata de recursos compartidos que tienen un gran impacto en la comunidad en la que se implantan.

El área social de Alokabide tiene un papel relevante en este ámbito de actividad, por un lado, dimensionando con visión global las cesiones (evitando concentraciones estigmatizadoras de pisos destinados a cesiones, analizando el proyecto, coordinando necesidades y por otro, debemos hacer también un seguimiento de las incidencias y los incumplimientos para impulsar acciones de acompañamiento a la comunidad, con el fin de favorecer una coexistencia integradora entre los participantes en los programas y los residentes.

Cedemos viviendas por ejemplo a entidades como Cruz Roja, Gear, Alcer...

En otro ámbito de su actividad, ALOKABIDE mantiene una interlocución estable y constante con diversas Plataformas Antidesahucios, así como con numerosas entidades que trabajan con colectivos especialmente vulnerables (inmigración, salud mental, colectivo gitano, diversidad funcional, refugiados...), con el fin de incorporar en nuestros procesos y procedimientos, las consideraciones y especialidades de cada uno de ellos, con una mayor atención que la que requiere el trabajo de nuestra actividad diaria.

Como tercera perspectiva tenemos la...

## **3. INTERVENCIÓN PARA EVITAR LA EXCLUSIÓN-INTERVENCIÓN DEL PERSONAL CUALIFICADO DE ALOKABIDE EN NUESTROS INQUILINOS**

La consecución de una vivienda, a pesar de ser un elemento clave para la inclusión social y un derecho reconocido, no asegura un proceso de integración e inclusión efectiva. Existe

el riesgo de perder dicha vivienda y, por tanto, de entrar en el mundo de la exclusividad social y, consecuentemente, en la exclusión residencial, bien de nuevo o por primera vez.

Este hecho es muy reconocible especialmente cuando hablamos de los colectivos más vulnerables y que todos identificamos en relación con la exclusión residencial.

Desde ALOKABIDE, siempre hemos entendido que, en el momento de la adjudicación de una vivienda pública, ha de darse el proceso de incorporación del individuo a su condición de arrendatario y a la comunidad y que, por ello, debemos apostar por el diseño de herramientas adecuadas que promuevan la autonomía de las personas en la gestión de las cuestiones relativas tanto a la administración económica como a su pertenencia a dicha comunidad. Esto nos lleva a intentar promover y alcanzar el sentimiento de apego y pertenencia más allá de la mera coexistencia y, a desarrollar los instrumentos necesarios para dar estabilidad al proceso.

Igualmente, somos conscientes y vemos la necesidad de ser proactivos en la consideración del itinerario vital de las personas como un elemento clave también en la lucha por la exclusión residencial, buscando sistemas ordenados de adecuación de las viviendas a las necesidades vitales de las personas dentro de la limitación existente de recursos disponibles.

Para afrontar todas estas circunstancias nos hemos dotado de servicios que favorecen el mantenimiento de la vivienda, para todas aquellas personas que, a lo largo de su recorrido vital, puedan necesitar de un acompañamiento especializado. Por ello, disponemos de:

- **SERVICIO DE GESTIÓN DE IMPAGOS.** Busca acuerdos de pago para evitar un lanzamiento; nunca desahuciamos a deudores de buena fe.
- **SERVICIO DE RENTAS ESPECIALES.** Adecuamos la cuantía de la renta a su situación económica actualizada, garantizando que no supere el 30% de sus ingresos.
- **ACOMPañAMIENTO EN LA ADJUDICACIÓN.** Acompañamos en las entregas de las promociones durante un tiempo para favorecer el sentimiento de comunidad y que adquieran capacidades para cumplir con sus obligaciones.
- **ACOMPañAMIENTO SOCIOEDUCATIVO INDIVIDUAL.** A lo largo de la vida del contrato acompañamos a nivel educativo para atender cualquier necesidad especial relacionada con la vivienda.
- **SERVICIO DE REUBICACIONES.** Buscamos adaptar la tipología de vivienda a las necesidades de la unidad convivencial cuando estas cambian.
- **ADAPTACIÓN DE VIVIENDAS A NECESIDADES FUNCIONALES DIVERSAS.** Tratamos de adecuar la vivienda para criterios de accesibilidad universal, por ejemplo, cambio de bañera por ducha, cambio de vivienda a una comunidad con ascensor...
- **SERVICIO DE INTERVENCIÓN COMUNITARIA PARA LA TRANSFORMACIÓN DE LA CONVIVENCIA.** Pícs y minipícs son proyectos de intervención comunitaria encaminados a favorecer unos estándares de convivencia iguales que en cualquier otra



comunidad, respetando los criterios de justicia e igualdad social. Vivir en el parque público no debe ser un factor de exclusión social.

## CIERRE

Como he expuesto a lo largo de mi presentación, insisto en que forma parte de la esencia de ALOKABIDE desarrollar la función social de la vivienda con la convicción de que el elemento residencial es clave en los procesos de inclusión social de los individuos. Y en este sentido y para cumplir con esta función, damos soporte a nuestro Departamento en el desarrollo de su política de vivienda.

Pero también nos dotamos de una gran cantidad de herramientas que favorecen tanto el acceso inclusivo de los colectivos más desfavorecidos, como el mantenimiento y goce pacífico de quienes residen en el parque público de vivienda: la residencia es el primer escalón de la inclusión aunque no el único y consecuentemente la pérdida de la vivienda, es un gran hándicap, especialmente para determinados colectivos que, precisamente, son quienes más presentes están en nuestro trabajo cotidiano y con quienes desarrollamos y materializamos los protocolos y herramientas comentadas.

No obstante, me gustaría dejar abiertas algunas preguntas que nacen de nuestra experiencia en este ámbito y que comparto con vosotros y vosotras para un debate constructivo que nos permita avanzar en la búsqueda de nuevas soluciones:

1. ¿Es el parque público de vivienda el recurso adecuado para TODAS las personas, sean cuales sean sus circunstancias?
2. ¿Cómo es posible que tengamos un 43% de renunciadas a las viviendas en primera adjudicación, cuando existe un importante problema de disponibilidad de recursos y una gran demanda?
3. Tenemos un 1% de demandas de desahucio en el parque público en 16.900 viviendas: ocupaciones, subarriendo, usos indebidos, graves problemas de convivencia, empleo de ayudas para usos fraudulentos o no previstos... ¿Debe el sistema articular otras medidas bien sancionadoras bien acogedoras para quienes materialmente llegan a ser lanzados?
4. La emergencia habitacional debe abordarse competencialmente desde el ámbito municipal. ¿Qué mejoras deben establecerse, más allá del aumento de los recursos disponibles, para que realmente se establezca un sistema ordenado y garantista que no lleve al ciudadano de un recurso a otro sin estabilidad alguna?
5. El uso de los recursos públicos implica también la garantía de que quien los percibe haga un adecuado cumplimiento de las obligaciones que implican. ¿Cómo se aborda esta cuestión en relación con las personas que se encuentran en exclusión residencial sin que se dé un mínimo cumplimiento de obligaciones con la administración, pero reiteradamente solicitan amparo al sistema?

## COMO CONCLUSIÓN

Efectivamente, la confluencia de la perspectiva jurídica, ética y social en estos debates nos obliga a una búsqueda intensiva de soluciones en un escenario de dificultades de acceso a la vivienda y de escasa disponibilidad de vivienda pública. También, nos va a exigir un esfuerzo de confluencia y coordinación a los agentes, administraciones y entidades que abordamos la exclusión social desde muy diversos ámbitos.

Y, sobre todo, corresponde a cada uno de nosotros y nosotras acercarnos con mirada generosa a la realidad del otro, trascender de las competencias y ser proactivos en la búsqueda de soluciones innovadoras que atiendan las necesidades de vivienda de los colectivos más vulnerables, con una visión global e integradora.

Muchas gracias por vuestra atención, eskerrik asko.

## **ALOKABIDE HACIA EL SERVICIO PÚBLICO: HERRAMIENTAS DE ABORDAJE DE LA EXCLUSIÓN RESIDENCIAL**

**Alokabide S.A.U. es la sociedad pública dependiente de Gobierno Vasco para el desarrollo de la función social de la vivienda a través de la política de alquiler.**

### **MISIÓN**

Ofrecer servicios para garantizar la cobertura de las necesidades de vivienda de aquellos colectivos que las precisen, a través del alquiler asequible (ARRENDAMIENTO Y PRESTACIONES), mejorando las condiciones de habitabilidad, convivencia, sostenibilidad y digitalización, mediante la innovación, y dando respuesta a los objetivos descritos en el actual Plan Director de Vivienda.



## PERFIL SOCIAL DEMANDANTES VIVIENDA SEGÚN INGRESOS

DEMANDA SEGÚN INGRESOS		
<b>TOTAL DEMANDA</b>		<b>58.667</b>
> = 0 y < 3.000	▶	9.148
> = 3.000 y < 9.000	▶	8.599
> = 9.000 y < 12.000	▶	11.632
> = 12.000 y < 15.000		11.185
> = 15.000 y < 21.000		10.363
> = 21.000 y < 25.000		3.393
> = 25.000 y < 39.000		3.588
> = 39.000 y < 50.000		387
Egiaztatu gabe / Sin acreditar		372

**50,77%**

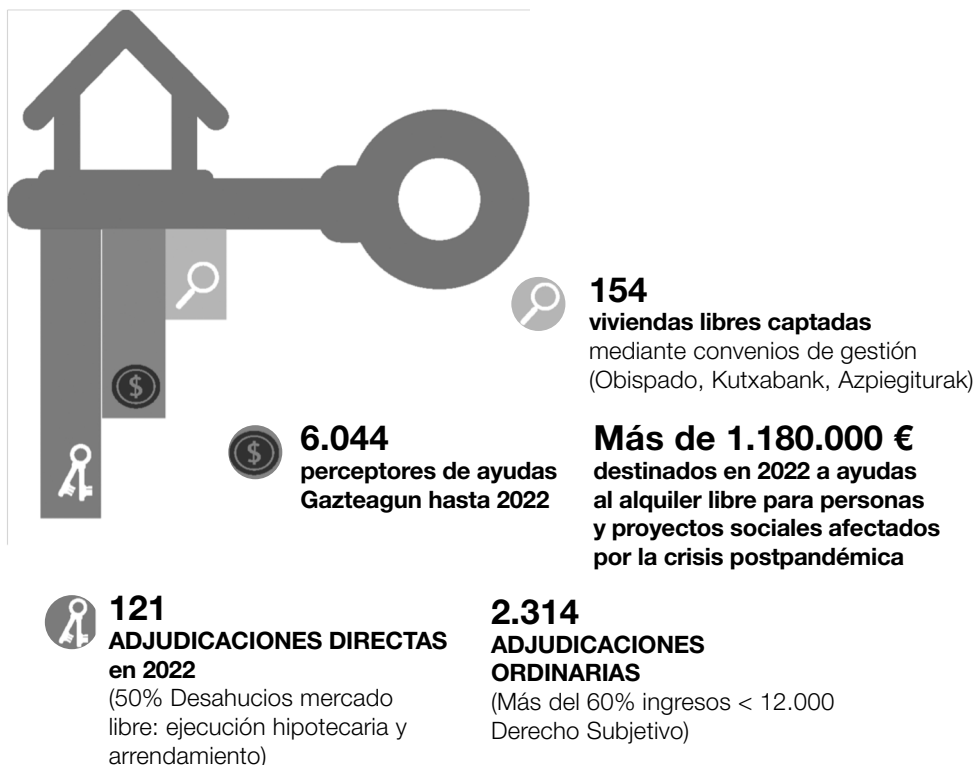


## VISIÓN SOCIAL: DESDE LA PREVENCIÓN HACIA LA INTERVENCIÓN EN LA EXCLUSIÓN RESIDENCIAL

Acompañamos a las personas y a las comunidades para que el acceso, uso y mantenimiento de una vivienda del parque público, sea un proceso adecuado a las diversas realidades sociales, generador de integración y arraigo, promoviendo vínculos de pertenencia adecuados, en garantía de los principios de justicia social desde una triple perspectiva:

1. Prevención de la exclusión residencial.
2. Impulso de Proyectos de inclusión.
3. Acompañamiento en caso de riesgo de pérdida habitacional.

### 1. PREVENCIÓN DE LA EXCLUSIÓN RESIDENCIAL.



## 2. IMPULSO DE PROYECTOS DE INCLUSIÓN: CONVENIOS DE CESIÓN

Hemos gestionado 147 viviendas cedidas a entidades con proyectos específicos que suponen un instrumento de inclusión social dirigido a los colectivos más vulnerables.



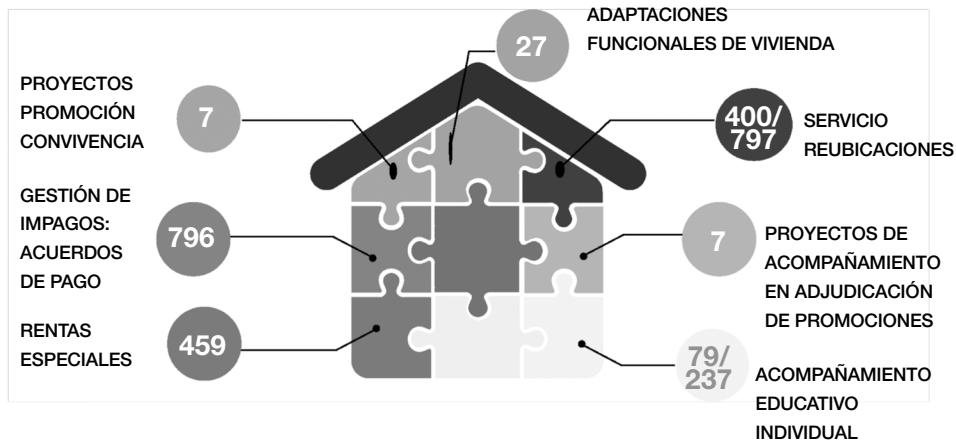
## 3. INTERVINIENDO PARA EVITAR LA EXCLUSIÓN RESIDENCIAL

La consecución de una vivienda, a pesar de ser un elemento clave para la inclusión social y un derecho reconocido, no asegura un proceso de integración e inclusión efectiva, ni evita en sí mismo el riesgo a la pérdida de la misma, bien de nuevo o por primera vez.

Hay que acompañar e intervenir con nuevas medidas favorecedoras del mantenimiento de la vivienda en garantía de la inclusión residencial y social.



## HERRAMIENTAS ESPECIALIZADAS DE INTERVENCIÓN



# 16.900

VIVIENDAS DESTINADAS A DESARROLLAR UN PROYECTO DE VIDA INCLUSIVO

PARA TODA LA VIDA  
Y PARA TODAS LAS VIDAS

## **PREGUNTAS CLAVE**

- Es el Parque público de Vivienda la meta para todas las personas o debemos explorar otros recursos residenciales para determinados perfiles si queremos inclusión efectiva.
- Un 43% de renuncias a las viviendas adjudicadas a pesar del grave problema de disponibilidad de vivienda.
- Los lanzamientos vinculados a ilícitos, usos fraudulentos... ¿Qué medidas podemos articular?
- La determinación de las Competencias de los diferentes ámbitos de la Administración: proponer e intervenir más allá de simplemente derivar.
- Obligaciones de los ciudadanos para seguir recibiendo amparo del sistema del que reiteradamente quedan excluidos bien por abuso, bien por carencia de habilidades.



## **PROGRAMA MUNICIPAL DE ACTUACIÓN FRENTE A SITUACIONES DE DESPOSESIÓN DE VIVIENDAS**

### **TXEMA ESCOLÁSTICO**

Bilboko Udal Etxebizitzaren zuzendariordea.

Bilboko Udala

*Subdirector de Viviendas Municipales de Bilbao.*

*Ayuntamiento de Bilbao*

## **1. INTRODUCCIÓN**

La situación de crisis económica y de empleo que vivimos desde 2008, agravada en 2020 por la pandemia, se manifiesta con especial virulencia en la pérdida de la vivienda como consecuencia de los desahucios. El presente documento se hace eco de la necesaria respuesta social e institucional para evitar la exclusión residencial en situaciones de especial vulnerabilidad, según viene definida y categorizada en la normativa vigente.

En el mismo, se ordenan los recursos públicos existentes y se adoptan medidas complementarias, con el ánimo de responder a las diferentes situaciones y las posibles respuestas que en cada supuesto concreto se puedan aportar, sobre un servicio de atención frente a desahucios que, sin constituir una estructura orgánica nueva, permita coordinar la actuación de Acción Social y Viviendas Municipales de Bilbao, quienes detentan las competencias en materia de vivienda e intervención social.

El análisis de los indicadores asociados a la problemática refiere un contexto diferente al de otras grandes ciudades del Estado, incluso a municipios del Territorio Histórico de Bizkaia, lo que no es obstáculo para que se aborden de forma integrada respuestas a los casos que se presenten con el objetivo de eludir el riesgo de exclusión y los gravísimos efectos sociales de los lanzamientos.

Son muchas las tensiones que se ciernen sobre la gestión de la vivienda como elemento de integración social, bastando al efecto poner de manifiesto los conflictos de intereses frente a los demandantes de vivienda inscritos, la problemática del sinhogarismo o determinados colectivos de atención preferente, o incluso la sostenibilidad del parque público de vivienda forzado a efectuar reclamaciones de renta.

El Servicio de Atención Frente a desahucios es un instrumento de actuación esencialmente preventivo para evitar la exclusión social por la pérdida de la vivienda, consecuencia de un desahucio por falta de pago de la renta o derivado de ejecución hipotecaria, en consonancia con la legislación vigente.

## 2. OBJETO Y PRINCIPIOS DE ACTUACIÓN

El objeto es definir la estrategia del Ayuntamiento de Bilbao para actuar de forma coordinada entre los servicios sociales municipales y el OAL Viviendas Municipales, a fin de dar respuesta a las posibles situaciones de exclusión residencial originadas por la desposesión judicial de vivienda.

Se contemplan las situaciones de pérdida/desposesión judicial de vivienda por ejecución hipotecaria, así como las situaciones de desahucio por falta de pago de las rentas u otras situaciones asimilables.

El Ayuntamiento de Bilbao ofrece así a la ciudadanía un apoyo eficaz a personas y familias en las situaciones descritas, siempre dentro de su marco competencial en los ámbitos de vivienda y servicios sociales y en coherencia con los recursos disponibles.

La estrategia municipal que aquí se establece tiene un carácter complementario y subsidiario respecto a las medidas adoptadas por la Administración General del Estado<sup>84</sup> y la Administración de la CAPV<sup>8586</sup>.

Sobre dichos antecedentes, son principios de actuación de la estrategia municipal:

- **Actuación sobre metodología de trabajo:** que aborde la prevención (detección de situaciones de riesgo en colaboración con entidades públicas y privadas), que realice un diagnóstico de desposesión (desde lo social, lo legal y los recursos existentes) que permita la derivación, la orientación, la mediación y la intervención.
- **Subsidiariedad:** que más allá de solapar estrategias, disponga en primer lugar de los recursos públicos y privados existentes.

84 Recogidas en Decreto-ley 6/2012, de 9 de marzo, de medidas urgentes de protección de deudores hipotecarios sin recursos, el cual recoge como anexo el Código de buenas prácticas de las entidades financieras, de adhesión voluntaria.

85 La Ley 12/2008, de 5 de diciembre, de Servicios Sociales.

86 La Ley 3/2015, de 8 de junio, de Vivienda.

- **Complementariedad:** en el sentido de abordar procesos de actuación allí donde los recursos competenciales no cubran las expectativas de las situaciones concretas.
- **Integralidad:** para favorecer la alternancia o combinación de medidas con resultado final de una posible adjudicación directa de vivienda en situaciones de riesgo de exclusión, o para evitar su pérdida.
- **Racionalidad:** para permitir que las medidas adoptadas se hallen proporcionadas a la gravedad de las situaciones planteadas, frente a los recursos disponibles, su sostenibilidad en el tiempo, y en relación con la existencia de otras problemáticas, también derivadas de la exclusión residencial, sobre las que se debe garantizar el principio de igualdad (demandantes de vivienda en lista de espera).
- **Atención personalizada y continuada.** Las personas afectadas recibirán de los diferentes servicios municipales una atención individualizada sobre cada situación y continuada en el tiempo hasta alcanzar la posibilidad de solución de las situaciones planteadas.

### **3. MARCO SUBJETIVO DE ACTUACIÓN: PERSONAS EN SITUACIÓN DE ESPECIAL VULNERABILIDAD**

Se consideran personas en situación de especial vulnerabilidad, a los efectos de aplicación de las medidas adoptadas frente a los desahucios, y de conformidad con la normativa vigente, en concreto el RDL 6/2012, de 9 de marzo, de medidas urgentes de protección de deudores hipotecarios sin recursos:

- a) Familia numerosa, de conformidad con la legislación vigente.
- b) Unidad familiar monoparental con hijos a cargo.
- c) Unidad familiar de la que forme parte un menor de edad.
- d) Unidad familiar en la que alguno de sus miembros tenga declarada discapacidad superior al 33 por ciento, situación de dependencia o enfermedad que le incapacite acreditadamente de forma permanente para realizar una actividad laboral.
- e) Unidad familiar con la que convivan, en la misma vivienda, una o más personas que estén unidas con el titular de la deuda o su cónyuge por vínculo de parentesco hasta el tercer grado de consanguinidad o afinidad, y que se encuentren en situación personal de discapacidad, dependencia, enfermedad grave que les incapacite acreditadamente de forma temporal o permanente para realizar una actividad laboral.
- f) Unidad familiar en que exista una víctima de violencia de género, conforme a lo establecido en la legislación vigente en materia de Igualdad en el caso de que la vivienda objeto de lanzamiento constituya su domicilio habitual.
- g) El deudor mayor de 60 años, aunque no reúna los requisitos para ser considerado unidad familiar según lo previsto en este RDL.

Deberán concurrir, además de los anteriores supuestos de especial vulnerabilidad, las circunstancias económicas siguientes:

- Que el conjunto de los ingresos de los miembros de la unidad familiar no supere el límite de tres veces el Indicador Público de Renta de Efectos Múltiples, cuatro veces en caso de que alguno de los miembros de la unidad familiar tenga declarada discapacidad superior al 33 por ciento, situación de dependencia o enfermedad que le incapacite acreditadamente de forma permanente para realizar una actividad laboral, y de cinco veces dicho indicador en el caso de que el ejecutado sea persona con parálisis cerebral, con enfermedad mental o con discapacidad intelectual, con un grado de discapacidad reconocido igual o superior al 33 por ciento, o persona con discapacidad física o sensorial, con un grado de discapacidad reconocido igual o superior al 65 por ciento, así como en los casos de enfermedad grave que incapacite acreditadamente, a la persona o a su cuidador, para realizar una actividad laboral. El límite definido para cada caso se incrementará por cada hijo a cargo dentro de la unidad familiar en 0,15 veces el IPREM para las familias monoparentales y 0,10 veces el IPREM para el resto de familias.
- Que en los cuatro años anteriores al momento de la solicitud, la unidad familiar haya sufrido una alteración de sus circunstancias económicas, en términos de esfuerzo de acceso a la vivienda, de manera que la carga de la deuda sobre la renta familiar se haya multiplicado por al menos 1,5. También en el caso de que en dicho periodo hayan sobrevenido circunstancias familiares de especial vulnerabilidad.
- Que la cuota de deuda resulte superior al 50 por cien de los ingresos netos que perciba el conjunto de los miembros de la unidad familiar (del 40 por cien para las unidades familiares en circunstancias especiales descritas anteriormente).
- Carecer de vivienda en propiedad.
- Unidades familiares en desempleo o con prestaciones públicas agotadas.

En cualquier caso, se considerará la situación de especial vulnerabilidad como un concepto abierto a una interpretación amplia, definida en cualquier otra legislación vigente o cuando así lo considere Acción Social y, en particular, a cualquier persona o familia que se encuentre en situación de necesidad de vivienda por riesgo de pérdida de su residencia habitual, tal y como viene recogido en el artículo 8 de la ley de vivienda:

- Se considera que tienen necesidad de vivienda aquellos que, siendo titulares de su vivienda habitual y encontrándose ésta incurso en un procedimiento de desahucio por ejecución hipotecaria, no puedan hacer frente a los pagos del préstamo hipotecario sin incurrir en riesgo de exclusión social.
- Se considera igualmente que tienen necesidad de vivienda aquellos arrendatarios que no puedan hacer frente a los pagos del arrendamiento sin incurrir en riesgo de exclusión social y que, encontrándose en las mismas circunstancias, sean objeto de desahucio, sin solución habitacional.

## **4. RECURSOS Y ACTUACIONES EXISTENTES**

### **4.1. ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO Y LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DEL PAÍS VASCO**

#### **4.1.1. Código de Buenas Prácticas de entidades financieras: reestructuración, quita y dación en pago**

El Real Decreto-Ley 6/2012, de 9 de marzo, de medidas urgentes de protección de deudores hipotecarios sin recursos, incluye como anexo el Código de Buenas Prácticas de las entidades financieras, de adhesión voluntaria.

Aquellas entidades que suscriban el Código de Buenas Prácticas, se someterán un mínimo de dos años a la tutela de las actuaciones derivadas de su vigencia, por parte del Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital, que publicará semestralmente un informe sobre el cumplimiento de este Código. Las principales novedades que introduce este código: la quita en el principal de la hipoteca con problemas de pago, y la dación en pago como último recurso.

Las medidas, de diferente intensidad, son las siguientes:

##### *4.1.1.1. Reestructuración de la deuda hipotecaria*

Los deudores podrán solicitar a la entidad una reestructuración de su deuda hipotecaria que haga viable su pago, debiendo responder y concretarlo en el plazo de un mes. Ese plan deberá incluir una carencia en la amortización de capital de cinco años, la ampliación del plazo de amortización hasta cuarenta años y la reducción del tipo de interés aplicable a euríbor + 0,25 puntos, durante el plazo de carencia. Así mismo, se inaplicarán con carácter indefinido las cláusulas limitativas de la bajada del tipo de interés previstas en los contratos de préstamos hipotecarios. Podrán solicitar la reestructuración aquellos deudores cuyo procedimiento de ejecución no se haya iniciado.

##### *4.1.1.2. Medidas complementarias, quita en la hipoteca*

Si pese a la refinanciación resulta inviable el pago de la deuda, el deudor podrá solicitar una quita en el capital pendiente de amortización. Se considerará inviable cualquier reestructuración que suponga para la unidad familiar una cuota hipotecaria superior al 50% de sus ingresos.

#### 4.1.1.3. Medidas sustitutivas, la dación en pago como último recurso

En el caso de que los dos pasos anteriores fracasasen, el deudor podrá solicitar la dación en pago de la vivienda. Si la dación en pago se materializa, la entrega de la vivienda cancelará completamente la deuda y las responsabilidades personales del deudor y avalistas.

El deudor hipotecario podrá también permanecer un plazo mínimo de dos años como arrendatario pagando una renta anual equivalente al 3% del importe de la deuda pendiente. Durante dicho plazo, el impago de la renta devengará un interés de demora del 10 por 100. La dación en pago no será aplicable cuando el procedimiento de ejecución haya concluido o si la vivienda está gravada con cargas posteriores.

#### 4.1.1.4. Derecho de alquiler en caso de ejecución de la vivienda habitual

El deudor hipotecario ejecutado cuyo lanzamiento haya sido suspendido de conformidad con lo dispuesto por el artículo 1.1 de la Ley 1/2013, de 14 de mayo, de medidas para reforzar la protección a los deudores hipotecarios, reestructuración de deuda y alquiler social, podrá solicitar y obtener el alquiler de la misma por una renta anual máxima del 3 por cien de su valor al tiempo de la aprobación del remate, determinado según tasación, aportada por el ejecutado y certificada por un tasador homologado de conformidad con lo previsto en la Ley 2/1981, de 25 de marzo de Regulación del Mercado Hipotecario.

Dicho arrendamiento tendrá duración anual, prorrogable a voluntad del arrendatario, hasta completar el plazo de cinco años. Por mutuo acuerdo entre el ejecutado y el adjudicatario podrá prorrogarse anualmente durante cinco años adicionales.

#### 4.1.2. Real Decreto-ley 11/2020, de 31 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes complementarias en el ámbito social y económico para hacer frente al COVID-19

Tras la declaración de pandemia internacional por parte de la Organización Mundial de la Salud el 11 de marzo de 2020, a causa del COVID-19, se articularon diversas medidas de índole sanitaria y económica para hacer frente a la emergencia planteada.

La vivienda, siempre fundamental para el desarrollo del proyecto vital de las personas, ha adquirido una mayor importancia, si cabe. Es por ello que, con el objetivo de preservar el derecho a una vivienda digna en estas circunstancias tan particulares, se establece en el RDL 11/2020, de 31 de marzo, lo siguiente:

#### 4.1.2.1. *Suspensión del procedimiento de desahucio y de los lanzamientos para hogares sin alternativa habitacional*

Se establece en el art. 1 del RDL 11/2020, lo siguiente:

Desde la entrada en vigor del presente real decreto-ley y hasta el 28 de febrero de 2022, en todos los juicios verbales que versen sobre reclamaciones de renta o cantidades debidas por el arrendatario, o la expiración del plazo de duración de contratos suscritos conforme a la Ley 29/1994, de 24 de noviembre, de Arrendamientos Urbanos, que pretendan recuperar la posesión de la finca, se haya suspendido o no previamente el proceso en los términos establecidos en el apartado 5 del artículo 441 de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil, la persona arrendataria podrá instar, de conformidad con lo previsto en este artículo, un incidente de suspensión extraordinaria del desahucio o lanzamiento ante el Juzgado por encontrarse en una situación de vulnerabilidad económica que le imposibilite encontrar una alternativa habitacional para sí y para las personas con las que conviva.

Esta suspensión extraordinaria, requerirá la acreditación por parte de los solicitantes de encontrarse en alguna de las circunstancias de vulnerabilidad recogidas en el propio RDL y la no prevalencia de vulnerabilidad por parte del arrendador.

#### 4.1.2.2. *Prórroga extraordinaria de los contratos de arrendamiento de vivienda habitual*

Se establece en el art. 2 del RDL 11/2020, lo siguiente:

En los contratos de arrendamiento de vivienda habitual sujetos a la Ley 29/1994, de 24 de noviembre, de Arrendamientos Urbanos, en los que, dentro del periodo comprendido desde la entrada en vigor de este real decreto-ley y hasta el 28 de febrero de 2022, finalice el periodo de prórroga obligatoria previsto en el artículo 9.1, o el periodo de prórroga tácita previsto en el artículo 10.1, ambos artículos de la referida Ley 29/1994, de 24 de noviembre, de Arrendamientos Urbanos, podrá aplicarse, previa solicitud del arrendatario, una prórroga extraordinaria del plazo del contrato de arrendamiento por un periodo máximo de seis meses, durante los cuales se seguirán aplicando los términos y condiciones establecidos para el contrato en vigor. Esta solicitud de prórroga extraordinaria deberá ser aceptada por el arrendador, salvo que se hayan fijado otros términos o condiciones por acuerdo entre las partes, o en el caso de que el arrendador haya comunicado en los plazos y condiciones establecidos en el artículo 9.3 de la Ley 29/1994, de 24 de noviembre, de Arrendamientos Urbanos, la necesidad de ocupar la vivienda arrendada para destinarla a vivienda permanente para sí o sus familiares en primer grado de consanguinidad o por adopción o para su cónyuge en los supuestos de sentencia firme de separación, divorcio o nulidad matrimonial.

### 4.1.3. Medidas en la CAPV

La Ley 3/2015, de 8 de junio, de Vivienda, recoge en su Capítulo II el “Derecho Subjetivo de acceso a la ocupación legal de una vivienda digna y adecuada”. Su art. 8 define el concepto de Necesidad de vivienda, contemplando entre otros, aquellos titulares de vivienda habitual que se encuentre incurso en un procedimiento de desahucio, bien por ejecución hipotecaria, bien por imposibilidad de hacer frente a los pagos del arrendamiento, con posibilidad de incurrir en riesgo de exclusión social.

## 4.2. OAL VIVIENDAS MUNICIPALES

### 4.2.1. Medidas Recogidas en el Reglamento General

Viviendas Municipales de Bilbao, recoge en el TÍTULO VII de su Reglamento las condiciones y la forma en que se activa el mecanismo extraordinario y directo de asignación de un recurso residencial para situaciones de concurrencia sobrevenida de especial vulnerabilidad o riesgo de exclusión social. Se trata en todo caso de una actuación subsidiaria al agotamiento del resto de recursos públicos existentes.

Se define la carencia sobrevenida de vivienda, como la necesidad inmediata e inaplazable de un recurso residencial, producida por un suceso con el resultado de la desposesión sobrevenida de la vivienda, que legítimamente se venía ocupando. Los supuestos que, entre otros asimilables, pueden activar el procedimiento son los siguientes:

- a) La situación calificada urbanísticamente como infravivienda.
- b) Los supuestos de personas deudoras sin recursos en umbral de exclusión sometidas a la desposesión de la vivienda habitual como consecuencia de lanzamiento derivado de ejecución hipotecaria u otros derechos de crédito con garantía real, incluidas las personas con carácter de fiadoras hipotecarias.
- c) Desahucios por falta de pago de la renta y otras acciones resolutorias propias de los arrendamientos urbanos.
- d) Violencia de género o víctimas de terrorismo que tendrán acceso preferente en los términos de la legislación vigente.
- e) Personas objeto de atención preferente consecuencia de una discapacidad grave de forma sobrevenida.
- f) Condición de víctima atendida por programas específicos de lucha contra cualquier tipo de violencia.
- g) Resoluciones contractuales en arrendamientos de las Disposiciones Transitorias 1ª y 2ª de la Ley 29/94 de Arrendamientos Urbanos.

La consideración y tramitación de una solicitud de vivienda por el mecanismo de carencia sobrevenida de vivienda, implica el cumplimiento de una serie de requisitos, que se resumen en los siguientes:



- a) Mantener una residencia efectiva acreditada, no inferior a dos años.
- b) Contar con los límites de ingresos exigibles por la legislación de protección pública para el régimen general de vivienda en alquiler e inscrito como demandante de vivienda en el Registro de demandantes.
- b) Carecer de cualquier tipo de propiedad o derecho real sobre bien inmueble.
- d) Una orden de lanzamiento judicial con fecha señalada.
- e) Agotamiento de los recursos públicos existentes derivados de los servicios sociales y/o inexistencia de otro recurso más adecuado, atendiendo a la situación social acreditada.

En el caso de sucesos derivados de desahucios por falta de pago de la renta en arrendamiento urbanos, debemos tener en cuenta además que el lanzamiento no haya sido impulsado por una Administración Pública, el impago de las rentas traiga causa en la situación de crisis económica o en un suceso sobrevenido con resultado de quebranto económico que impida hacer frente a dichos pagos.

- f) Para sucesos derivados de lanzamientos en ejecución hipotecaria u otros derechos de crédito con garantía real, incluidos a las personas con carácter de fiadoras hipotecarias, deberá además concurrir las siguientes circunstancias:
  - a. Tratarse de una situación incurso en el ámbito subjetivo de la legislación de protección de deudoras hipotecarias.
  - b. Justificar cualquier proceso de mediación institucional, público o privado, que tendrá carácter preceptivo.
  - c. Se hayan ejercido y agotado las medidas de suspensión de lanzamientos de la legislación de protección de deudoras hipotecarias.
  - d. Se hayan atendido las medidas de orden social, de orientación jurídica y de mediación del Servicio Municipal Frente a Desahucios.

Por causas debidamente justificadas, podrá exonerarse de alguno de los requisitos establecidos, o proceder a su interpretación, más allá del tenor literal de los mismos, mediante informe motivado de la comisión técnica de valoración.

A efectos de considerar la valoración de la petición cursada, el Informe Social deberá contener la información que se corresponda con el modelo normalizado de solicitud, avalado, a petición de Viviendas Municipales, por dos organismos públicos. En todo caso, se entenderá cumplido dicho requisito en aquellos supuestos que la petición de adjudicación por carencia sobrevenida de vivienda venga instada mediante Informe Social normalizado, por un Área del Ayuntamiento de Bilbao.

Por último, en aquellas viviendas sobre las que Viviendas Municipales mantenga el derecho de tanteo o retracto y considere procedente ejercerlo con el objeto de eludir la especulación y situaciones sobrevenidas de vulnerabilidad, podrá suscribir un contrato de arrendamiento con las personas ocupantes legítimas, si con ello se elude la exclusión social.

#### 4.2.2. Reserva de un cupo de 40 viviendas para hacer frente a situaciones inminentes derivadas del sobreendeudamiento

Con el fin de atender las situaciones de necesidad perentoria e inminente, se crea un cupo permanente de vivienda adscrito a los supuestos de carencia sobrevenida de vivienda con fundamento en las situaciones de desposesión derivadas de sobreendeudamiento.

La caracterización de dicho cupo estable de vivienda del parque municipal adscrito a OAL Viviendas Municipales de Bilbao, deberá en todo caso:

- Respetar la tipología de los/as adjudicatarios/as reservando dentro de la disponibilidad viviendas con capacidad de ocupación diferenciada por número de convivientes.
- Las viviendas deberán representar un reparto homogéneo en los diferentes distritos de Bilbao, para su adjudicación por cercanía a los/as usuarios/as incursos/as en causa de sobreendeudamiento, y con el fin de garantizar la continuidad de la vida ordinaria (Centro de salud, Centro escolar, etc.).
- Las condiciones de ocupación permitirán, en su caso, una ocupación inmediata contando como mínimo con los servicios imprescindibles de cocina y amueblamiento básico.
- Las condiciones contractuales de adjudicación establecerán una carencia en el pago de la renta de dos mensualidades, o la que en coordinación con los Servicios Sociales de Base se establezca y que contribuya a la reordenación y solvencia económica de los/as afectados/as.
- La tramitación de los expedientes de adjudicación con resolución judicial de ejecución, se tramitarán con la documentación requerida para los expedientes de carencia sobrevenida de vivienda, entre la que se incluirá una declaración responsable del deudor o deudores relativa al cumplimiento de los requisitos exigidos.

A mayor abundamiento, tendrán carácter preferente en el cupo de viviendas reservado, las personas que se encuentren en supuestos de especial vulnerabilidad y en especiales circunstancias económicas, definidas en el ámbito subjetivo descrito al cuerpo del presente documento.

Este cupo inicial de viviendas podrá ser ampliado puntualmente, en el caso de que las circunstancias económicas y sociales así lo aconsejaren.

### 4.3. ACTUACIÓN DE LOS SERVICIOS SOCIALES MUNICIPALES

Los trabajadores y trabajadoras sociales podrán utilizar, según la valoración realizada, las siguientes prestaciones:

#### 4.3.1. Acompañamiento social

Se trata de una prestación personalizada y continuada en la que, estableciéndose una relación de ayuda entre profesional y persona afectada, ésta puede mejorar su desenvolvimiento autónomo e integración social.

El acompañamiento social permite a la persona usuaria contrastar su situación, y contar con una persona de referencia a lo largo del proceso para alcanzarlos, que sea capaz de ofrecerle apoyo que puede ser instrumental (información, orientación y mediación para el acceso a recursos y servicios de otros sistemas, así como, a redes de apoyo informal, familia, amistades, comunidad y relación), emocional (reducción del daño, contención, soporte emocional y orientación en situaciones de crisis...), educativo (adquisición de habilidades para la realización de actividades de la vida diaria y la integración social, modificación de actitudes...), o relacional (escucha activa, adquisición de habilidades para mantener o establecer relaciones sociales y/o personales, generación de oportunidades para el establecimiento de relaciones).

Este acompañamiento incluye la emisión de informes de vulnerabilidad cuando así fueran requeridos (a efectos de acceder a la coordinación judicial u otros servicios) asistencia para dotarse de recursos públicos existentes (asistencia jurídica gratuita o servicios de mediación o recursos o alojamientos).

#### 4.3.2. Ayudas de Emergencia Social

Las Ayudas de Emergencia Social son prestaciones no periódicas de naturaleza económica destinadas a aquellas personas integradas en una unidad de convivencia, cuyos recursos resulten insuficientes para hacer frente a gastos específicos, de carácter ordinario o extraordinario, necesarios para prevenir, evitar o paliar situaciones de exclusión social.

Están dirigidas a personas empadronadas en la Comunidad Autónoma Vasca y en el caso de vivienda son compatibles con la percepción de RGI.

Se tramitarán de acuerdo con los Criterios generales de actuación del Área de Acción Social para la tramitación de las Ayudas de Emergencia Social correspondiente a 2021, aprobados por Acuerdo de Junta de Gobierno de la Villa, de fecha 24 de febrero de 2021.

#### 4.3.3. Ayudas económicas municipales no periódicas

Son prestaciones municipales no periódicas de naturaleza económica y subvencional destinadas a aquellas personas del municipio de Bilbao cuyos recursos resulten insu-

ficientes para hacer frente a gastos específicos, de carácter extraordinario, necesarios para prevenir, evitar o paliar situaciones de exclusión social.

Tienen carácter de instrumento de apoyo a la intervención social en general, y en particular, a los procesos para la inclusión social, establecidos mediante el Plan de Atención Personalizado, elaborado por el/la Trabajador/a Social de referencia, en colaboración y con la conformidad de la persona usuaria.

El programa posibilita que los y las profesionales de los servicios sociales municipales puedan proponer situaciones de excepcionalidad de cualquier tipo, bien porque la persona o familia no cumple los requisitos de acceso a los distintos programas, y/o sistemas de protección social, bien porque estos resultan insuficientes o limitados para cubrir la necesidad detectada.

Se tramitarán según lo establecido por el Área de Acción Social en el Programa de ayudas económicas no periódicas.

#### 4.3.4. Servicio de acompañamiento socioeducativo

Se trata de una intervención de acompañamiento social a familias en procesos de incorporación a la vivienda.

Estas familias carecen de recursos económicos, no tienen apoyo sociofamiliar y requieren de un apoyo profesional de carácter socioeducativo para alcanzar las cotas de autonomía necesarias que les permitan transitar a modelos de alojamientos no tutelados. De esta manera se apoyan procesos de inclusión social que requieren de un apoyo profesional de baja intensidad, de mantenimiento de capacidades para la vida autónoma en un entorno comunitario e inclusivo, tratando de reducir el impacto social y económico.

Sus objetivos son:

- Ofrecer un servicio de intervención socioeducativa de carácter familiar, que puede desarrollarse en el domicilio, en establecimiento hostelero, en el entorno comunitario.
- Que las personas usuarias de este servicio adquieran y desarrollen capacidades (actitudes, aptitudes, conocimientos, pautas de conducta, habilidades) personales, familiares o grupales, que favorezcan su desenvolvimiento autónomo, su inclusión social y la adecuada convivencia en el entorno familiar y social.
- Que las personas, a medio-largo plazo, accedan a recursos residenciales no tutelados, donde puedan continuar con sus procesos de inclusión social.

## **5. MEDIDAS COMPLEMENTARIAS FRENTE A LA EXCLUSIÓN RESIDENCIAL SOBREENVIDA**

### **5.1. PROCESO/PROTOCOLO DE DIAGNÓSTICO DE RIESGO DE DESPOSESIÓN Y ACTUACIÓN FRENTE A LANZAMIENTOS EN RIESGO DE EXCLUSIÓN ENTRE ACCIÓN SOCIAL Y VIVIENDAS MUNICIPALES DE BILBAO**

El protocolo orienta las actuaciones de Acción Social y Viviendas Municipales. Incorpora un Flujograma de proceso, una check-list, que permitirá la valoración por grupo de coordinación para la actuación que corresponda, así como, la recogida en un sistema de indicadores.

Bajo los principios de atención personalizada y continuada, la detección y primera atención de situaciones objeto de esta estrategia municipal, puede darse indistintamente en cualquiera de los servicios sociales municipales, así como en la sede de Viviendas Municipales, o a instancias de cualquier tercero público o privado que detecte situaciones de riesgo. Por lo tanto, realizada la primera valoración del caso, si así se estima conveniente, podrá darse una derivación entre los servicios sociales y el servicio de intervención social de VV. MM. y viceversa.

Así mismo, los equipos profesionales de ambos servicios estarán disponibles para realizarse mutuamente las consultas telefónicas y telemáticas que precisen.

Las personas que soliciten atención en Viviendas Municipales serán atendidas en el Servicio de Trabajo Social, con el fin de realizar una primera valoración diagnóstica de la situación. De igual modo, facilitarán información, orientación y asesoramiento a través de la realización de un prediagnóstico jurídico, por parte de la asesoría jurídica.

La actuación de Viviendas Municipales pretende complementar y ampliar las medidas legales ya adoptadas, garantizando a la ciudadanía de Bilbao un recurso habitacional en los supuestos de crisis por sobreendeudamiento o imposibilidad de abono de la renta de alquiler, con resultado de desposesión de la vivienda actual.

La primera valoración diagnóstica incluirá, en todo caso, una exploración sobre los ámbitos social, económico y jurídico en relación con la situación de necesidad que presenta. A partir de esta primera valoración, la trabajadora o trabajador social planteará la pertinencia de una intervención puntual o continuada. Si así lo considera conveniente, podrá derivar a la persona directamente a Viviendas Municipales según el protocolo establecido.

Con objeto de realizar el seguimiento de la actividad, funcionamiento e impacto de la estrategia conjunta descrita en el presente documento, se constituirá una Comisión de Trabajo según las indicaciones establecidas por los Concejales Delegados de las Áreas de Acción Social y Vivienda, que integrará el "Servicio de atención frente a desahucios".

La Comisión de Trabajo estará integrada por el/la Director/a del Área de Acción Social del Ayuntamiento de Bilbao y por el/la directora/a General de Viviendas Municipales, así como por las personas que ambas Direcciones designen.

La comisión se reunirá a instancias de cualquiera de las partes y con la periodicidad que la ejecución del presente convenio requiera.

Se realizará al menos una reunión trimestral en la que se valorarán los casos planteados y las actuaciones llevadas a cabo. Así mismo, se elaborará un informe anual del Servicio, con indicadores de las acciones y su resultado.

## 5.2. SERVICIO DE PREDIAGNÓSTICO Y ORIENTACIÓN JURÍDICA frente a situaciones de desposesión, de apoyo a usuarios/as y Trabajo Social

Tres días a la semana (lunes, miércoles y viernes), los servicios jurídicos externos de Viviendas Municipales de Bilbao atenderán, en la sede de Viviendas Municipales, las consultas de los supuestos en los que la problemática social venga derivada de la crisis y pueda afectar o afecte a la vivienda habitual, con el objeto de realizar una primera orientación y derivar en su caso, a cualquiera de los recursos públicos o privados existentes (servicio de mediación, SOJ). Las citas serán realizadas por la propia asesoría jurídica en el plazo de 24 horas desde que se le faciliten los datos por el SMUS o VV. MM.

## 5.3 GUÍA DE RECURSOS EN MATERIA DE VIVIENDA: con especial atención a las situaciones de desposesión de vivienda

Se editará una guía de recursos en materia de vivienda, en los idiomas más significativos, que permita una orientación rápida de recursos y alternativas de asesoramiento e información.

## 5.4. SENSIBILIZACIÓN Y FORMACIÓN EN MATERIA DE VIVIENDA: actuación con entidades del tercer sector, y Centros de Distrito

Se divulgará y formará tanto en los Centros de Distrito Municipal, como a los operadores públicos y privados y tercer sector en materia de vivienda, conforme a una guía de recursos específica.

## 5.5. SERVICIO DE INTERMEDIACIÓN DE VIVIENDA PARA PERSONAS EN SITUACIÓN DE VULNERABILIDAD: establecerá un mecanismo de colaboración con agentes inmobiliarios y resto de entidades públicas para cubrir con seguros y garantías complementarias en el apoyo a la suscripción de un contrato de arrendamiento de vivienda en alquiler

Se firmará un acuerdo con el Gobierno Vasco para el impulso de los programas Bizigune y ASAP en la ciudad, con el objeto de incrementar la oferta de vivienda social.

#### 5.6. DESARROLLO DEL OBSERVATORIO DE LA VIVIENDA SOCIAL EN BILBAO, que permita la consulta, la documentación y la información de indicadores de gestión de vivienda en la ciudad

Se procederá a la recopilación de la información existente relativa a la vivienda en la ciudad y a la elaboración de informes específicos que favorezcan el conocimiento de la realidad y la implementación de políticas específicas.

#### 5.7. COORDINACIÓN FRENTE A SITUACIONES DE DESAHUCIOS INSTITUCIONALES

En las situaciones que originen o se encuentren incursas en desahucios por falta de pago con carácter previo a la acción judicial se adoptarán las siguientes actuaciones:

- Informe de SSB previo al ejercicio de acciones judiciales con indicación de alternativas de recursos, y calificación de situación de endeudamiento por causas sobrevenidas.
- Sustitución, de Viviendas Municipales, en el cobro de las rentas con cargo a recursos públicos.

En todo caso, en las situaciones subjetivas que originarían la adjudicación de una vivienda por el mecanismo de carencia sobrevenida de vivienda derivado de la desposesión judicial como consecuencia de la crisis, se arbitrará una declaración de insostenibilidad del arrendamiento con ofrecimiento de alternativas residenciales adaptadas a la situación.

#### 5.8. DETECCIÓN PRECOZ EN COLABORACIÓN CON ÓRGANOS JURISDICCIONALES Y ENTIDADES SOCIALES

En contacto con los órganos de gobierno judicial en Bilbao, se planteará la posibilidad de mejorar la comunicación de las actuaciones de desposesión que tengan entrada en los órganos jurisdiccionales con los servicios sociales municipales y el propio SMFD constituido como oficina, con el fin de contactar y abordar preventivamente las situaciones que se pudieran originar. La coordinación alcanzará al tipo de respuesta y actuaciones de seguimientos de los supuestos de desposesión con carácter previo al lanzamiento.

Así mismo, es fundamental contar con las entidades que están más a pie de calle, para la detección precoz de situaciones con altas probabilidades de desembocar en procesos de desposesión de vivienda. Se debe valorar además la conveniencia de que estas entidades

continúen presentes a lo largo del proceso, si se estima que este acompañamiento pudiera mejorar la situación de las personas implicadas.

Se elaborarán procesos participativos específicos para evaluar periódicamente el servicio.

## 5.9. CONVENIO DE COLABORACIÓN CON COLEGIO DE ABOGADOS Y ENTIDADES DEL TERCER SECTOR

Con el fin de facilitar el asesoramiento y la defensa jurídica especializada, se tratará de favorecer que el Colegio de Abogados establezca un turno específico de asistencia para supuestos de desposesión judicial, que pueda atender las situaciones que se deriven desde el ámbito municipal, fomentando la organización de jornadas y actuaciones formativas que permitan desarrollar estrategias de defensa, mediación y orientación sobre diagnóstico personal y derivación a recursos residenciales públicos y privados.

Igualmente, se facilitará la detección y derivación de situaciones de riesgo de exclusión por parte de las entidades del tercer sector.

## 5.10. MESA DE COORDINACIÓN INTERINSTITUCIONAL

Se procederá a la creación de una Mesa Institucional con todas las entidades públicas que en algún momento pudieran estar implicadas o pudieran colaborar en la prevención, gestión o solución de los problemas provocados por situaciones de desposesión de vivienda.

## 6. SERVICIO DE ATENCIÓN FRENTE A DESAHUCIOS

El órgano mixto entre Acción Social y Viviendas Municipales de seguimiento de la estrategia municipal descrita se constituye en Servicio Municipal de Bilbao de atención frente a desahucios.

Carece de personalidad jurídica propia distinta de la atribuida a las Administraciones Públicas actuantes, aun cuando externamente tiene asignada la competencia para desarrollo de las medidas contenidas en el presente documento.

Los actos y resoluciones administrativas que emanen del servicio serán responsabilidad exclusiva de las Áreas de Acción Social y de Vivienda del Ayuntamiento de Bilbao, sin perjuicio de que en el ámbito de los actos con trascendencia y atribución de Viviendas Municipales, en especial la adjudicación de vivienda, la responsabilidad recaiga sobre sus propios actos.

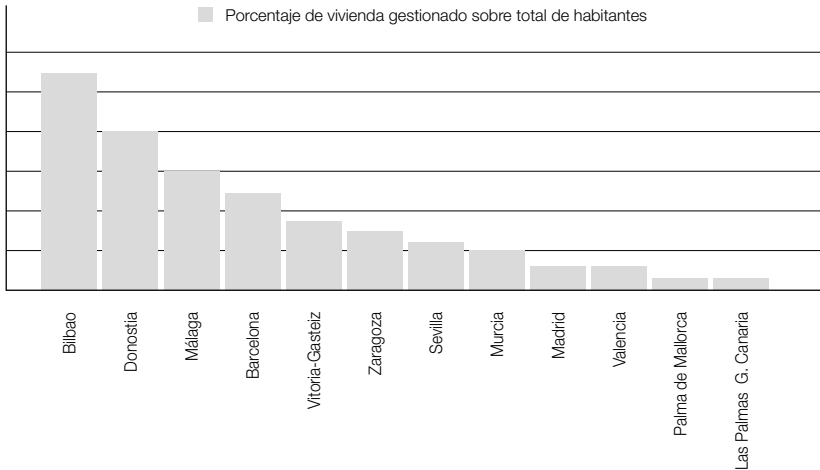


## ANEXOS

### NUESTRO PATRIMONIO, PERSONAS Y RESULTADO

- |  |  |
|--|--|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>OAL</b></li> <li>• <b>4.202</b> VIVIENDAS, 86 <b>ADAS</b></li> <li>• <b>893</b> LOCALES</li> <li>• <b>46</b> EMPLEADOS/AS</li> <li>• <b>113</b> ADAPTADAS PARA PERSONAS DISCAPACITADAS</li> <li>• <b>47,6</b> AÑOS DE EDAD MEDIA DEL PATRIMONIO INMOBILIARIO</li> <li>• <b>94%</b> DE VIVIENDAS ARRENDADAS</li> <li>• RENTA MEDIA VIVIENDAS: <b>250-350 €</b></li> <li>• <b>9.800</b> DEMANDANTES DE VIVIENDA INSCRITOS EN ETXEBIDE</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Presupuesto 2023: <b>27.093.000 €</b></li> <li>• Facturación en Rentas: <b>14.596.000 €</b></li> <li>• Gastos en Reparación y Conservación: <b>7.320.000 €</b></li> <li>• <b>BENEFICIO:</b><br/><b>1.150.000 € sobre costes directos</b></li> <li>• <b>Endeudamiento:</b><br/><b>0 €</b></li> <li>• <b>Remanente Tesorería:</b><br/><b>9 millones €</b></li> <li>• <b>ÍNDICE MOROSIDAD:</b><br/><b>2022: 4,93% s/facturación</b></li> <li>• Presentes en <b>664</b> Comunidades de Propietarios/as</li> <li>• <b>2,5%</b> Población Bilbao vinculada a VV. MM.<br/><b>4%</b> presupuesto municipal consolidado</li> </ul> |
|--|--|

## **Bilbao cuenta con 346.000 habitantes**



**1 VIVIENDA MUNICIPAL por cada 88 habitantes en la ciudad de BILBAO**

## **ADJUDICACIÓN DE VIVIENDA**

### • **Casación por idoneidad**

- Cupos y vivienda asequible.
- Selecciona de la inscripción en Etxebide adjudicatario más adecuado (OPTIMIZACIÓN DEL APROVECHAMIENTO) en función de la renta e ingresos, número de miembros, accesibilidad y antigüedad en el padrón.

### • **Petición de Titularidad**

- Renovaciones, subrogaciones y cesiones derivadas de crisis de convivencia.

### • **Cambio de vivienda**

- Accesibilidad.
- Aumento de necesidades familiares.
- Violencia de género.

**Nos enfrentamos a un momento de crisis global socioeconómica que afecta a las personas más vulnerables de la sociedad.**

**Desde el Ayuntamiento de Bilbao** entendemos que todas las personas deben tener garantizadas unas condiciones de vida justa y digna, así como su derecho a acceder y disfrutar de una vivienda.

## ADJUDICACIÓN DE VIVIENDA

**Art. 65.- Carencia sobrevenida de vivienda.**

1. La adjudicación por carencia sobrevenida constituye un mecanismo extraordinario y directo de asignación de un recurso residencial para situaciones de concurrencia sobrevenida de especial vulnerabilidad o riesgo de exclusión social, siendo subsidiario al agotamiento del resto de recursos públicos existentes.
2. Se define la carencia sobrevenida de vivienda, como la necesidad inmediata e inaplazable de un recurso residencial, producida por un suceso con el resultado de la desposesión sobrevenida de la vivienda, que legítimamente se venía ocupando.
3. A modo meramente enunciativo, sin perjuicio de la posibilidad de otras situaciones específicas, quedan comprendidas bajo la adjudicación por carencia sobrevenida:
  - a) La situación calificada urbanísticamente como infravivienda.
  - b) Los supuestos de personas deudoras sin recursos en umbral de exclusión sometidas a la desposesión de la vivienda habitual como consecuencia de lanzamiento derivado de ejecución hipotecaria u otros derechos de crédito con garantía real, incluidas las personas con carácter de fiadoras hipotecarias.
  - c) Desahucios por falta de pago de la renta y otras acciones resolutorias propias de los arrendamientos urbanos.
  - d) Violencia de género o víctimas de terrorismo que tendrán acceso preferente en los términos de la legislación vigente.
  - e) Personas objeto de atención preferente consecuencia de una discapacidad grave de forma sobrevenida.
  - f) Condición de víctima atendida por programas específicos de lucha contra cualquier tipo de violencia.
  - g) Resoluciones contractuales en arrendamientos de las Disposiciones Transitorias 1ª y 2ª de la Ley 29/94 de Arrendamientos Urbanos.

**APROBADO POR CONSEJO DE DIRECCION DE VIVIENDAS MUNICIPALES DE BILBAO, para:**

- **EVITAR la exclusión residencial en situaciones de especial vulnerabilidad.**
- **COORDINAR la actuación del Área de Acción Social y Vivienda, y Viviendas Municipales de Bilbao:**

## 1. MODIFICACIÓN DEL REGLAMENTO DE VV. MM.: MECANISMO DE ADJUDICACIÓN POR CARENCIA SOBREVENIDA DE VIVIENDA.

### 2. MEDIDAS FRENTE A LOS DESAHUCIOS:

- Adhesión al **Fondo Social de Vivienda**.
- Publicación de una **Guía de Recursos** en materia de vivienda.
- **Actuaciones con Entidades del Tercer Sector** y Centros de Distrito.
- **Observatorio** de la Vivienda Social en Bilbao.
- Creación de un **nuevo Servicio de Intermediación de Vivienda** para Personas en Riesgo de Exclusión Social.
- **Coordinación con órganos jurisdiccionales**.
- **Servicio Frente a los Desahucios**.

### NUESTRA RESPUESTA



#### SERVICIO MUNICIPAL DE BILBAO FRENTE A LOS DESAHUCIOS

- **Mixto, sin añadir más plantilla ni recursos.**
- **Subsidiario de recursos públicos.**
- **Sin duplicidades y en coordinación con:**

1. **Servicio de Intermediación del Gobierno Vasco con entidades financieras.**
2. **Servicio de Orientación jurídica gratuita del Colegio de Abogados/as.**

**Si fracaso = Adjudicación de vivienda**

## ¿QUÉ NOS OFRECE EL SERVICIO MUNICIPAL DE BILBAO FRENTE A LOS DESAHUCIOS?

**Prevención, Información, Asesoramiento, Orientación y Acompañamiento para la ciudadanía de Bilbao.**

1. **Servicio de Prediagnóstico y Orientación Jurídica** frente a situaciones de desposesión, de apoyo a usuarios/as y Trabajo Social.
2. **Servicio de Intermediación** de vivienda social para personas en riesgo de exclusión social.
3. **Ayudas** de los Programas de Acción Social.
4. **Adjudicación** de vivienda social **por carencia sobrevenida**.

## OBJETO

Con la puesta en marcha del **Servicio Municipal de Bilbao frente a los Desahucios** tenemos vocación de garantizar a la ciudadanía de Bilbao el acceso y disfrute de una vivienda social digna, en los supuestos de crisis por sobreendeudamiento con resultado de desposesión de la vivienda habitual, en estos momentos de crisis socioeconómica global.

## ¿QUÉ CASOS PODEMOS ABORDAR?

**El Servicio Municipal de Bilbao frente a los Desahucios cuenta con:**

1. Medidas frente a los deudores hipotecarios.
2. Medidas frente a las personas afectadas por desahucios por falta de pago de la renta que cuenten con 5 años de empadronamiento.
3. Otras situaciones asimilables.

## ¿A QUIÉNES VA DESTINADA LA AYUDA?

El Servicio Municipal de Bilbao frente a los Desahucios se dirige a todas aquellas personas y familias que pertenezcan a un colectivo en situación de especial vulnerabilidad:

- **Familia numerosa**, de conformidad con la legislación vigente.
- Unidad familiar **monoparental/marental** con dos hijos a cargo.
- Unidad familiar de la que forme parte un **menor de tres años**.
- Unidad familiar en la que alguno de sus miembros tenga declarada **discapacidad superior al 33 por ciento**, situación de dependencia o enfermedad que le incapacite acreditadamente de forma permanente para realizar una actividad laboral.

- Unidad familiar que se encuentre en situación de **desempleo** y haya agotado las prestaciones por desempleo.
- Unidad familiar con la que convivan, en la misma vivienda, una o más personas que estén unidas con el titular de la deuda o su cónyuge por vínculo de parentesco hasta el tercer grado de consanguinidad o afinidad, y que se encuentren en situación personal de **discapacidad, dependencia, enfermedad grave** que les incapacite acreditadamente de forma temporal o permanente para realizar una actividad laboral.
- Unidad familiar en que exista una víctima de **violencia de género**, conforme a lo establecido en la legislación vigente, en el caso de que la vivienda objeto de lanzamiento constituyan su domicilio habitual.

## **NO EXCLUSIVAMENTE**

### **¿QUÉ CIRCUNSTANCIAS ECONÓMICAS SE DEBEN DAR?**

Para que dicha preferencia sea de aplicación para Servicio Municipal de Bilbao frente a los Desahucios, deberán concurrir además de los supuestos de especial vulnerabilidad que acabamos de señalar, las **circunstancias económicas siguientes**:

1. Que el **conjunto de los ingresos** de los miembros de la unidad familiar no supere el límite de tres veces el Indicador Público de Renta de Efectos Múltiples (IPREM).
2. Que, en los cuatro años anteriores al momento de la solicitud, la unidad familiar haya sufrido una **alteración significativa de sus circunstancias económicas**, como consecuencia de la crisis económica, en términos de esfuerzo de acceso a la vivienda, cuando en los últimos 4 años, la carga de la deuda sobre la renta familiar se haya multiplicado por al menos 1,5.
3. **Que la cuota de deuda resulte superior al 60 por cien de los ingresos netos** que perciba el conjunto de los miembros de la unidad familiar.
4. **Carecer de vivienda** en propiedad o ser objeto de lanzamiento sobre la única vivienda disponible.

### Indicadores de Gestión

MEDIDA	INDICADORES A 31 DE DICIEMBRE DE 2022							
<p><b>Medidas frente a los deudores hipotecarios sin recursos residentes al menos con dos años de antigüedad en Bilbao.</b></p> <p>1. Interpretar y calificar de forma automática como incurso en carencia sobrevenida de vivienda a las unidades convivenciales objeto de lanzamiento por desahucio por impago de préstamo hipotecario.</p> <p>2. Extender a los fiadores hipotecarios o no cuya deuda no traiga causa en la adquisición de vivienda habitual, en las medidas antidesahucio.</p> <p>3. Ejercer en todo caso los derechos de adquisición preferente a favor del OAL Viviendas Municipales de Bilbao.</p>		<b>2017</b>	<b>2018</b>	<b>2019</b>	<b>2020</b>	<b>2021</b>	<b>2022</b>	<b>TOTAL</b>
	<b>SMUS</b>	3	1	0	0	0	0	34
	<b>SSB</b>	46	54	94	88	105	108	445
	<b>VVMM</b>	18	16	16	10	23	12	133
	<b>Otros</b>	0	0	0	0	0	0	2
	<b>TOTAL</b>	<b>67</b>	<b>71</b>	<b>110</b>	<b>98</b>	<b>128</b>	<b>120</b>	<b>614</b>

### Indicadores de Gestión

RÉGIMEN DE TENDENCIA	2017	2018	2019	2020	2021	2022	TOTAL
Alquiler	45	50	82	87	114	94	411
Hipoteca	22	21	27	11	14	14	202
<b>TOTAL</b>	<b>67</b>	<b>71</b>	<b>109</b>	<b>98</b>	<b>128</b>	<b>108</b>	<b>613</b>

SITUACIÓN	2017	2018	2019	2020	2021	2022	TOTAL
Sin deudas	4	0	19	16	20	9	50
Solo deudas	12	14	14	25	18	4	133
Requerimiento de pago	3	4	8	8	5	0	44
Procedimiento Judicial iniciado	14	13	26	20	26	13	126
Fecha de lanzamiento	34	36	42	29	56	17	249
<b>TOTAL</b>	<b>67</b>	<b>67</b>	<b>109</b>	<b>98</b>	<b>125</b>	<b>43</b>	<b>602</b>

## Indicadores de Gestión

UNIDAD FAMILIAR CON PERSONAS A CARGO	2017	2018	2019	2020	2021	2022	TOTAL
Sí	48	45	75	69	90	69	424
NO	9	9	34	29	38	49	151
<b>TOTAL</b>	<b>57</b>	<b>54</b>	<b>109</b>	<b>98</b>	<b>128</b>	<b>118</b>	<b>575</b>

INGRESOS ECONÓMICOS	2017	2018	2019	2020	2021	2022	TOTAL
Sin ingresos	11	16	26	23	24	27	117
RGI	14	30	40	25	53	48	207
Ingresos propios (trabajo, INEM, pensiones,...)	35	22	41	50	51	43	263
Sin dato	7	3	3	0	0	3	27
<b>TOTAL</b>	<b>67</b>	<b>71</b>	<b>110</b>	<b>98</b>	<b>128</b>	<b>121</b>	<b>614</b>

## Indicadores de Gestión

ORIENTACIÓN JURÍDICA	2017	2018	2019	2020	2021	2022	TOTAL
Nº de casos derivados a O. Jurídica	23	20	31	114	99	54	380
O. Jurídicas concertadas	44	61	78	84	113	70	450

INGRESOS ECONÓMICOS	2017	2018	2019	2020	2021	2022	TOTAL
O.J. Básica	42	57	73	81	110	67	423
Derivación al SOJ	21	25	36	39	65	55	215
Derivación al SIGV	3	5	3	1	2	0	46
Derivación a CSV	15	33	45	26	40	49	179
Derivación a BIZIGUNE	0	0	0	1	0	0	2
Otros	0	0	0	0	0	0	37
<b>TOTAL</b>	<b>81</b>	<b>120</b>	<b>157</b>	<b>148</b>	<b>217</b>	<b>171</b>	<b>902</b>



**Indicadores de Gestión**

CSV	2017	2018	2019	2020	2021	2022	TOTAL
Nº de casos atendidos para CSV	28	41	53	33	62	39	267
Nº de solicitudes de CSV formalizadas	31	43	51	33	69	47	260

ADJUDICACIÓN VIVIENDA A CSV	2017	2018	2019	2020	2021	2022	TOTAL
Sí	7	7	19	11	35	21	95
No	24	29	28	18	44	21	135
En trámite							0
<b>TOTAL</b>	<b>31</b>	<b>36</b>	<b>47</b>	<b>29</b>	<b>79</b>	<b>42</b>	<b>230</b>

**Servicios Sociales de Base del Ayuntamiento de Bilbao****Servicio Social de Base de Basurto - Altamira**

Dirección: Zankoeta, 1. 48013 Bilbao.

Teléfono: 94.420.50.58 / 94.420.60.10

Fax: 94.420.52.09

E-mail: [ubbasurto@ayto.bilbao.net](mailto:ubbasurto@ayto.bilbao.net)**Servicio Social de Base de Casco Viejo**

Dirección: Calle Pelota, 10. 48005 Bilbao.

Teléfono: 94.415.66.46 / 94.415.69.00

Fax: 94.479.03.31

E-mail: [ubcascoviejo@ayto.bilbao.net](mailto:ubcascoviejo@ayto.bilbao.net)**Servicio Social de Base de Rekalde - Peñaskal**

Dirección: Travesía de Altube, 6. 1ª planta. 48002 Bilbao.

Teléfono: 94.410.51.52

Fax: 94.443.52.08

E-mail: [ubpenascal@ayto.bilbao.net](mailto:ubpenascal@ayto.bilbao.net)

### **Servicio Social de Base de San Francisco - La Peña**

**Dirección:** Calle Mirasol Conde, 2. 48003 Bilbao.

**Teléfono:** 94.416.81.33 / 94.416.88.06

**Fax:** 94.416.28.52

**E-mail:** [ubsanfrancisco@ayto.bilbao.net](mailto:ubsanfrancisco@ayto.bilbao.net)

---

### **Servicio Social de Base de Centro - Indautxu**

**Dirección:** Paseo Uribitarte, 10. 48001 Bilbao. (Entrada por calle Uribitarte)

**Teléfono:** 94.420.54.60 / 94.420.54.61

**Fax:** 94.424.13.50

**E-mail:** [ubcentro@ayto.bilbao.net](mailto:ubcentro@ayto.bilbao.net)

---

### **Servicio Social de Base de Deusto - San Ignacio**

**Dirección:** Avenida Aguirre Lehendakari, 42. 48014 Bilbao.

**Teléfono:** 94.447.76.54 / 94.447.76.00

**Fax:** 94.474.77.87

**E-mail:** [ubdeusto@ayto.bilbao.net](mailto:ubdeusto@ayto.bilbao.net)

---

### **Servicio Social de Base de Santutxu - Bolueta**

**Dirección:** Calle Circo Amateur del Club Deportivo, 2. 48004 Bilbao.

**Teléfono:** 94.473.47.45 / 94.412.15.15

**Fax:** 94.412.03.82

**E-mail:** [ubsantutxu@ayto.bilbao.net](mailto:ubsantutxu@ayto.bilbao.net)

---

### **Servicio Social de Base de Uribarri - Zurbaran**

**Dirección:** Calle Castaños, 11. 48007 Bilbao.

**Teléfono:** 94.420.59.60 / 94.420.59.62

**Fax:** 94.420.52.08

**E-mail:** [uburibarri@ayto.bilbao.net](mailto:uburibarri@ayto.bilbao.net)

---

### **Servicio Social de Base de Irala - San Adrián**

**Dirección:** Plaza Jaro de Arana, 1. 48012 Bilbao.

**Teléfono:** 94.421.02.05 / 94.421.96.29 / 94.470.36.88 / 94.421.97.66

**Fax:** 94.443.93.50

**E-mail:** [ubirala@ayto.bilbao.net](mailto:ubirala@ayto.bilbao.net)

---

### **Servicio Social de Base de Otxarkoaga - Txurdinaga**

**Dirección:** Calle Zizeruena, 4. 48004 Bilbao.

**Teléfono:** 94.473.23.64 / 94.473.23.65 / 94.473.04.94 / 94.473.05.33

**Fax:** 94.412.42.23

**E-mail:** [ubotxarkoaga@ayto.bilbao.net](mailto:ubotxarkoaga@ayto.bilbao.net)

---

### **Servicio Social de Base de Zorroza**

**Dirección:** Calle Rojo Hermógenes, 1. 48013 Bilbao.

**Teléfono:** 94.499.56.33

**Fax:** 94.499.33.92

**E-mail:** [ubzorroza@ayto.bilbao.net](mailto:ubzorroza@ayto.bilbao.net)

---



## **DÉFICIT DE VIVIENDA SOCIAL Y DISCRIMINACIÓN ÉTNICO-RACIAL**

**MIGUEL RUIZ**

Provivienda elkarte

*Asociación Provivienda*

### **1. Introducción**

La presente ponencia estudia, desde el derecho antidiscriminatorio por motivos de origen y/o étnico-raciales<sup>87</sup>, la reducción en la inversión y el déficit de vivienda social en España tras la crisis económica y de derechos del 2008, que se ha cronificado en el ámbito de la vivienda tras más de 2 millones de personas desahuciadas<sup>88</sup>. Además, se realiza una caracterización de dicha discriminación y sus implicaciones para otros colectivos históricamente discriminados.

### **2. Contexto de la discriminación residencial por motivos étnico-raciales**

La discriminación por motivos de origen y/o étnico-raciales en el ámbito de la vivienda no es sino una expresión del racismo estructural que se encuentra presente en otras muchas esferas. La desigualdad generada puede observarse, por ejemplo, a través de la tasa de exclusión severa, que afecta a la población extranjera extracomunitaria tres veces más que a las personas de nacionalidad española (FOESSA, 2022). En el ámbito laboral, el impacto desigual de la crisis generada por la COVID-19 ha venido a ahondar en la

---

87 En este sentido, la ausencia de datos étnicos en el Estado español obliga a realizar aproximaciones a través de la situación administrativa y la nacionalidad, sin que ello agote las distintas formas de discriminación, que se dan también por otros motivos como el origen étnico, el acento o el color de la piel, y que también sufren muchas personas españolas.

88 Siguiendo la metodología empleada en el informe de Ginebra *et. al* (2020) y añadiendo los datos publicados por el Consejo General del Poder Judicial para los años 2020, 2021, 2022 y el primer trimestre de 2023, se obtienen un total de 799.350 lanzamientos practicados, que habrían afectado, al menos, a 1.998.375 personas en España desde el año 2008.

brecha laboral preexistente (FOESSA, 2022). La discriminación también se manifiesta en el ámbito financiero (CEDRE, 2021), en la segregación escolar y la dificultad de acceder a una situación administrativa regular por los requisitos establecidos en la normativa de extranjería.

En el ámbito de la vivienda la situación no es distinta y las personas extranjeras no comunitarias presentan un mayor riesgo de exclusión residencial. A modo de ejemplo, el 64,2% de los hogares de personas extranjeras extracomunitarias viven de alquiler a precio de mercado frente al 52,4% de la población extranjera comunitaria y el 10,9% de la población española (INE, 2022). Además, el régimen de tenencia en propiedad por parte de personas extranjeras extracomunitarias es del 24,3%, por el 80,3% de hogares españoles (INE, 2022). En la misma línea, el gasto de más de un 40% de los ingresos disponibles por hogar para el pago de la vivienda afecta al 6,2% de la población española, mientras que se cuadruplica en el caso de población extranjera no comunitaria (37,7%) (Eurostat, 2022). Dicha desigualdad también se manifiesta en el hacinamiento (Eurostat, 2022), la necesidad de compartir piso con personas sin parentesco, alquilar habitaciones a otras personas y los avisos de cortes de suministros (FOESSA, 2022).

Todo ello se ve acompañado de distintas formas de discriminación por motivos de origen y/o étnico-racial. En primer lugar, a través de la forma más notoria que es la discriminación directa y, en concreto, el racismo inmobiliario. Como han demostrado diversos estudios en los últimos años, este fenómeno es desafortunadamente común: un 72,5% de las agencias inmobiliarias aceptan instrucciones para discriminar de forma absoluta, y del 27,5% restante, el 81,8% sí aceptaría una discriminación directa relativa (Provivienda, 2020).

En segundo lugar, la discriminación también se puede dar en el acceso a la vivienda pública. En esta línea, se ha estudiado el caso de provisión de vivienda social de la Comunidad de Madrid (CAM). El principal obstáculo detectado fue la necesidad de acreditar haber residido o trabajado en dicha región por un periodo mínimo de 10 años, que junto a otros requisitos aparentemente neutros, generaban una discriminación por nacionalidad indirecta: si bien la mayoría de personas solicitantes de vivienda pública eran personas extranjeras (60,9%), a la postre representaban la menor parte de la población a la que se le adjudica una vivienda social (26,5%) (Provivienda, 2022a).

En tercer lugar, la discriminación por motivos de origen y/o étnico-raciales en el ámbito de la vivienda también se manifiesta en los asentamientos informales, en los cuales aproximadamente el 90% de los habitantes pertenecen a algún grupo étnico históricamente discriminado (Provivienda, 2022b). Además, la discriminación en el ámbito de la vivienda también se manifiesta en la segregación residencial (Provivienda, 2021).

Por ello, es posible afirmar que los colectivos históricamente discriminados por motivos étnico-raciales dependen en mayor medida de la existencia de una oferta suficiente de viviendas sociales para disfrutar del derecho a una vivienda digna.

### 3. La vivienda pública y racismo a través de la población de etnia gitana y la población del Norte de África

En el presente apartado se realizará una breve comparativa entre el modelo de tenencia de vivienda y el acceso a la vivienda social de dos colectivos históricamente discriminados, concretamente las personas de etnia gitana y las personas del Magreb, para ilustrar la relación entre la inversión en parques públicos de vivienda y la igualdad real y efectiva.

<b>POBLACIÓN DE ETNIA GITANA Y ACCESO A LA VIVIENDA SOCIAL <sup>89</sup></b>			
<b>Estados</b>	<b>Proporción población de etnia gitana en sobre población total (%)</b>	<b>Proporción tenencia vivienda en alquiler social población de etnia gitana respecto otros modos de tenencia del colectivo (%)</b>	<b>Proporción del parque social de viviendas en España sobre el total de viviendas (%)</b>
España	1,57%	55%	2,5%
Bulgaria	10,33%	3%	2,5%
Croacia	0,78%	7%	1,8%
Rumania	8,32%	3%	1,5%
Hungría	7,05%	7%	3%
Grecia	2,47%	1%	0%
Eslovaquia	9,17%	22%	3%
Portugal	0,52%	68%	2%
República Checa	9,17%	52%	9,4%

Destaca de la anterior tabla que el 55% de las personas de etnia gitana accedan a la vivienda a través de algún tipo de vivienda de protección pública (FRA, 2016; FSG, 2016). Los datos contrastan con el exiguo parque de vivienda social existente en el Estado español (2,5%), así como con la mayoría de países europeos analizados.

Esta disparidad puede explicarse a través de la historia de la vivienda social y los programas de realojamiento de asentamientos informales en España. De forma resumida, durante la transición se pusieron en marcha programas para mejorar las condiciones residenciales de la población gitana, mediante la construcción de viviendas con distintos regímenes de protección pública (Ovalle *et. al.*, 2009). Dichos programas han sido criticados por la segregación residencial generada, así como por fundarse en criterios de etnicidad y realizarse de forma tardía en comparación con la población *paya* (Nogués, 2010). No obstante, consiguieron reducir la infravivienda entre la población gitana, pasando de un 31% en 1991 al 11,7% en el 2007 (FSG, 2007).

89 Tabla de elaboración propia a través de datos extraídos de la FRA, la FSG, y el MITMA.

Más allá de los intereses económicos de los terrenos ocupados por los asentamientos informales (Río Ruiz, 2014), los programas se produjeron en un contexto general de vivienda pública distinto al actual. Así, “en torno a 1985 la producción de vivienda protegida llegó incluso a superar la construcción de vivienda libre”, llegando a suponer un 67,2% de la vivienda construida, “situación que se mantuvo hasta el año 1988, momento a partir del cual, el porcentaje de vivienda protegida registró una caída notable hasta situarse en el 7,2% en el año 2002” (MITMA, 2020). A pesar de que dicha inversión permitió acceder a vivienda a una capa considerable de la población, el modelo de provisión de vivienda pública ha sido cuestionado por apostar por la compraventa y permitir su descalificación, lo que ha provocado la reducción del parque social preexistente (Provivienda, 2022a).

Como se ha avanzado, aquella época contrasta con el contexto generado tras la crisis económica y de derechos iniciada en 2008. En concreto, entre 2009 y 2016 se redujo un 65% “el gasto público del Gobierno central, en materia de acceso a la vivienda y fomento de la edificación” (Defensor del Pueblo, 2018). Como consecuencia de estas políticas regresivas, se produjo un desplazamiento al mercado del alquiler de capas sociales en situaciones económicas más desaventajadas, que se han visto afectadas a su vez por la crisis de asequibilidad de la vivienda en alquiler (Quintà, 2022).

En cuanto a la población originaria del Norte de África, es importante subrayar que, a diferencia de la población de etnia gitana, que lleva desde el siglo XV presente en el territorio (Ovalle *et. al*, 2009), los primeros no emigraron a España de forma notoria hasta finales de los años 90 y principios de los años 2000 (INE, 2022).

### POBLACIÓN DEL NORTE DE ÁFRICA Y SUS DESCENDIENTES <sup>90</sup> Y ACCESO A LA VIVIENDA SOCIAL

Estados	Proporción población Norte de África sobre población total (%)	Proporción tenencia vivienda en alquiler social población Norte de África respecto otros modos de tenencia del colectivo (%)	Proporción del parque social de viviendas en España sobre el total de viviendas (%)
España	2,49%	6%	2,5%
Italia	1,4%	33%	3,7%
Bélgica	5,5%	24%	6,5%
Francia	3,6%	62%	16,8%
Holanda	2,8%	74%	30%

90 Tabla de elaboración propia a través de datos extraídos de la FRA; y el MITMA. En relación con la proporción de población del Norte de África sobre población total, los datos son aproximaciones de mínimos a través de los datos disponibles en los distintos organismos estadísticos de los respectivos países estudiados, los cuáles recogen datos de forma diferente, por lo que los datos deben tomarse con cautela. En cuanto a la población del Norte de África y sus descendientes, ésta incluye la población de los países de Marruecos, Argelia, Túnez, Libia y Egipto.



A nivel comparado, se observa una relación entre la proporción de tenencia de vivienda en alquiler social y la dimensión del parque social existente en los respectivos países analizados. En el caso español, el exiguo parque de vivienda social apenas serviría para que un 6% de las personas del Norte de África residan a través de dicha modalidad (FRA, 2016). Aunque no se cuentan con datos a nivel estatal, de los datos de la CAM se observa que si bien las personas extranjeras del Norte de África componen el 0,97% de la población total de la región (INE, 2022), representaron el 18,2% de las solicitudes de vivienda pública registradas ante la CAM entre los años 2008 y 2021<sup>91</sup>.

Los anteriores datos demuestran la especial vulnerabilidad residencial de ambos colectivos históricamente discriminados, y permiten dibujar una relación directa entre la proporción del parque de vivienda social y el acceso a esta modalidad por parte de dichos colectivos, que acaba redundando en el cumplimiento o vulneración del derecho a la vivienda. Ello configuraría los parques sociales de viviendas como una herramienta de promoción de la igualdad real y efectiva.

#### **4. Vulneración de la igualdad de trato y la no discriminación por motivos étnico-raciales y su extensión a los grupos socioeconómicamente desaventajados**

A pesar de los avances del derecho a la vivienda en materia de derechos humanos internacionales, y a pesar de la configuración del derecho a la vivienda como un derecho subjetivo en diversos estatutos de autonomía y normas autonómicas (Pisarello, 2013; Quintià, 2022), el Tribunal Constitucional ha seguido manteniendo que no se trata de un derecho fundamental, “sino que enuncia un mandato o directriz constitucional” por el cual “los poderes públicos vienen así obligados a promover las condiciones necesarias” para su efectividad (STC 32/2019, de 28 de febrero).

A este respecto, la vivienda social es una de las herramientas principales para su cumplimiento, tal y como reconocen, los Estatutos de Autonomía de Andalucía y Cataluña. Además, la *Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda* ha venido a establecer los parques públicos de vivienda como un servicio de interés general y como instrumento en favor de las personas jóvenes y colectivos sujetos a mayor vulnerabilidad. De forma similar a *Ley 18/2007, de 28 de diciembre, del derecho a la vivienda* de Cataluña, también viene a establecer la obligación de fijar objetivos específicos para la ampliación del parque social de vivienda, estableciéndose una referencia general de un 20% para el año 2044 en aquellos municipios en los que se hayan declarado zonas de mercado residencial (DT2<sup>a</sup>).

---

91 Datos facilitados por la CAM en respuesta a una petición de información pública realizada.

Por ello, los parques de vivienda social se configuran como un sistema orientado hacia los colectivos más ‘vulnerables’, en contraposición a modelos universalistas dirigidos a toda la población (Trilla *et. al*, 2018), y la obligación de favorecer su promoción tendría una dimensión de garantía de la igualdad material (art. 9.2 CE).

Más allá de la vulneración del derecho a la vivienda desde la perspectiva nacional o internacional<sup>92</sup>, es interesante analizar el fenómeno a través de la vertiente del derecho antidiscriminatorio. En este sentido, se ha descrito cómo los colectivos históricamente discriminados por motivos de origen y/o étnico-raciales tiene una mayor vulnerabilidad; sufre discriminación en el acceso al mercado privado de vivienda; representa una mayoría de las personas solicitantes de vivienda pública en la CAM; y existe una relación entre el acceso a la vivienda social de dichos colectivos con la oferta suficiente del parque público existente.

Por ello, el déficit de vivienda social podría configurarse como una forma de discriminación indirecta, al tratarse de una práctica aparentemente neutra, pero que tiene efectos desproporcionados sobre un colectivo históricamente discriminado. En favor de dicha tesis discriminatoria, es importante recordar el valor probatorio de los datos estadísticos (TEDH, *Biado c. Dinamarca*; STJUE, *KM c. INSS*), la innecesaria concurrencia de dolo discriminatorio (TEDH, *D.H. y otros c. República Checa*), que la discriminación puede desprenderse de una situación de facto (TEDH, *Zarb Adami c. Malta*) y que los indicios anteriormente referidos podrían ser suficientes para invertir la carga de la prueba (TEDH, *Biado c. Dinamarca*).

Por el contrario, podría argumentarse, por un lado, que el déficit de vivienda social responde al objetivo legítimo y proporcionado de usar los recursos públicos de forma eficiente en una época de crisis; y, por el otro, que en los últimos años se ha realizado un esfuerzo para cambiar y promocionar el modelo (Aranda, 2023). Sobre este particular, tanto el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales como el Comité Europeo de Derechos Sociales han establecido la necesidad de valorar las circunstancias concretas de cada caso, especialmente a través del examen de las distintas medidas adoptadas y observando si se han destinado el máximo de los recursos disponibles (*International Movement ATD Fourth World c. Francia*; Comité DESC, *Mohamed Ben Djazia y Naouel Bellili c. España*).

Además, también podría considerarse como una discriminación por omisión, “un tipo o una categoría que hasta el momento solo había mantenido una atención doctrinal discreta, procedente fundamentalmente de la teoría feminista del derecho” (García, 2021).

<sup>92</sup> A modo de ejemplo, en *Mohamed Ben Djazia y Naouel Bellili c. España*, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ha establecido la vulneración del derecho a la vivienda en España y ha recomendado la adopción de planes integrales y comprensivos para garantizarlo. De forma similar, el Comité Europeo de Derechos Sociales ha establecido que debe existir una oferta adecuada de vivienda asequible (*International Movement ATD Fourth World c. Francia*).

Afortunadamente, en los últimos años ha sido doblemente reconocida. En primer lugar, a través de la Sentencia nº 134/2021, de 24 de febrero, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Valencia, que ha recogido de forma pionera la concurrencia de una discriminación indirecta y por omisión en materia de igualdad entre hombres y mujeres. Y, en segundo lugar, mediante la nueva *Ley 15/2022, de 12 de julio, integral para la igualdad de trato y la no discriminación*, cuyo artículo 4.1 establece como formas de discriminación “el incumplimiento de las medidas de acción positiva derivadas de obligaciones normativas o convencionales, la inacción, dejación de funciones, o incumplimiento de deberes”; y cuyo artículo 33.1 incorpora la necesidad de adaptar medidas de acción positiva.

El análisis del déficit de vivienda social en España a través de la perspectiva de la discriminación por motivos de origen y/o étnico-raciales permite a su vez cuestionar si esta discriminación indirecta y por omisión puede extrapolarse a otras formas de discriminación. Más allá de posibles discriminaciones indirectas por razón de edad o género, el ámbito de la vivienda social es una esfera donde la discriminación de clase social es evidente, precisamente, porque uno de los requisitos comunes a la gran mayoría de registros de demandantes de vivienda pública es no superar un umbral de ingresos ni tener otra vivienda en propiedad (Provivienda, 2022a). A este respecto, dicha forma de discriminación se encuentra prevista expresamente por la *Ley 15/2022, de 12 de julio, integral para la igualdad de trato y la no discriminación*, bajo la forma de la situación socioeconómica (art. 2.1), y por la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (art. 21.1), con la expresión de discriminación por patrimonio.

## 5. Conclusiones

En primer lugar, se ha caracterizado la promoción de los parques de viviendas sociales como instrumentos para promover la igualdad material. En segundo lugar, puede concluirse que la falta de un parque de vivienda social constituye tanto una discriminación indirecta como una discriminación por omisión por motivos étnico-raciales, atendiendo a la desigualdad de dicho colectivo, así como la discriminación que enfrentan en el ámbito residencial privado. Por último, dicha perspectiva por motivos de origen y/o étnico-raciales permite comprender mejor los sistemas de opresión y la coexistencia con otras formas de discriminación, como la relativa a la discriminación por razón de clase social, situación socioeconómica y/o patrimonio.

## Referencias bibliográficas

Aranda, L.; Bárcena, S.; Lomba, P. (19.06.2023). [\*Las comunidades controlan 211.000 casas de alquiler social, un 1,2% del parque de vivienda\*](#). El País.

- CEDRE. (2021). [Recomendación del Consejo para la Eliminación de la Discriminación Racial o Étnica sobre asentamientos en condiciones deficientes de habitabilidad.](#)
- Defensor del Pueblo. (2018). [La vivienda protegida y el alquiler social en España.](#)
- Fundación Secretariado Gitano. (2016). [Estudio-Mapa sobre Vivienda y Población Gitana. 2015. Resumen Ejecutivo.](#) Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad.
- García, S. (2021). *La discriminación por omisión de acciones positivas*. Revista de Trabajo y Seguridad Social, CEF, 459, 255-262.
- Ginebra, M.; Delgado, L.; Domingo, G. (2020). [L'evolució dels desnonaments 2008-2019: de l'emergència a la consolidació d'una crisi habitacional.](#) Observatori DESC.
- Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana, DG Vivienda y Suelo. (2020). [Observatorio de Vivienda y Suelo. Boletín Especial vivienda social 2020.](#)
- Nogués, L. (2010). [Exclusión residencial y políticas públicas: el caso de la minoría gitana en Madrid \(1986-2006\).](#) Tesis Doctoral.
- Observatori DESC. (2018). [Els desnonaments del 2008-2017: una vulneració greu dels drets humans que no s'atura.](#)
- Ovalle, M. y Peric, T. (2009). [Estudio de caso: Mejora de la vivienda de la población romaní y eliminación de los asentamientos chabolistas en España.](#) FRA, ERRC, Pavee Point Travellers Centre de Dublín.
- Pisarello, G. (2013). [El derecho a la vivienda: constitucionalización débil y resistencias garantistas.](#) Chapecó, v. 14, n. 3, pp. 135-158, Edición Especial.
- Provivienda. (2020) [¿Se alquila? Racismo y xenofobia en el mercado de alquiler.](#)  
(2022a). [Discriminación residencial de la población migrante en el acceso a la vivienda pública.](#)  
(2022b). [Discriminación racial en el ámbito de la vivienda y los asentamientos informales.](#)
- Quintía, A. (2022). [Más allá del art. 47 ce: derechos fundamentales y legislación autonómica para la protección del derecho a la vivienda de grupos sociales vulnerables.](#) Revista de Derecho Público: Teoría y Método Marcial Pons Ediciones Jurídicas y Sociales Vol. 6 | 2022 pp. 115-153.
- Río Ruiz, M. (2014). [Políticas de realojo, comunidad gitana y conflictos urbanos en España \(1980-2000\).](#) Quid 16 N°4 (34-61).

Trilla, C. y Bosch, J. (2018). [El parque público y protegido de viviendas en España: un análisis desde el contexto europeo](#). FundiPax, Fundación Alternativas.

Zugasti, N. (2022). [El impacto de la crisis en la población extranjera](#). Evolución de la cohesión social y consecuencias de la covid-19 en España, Fundación FOESSA, España.



## **PROBLEMÁTICA DEL ACCESO A LA VIVIENDA DE LAS PERSONAS EXTRANJERAS**

### **GARAZI MONTUSCHI**

Harrera Saileko teknikaria.

Gipuzkoako SOS Arrazakeria

*Técnica del Área de Acogida.*

*SOS Racismo Gipuzkoa*

Soy técnica de la oficina de Asesoramiento y Acompañamiento a jóvenes migrantes sin red propia de apoyo que SOS Racismo Gipuzkoa tiene en Donostia. Sobre todo, realizamos acogida y asesoramiento. El perfil que atendemos es mayoritariamente jóvenes magrebíes, en condiciones de exclusión social, muchos en situación de sinhogarismo. En su inmensa mayoría son chicos. Las chicas que llegan lo hacen en un número mucho menor y su problemática es parcialmente diferente. Varios de ellos han salido del sistema de protección estatal como menores y actualmente se encuentran en la calle.

Las cifras de personas sin hogar en Donostia y la provincia son cada vez más altas. El recuento nocturno Kale Gorrian, realizado en 23 municipios vascos la noche del 26 al 27 de octubre de 2002, arrojó la cifra de 220 personas en Donostia, 14 de ellas mujeres. Esta cifra supone el 33,3% de las 661 personas localizadas en toda la Comunidad Autónoma lo que supone, en función del tamaño de población, la tasa más elevada (1,170 por cada 1.000 habitantes), muy por encima de la siguiente ciudad (Bilbao con 0,725/1.000). Donostia es, a su vez, la que registra un mayor aumento del número de personas en situación de calle, 119, en comparación con el anterior recuento realizado en 2019. Es también el mayor aumento en cifras absolutas del resto de ciudades (37 en el caso de Bilbao). Teniendo en cuenta la cifra que arrojó el recuento Kale Gorrian en 2016 (48) año en el que el Parlamento Vasco aprobó, el 19 de febrero, una proposición no de Ley en la que se insta al Gobierno Vasco a que *“en colaboración con las instituciones competentes, agentes sociales y entidades del tercer sector, elabore y remita al Parlamento en el plazo de tres meses, una estrategia integral para cambiar de raíz la situación de las personas sin hogar, a fin de asegurar procesos de integración social y de atención integral a las personas sin*

*hogar en todos los ámbitos de la vida, de manera coordinada y evitando duplicidades”.* Aquella proposición venía a reclamar el cumplimiento de las resoluciones 21 y 23, relativas a la elaboración de una estrategia integral para cambiar de raíz la situación de las personas sin hogar, aprobadas en el pleno monográfico del 7 de noviembre de 2014, sobre la estrategia integral a desarrollar por el Gobierno para hacer frente al paro y a la pobreza. En cumplimiento de esta proposición, se elaboró la Estrategia Vasca para Personas Sin Hogar 2018-2021 en la que, entre sus principios y objetivos generales estaban: **Una estrategia orientada a la reducción del sinhogarismo; Una estrategia centrada en las personas y centrada en la vivienda; Una estrategia integral, que aborde las diversas problemáticas que afectan a las personas en situación de exclusión residencial grave.** Finalizo este apunte sobre las cifras trayendo aquí una de las conclusiones de dicha Estrategia: **La consecución de esos objetivos deberá traducirse en una meta u objetivo cuantitativo medible: reducir de forma significativa –al menos en un 20%– el número de personas que duermen en la calle en los grandes municipios de la CAPV de cara al año 2020.**

A la vista de estos datos es obligado interrogarnos por qué estamos así. Por qué estamos mucho más lejos de lo que se buscaba hace 5 años pese a existir incluso una Estrategia aprobada por el Gobierno Vasco. Y aquí hay que afirmar que, entre otras razones, lo que falta es voluntad política para hacerle frente. Una muestra de esa falta de voluntad política la encontramos en el carácter voluntario para sumarse a esta Estrategia por el conjunto de instituciones forales y municipales. La no obligatoriedad de la misma ha llevado a que la implicación de las distintas Administraciones, teniendo en cuenta que en su elaboración participaron las tres diputaciones y los municipios más relevantes, además de Eudel y los Departamentos del Gobierno Vasco afectados, haya estado muy lejos de lo fijado en la Estrategia Vasca para Personas sin Hogar. Si dicha Estrategia hubiera sido llevada a cabo siguiendo lo fijado en la misma, ¡otro gallo cantarí! Todo esto nos lleva a ser escépticos en lo que hace al papel que juegan, en la práctica, estos planes. Por lo general, representan herramientas muy útiles para los objetivos para los que se elaboran. Pero si luego no son seguidos de su puesta en práctica, de la dotación presupuestaria correspondiente, de la implicación de todas las administraciones y departamentos afectados..., si acaban siendo, buena parte de los mismos, papel mojado, nos lleva a preguntarnos si sólo sirven para discursos triunfalistas que avalen el repetido mantra de que estamos a la cabeza de... Y esto es grave porque afecta a la credibilidad de las instituciones. Resulta llamativo que, en un período tan excepcional como el de la pandemia del coronavirus se pusieran en marcha recursos extraordinarios para sacar de la calle a las personas sin hogar, aunque fueran recursos precarios pero que suponían un primer paso muy importante, que mostraba que era posible ir más allá en los medios para permitir sacar a esas personas de la calle, y que luego, tras dar por concluido el estado de alarma, nnos encontremos donde estamos hoy.

Las personas migrantes que llegan a nuestros pueblos y ciudades se encuentran con la calle como primera respuesta. Lo cual hace que las situaciones en las cuales se encuentren estas personas no hagan más que empeorar y que a raíz de esto, muchos jóve-



nes caigan en consumos, conductas antisociales o terminen con un problema de salud mental, para lo cual la prevención es de suma importancia. Es igualmente preocupante que la cifra de mujeres en calle esté aumentando y cómo se están naturalizando ciertas realidades. SSon jóvenes muy vulnerables y vulnerados.

La falta de recursos habitacionales, ya sean albergues, centros o pisos es muy preocupante, así como lo son los contextos donde “viven” o se cobijan muchas personas en exclusión. Me estoy refiriendo a las infraviviendas inhabitables: casas ocupadas, edificios abandonados, txabolos, tiendas de campaña, etc., de las cuales muchas veces son desalojados, mediante un procedimiento judicial o mediante acoso policial constante, sin ninguna alternativa habitacional. Además, desde servicios sociales está muchas veces naturalizado, que el desalojado de este tipo de viviendas no sea una situación de urgencia o necesiten una atención. Por ejemplo, en el caso del Infierno (antigua fábrica abandonada), donde habitaban más de 60 personas, todas conocidas por los servicios sociales y sabiendo fecha y hora del desalojo, no se previó ningún tipo de actuación o alternativa, habiendo personas que llevaban tiempo viviendo ahí. Únicamente la población civil, gaztetxes y ciudadanía ofrecieron una solución provisional a algunas de estas personas.

Dentro de los trabajos que hacemos está la orientación y ayuda en la búsqueda de habitaciones en alquiler. Conseguir una ayuda para acceder a una habitación es una herramienta muy potente de inserción. Pero existen contradicciones como las que suceden con la RGI, ya que encontrar una vivienda con contrato y padrón está convirtiéndose en un sueño. no se entiende que para poder acceder a la RGI sea necesaria una vivienda con contrato y padrón cuando en la misma ayuda hay un concepto particular para el pago del alojamiento, debería de poder accederse a la RGI sin la necesidad del criterio de una trabajadora social, como derecho que es.

En Donostia, la utilización de varias líneas de subvención permite que varias decenas de jóvenes en situación de calle accedan a ella. Pero, una vez conseguida una ayuda social para alquiler de habitación, la búsqueda de la misma se convierte en un calvario debido a los prejuicios y discriminación de los propietarios de pisos, sobre todo la estigmatización que sufre el colectivo magrebí (como ejemplo las personas extranjeras que vienen a estudiar al Basque Culinary Center no tienen estos problemas para buscar habitación). Lo que en nuestra sociedad está mal visto no es el hecho de ser extranjero, sino migrante, depende en su mayoría de la nacionalidad de la que provengan. Y además, dentro de las personas migrantes detectamos que hay diferentes niveles. Por lo que el apoyo, y a veces la intermediación en esa labor de búsqueda es crucial. Además, estas personas se encuentran con anuncios y llamadas de teléfono de propietarios o caseros racistas... Los precios en muchos casos son desorbitados, como de abusos en el tipo de habitaciones que se les ofrece (habitaciones de 1,5 o 2m<sup>2</sup> donde solo entra la cama, sin acceso a cocina...). Ahora mismo tenemos casos de personas que han perdido la ayuda municipal por no haber encontrado una habitación a tiempo.

Creemos que hace falta una mayor coordinación entre los departamentos de vivienda y servicios sociales en el caso de personas extranjeras, ya que, en muchos casos, aunque dispongan de una ayuda, no tienen las herramientas para poder buscar una habitación. Ya que por parte de la trabajadora social no se suele ofrecer una ayuda para ello y tenemos comprobado que, si la llamada se realizase desde ahí, da unas garantías y confianza a la parte arrendadora.

Hay que mencionar asimismo las dificultades que tienen las personas en situación irregular para poder abrir una cuenta de banco. En nuestro caso, gracias a la colaboración que tenemos con Red de Acogida-Harrera Sarea, disponemos de una cuenta social que nos permite realizar endosos.

En cuanto a las ayudas forales, cabe destacar la lentitud y colapso de éstas por lo menos en Gipuzkoa. Una vez que se ha realizado la valoración de exclusión social, la espera para poder acceder a un recurso es muy larga, por lo que estas personas no tienen un recurso intermedio donde poder alojarse la mayoría de las veces. Asimismo, nos encontramos a menudo con la complicación de personas valoradas en exclusión derivadas a un programa, en el que dicho programa no está preparado para asumir su situación por lo que terminan siendo expulsados de los propios programas destinados a ayudar personas en exclusión, esto es, personas excluidas de la exclusión y vuelven a la calle. Sabemos que no es fácil trabajar con este perfil, pero el hecho de que estén en la calle no les ayuda ni a ellos ni a la sociedad y por ello es tan importante la prevención. Muchos jóvenes a los que atendemos sufren un deterioro por culpa del tiempo que esperan en la calle hasta que la administración les ofrezca una alternativa habitacional.

Es verdad y es muy positivo que desde el Gobierno Vasco se están poniendo en marcha ayudas para poder alquilar una habitación dentro de un proceso de inserción socio-laboral, como son el plan Trapezistak I y II. Pero falta más coordinación a nivel estatal, como es en el caso de las personas solicitantes de asilo, que dependen de la normativa y planes estatales. Las citas para solicitar asilo están bloqueadas, por lo que las primeras semanas y meses, estas personas se encuentran a la espera viviendo en la calle.

Otro tema son los problemas de salud mental ligados a la situación de calle. El deterioro en términos de salud, sobre todo salud mental es muy acusado para las personas en situación de calle. Este deterioro merma las facultades y la motivación para la búsqueda de recursos que mejoren su situación: realización de cursos de capacitación profesional, cumplimiento de horarios, etc. Instituciones como el Ararteko han denunciado la importante falta de recursos en salud mental.

Por otro lado, están las relaciones sociales y falta de vivienda. Algunos de los ejemplos que hemos señalado de infravivienda son objeto de conflictos de convivencia. La falta de intimidad y el hacinamiento producen situaciones de conflicto que en ocasiones terminan en peleas que se trasladan al espacio público aumentando la percepción de conflictividad entre la ciudadanía.

Por último, cabe mencionar la discriminación múltiple. Dejando de lado si se trata de una discriminación interseccional, lo cierto es que el rechazo de parte de la sociedad a este colectivo viene motivado por una doble o triple dimisión: la situación de calle (aporafobia) y el origen, (racismo y xenofobia).



## **RESPUESTAS DIRIGIDAS A LAS PERSONAS EN SITUACIÓN DE PRECARIEDAD RESIDENCIAL**

### **JOSEBA GAYA**

Euskadiko EAPN (Euskadin pobrezia-  
ren eta gizarte-bazterketaren aurka  
borrokatzeko Europako Sarea)  
*EAPN Euskadi (Red Europa de lucha  
contra la pobreza y la  
exclusión social en Euskadi)*

Tener hogar es mucho más que tener un techo donde cobijarse. Hogar es un espacio donde ser personas, donde vivir con calidad de vida, con dignidad. El hogar es donde tenemos los medios de subsistencia (salud, alimentación, descanso...); donde tenemos protección (espacio vital, entorno social, sistemas sanitarios y de seguros, familia); de afecto (autoestima, relaciones familiares y de amistad, vida privada, intimidad); de comprensión (ámbito educativo y político); de creación (emocional y de habilidades sociales y personales); de recreo (actividades de ocio y de intimidad); de identidad (personal, social, religiosa); y de libertad (igualdad de derechos, elección y discrepancia).

El hogar también está reconocido como un derecho universal. La Declaración Universal de los Derechos Humanos conjuga en su articulado varios derechos que proporcionan la efectiva realización de la tenencia de un hogar, tomando, como concepto, una visión no restringida al ámbito económico.

### **Desde el marco legislativo**

También la Constitución española establece que la vivienda es un derecho al cual tiene que poder acceder toda la población española (artículo 47) y la extranjera (artículo 13), que se tienen que atender los problemas específicos de los ciudadanos durante la tercera edad artículo 50 y que las comunidades autónomas pueden asumir competencias al respecto (artículo 148.1. 3.).

Desde la legislación autonómica, nuestra Ley 3/2015 de vivienda del País Vasco plantea que “El derecho a disfrutar de una vivienda y su realización efectiva facilitan y permiten al ser humano llevar una vida digna”.

Desde hace décadas diferentes instrumentos de concertación y colaboración internacional, además de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, o más recientemente la Agenda 2030 de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible, coinciden en resaltar la dimensión social de la vivienda, vinculada a la mejora de las condiciones de existencia de las personas y sus familias y a la posibilidad de evitar y superar la exclusión social.

En cuanto a sus principios rectores, la Ley 3/2015 destaca la colaboración y coordinación de todos los poderes públicos en la garantía del derecho al disfrute de una vivienda digna, adecuada y accesible; la coherencia, planificación y programación de las actuaciones públicas y privadas en las iniciativas relacionadas con la efectividad del derecho a la vivienda y la cohesión territorial en la distribución equilibrada de la previsión y aplicación de las medidas.

El derecho a disfrutar de una vivienda constituye una necesidad vital de fomento, promoción y rehabilitación, procurando a su vez una oferta variada y suficiente de viviendas y alojamientos dotacionales, coordinando para ello el planeamiento municipal y supramunicipal con la política de vivienda. Además, se establecen como principios rectores la participación y colaboración efectiva social y de la ciudadanía en la formulación de las políticas públicas en materia de vivienda; el impulso y fomento de la conservación, rehabilitación, reforma y renovación del parque existente de viviendas y alojamientos tanto públicos como privados; y el estímulo de la puesta en valor del medio ambiente, el paisaje y la cultura en todas las acciones referentes a la vivienda y los alojamientos dotacionales, que habrán de guiarse por criterios de sostenibilidad.

## **Desde FEANTSA**

Por su parte FEANTSA (federación europea de entidades que trabajan con personas sin hogar) define a la persona sin hogar como “aquella persona que no puede acceder –o mantener– a un alojamiento adecuado, adaptado a su situación personal, permanente y que le proporcione un marco estable de convivencia, ya sea por falta de recursos, ya sea por dificultades personales, para llevar una vida autónoma.

A pesar de que no hay una definición oficial de sinhogarismo en el ámbito de la Unión Europea, ni tampoco una única definición aceptada en todos los Estados miembro, existe un gran consenso –no sólo en el ámbito político, sino también en el científico– a la hora de adoptar el marco conceptual desarrollado por FEANTSA a partir de los trabajos de investigación llevados a cabo por el Observatorio Europeo sobre las Personas sin Hogar desde

mediados de los noventa del pasado siglo. Este marco conceptual se basa en las definiciones propuestas por la socióloga Dragana Avramov, que fue coordinadora de investigación entre 1994 y 1998 del Observatorio Europeo sobre las Personas sin Hogar. Según la propuesta de Avramov, *sinhogarismo* sería la “ausencia de un lugar adecuado para vivir de forma permanente” y personas sin hogar “todas aquellas que no pueden acceder de forma permanente a un lugar adecuado para vivir, o bien porque no pueden mantener ese alojamiento debido a dificultades económicas y otras barreras sociales, o bien porque presentan dificultades para vivir de forma autónoma y necesitan ser atendidas y apoyadas, pero no institucionalizadas” (Avramov, 1996: 71). A EUROPEA DE SIN HOGAR Y EXCLUSIÓN RESIDENCIAL

Para delimitar bien esta definición, que fue formulada para tratar de cambiar el significado que hasta entonces se daba al *sinhogarismo* y construir una noción orientada al diseño de políticas públicas que lo abordaran, el Observatorio Europeo sobre las Personas sin Hogar que auspicia FEANTSA desarrolló una tipología de personas sin hogar con el propósito de contribuir a la mejora, integración y coherencia de las políticas de prevención y atención del problema (Cabrera y Rubio, 2008). Conocida por las siglas ETHOS (European Typology of Homelessness and Housing Exclusion), esta tipología, formulada inicialmente en 2005 y revisada con posterioridad en 2006 y 2007, consiste en distinguir cuatro categorías conceptuales, subdivididas a su vez en trece categorías operativas, que dan lugar a un total de 24 subcategorías que recogen las diferentes situaciones residenciales en que el problema de la exclusión residencial queda reflejado.

**SIN TECHO**

**Categoría Operativa:**

**Situación Residencial:**

1. Viviendo en un espacio público ( a la intemperie) 1.1 Espacio público y exterior

2. Duermen en un refugio nocturno y/o pasan varias horas al día en un espacio público 2.1 Albergue o refugio nocturno

**SIN VIVIENDA**

**Categoría Operativa:**

**Situación Residencial:**

3. Personas que viven en albergues y centros para gente sin hogar / alojamiento temporal 3.1 Albergues y centros de alojamiento  
3.2 Alojamiento temporal y de tránsito  
3.3 Alojamiento con apoyo

4. Personas en albergues para mujeres 4.1 Albergues para mujeres víctimas de violencia de género

## SIN VIVIENDA

### Categoría Operativa:

### Situación Residencial:

- |   |  |
|---|--|
| 5. Personas en centros de alojamiento para solicitantes de asilo e inmigrantes                              | 5.1 Alojamiento temporal / Centros de recepción<br>5.2 Alojamientos para trabajadores temporeros   |
| 6. Personas que en un plazo definido van a ser despedidas de instituciones residenciales o de internamiento | 6.1 Instituciones penales (cárceles)<br>6.2 Instituciones sanitarias (hospitales, etc.)<br>6.3 Centros de menores                        |
| 7. Personas que reciben alojamiento con apoyo sostenido debido a su condición de personas sin hogar         | 7.1 Residencia para personas sin hogar mayores.<br>7.2 Vivienda tutelada y con apoyo a largo plazo para personas anteriormente sin hogar |

## VIVIENDA INSEGURA

### Categoría Operativa:

### Situación Residencial:

- |   |  |
|---|--|
| 8. Personas viviendo en un régimen de tenencia inseguro. Sin pagar alquiler             | 8.1 Viviendo acogidos por familiares<br>8.2 Sin tenencia legal (ej. subalquilados)<br>8.3 Ocupación ilegal |
| 9. Personas viviendo bajo amenaza de desahucio  | 9.1 En regimen de alquiler<br>9.2 Con la vivienda en propiedad   |
| 10. Personas que viven bajo amenaza de violencia por parte de la pareja o de la familia | 10.1 Con denuncias presentadas ante la policía   |

## VIVIENDA INADECUADA

### Categoría Operativa:

### Situación Residencial:

- |   |  |
|---|--|
| 11. Personas viviendo en estructuras temporales y no convencionales | 11.1 Caravanas y similares (vehículos)<br>11.2 Chabolas<br>11.3 Tiendas de campaña, lonjas |
| 12. Alojamiento impropio  | 12.1 Edificio ocupado que no es apropiado para vivir en él                                 |
| 13. Hacinamiento extremo  | 13.1 Muy por encima de los estándares habituales   |



## **Desde nuestro sistema Vasco de Servicios Sociales**

En coherencia con la definición del Sistema Vasco de Servicios Sociales (artículo 5) y de su finalidad (artículo 6), y teniendo en cuenta los principios rectores (artículo 7) y el enfoque comunitario (artículo 8) que de acuerdo con la ley 12/2008, de 5 de diciembre, de Servicios Sociales (LSS) deben informar la actividad del mismo, cabe entender que:

La misión del Sistema Vasco de Servicios Sociales (SVSS) es promover la integración social con la máxima autonomía posible de todas las personas a lo largo del ciclo vital, mediante apoyos que incluyen servicios y prestaciones técnicas, de naturaleza relacional, así como prestaciones tecnológicas y económicas. Y, desde los medios que le son propios, cooperar en los espacios de interacción con otros sistemas y políticas públicas (socio-sanitario, socio-educativo, sociolaboral, sociohabitacional...) que conforman la red de cuidados de larga duración y el sistema vasco de protección social en aras de la inclusión, la cohesión y el bienestar social.

Los servicios sociales incluyen, pero desbordan la cartera de prestaciones y servicios del SVSS y constituyen, principalmente, prestaciones técnicas de naturaleza relacional, configuradas como apoyos para promover la autonomía e integración social, al igual que las prestaciones tecnológicas y económicas. El plan estratégico abarca, por tanto, los servicios sociales y el SVSS en particular, orientados a promover la integración social con la máxima autonomía posible de toda la población, así como la cooperación del SVSS, desde los medios que le son propios, con otros sistemas públicos, que conforman un solo sistema de protección social, en aras de la inclusión, la cohesión y el bienestar social.

## **Servicios de alojamiento desde la cartera de servicios sociales de la CAV**

Servicio de acogida nocturna 1.8.

Vivienda tutelada para personas en riesgo de exclusión 1.9.2.

Centro de acogida nocturna para atender necesidades de inclusión social 2.2.3.

Centro residencial para personas en situación cronicada 2.4.5.1.

Vivienda con apoyo para la inclusión social 2.4.5.2.1.

Centro residencial para la inclusión social 2.4.5.2.2.

Aunque no es un servicio residencial en sí mismo, el Servicio o centro de día para atender necesidades de inclusión social 2.2.3, hay que destacar que incluye la prestación de provisión de vivienda en medio comunitario para las personas receptoras del servicio.

Además de lo que recoge la cartera de servicios, viviendas en mercado libre (normalmente habitaciones), pensiones, hostels y ante la dificultad de acceso al mercado ordinario, acompañados por otro tipo de respuestas habitacionales: pensiones sociales, (diferentes espacios en situación de confinamiento y pandemia) y una red informal de viviendas facilitadas por las entidades del tercer sector...

## **Apuestas para la mejora**

Desde la estrategia vasca de personas sin hogar se plantea trabajar desde la perspectiva de derechos. Y en la CAV se debe traducir en eliminar los obstáculos que ahora mismo existen para que las personas sin hogar puedan acceder al derecho a la vivienda, a la salud, a la garantía de ingresos y a los servicios sociales que les reconoce la normativa vigente (Ley 12/2018 de servicios sociales, Ley 14/2022 de garantía de ingresos y para la inclusión, y la Ley 3/2015 de vivienda).

Estrategia centrada en las personas y centrada en la vivienda, dejando atrás la gestión del sinhogarismo basado en los servicios sociales y el alojamiento temporal. Es el sistema de vivienda el que procura una vivienda a la persona. Alojamientos estables en viviendas ordinarias, radicadas en la comunidad con el apoyo (socioeducativo, psicosocial...) suficiente y adaptado a la situación de la persona que le permita mantenerse de manera estable y autónoma en la vivienda.

Además, adoptar este enfoque centrado en la vivienda, supone incorporar de manera más decidida criterios de calidad de vida, personalización, autodeterminación y control al diseño de los programas, estableciendo niveles variables de intensidad y exigencia en los mismos.

La propuesta de principios rectores de la II Estrategia Vasca de Personas sin Hogar 2023-2027 son:

- Enfoque de género y perspectiva interseccional.
- Innovación, experimentación y práctica basada en la evidencia (PBE).
- Orientación a la vivienda.
- Abordaje territorial y equilibrio en el despliegue de los recursos.
- Cooperación interinstitucional y gobernanza multinivel y participativa.
- Atención centrada en la persona, activación inclusiva y desinstitucionalización Triple derecho: vivienda, garantía de ingresos y apoyos para la integración social con autonomía.
- Participación de las personas usuarias, sensibilización y corresponsabilidad social.

Parte de este diagnóstico de situación:

## **Contexto socioeconómico y pobreza**

Los datos de la Encuesta de Pobreza y Desigualdades Sociales (EPDS 2020) revelan un aumento de la desigualdad, en un contexto de aumento del bienestar.

Por un lado, se observa una dinámica favorable del indicador EPDS de pobreza real (5,6), sin alcanzar el mínimo de 2008 (4,2) y también en los componentes de “baja intensidad laboral” y “privación material” del indicador AROPE. Además, se produce una notable caída de los indicadores de ausencia de bienestar e impacto de las situaciones reales de

ausencia de bienestar. Y, por primera vez desde 1986, más del 75% de la población vasca está en completo o casi completo bienestar, siendo los niveles de ausencia de bienestar o bienestar con riesgo inferiores a los de 2008.

Por otro lado, repunta el indicador de pobreza grave Eurostat (40% de la mediana) que pasa de 3,1 (2008) a 6,1 (2020). El coeficiente de Gini alcanza el nivel más alto de la serie, superando el 28% de 1986 (28,2%) en coherencia con el aumento de la desigualdad de ingresos. Las personas menores de 14 años, entre 35 y 44, en familias monom(p)arentales y en hogares encabezados por una persona de origen extranjero son las más afectadas por la pobreza real. Y la crisis COVID-19 incide claramente en un repunte, no conocido previamente, de las ventas de propiedades, cambios de vivienda o colegio y acelera el aumento del riesgo de endeudamiento, desde 2000, alcanzando el máximo del 3,2%.

### **Exclusión residencial y sinhogarismo**

Euskadi destinaba en 2020 a políticas de vivienda y contra la exclusión social un 1,1% del PIB (1,2% en la Eurozona). Desde 2010 se registra un aumento relevante del gasto en prestaciones de vivienda, pero en el ámbito de la vivienda, el gasto vasco supone el 50% del europeo y en el de la exclusión lo supera.

En los últimos años ha crecido el coste de acceso a la vivienda, en compra y en alquiler, así como el sobreesfuerzo para acceder a la vivienda y mantenerla, que es significativamente mayor para las personas y familias en situación de pobreza.

Respecto al perfil de las personas sin hogar, crece el porcentaje de personas extranjeras, en un contexto de aumento general de la inmigración, y se mantiene estable el peso de las mujeres y las personas menores de 30 años.

El número de personas localizadas pernoctando en la calle y en albergues o centros de acogida en la noche del recuento bial de personas sin hogar (octubre), ha crecido de forma notable entre 2018 y 2022.

El aumento de personas acogidas en refugios durante el confinamiento (2020), respecto a las detectadas en los recuentos se produjo en todas las franjas de edad. Las alternativas y plazas generadas a raíz de la pandemia se han convertido en estructurales, pero hay personas nuevas pernoctando en calle.

Como consecuencia de este diagnóstico y la evaluación de la primera estrategia se proponen los siguientes objetivos:

## Posibles objetivos de la II Estrategia Vasca de Personas sin Hogar 2023 - 2028

### OE1

Prevenir los **desahucios** y reforzar las **medidas para que las personas sin hogar ejerzan el derecho** a la vivienda

### OE2

Adecuar los sistemas de **servicios sociales, empleo, salud y garantía de ingresos** a las necesidades de las personas sin hogar

### OE3

Acompañar procesos de **emancipación** o tránsito a la vida adulta y prevenir el sinhogarismo en los procesos de **desinstitucionalización**

### OE4

Impulsar la **participación** social, política, deportiva y cultural de las personas sin hogar

### OE5

Garantizar la **seguridad personal y el bienestar** de las personas sin hogar y prevenir su victimización

### OE6

Sensibilizar al conjunto de la población sobre el fenómeno de la exclusión residencial y transformar la **percepción social** sobre las PSH

### 07

Mejorar los sistemas de **planificación, coordinación, evaluación, información**, gestión del conocimiento y rendición de cuenta

En esta coyuntura, El nuevo plan estratégico de Servicios Sociales del País Vasco y el **Pacto social por la vivienda 2022-2036** se presentan como oportunidades para poder desarrollar respuestas que posibiliten reducir la precariedad residencial, de vulneración del derecho a la vivienda sumada a otras vulneraciones de derechos, que viven muchas personas a nuestro alrededor, y poder actuar ágilmente en la dotación de apoyos para que las personas puedan ejercer su derecho a una vivienda digna y adecuada.

En el nuevo **Pacto Social por la Vivienda** están representadas desde organizaciones sociales o cooperativas de viviendas hasta sindicatos, empresas privadas, colegios profesionales, universidades, centros tecnológicos y clústers. “Se trata de un grupo muy heterogéneo que ha sabido encontrar puntos de encuentro para lograr un gran pacto de país para conseguir una gestión más eficaz en materia de vivienda”, ha valorado el consejero, que ha enumerado aspectos a afrontar como la pobreza energética, la carencia de oferta suficiente de hogares en alquiler o la adaptación del parque a los nuevos modelos de unidades convivenciales y estilos de vida. En el Pacto Social por la Vivienda se establecen cuatro metas cuantitativas hasta 2036 y seis líneas de actuación prioritaria con el fin de cumplir con esos objetivos. Entre ellos destaca que el 5% de las viviendas principales de la comunidad autónoma se destinen a la oferta pública de alquiler asequible para 2036 (50.000 pisos). También que el parque de viviendas de protección pública permanente ascienda al 12% de las viviendas principales. Asimismo, se plantea que en el horizonte de quince años se logre rehabilitar anualmente el 3% de los edificios, frente al 1,5% actual,

lo que implica reformar 350.000 hogares en ese plazo –una de cada tres construidas, aproximadamente–.

Entre las metas, también se establece la necesidad de que haya un parque de vivienda libre, tanto de obra nueva como hogares rehabilitados, para colectivos con recursos económicos suficientes. Para lograr alcanzar las metas, el pacto prevé unas líneas de actuación prioritarias, con directrices para ponerlas en marcha:

- Mayor inversión en vivienda apoyada en una fiscalidad incentivadora. Elevar de forma progresiva el gasto público en vivienda hasta que este se sitúe en el entorno del 1,5% del PIB, y que la inversión privada en rehabilitación se sitúe en el entorno del 5% del PIB, en línea con los países europeos más avanzados.
- Seguir profundizando en la dimensión social de la política de vivienda. Se apuesta por conseguir una mayor integración de la política de vivienda con el resto de políticas sociales (servicios sociales, juventud, mayores, discapacidad, igualdad, empleo, etc.), poniendo en marcha servicios y programas que aporten respuestas más integrales a realidades como el sinhogarismo, las familias numerosas y el acceso a la vivienda de las personas jóvenes.
- Generalizar la inclusión de la vivienda en la agenda estratégica municipal, poniendo en marcha una línea de apoyo a la elaboración de planes locales de vivienda.
- Conformar un sector de la construcción atractivo, competitivo e innovador, apoyando la capacitación y el desarrollo del talento en el sector y sus proyectos de innovación, y favoreciendo el acceso de más mujeres al mismo.
- Inteligencia de datos y evaluación avanzada, reforzando e institucionalizando el papel del Observatorio Vasco de la Vivienda.

Implicación y colaboración público-privada-social, poniendo en marcha y dinamizando un Foro de la Vivienda como espacio estable de participación y colaboración entre los agentes comprometidos a través del Pacto e impulsando procesos de participación ciudadana. El acuerdo incluye los mecanismos necesarios para reforzar la implicación y la colaboración pública, privada y social para conseguir sus objetivos y, a través del Observatorio Vasco de la Vivienda elaborará un informe anual de seguimiento de carácter público que permitirá monitorizar sus avances y realizar los ajustes necesarios de forma transparente. Entidades firmantes del Pacto Social por la Vivienda de Euskadi 2022-2036.

Esperemos que podamos colaborar entre todos estos diferentes agentes para reducir la situación de crisis en el acceso a una vivienda digna y adecuada, facilitar el acceso a alternativas de vivienda diferentes (que van abriéndose camino) y lograr que el derecho a la vivienda sea una realidad en nuestra comunidad.

## **Bibliografía**

Estrategia vasca para personas sin hogar 2018-2021. Departamento de Igualdad, Justicia y Políticas Sociales. Eusko Jaurlaritz-Gobierno Vasco.

Estrategia Vasca para Personas sin Hogar 2023-2028 Diagnóstico y propuesta de bases estratégicas. Departamento de Igualdad, Justicia y Políticas Sociales. Eusko Jaurlaritz-Gobierno Vasco.

Gaya, J. (2017) “Etxegabekoekin bidean lagun. Acompañando a las personas sin hogar”. Ikusbideak nº 7. Cáritas Bizkaia.

GRUPO DE TRABAJO ONARTU. (2011). Informe técnico sobre la situación de las personas sin hogar y los recursos de ámbito municipal y foral, Bilbao. Ayuntamiento de Bilbao, Área de Acción Social.

Navarro, M. A. (2018). “Relatos de la calle: testimonios de migrantes sin hogar”. Irredentos libros.

Plujá i Calderón, M. (2011). “Con techo y sin hogar”. Efectos de la vivienda precaria en la vida de las personas de Barcelona. Cáritas Española.

Red de programas de personas sin hogar de Cáritas (2012). “Acompañando...nos”. Mirada, acción y propuestas de Cáritas con personas que están sin hogar.

- Ley 12/2008 de **Servicios Sociales**, Ley 3/2015 de **Vivienda** y Ley 14/2022 del Sistema Vasco de **Garantía de Ingresos y para la Inclusión**.
- II Plan Estratégico de **Servicios Sociales** de la CAPV (en elaboración), Pacto Social por la **Vivienda** 2022-2036 y V Plan Vasco de **Inclusión** 2022-2026.
- Pacto Social Vasco para la **Inmigración** y VI Plan Intercultural de **Ciudadanía, Inmigración y Asilo** 2022-2025.
- Estrategia **Euskarri** para la inclusión sociolaboral de menores y jóvenes en situación vulnerable.
- II Estrategia Nacional para la **lucha contra el Sinhogarismo en España 2023-2030** (en elaboración).

- **Pilar Europeo de Derechos Sociales** y, específicamente, pilar nº 19 (Vivienda y asistencia para las personas sin hogar).
- Resoluciones del **Parlamento Europeo** de 24 de noviembre de 2020 y 21 de enero de 2021.
- Declaración de Lisboa sobre la **Plataforma Europea para Combatir el Sinhogarismo**.
- Directrices para la Aplicación del **Derecho a la Vivienda de Naciones Unidas** (2020)

## FEANTSA:

Persona sin hogar es “aquella persona que no puede acceder –o mantener– a un alojamiento adecuado, adaptado a su situación personal, permanente y que le proporcione un marco estable de convivencia, ya sea por falta de recursos, ya sea por dificultades personales, para llevar una vida autónoma.

## Tipología ETHOS

		<b>CATEGORÍA OPERATIVA</b>		<b>SITUACIÓN RESIDENCIAL</b>
<b>SIN TECHO</b>	<b>1</b>	Viviendo en un espacio público (a la intemperie]	<b>1.1</b>	Espacio público y exterior
	<b>2</b>	Duermen en un refugio nocturno y/o pasan varias horas al día en un espacio público	<b>2.1</b>	Albergue o refugio nocturno
<b>SIN VIVIENDA</b>	<b>3</b>	Personas que viven en albergues y centros para gente sin hogar	<b>3.1</b>	Albergues y centros de alojamiento
			<b>3.2</b>	Alojamiento temporal y de tránsito
			<b>3.3</b>	Alojamiento con apoyo
	<b>4</b>	Personas en albergues para mujeres	<b>4.1</b>	Albergues para mujeres (solas o con hijos)
	<b>5</b>	Personas en centros de alojamiento para solicitantes de asilo e inmigrantes	<b>5.1</b>	Alojamiento temporal / Centros de recepción
			<b>5.2</b>	Alojamientos para trabajadores temporeros
	<b>6</b>	Personas que en un plazo definido van a ser despedidas de instituciones residenciales o de internamiento	<b>6.1</b>	Instituciones penales (cárceles)
<b>6.2</b>			Instituciones sanitarias (hospitales, etc.)	
<b>6.3</b>			Centros de menores	
<b>7</b>	Personas que reciben alojamiento con apoyo sostenido debido a su condición de personas sin hogar	<b>7.1</b>	Residencia para personas sin hogar mayores	
		<b>7.2</b>	Vivienda tutelada y con apoyo a largo plazo para personas anteriormente sin hogar	
<b>VIVIENDA INSEGURA</b>	<b>8</b>	Personas viviendo en un régimen de tenencia inseguro. Sin pagar alquiler	<b>8.1</b>	Viviendo acogidos por familiares
			<b>8.2</b>	Sin tenencia legal (ej.: subalquilados)
			<b>8.3</b>	Ocupación ilegal
	<b>9</b>	Personas viviendo bajo amenaza de desahucio	<b>9.1</b>	En régimen de alquiler
			<b>9.2</b>	Con la vivienda en propiedad
<b>10</b>	Personas que viven bajo amenazas de violencia por parte de la pareja o de la familia	<b>10.1</b>	Con denuncias presentadas ante la policía	
<b>VIVIENDA INADECUADA</b>	<b>11</b>	Personas viviendo en estructuras temporales y no convencionales	<b>11.1</b>	Caravanas y similares (vehículos)
			<b>11.2</b>	Edificaciones no pensadas para que residan personas
			<b>11.3</b>	Estructuras temporales (chabolas)
	<b>12</b>	Alojamiento impropio	<b>12.1</b>	Edificio ocupado que no es apropiado para vivir en él
	<b>13</b>	Hacinamiento Extremo	<b>13.1</b>	Muy por encima de los estándares habituales que marcan el hacinamiento

Fuente: FEANTSA, 2017.



## Respuestas públicas

- Servicio de acogida nocturna 1.8.
- Vivienda tutelada para personas en riesgo de exclusión 1.9.2.
- Centro de acogida nocturna para atender necesidades de inclusión social 2.2.3.
- Centro residencial para personas en situación cronicada 2.4.5.1.
- Vivienda con apoyo para la inclusión social 2.4.5.2.1.
- Centro residencial para la inclusión social 2.4.5.2.2.
- Servicio o centro de día para atender necesidades de inclusión social 2.2.3 (viviendas en medio comunitario).
- Respuesta a la pandemia, desde la cooperación público-público y público-social: a) en el marco del Fondo Isuri, tanto de atención (Aterpeak, Lehen Urratsa), como preventivas (Azken Sarea Indartzen); b) y posteriores (Trapezistak).
- Acompañados por otro tipo de respuestas habitacionales: pensiones sociales (diferentes espacios en pandemia, hostels, red informal de viviendas facilitadas por las entidades del tercer sector...)

### Propuesta de principios rectores de la II Estrategia Vasca de Personas sin Hogar 2023- 2027

**Prevención** de las situaciones de sinhogarismo y exclusión residencial

Enfoque orientado a la **vivienda**

**Atención centrada en la persona** (ACP), activación inclusiva y desinstitucionalización

Enfoque de **género** e interseccional

Abordaje territorial y **equilibrio en el despliegue** de los recursos

**Triple derecho:** vivienda, garantía de ingresos y apoyos para la integración social con autonomía

**Innovación**, experimentación y práctica basada en la evidencia (PBE)

**Cooperación interinstitucional** y gobernanza multinivel y participativa

**Participación** de las personas usuarias, **sensibilización y corresponsabilidad social**

## Posibles objetivos de la II Estrategia Vasca de Personas sin Hogar 2023 - 2028

### OE1

Prevenir los **desahucios** y reforzar las **medidas para que las personas sin hogar ejerzan el derecho** a la vivienda

### OE2

Adecuar los sistemas de **servicios sociales, empleo, salud y garantía de ingresos** a las necesidades de las personas sin hogar

### OE3

Acompañar procesos de **emancipación** o tránsito a la vida adulta y prevenir el sinhogarismo en los procesos de **desinstitucionalización**

### OE4

Impulsar la **participación** social, política, deportiva y cultural de las personas sin hogar

### OE5

Garantizar la **seguridad personal y el bienestar** de las personas sin hogar y prevenir su victimización

### OE6

Sensibilizar al conjunto de la población sobre el fenómeno de la exclusión residencial y transformar la **percepción social** sobre las PSH

## 07

Mejorar los sistemas de **planificación, coordinación, evaluación, información**, gestión del conocimiento y rendición de cuenta

- Desarrollo desigual cartera de servicios; acceso a derechos desigual.
- Invisibilización del trabajo con exclusión (resistencias en el sector).
- Recursos y condiciones con enfoque de DDHH, cuanto más cerca de ddhh mejor respuesta tendrán para las personas.
- Nuevo plan estratégico de servicios sociales y Pacto social por la vivienda 2022-2036.
- La persona en el centro, sinergias, coordinación.
- Colaboración público-social y entre departamentos y sistemas.
- Avanzar en vías alternativas de vivienda asequible (cooperativas, vivienda colaborativas...).
- Reconocimiento provisión de vivienda del tercer sector.
- Romper rigideces mercado, normativa, abrirse a otras experiencias.



# **AMAIERA CLAUSURA**



Eguerdi on guztioi, buenos días a todas las personas que nos acompañáis, tanto asistentes como ponentes, y a las personas que nos seguís *vía streaming*.

A la Euskal Herriko Unibertsitatea/UPV, también por vuestra colaboración y apoyo para que este curso haya podido celebrarse y por darnos la oportunidad, un año más, de poder contar con este espacio. Un lugar fundamental para la transferencia de conocimiento, en el cual reunirnos y poder seguir creciendo y enriqueciéndonos en tan diversas materias para afrontar los retos del futuro.

La finalidad de este curso, organizado por el Ararteko, no ha sido otra que la de **sensibilizar** sobre la relevancia de la vivienda como un elemento transcendental en el desarrollo vital de las personas y familias, **y promover una reflexión** sobre acciones a emprender o intensificar por parte de las administraciones públicas para garantizar de manera ágil y eficaz una alternativa habitacional digna y adecuada a aquellas personas que se encuentran ante una situación de exclusión residencial grave o precariedad residencial.

La necesidad de hacer frente a estas situaciones de emergencia habitacional es, precisamente, lo que se encuentra detrás de la decisión del Ararteko de dedicar estos días a una reflexión dinámica y constructiva.

Esas situaciones se han podido abordar durante estas dos jornadas desde un triple punto de vista (**jurídico, ético y social**), y se ha reflexionado acerca de las posibilidades de intervención de los poderes públicos vascos para aportar soluciones en un escenario de dificultades de acceso a la vivienda y de escasa disponibilidad de vivienda pública.

Precisamente, en estas palabras, quisiera reconocer y poner en valor a cada uno de nuestros ponentes que habéis intervenido. Gracias por vuestras interesantes exposiciones que he seguido con especial atención.

Ahora que finalizamos el curso, me gustaría realizar una somerísima recapitulación de algunas de estas aportaciones, con diferentes perspectivas:

La **perspectiva jurídica** nos ha llegado especialmente de la mano de Juli Ponce que ha analizado el marco jurídico español a partir de la previsión constitucional y la regulación del derecho subjetivo a la vivienda, destacando la necesidad de recoger en la regulación el acceso a una vivienda asequible.

Y de Andrei Quintiá, que ha analizado la provisión de una alternativa habitacional como una obligación para los Estados en caso de desahucio en el sistema de las naciones unidas y el derecho regional europeo.

Hemos conocido con detalle en la **primera mesa** la *intervención de los poderes públicos vascos* en situaciones de emergencia habitacional, especialmente en los procedimientos judiciales de desahucio y la *coordinación* de los *servicios sociales*, el *Departamento de Vivienda del Gobierno Vasco* y la *Administración de Justicia* con el instrumento del Convenio de colaboración entre el CGPJ, la Administración General de la CAPV y EUDEL sobre la detección de supuestos de vulnerabilidad con ocasión del lanzamiento de vivienda familiar.

El director de Vivienda del Gobierno Vasco nos trasladaba que 7.924 unidades convivenciales tienen reconocido el derecho subjetivo a la vivienda en la CAE.

También hemos contado con una visión de **perspectiva eminentemente práctica** de operadores como Stop Desahucios que, a pie de calle y en su día a día, conocen de primera mano familias que se ven obligadas a abandonar su residencia habitual y las graves dificultades que padecen para poder acceder a una vivienda digna y adecuada.

Marije Goikoetxea nos ha situado frente a la **reflexión ética**, recordando que la vivienda debe de ser un alojamiento seguro que se perciba como propio, donde se tenga intimidad, y no cualquier alojamiento es una vivienda. mensaje igualmente presente en la intervención de la (Red Europea de Lucha contra la Pobreza) EAPN Euskadi.

Además, hoy hemos conocido de cerca algunas **interesantes intervenciones públicas** dirigidas a las personas sin hogar y en situación de exclusión residencial, entre ellos el *Plan Vasco de personas sin hogar* (el director del SIIS -centro de documentación y estudios- nos recordaba que la realidad de la pobreza y la exclusión está estrechamente ligada a las carencias en materia de vivienda). También interesantes *programas desarrollados por Alokabide y Viviendas Municipales de Bilbao* para afrontar la precariedad residencial.

Por último, hemos podido referirnos a la **discriminación** que afecta a varios colectivos **en el mercado de la vivienda**. Precisamente esta es una de las cuestiones que se han evocado en nuestro estudio recientemente publicado ***Discriminación y políticas públicas***

**antidiscriminatorias en la Comunidad Autónoma de Euskadi; estudio** para el que hemos contado con la mirada e información de personas y organizaciones sociales que trabajan en el apoyo y asesoramiento de los colectivos que tienen mayores problemas de acceso a la vivienda.

Nos llevamos de este encuentro experiencias de vida, iniciativas de las administraciones, organizaciones sociales, estudios y análisis; en definitiva, de esfuerzo colectivo por mejorar la vida de muchas personas, esfuerzo que resulta aún insuficiente ante un reto de gran magnitud como lo demuestra el hecho de que los problemas relacionados con la vivienda se sitúen en el tercer motivo de preocupación de la sociedad vasca (con un 25% y en ascenso), según el último Sociómetro publicado.

**Para ir terminando**, os informo que para posibilitar que las personas interesadas en este tema que no han podido asistir conozcan el desarrollo del curso, hemos interactuado en las redes sociales del Ararteko, y facilitamos todos los materiales en nuestra página web, en la que se han incorporado las presentaciones y ponencias.

Con todas ellas, además, se realizará una publicación que también estará a su disposición en la página web de Ararteko.

Y finalizo, agradeciendo vuestra atención y participación en este curso que doy por clausurado.

Nos vemos en la siguiente edición de Cursos de Verano de 2024.

**Inés Ibáñez de Maeztu**

Arartekoaren ondokoa / *Adjunta al ararte*



**“GIZA ESKUBIDEEI BURUZKO JARDUNALDIAK”  
BILDUMA**

**COLECCIÓN  
“JORNADAS SOBRE DERECHOS HUMANOS”**





ararteko

Herriaren Defendatzailea  
*Defensoría del Pueblo*

[www.ararteko.eus](http://www.ararteko.eus)