



FEANTSA

Informe anual 2008

Estado Español

**Soluciones residenciales para
personas sin-hogar**

Julio - 2008

DOCUMENTO ELABORADO POR:

Antonio Rodríguez García, FACIAM
El capítulo 9 ha sido elaborado íntegramente por
la Asociación Prohabitatge

Este informe se ha redactado en su mayor parte con las respuestas al cuestionario de FEANTSA de las siguientes ENTIDADES:

Miembros de Feantsa España

Arrels Fundació (Arrels) - Barcelona

Provivienda – Madrid

RED Acoge - Madrid

Prohabitatge – Barcelona

Fundación RAIS - Madrid

ADIGSA - Barcelona

Hermanidad del Sto Refugio - Zaragoza

Miembros de FACIAM

Fundación San Martín de Porres – Madrid

Miembros de Caritas Española

Caritas Diocesana de Ciudad Real (CD Ciudad Real)

Caritas Diocesana de Granada (CD Granada)

Caritas Diocesana de Guadalajara (CD Guadalajara)

Caritas Diocesana de Valladolid (CD Valladolid)

Caritas Diocesana de Zaragoza (CD Zaragoza)

OTRAS ENTIDADES

Departamento de Inmigración, Dirección General de Inmigración y Cooperación al desarrollo, Ayuntamiento de Madrid (Ayto Madrid)

Mi agradecimiento a todos/as los/as que han participado

INDICE GENERAL:

0. INTRODUCCIÓN -CRISIS INMOBILIARIA EN ESPAÑA	4
1. CUESTIONES BÁSICAS SOBRE EL MERCADO DE LA VIVIENDA.	5
2. POLÍTICAS PÚBLICAS DE VIVIENDA	9
3. ACCESO A LA VIVIENDA COMO DESENCADENANTE/ CAUSA DEL SINHOGARISMO	16
4. PAPEL DEL ALOJAMIENTO EN CENTROS DE ACOGIDA TEMPORAL (CAT)	20
5. VIVIENDA EN PROPIEDAD.....	29
6. PAPEL DEL MERCADO PRIVADO DE ALQUILER DE VIVIENDA.....	32
7. PAPEL DE LA VIVIENDA SOCIAL O PÚBLICA	36
8. PREVENCIÓN DEL SINHOGARISMO.....	39
9. DERECHO A LA VIVIENDA (ASSOCIACIÓ PROHABITATGE)	42
10. INMIGRACIÓN.....	46
11. BIBLIOGRAFÍA	48

0. INTRODUCCIÓN ¹ -Crisis inmobiliaria en España

Desde enero hasta julio de 2008 el descenso en la venta de vivienda supera el 30%. El acceso al crédito se ha restringido y el euribor está al 5,36%. Hay un exceso de oferta de 650.000 viviendas y el precio de los pisos están bajando; las previsiones para el año 2008 es un descenso del 2,5% y para el año 2009, se prevé que sea mayor: entre el 10% y el 15%. A esto hay que unir la suspensión de pagos de la mayor inmobiliaria del país, Martinsa Fadesa, en este mes de julio que alarmado a la sociedad en general de una crisis en la que parece que lo peor está por venir.

A pesar de que el número de viviendas iniciadas no llegará a 200.000, el efecto retraso hará que se ponga en el mercado más de 700.000 casas. En el año 2007 se iniciaron 665.000. Los pisos de segunda mano en Madrid se venden ahora a precios de 2005. Los expertos vaticinan que el ajuste en los precios será mayor que en la anterior crisis inmobiliaria de principios de los años 90.

En la crisis económica en la que se está adentrando la economía española ante la "pérdida" del sector inmobiliario, el Gobierno afirma que el resto de sectores absorberá el empleo destruido por la construcción"; "la obra pública compensará la caída del sector residencial",... Sin embargo los expertos piensan que esta crisis tiene que ver con el crecimiento desorbitado de los precios y de la especulación pura y dura.

El Ministerio de Vivienda, preocupado por el enorme número de viviendas iniciadas durante 2006, encargó un estudio sobre las necesidades demográficas de vivienda. Los resultados eran tranquilizadores: según dicho estudio, eran necesarias 685.000 viviendas anuales (210.000 matrimonios, 13.000 parejas de hecho, 210.000 hogares de inmigrantes, 125.000 jóvenes emancipados y 127.000 divorciados). Pero por desgracia este estudio no resultó correcto:

- La metodología de contabilización presentaba errores.
- Se olvidó distinguir entre demanda potencial y demanda efectiva.
- Hubo errores de cálculo como no considerar que el grupo de población más importante, de edad entre 25 y 35 años, había caído en 150.000 personas entre 2005 y 2007 por la baja natalidad de los años 80.
- Muchos de los europeos del norte compraron viviendas... pero para invertir.

Por tanto, el ritmo de construcción de viviendas y el crecimiento de los precios no se ha debido tanto a la demanda por el crecimiento demográfico sino por estos dos factores:

- Las irreales expectativas de revaloración de la vivienda en torno al 20% anual. Pura especulación.
- La facilidad de obtención de un crédito.

Muchos potenciales compradores que no han podido adquirir una vivienda por el alto precio, están a la espera de una bajada de precios. Algunos expertos hablan de que los precios tendrían que bajar un 42% para volver a la normalidad: pasar de 7 a 4 años de ingresos para adquirir una vivienda.

El gobierno debería aprovechar este descenso para ayudar a que el parque de viviendas sin venderse se transforme en viviendas de alquiler o en viviendas de protección oficial mientras dure el proceso de ajuste.

¹ Tomado de José García Montalvo, El País, 6 de Julio de 2008

1. Cuestiones básicas sobre el mercado de la vivienda.

% de vivienda social sobre el parque de vivienda total (breve definición de vivienda social)

El concepto de vivienda social es un término amplio que puede incluir varios conceptos.

Por una parte, la vivienda social es aquella "destinada a aquellos grupos sociales más desfavorecidos. Dentro de esta, la forma más asequible de vivienda ha sido tradicionalmente la vivienda social en alquiler. En el Estado español, este tipo de vivienda no llega al 2% del parque habitacional" (Provivienda). Generalmente el promotor es la administración pública regional (Vivienda de Promoción Pública, VPP) y se destina preferentemente a colectivos con dificultades de acceso a una vivienda.

También podría entenderse como vivienda social aquella que tiene algún tipo de protección o ayuda oficial (VPO) y que como tal tiene una serie de características, tanto en precio como dimensiones. Está destinada más a la clase media, y no tiene que ser social.

"La vivienda social debe de ser un instrumento de equilibrio territorial pues, además de ofrecer techo a sectores de población con menor poder adquisitivo, debe de cohesionar la ciudad al permitir una integración entre estos colectivos y otros distintos. En el caso de las viviendas sociales, en razón de la doble función que cumplen, también es importante que estén adecuadamente ubicadas. Se trata de un instrumento de mezcla social en espacios urbanos heterogéneos que evita la constitución de guetos y ayuda a la integración de ciertos colectivos, facilita la gobernabilidad de los espacios urbanos y, en definitiva, preserva la cohesión y la paz social. Por tanto el derecho urbanístico, cumplirá sus objetivos siempre que alcance a conseguir: la integración social, la prevención de conflictos y el tratamiento de éstos una vez surgidos" (CD Granada)

En Catalunya, hay 263.343 viviendas sociales / 3.829.026 parque total = 7% (año 2007). Dentro de las viviendas sociales se incluyen las viviendas en alquiler de titularidad pública, las viviendas protegidas terminadas que no han sido descualificadas, las viviendas con contratos de alquiler anteriores a 1985 y las viviendas que han sido alquiladas mediante la Red de Mediación para el Alquiler Social.

% de vivienda en alquiler del parque de vivienda total

Según el Ministerio de la Vivienda, en el primer estudio sobre a situación del mercado de alquiler, el parque de viviendas en España en régimen de alquiler se sitúa en 1,8 millones de unidades, lo que supone sólo un 11,25% de los hogares. Este porcentaje es incluso inferior al 11,4% de 2001. Las viviendas protegidas en régimen de alquiler, tan sólo representan el 1,5% del parque habitacional público. (Provivienda).

En Catalunya los datos son: 478.016 viviendas en alquiler / 3.829.026 parque total = 12% (año 2007).

% de la infravivienda (breve definición del término infravivienda).

Espacio vital que NO posee:

- servicios mínimos (agua corriente, electricidad, saneamiento incorporado y cuarto de baño),
- suficiente ventilación ni luz
- es incapaz de proteger de las inclemencias climáticas

- y con espacio insuficiente para que sus ocupantes no sufran hacinamiento.

Por lo general, son casas muy deterioradas en las que pueden darse situaciones de hacinamiento, no hay servicios básicos como agua corriente ó electricidad y, en algunos casos, existe riesgo para la seguridad de quienes las habitan. El concepto de infravivienda, tiene que ver también con la exclusión social.

Respecto de la cuantificación del fenómeno, el estudio del Ministerio de Fomento ("La desigualdad urbana en España", 2.000) resalta que en torno a un 15% de la población de los municipios mayores de 20.000 habitantes vive en barrios desfavorecidos. Lo cual arrojaría una cifra absoluta de unas 3.750.000 personas. Según este mismo estudio, 2.870.000 personas serían los habitantes de barrios desfavorecidos en municipios de más de 50.000 habitantes.

Con respecto a las deficiencias que presentan las viviendas familiares en concreto, cabe destacar que el 20,4% de los hogares españoles presenta un significativo nivel de humedades, el 11,5% tiene goteras y un 6% presenta podredumbre en suelos ó ventanas de madera. Además, un 20% presentaba en sus alrededores altos índices de delincuencia ó vandalismo. Tan sólo 1 de cada 3 hogares (31,6%) no presentaba ningún problema.

Con respecto a servicios básicos disponibles dentro del hogar, a título de ejemplo cabe reseñar que un 1,8% no cuenta con baño ó ducha, un 1,4% no dispone de cocina independiente y un 1,1% no tiene inodoro con agua corriente. En total, son un total de 387.000 casas (el 3,1% del total de hogares) las que no reúne las condiciones mínimas de habitabilidad. Y a estas hay que sumar, unas 37.000 viviendas que presentan un estado ruinoso (0,3% del total de hogares), así como hay también que tener en cuenta la existencia de unas 48.000 chabolas. (Datos suministrados por CD Granada)

Según el último Censo Población y Vivienda realizado por el INE en 2001, en la Comunidad de Madrid existen 128.549 hogares cuya condición residencial precaria es considerada como infravivienda. (Informe Infravivienda en Madrid Cáritas, Madrid, noviembre 2007. Equipo de investigación sociológica EDIS.)

En Cataluña, según datos de ADIGSA, hay 277.100 hogares que se pueden considerar infraviviendas, 10,3% del total de hogares (2005). Esta estimación se ha realizado a partir del número de hogares que se encuentran en los estratos bajo y medio-bajo de alojamiento que recoge el estudio Habitatge a Catalunya 2005. La asignación de los hogares en los estratos se realiza a partir de las características de la vivienda, las deficiencias e inconvenientes detectados, el coste económico, los equipamientos disponibles y la percepción subjetiva.

% de viviendas con hacinamiento (breve definición del término hacinamiento)

El concepto de hacinamiento mide la relación entre el número de personas del hogar y el número de recintos habitables que ocupan en una vivienda. Se estima que existe hacinamiento medio cuando en un hogar hay tres personas por habitación utilizada como dormitorio, y hacinamiento crítico cuando hay más de tres personas en estas mismas condiciones (CD Granada)

Según ADIGSA hay en Catalunya 32.286 hogares con problemas de hacinamiento, el 1,2% del total (2005). Hogares en los que, según el estudio Habitatge a Catalunya 2005, hay menos de 12 metros cuadrados por persona

En Guadalajara, una ciudad de unos 65.000 hab. muy próxima a Madrid, el porcentaje de vivienda que presentan problemas de hacinamiento es aproximadamente un 3,4 % del parque de vivienda total en Guadalajara. (CD Guadalajara)

Tasa de esfuerzo para la adquisición de la vivienda (breve explicación de cómo se mide)

Para calcular la tasa de esfuerzo para la adquisición de una vivienda se pueden tener en cuenta las siguientes variables: el propio precio a pagar por adquirir la vivienda, el nivel de ingresos y el número de personas que forman parte de la unidad familiar. En función de la relación existente entre estas tres variables, dicha tasa variará. Podríamos aventurarnos a definir la misma, como el porcentaje de renta que la unidad familiar destina a la adquisición de una vivienda.

Se estima que un 15% de los hogares manifiesta que experimentan mucha dificultad para llegar a final de mes. Son precisamente estos hogares los que presentan un mayor nivel de déficits en las instalaciones. Según el Consejo de la Juventud de España, una persona joven necesita casi un 60% de su salario para acceder a una vivienda en el mercado privado. (CD Granada)

Entre 1987 y 2004 el coste real para acceder a una vivienda nueva en España, desde el punto de vista de los ingresos salariales que se tienen que dedicar a la compra, se ha multiplicado por 2,5. En 1987 una vivienda media de 75 m² le suponía al trabajador el equivalente a sus ingresos brutos durante dos años y medio, es decir, 31 salarios mensuales de 764 euros; al final, en el 2004, la misma vivienda le supone dedicar a ella 6,6 años de trabajo, es decir 79 salarios mensuales de 1.641 euros.

Según ADIGSA, el 59% de la renta familiar (año 2007) se dedica a la adquisición de vivienda. Es el porcentaje teórico de la renta familiar que debería emplearse para sufragar el importe del primer año de una hipoteca para una vivienda de obra nueva, en condiciones estándar de tipo de interés, relación préstamo/valor y plazo de amortización. La renta familiar se estima suponiendo que equivale a una vez y media el salario medio en Catalunya. El precio de la vivienda es el resultado de aplicar el precio medio publicado por la Secretaria d'Habitatge a una vivienda de 90 metros cuadrados construidos.

Otra información indicativa de la situación de la vivienda en España.

Se estima que existen en torno a 3.000.000 viviendas vacías en España. El gasto social del Estado español destinado a las familias en materia de vivienda y exclusión social, se sitúa en el 1,7%, dos puntos por debajo de la media europea. El 20% de la población de España está excluida del mercado inmobiliario, según los datos del observatorio de la vivienda del Consejo General del Notariado de 2005. Los precios de la vivienda son desorbitados con incrementos del 107% en siete años (Informe de la Caixa, 2004), en cambio los salarios en ese mismo periodo sólo lo hicieron en un 34%, además, la tasa de paro en el tramo de edad de 18 a 35 años es del 13,2% y la tasa de pobreza se sitúa en el 18,5%, la constante bajada del gasto público en protección social ha supuesto la reducción del 24% del PIB en 1993, al 20% en el 2002 (Eurostat, 2005). Desde luego, con el escenario que se acaba de describir no hay muchas posibilidades de acceder a una vivienda en estos tiempos. (CD Granada)

La vivienda social en España es casi inexistente, la vivienda sigue siendo un bien especulativo. (Provienda)

El gasto público en materia de vivienda.

Barómetro Social de España (www.barometrosocial.es)			
Año	Gasto público imputado al "acceso a la vivienda y fomento de la edificación" (miles de €)	Total gastos del Estado (miles de €)	Indicador
1994	..	..	..
1995	..	..	..
1996	675	197.333	0,34
1997	679	209.174	0,32
1998	684	209.498	0,33
1999	677	212.664	0,32
2000	658	218.188	0,30
2001	661	236.782	0,28
2002	657	238.920	0,27
2003	653	258.843	0,25
2004	663	264.964	0,25
2005	878	279.927	0,31
2006	1.068	301.331	0,35

2. Políticas públicas de vivienda

La Política Pública de vivienda en España.

Los dos rasgos principales de las políticas públicas de vivienda en España son:

- El impulso de la propiedad privada como régimen mayoritario de tenencia.
- El fomento continuo, y con frecuencia indiscriminado, de la construcción privada de viviendas, con independencia de su uso, su localización o su capacidad para satisfacer necesidades residenciales básicas.

Los dos principales instrumentos de la política de vivienda en España son:

1. **La planificación urbanística** está en gran parte transferida desde los años 80 a las comunidades autónomas y a los ayuntamientos, que se encargan de la aplicación de las normas y de la gestión del suelo a través de los Planes Generales de Ordenación Urbana, las normas subsidiarias y la delimitación del suelo urbano.

Los tributos locales asociados a la construcción, transmisión y mantenimiento de viviendas son una fuente importante de ingresos para los ayuntamientos. En estos últimos años se ha calificado mucho suelo como urbanizable, lo que ha supuesto un aumento de los ingresos de los ayuntamientos por operaciones inmobiliarias y no pocos casos de corrupción urbanística, especialmente en la costa mediterránea.

2. **Ayudas económicas**, se distinguen las prestaciones directas (a los ciudadanos usuarios y a las empresas constructoras, para que construyan viviendas más baratas que las del mercado libre) y las indirectas (desgravación fiscal en el IRPF por los pagos y/o cuotas correspondientes a los créditos hipotecarios). Las ayudas directas van asociadas a los Planes Plurianuales de Vivienda, establecidos mediante convenios entre la administración central y los gobiernos autonómicos desde que éstos se constituyeron.

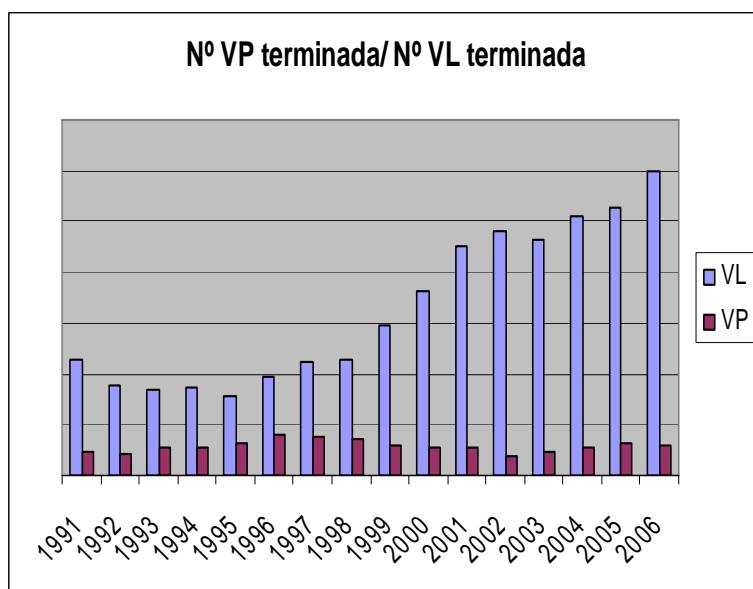
Entre 1940 y 2005 ha habido doce Planes de Vivienda.

- Hasta los años 80 el «problema de la vivienda» se planteaba, ante todo, en términos de escasez. El déficit residencial se estimaba por encima del millón y medio de unidades. En la década de los sesenta el Estado construyó muchas viviendas sociales ayudando a los constructores de vivienda. Más de la mitad de las nuevas promociones eran de carácter protegido. La calidad de estas viviendas sociales era muy pésima y para evitar que el Estado tuviera que hacer frente a los gastos de mantenimiento, optó desde el primer momento por vendérsela a los usuarios. Este es uno de los motivos por los que se fue generalizando la tenencia en propiedad de la vivienda.
- A partir de los años 80 los Planes se orientaron a mejorar la calidad, rehabilitando parte de las construcciones de mala calidad de la época precedente y a facilitar el acceso a la propiedad a los sectores con menos recursos mediante ayudas directas. A partir de ahora las ayudas no las reciben los constructores sino directamente el demandante a través de ayudas directas, préstamos sin interés, subsidios al pago de alquileres,... siempre referenciados a los ingresos o rentas obtenidos por los beneficiarios.

Plan 2002-2005. Su principal objetivo era ayudar a la construcción, compra o rehabilitación de casi 400.000 Viviendas de Protección Oficial (VPO). Casi la mitad de las actuaciones del Plan se orientaba a la construcción de nuevas viviendas, a fin de facilitar el acceso a las familias con ingresos anuales de hasta 5,5 veces el Salario Mínimo Interprofesional (SMI). Realmente, en este período sólo se construyeron poco más de 200.000 viviendas. Las ayudas indirectas tenían un peso mayor que las ayudas directas del Plan de Vivienda y se concretan en las desgravaciones que se pueden hacer en el IRPF por la adquisición de primeras viviendas. No existía ayuda fiscal estatal para los arrendatarios de viviendas de alquiler.

Las ayudas del sector público sólo han supuesto en los últimos años una parte mínima del negocio de la vivienda. Tomando el año 2004, la ayuda pública directa e indirecta se estima en unos 6.000 millones de euros. Representa el 5,4% de los 110.000 millones de euros que supuso en ese mismo año la edificación de viviendas (76% del sector de la construcción). En otros países europeos la aportación del gobierno se sitúa por encima del 20%.

En el cuadro siguiente podemos ver la relación entre la construcción de vivienda libre y vivienda con algún tipo de protección pública. Podemos observar claramente cómo la cuestión residencial se ha dejado en manos del mercado.



	Vivienda Libre	Vivienda Protección	%
1991	227.970	46.373	20,3
1992	178.501	43.327	24,3
1993	170.403	53.181	31,2
1994	174.793	55.514	31,8
1995	155.902	65.350	41,9
1996	194.871	81.580	41,9
1997	224.332	75.263	33,5
1998	226.631	72.152	31,8
1999	296.250	60.531	20,4
2000	362.940	53.244	14,7
2001	452.252	53.019	11,7
2002	480.729	38.599	8,0
2003	462.730	45.538	9,8
2004	509.293	55.985	11,0
2005	528.754	61.877	11,7
2006	597.632	60.358	10,1

El actual gobierno del Partido Socialista tuvo entre los principales objetivos de su campaña electoral hacer frente al «problema de la vivienda» y para ello creó, tras ganar las elecciones, el actual Ministerio de Vivienda. De las medidas adoptadas hasta ahora, destacan el Plan de Choque de Vivienda, aprobado a mediados de 2004, la Sociedad Pública de Alquiler, aprobada en abril de 2005, y el Plan de Vivienda 2005-2008, aprobado en julio de 2005:

- El **Plan de Choque de Vivienda** tuvo un presupuesto de 1.031 millones de euros para el año 2004 y su principal objetivo fue subvencionar 71.000 viviendas que se añadieron a las 110.000 ya previstas por el

Plan Estatal del gobierno anterior. De los alojamientos subvencionados por el Plan de Choque la mayor parte (41.000) se destinaron a ayudas al alquiler.

El Plan ofrece a los propietarios de viviendas en alquiler hasta 6.000 euros para rehabilitación y adecuación de los edificios; asimismo, se facilita financiación a las empresas que deseen comprar casas para alquilarlas –antes sólo se contemplaba esta posibilidad para las entidades sin ánimo de lucro– y se eleva el precio básico de la vivienda protegida para reducir el diferencial de rentabilidad con los pisos libres.

- La **Sociedad Pública de Alquiler** se propone intermediar en el mercado de viviendas en alquiler, aunque sin competir con el sector privado ya que sólo piensa cubrir entre el 1 y el 2% de los alquileres. Al propietario le da seguridad de cobrar puntualmente el precio acordado, aunque el piso esté desocupado, y al arrendatario le proporciona una oferta de viviendas a precios asequibles y garantizados por la administración. Se trata de un servicio que se autofinanciará al cabo de pocos años pues se cobra una mensualidad inicial en concepto de intermediación –como hacen las agencias inmobiliarias– y un 20% de los pagos mensuales en concepto de gestión (el 80% es para el propietario). Además el arrendatario deberá pagar otra mensualidad inicial en concepto de fianza tal como establece la Ley de Arrendamientos Urbanos.
- En julio de 2005 se aprobó el **Plan de Vivienda 2005-2008**, con un presupuesto de 6.822 millones de euros, el doble que el Plan anterior. El objetivo principal es proporcionar subvenciones para el acceso a la vivienda a 720.000 familias (180.000 cada año) que, por sus bajos ingresos, no pueden acudir al mercado libre. De estas viviendas, la cuarta parte (176.000) serán de alquiler social, lo que representa una novedad del Plan, y se dirigirán principalmente a personas menores de 35 años, que constituyen el 80% de los demandantes de pisos protegidos.

Si este se ejecutara fielmente, la proporción de viviendas protegidas en relación a las del mercado libre se situará por encima del 25% (en 2004 fueron menos del 10%). En cambio no se establecen medidas claras, como por ejemplo un impuesto sobre las vacías, con el fin de evitar la especulación y promover un uso más eficiente del parque existente.

Las comunidades autónomas desarrollan sus propios Planes de vivienda a partir del Plan estatal e incorporan elementos propios.

- **Plan de Vivienda de la Comunidad de Madrid, 2005-2008.** Ha reordenado las diversas figuras de viviendas protegidas y las actuaciones públicas en 13 planes específicos, agrupados en 4 categorías: venta o uso en propiedad, alquiler, rehabilitación y situaciones especiales. La modalidad del alquiler o arrendamiento es la más novedosa, con planes específicos para jóvenes y para familias numerosas. La gestión del Plan corre a cargo de una Oficina de Vivienda de la Comunidad de Madrid, basada en el concepto de ventanilla única. Así, en el Plan Joven, por ejemplo, se habilita la lista única de solicitantes, que pasa a los ayuntamientos y promotores públicos y privados para que una misma solicitud sea tenida en cuenta por todos los agentes promotores.

Por su lado, el Ayuntamiento de Madrid inauguró en diciembre de 2004 la Agencia Municipal de Alquiler de Viviendas, con el objetivo de conseguir alquilar pisos vacíos preferentemente a menores de 35 años, garantizando a los propietarios el cobro de alquileres con aval municipal.

A su vez, la Empresa Municipal de la Vivienda y el Suelo (EMVS) ha promovido entre 1992 y 2004 un total de 8.228 viviendas protegidas para venta frente a más de 173.000 solicitudes (cobertura del 5%), y otras 1.065 para alquiler frente a 63.000 solicitudes (cobertura del 1,6%). En ambos casos se exige estar empadronado en el municipio, no tener otra vivienda en propiedad en Madrid y acreditar ingresos mensuales entre 690 y 2.530 €.

El IVIMA es la entidad que promueve de forma directa viviendas protegidas (Viviendas de Promoción Pública VPP) destinadas a la población que cuenta con mayores dificultades para acceder a una vivienda. Dispone de 23.000 viviendas en régimen de arrendamiento, 22.000 plazas de garaje y 2.000 locales comerciales. De hecho, el IVIMA es el mayor promotor de vivienda pública en España, con más de 15.000 viviendas protegidas en diferentes fases de proyecto y obra. El 60% de las viviendas se adjudican por sorteo y de acuerdo a una baremación obtenida. El resto va destinada a situaciones de especial necesidad y de emergencia social, especialmente desahucios y de realojos de población marginal en asentamientos de infraviviendas.

- En Cataluña el Pla per el dret a l'habitatge 2004-2007 plantea el papel decisivo de los ayuntamientos en la actuación residencial respecto a capas de población con menores recursos o con necesidades específicas que les alejan de las condiciones del mercado inmobiliario. La empresa pública ADIGSA, dependiente del Departament de Medi Ambient i Habitatge, gestiona las viviendas públicas de la Generalitat, que desde 1985 ha movido un volumen próximo a las ochenta mil. Para prevenir la exclusión residencial de estos sectores de población, el Plan vigente se propone fomentar figuras de alojamiento asequible y crear una Red de mediación para el alquiler social por parte de entidades sin ánimo de lucro; en particular, se plantean ayudas para pagar el alquiler como primer estadio del proceso de asentamiento residencial en los municipios.

En el marco de la nueva Ley 18/2007 de derecho a la vivienda – aprobada el 19 de diciembre de 2007 - que establece el Gobierno de la Generalitat de Catalunya con competencias en el ámbito de la vivienda, en el título preliminar encontramos en el artículo 3 las siguientes definiciones:

- **Vivienda de inserción:** vivienda gestionada por administraciones públicas o por entidades sin ánimo de lucro, en régimen de alquiler u otras formas de ocupación, destinada a atender personas que requieren una atención especial.
- **Vivienda dotacional pública:** vivienda destinada a satisfacer las necesidades temporales de personas con dificultades de emancipación o que requieren acogida o asistencia residencial, como los jóvenes, la gente mayor, las mujeres víctimas de violencia de género, los inmigrantes, las personas separadas o divorciadas que hayan perdido el uso de la vivienda compartida, las personas pendientes de realojo por operaciones públicas de sustitución de vivienda o por actuaciones de ejecución del planteamiento urbanístico o los sin hogar. La superficie de estas viviendas es determinada para las necesidades que han de satisfacer. Pueden ser consideradas viviendas dotacionales públicas las destinadas a corta duración de personas con necesidad de acompañamiento para asegurar su inserción social, con tipologías y diseños que permitan el uso compartido para personas sin lazos familiares.
- **Persona sin hogar:** la persona o unidad de convivencia con falta manifiesta de vivienda digna y adecuada, ya que no dispone de un domicilio, vive en la calle o viven en un espacio no apto como vivienda, de acuerdo con lo que establece esta ley, y sufre la exclusión social efectiva a causa de barreras o de dificultades personales para vivir de una manera autónoma. También tienen la

condición de sin hogar las personas que han sido objeto de un desahucio motivado por la imposibilidad acreditada de satisfacer el alquiler.

Anterior a la Ley, pero junto con ello- octubre de 2007- se firmo el Pacto Nacional para la Vivienda, después de un amplio proceso de concertación y diálogo social, el Gobierno de Catalunya y 33 organizaciones que incluyen la representación de las administraciones locales, los grupos parlamentarios, las organizaciones sindicales, las patronales y los agentes sociales y económicos del sector de la vivienda. Con el Pacto y el refuerzo que establece la Ley se han establecido acciones, con sus medidas y procedimientos para prevenir la exclusión social residencial: mediante un sistema universal de ayudas personalizadas al pago de la vivienda, y la dotación suficiente de viviendas de inclusión, y para garantizar un alojamiento digno y adecuado a los hogares mal alojados: mediante la erradicación del fenómeno de los sin hogar, el hacinamiento en las viviendas y la infravivienda.

El pacto se establece del año 2007 al 2016, y tiene como objetivos prioritarios dentro de la prevención de la exclusión residencial:

- Evitar que ninguna persona quede excluida de una vivienda por motivos económicos, con ayudas a 60.000 hogares mediante:
 - Ayudas al alquiler para 20.000 hogares
 - Ayudas a evitar desahucios para 15.000 hogares
 - Ayudas al pago de hipotecas para 12.500 hogares
 - Construcción de 12.500 nuevas viviendas sociales
 - Garantizar la estabilidad y la seguridad de los residentes más vulnerables.
 -
- Y dentro del garantizar un alojamiento digno y adecuado a los hogares mal alojados: Garantizar una vivienda digna a los colectivos mal alojados o sin techo, con ayudas a 23.000 personas mediante:
 - Viviendas de inclusión para 15.000 personas
 - Viviendas de acogida para 8.000 personas
 - erradicar los fenómenos de infravivienda y el hacinamiento.

Niveles de la administración y competencias en materia de vivienda

ÁMBITO	MARCO NORMATIVO	COMPETENCIAS Y FACULTADES
ESTADO <i>Definidas en la Constitución Española y sentencias del Tribunal Constitucional</i>	<i>Sistema monetario: divisas, cambio y convertibilidad; bases de ordenación de crédito banca y seguros (149.1.11 CE)</i> <i>Bases de la ordenación del crédito y coordinación actividad económica (149.1.13 CE)22</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Establecer las normas básicas de actuaciones protegibles: definir las actuaciones que pueden ser objeto de protección pública, determinar las fórmulas de financiamiento, definir los posibles beneficiarios a partir del límite de ingresos, valor de módulo. - Elaborar los Planes de Vivienda que las CCAA deben desarrollar. - Determina la regulación y el financiamiento de la promoción privada de vivienda pública. - Diseña la política fiscal, a través de la cual se ha decidido beneficiar el régimen de propiedad en perjuicio de otros regímenes como el de alquiler, cooperativo, etc. - Regula las hipotecas y el acceso al crédito
	<i>Legislación mercantil, y legislación civil</i> Art.1491.6 y 8 CE	<ul style="list-style-type: none"> - Instituir el régimen de alquileres públicos y privados, y por lo tanto su duración y características. - Regular el régimen de propiedad y cuestiones relativas a la construcción

ÁMBITO	MARCO NORMATIVO	COMPETENCIAS Y FACULTADES
	<i>Igualdad de los españoles, protección del medioambiente</i> Art. 149.1.1, 18, 23 CE	- Establecer la normativa básica con respecto al suelo (Ley de Suelo) y el destino mínimo que debe dedicarse a usos sociales
	<i>Inmigración</i> Art. 149.1.2 CE	- Regula el régimen general de derechos de las personas inmigradas.
	<i>Expropiación</i> Art. 149.1.18 CE	- Regula el régimen de expropiación forzosa
COMUNIDADES AUTÓNOMAS <i>Definidas en CE</i> <i>Decretos de Traspaso</i> <i>Sentencias del TC y Estatutos de Autonomía</i>	<i>Ordenación territorio, urbanismo y vivienda</i> Art. 148.1. 3 CE	- Desarrollan las normas básicas de actuaciones protegibles y los planes de vivienda establecidos por el Estado central - Determinan la regulación y el financiamiento de la promoción pública de vivienda - Establecen la legislación en materia de vivienda y urbanismo - Tienen competencia en materias afines tales como asistencia social, juventud, promoción de la mujer, tutela de menores, etcétera.
AYUNTAMIENTOS <i>Definidas en Ley 7/1985, reguladora de las Bases del Régimen Local y Ley 57/2003, de medidas para la modernización del gobierno local.</i>	<i>Potestades y competencias de los municipios</i> Art. 7, 25 y 28 LBRL. Art. 4 MMGL.	- Ordenación, gestión, ejecución y disciplina urbanística , definición de la forma urbana, recalificación de suelo y la mejora y consolidación del suelo urbano existente. - Promoción y gestión de viviendas - Protección de la salubridad pública - Pueden realizar actividades complementarias de las propias de otras Administraciones Públicas. y, en particular, las relativas a la educación, la cultura, la promoción de la mujer, la vivienda, la sanidad y la protección del medio ambiente.

Fuente: Derecho a la vivienda y políticas habitacionales: informe de un desencuentro, informe elaborado a partir de la misión oficial en el estado español del relator especial de naciones unidas para el derecho a la vivienda adecuada Observatori DESC, enero 2008. Facilitado por Provienda

Política de vivienda pública en relación a las personas sin hogar

La única Comunidad Autónoma que contempla una actuación específica para las personas sin-hogar, dentro de la política general para la vivienda, es Catalunya, tal y como se describe en el punto anterior. Las personas sin-hogar al ser consideradas personas en situación de exclusión social, son competencia de los Servicios Sociales. Por tanto la política que se desarrolla se enmarca en ese marco competencial, y generalmente el tipo de alojamiento que se les ofrece es asistencial: albergues, pisos de inserción,...

Para acceder a las promociones públicas de vivienda que construye directamente la administración pública es imprescindible:

- Estar empadronados con una antigüedad en algunos casos de dos años.
- Disponer de ingresos

Si a esto unimos que muchas personas sin-hogar están solteras y no tienen hijos a su cargo, y a esto unimos que este tipo de políticas tienden a priorizar a las familias, es muy difícil que una persona sin-hogar pueda acceder a un piso social.

Con respecto a la **prevención del sin-hogarismo** en el sentido amplio del término, generalmente suelen ser los servicios sociales quienes detectan situaciones de riesgos, como los desahucios o impagos, e intentan

dar soluciones puntuales a los casos que se les presentan. Tiene que recurrir muchas veces a la solidaridad de instituciones como Caritas, con una red implantada a pequeña escala, ya que hay escasez de presupuesto o los trámites burocráticos hace que se retrasen en el tiempo.

Desde el ámbito de actuación de los servicios sociales se están desarrollando toda una red de servicios de apoyo a situaciones de emergencia para prevenir a través de plazas en pisos de acogida, pensiones u hoteles, para evitar que una familia o una persona ante la pérdida de su vivienda, tenga que acabar en la calle o utilizar los recursos para personas sin-hogar. Por ejemplo, el Samur Social en Madrid y en otras ciudades, es un servicio de apoyo especializado tanto para las personas sin-hogar como para situaciones de emergencia social. También es cierto que en España las redes de solidaridad de la familia y de amigos conocidos funcionan, con lo que muchas veces estas crisis se suelen resolver a través esas redes informales.

Con respecto a situaciones de infravivienda, chabolismo, etc ... suelen ser las agencias públicas de vivienda quienes abordan una política de erradicación del chabolismo más a largo plazo. En muchos casos, se han creado organismos públicos especializados con un fuerte componente de trabajo social, como el Instituto IRIS de Madrid que trabaja con población gitana marginada, que ha desarrollado programas de reubicación de personas en vivienda pública y al mismo tiempo ha diseñado programas sociales de acompañamiento y de promoción social. En Madrid el IRIS lleva muchos años trabajando conjuntamente para hacer desaparecer los núcleos chabolistas.

Una de las críticas que se les hace a este tipo de políticas es que ha menudo la preocupación por ellos surge más de la necesidad de reubicarles porque el terreno donde se ubican va a ser urbanizado o va hacerse una carretera, que por un interés real por su situación como desfavorecidos.

Otra estrategia de prevención del sin-hogarismo es el acceso a viviendas sociales para "colectivos en riesgo social como pueden ser mujeres u hombres separados que se quedan sin una casa donde vivir, mujeres maltratadas que tienen que huir de ellas y familias con ingresos bajos que no pueden acceder de otra manera a un hogar, si no se les diera este tipo de ayuda podrían terminar en una situación de calle" (CD Guadalajara)

3. Acceso a la vivienda como desencadenante/ causa del sinhogarismo

Papel de la vivienda en el sinhogarismo.

La vivienda se considera como un factor muy importante y un desencadenante de la situación de las personas sin hogar "si bien, la dimensión estructural del área de vivienda en nuestra sociedad actual la convierte en un elemento clave y determinante en el origen del sinhogarismo" (RAIS)

También juega un papel importante como elemento de integración de las personas sin-hogar porque la vivienda cubre muchas necesidades, de pertenencia, relación, intimidad, seguridad,... (CD Ciudad Real). En este sentido, la vivienda por sí misma no garantiza la inclusión social pero es una condición imprescindible: La carencia de vivienda es uno de los obstáculos más serios, para abandonar la situación de exclusión social que se encuentran las personas sin hogar. Es una necesidad de primer orden que debería estar cubierta. (CD Guadalajara). La falta de vivienda genera una situación de inseguridad, desarraigo y falta de intimidad en la persona que le conduce a procesos de gran deterioro personal y de sus relaciones sociales. El acceso a una vivienda, como espacio propio abre la posibilidad de reconstruir la confianza en uno mismo y la generación de participación social. (CD Valladolid)

En los itinerarios de inserción que se realizan en los diferentes centros de atención a personas sin-hogar el acceso a una vivienda propia y el mantenimiento en la misma, como parte final de ese proceso de plena autonomía, conjuntamente con el empleo, es un elemento clave. Por esto mismo, "de poco ó nada sirven los distintos programas realizados desde los servicios sociales, si no existe una política social de vivienda, con alquileres asequibles y protegidos". (CD Granada)

Para ilustrar la importancia de la vivienda en los procesos de exclusión Provienda nos pone estos tres ejemplos:

Ejemplo 1 de salida: familia monoparental de una mujer con 3 menores. La madre trabaja y percibe un salario suficiente para cubrir las otras necesidades básicas: alimentación, transporte... pero, al tener con estos medios económicos que satisfacer también la cara vivienda disponible (privada) o no atiende las otras necesidades o si las atiende se encuentra en la calle porque no tienen suficiente para pagarlo todo.

Ejemplo 2 de salida: hombre separado que tiene un salario medio (1500 €). Tiene la obligación de abandonar la vivienda para que la ocupen su mujer y los menores. Tiene la obligación de pasar una pensión alimenticia para sus hijos. Si cumple con estas obligaciones, se topa con la imposibilidad de pagar las caras viviendas de alquiler privado. Se encuentra en la calle o se obliga a alojarse en condiciones precarias.

Ejemplo 3 de entrada: PSH perceptora RMI (354 €/mes). Con estos ingresos está condenada a alojarse en un Centro de Alojamiento Temporal o la calle para poder atender con esos ingresos las otras necesidades básicas: alimentación, transporte... Se le adjudica una vivienda pública con un alquiler mensual adaptado a sus ingresos. Se puede (de forma bastante precaria) autosostener. Sin vivienda no es posible

Con respecto a los inmigrantes, y en concreto a los temporeros, que son mayoritariamente inmigrantes, el hecho de que durante años se haya mantenido una situación de desplazamiento constante entre territorios, la dificultad para planificar el futuro en un entorno familiar o relacional estable, la ocupación de viviendas inadecuadas y en muchos casos aisladas (falta de cumplimiento de la legislación por parte de empleadores y empresas y de administraciones públicas locales), la precarización laboral, el desarraigo, el rechazo social

...entre otros problemas, han llevado al deterioro personal de un gran número de población, especialmente del colectivo africano, norteafricano y subsahariano. (Red Acoge)

Vivienda en malas condiciones o vivienda inadecuada

En relación a las malas condiciones de la vivienda, o el hacinamiento que se está produciendo en los últimos años en muchas viviendas, y que tiene su origen en la falta de recursos económicos para buscar soluciones más óptimas, está provocando en muchas personas una pérdida importante de condiciones de vida aceptables: conflictos familiares, abusos o promiscuidad con menores, relaciones de tiranía entre los demandantes y los proveedores, problemas de convivencia vecinal etc. que abocan, en muchos casos, a la pérdida de redes de apoyo, rupturas familiares, pérdida de la salud, depresiones (Provivienda) Este tipo de situaciones puede provocar un abandono del hogar y quizás una situación de sin-hogarismo, "en especial cuando la unidad de convivencia está formada por menores" (Ayto de Madrid)

Algunas respuestas nos comentan que no suele ser habitual que las personas atendidas en un alojamiento de emergencia tenga como causa inmediata y más importante las condiciones de habitabilidad de la vivienda (aunque sí como causa a largo plazo y unido a la pérdida del empleo). Sin embargo, otros afirman que suelen acoger a personas que han tenido que abandonar su domicilio por no disponer de unas condiciones mínimas de habitabilidad. Se trata de domicilios antiguos, habitados por personas con un nivel de renta muy bajo y, por consiguiente, con escasas ó nulas posibilidades de realizar las reformas necesarias (CD Granada)

Hay personas que tienen una vivienda inadecuada o está en malas condiciones que van progresivamente abandonando ese espacio o pasando cada día menos tiempo en la misma; comparten cada vez más tiempo en espacios de tipo público (calle, centros de acogida...) Esta situación está muy relacionada con personas que no tienen redes sociales, que viven cierto desarraigo y soledad. (CD Valladolid)

Con respecto al colectivo inmigrante se han dado altos niveles de ocupación de vivienda inadecuada o precaria, especialmente en lo relacionado al hacinamiento o falta de condiciones. Esta situación que tiene una especial incidencia, en los primeros momentos de llegada y estancia, no tiene porque suponer un deterioro personal. La persona inmigrante asume que es algo temporal y provisional que podrá ser superado en una segunda fase de su proceso migratorio. El problema se plantea o aparece cuando estas situaciones se prolongan en el tiempo. Incluso, nos atreveríamos a decir, que ocupar una vivienda precaria, forma parte de la estrategia migratoria en un primer momento, teniendo por objeto lograr la mayor capacidad de ahorro para alcanzar lo antes posible los objetivos marcados en su proyecto migratorio (envío de dinero a la familia, ahorro para un negocio o la compra de una casa ...). El problema en este caso es no lograr a medio plazo dicho objetivo y mantenerse mucho tiempo en una situación de vulnerabilidad. Es a partir de aquí cuando pueden empezar a aparecer otros déficits a nivel cognitivo, emocional y/o conductual que pueden cronificar o agravar la situación de sinhogarismo. (Red Acoge)

La situación y las tensiones en el mercado de la vivienda afecta de manera crucial a las personas sin-hogar. Si es difícil que una persona sola con un único salario pueda acceder a una vivienda del mercado libre, para las personas sin hogar que carecen de redes sociales y familiares de apoyo tienen más dificultades para compartir una vivienda. La escasez de viviendas sociales y de recursos residenciales de apoyo, hace que se tenga que recurrir al mercado libre que se ha encarecido y que excluye a muchas personas para acceder a una vivienda. Por otra parte, este proceso de incremento de precios de la vivienda en España en los últimos

20 años muestra el incremento de familias que han llegado al límite de sus posibilidades de ser autónomos y funcionar con sus propios recursos.

Problemas más importantes relacionados con la vivienda:

Asequibilidad:

- Escasez de vivienda en alquiler y elevado precio de los alquileres de pisos y/o habitaciones.
- Dificultad de encontrar por sus propios medios alojamiento (dificultades de comunicación, de movilidad...)
- Rechazo social a ser admitidos como inquilinos por su aspecto físico, antecedentes personales, etc.
- Inexistencia de redes sociales para avalar el alquiler. Economía sumergida o nóminas no transparentes que no refleja la totalidad de los ingresos reales mensuales. Ingresos insuficientes o irregulares (para alquiler o compra).
- Carencia de oferta adecuada y/o asequible en el mercado inmobiliario.

Relacionados con la calidad.

- Las pésimas condiciones de habitabilidad en algunos lugares producen situaciones de desalojos que unido a la falta de una respuesta eficaz por parte de los Servicios Sociales, puede provocar una situación de calle.
- Por otra parte, el modelo de construcción mayoritario que se está realizando en estos últimos años ha encarecido el precio final de la vivienda: vivienda libre, con altas calidades: más grandes, zonas verdes, piscina, gimnasios..., y viviendas unifamiliares, áticos y duplex. (Provivienda)

Relacionados con la adecuación de la oferta.

- Inexistencia de política de vivienda dirigida a PSH
- Nuestro parque residencial dispone de escasas viviendas pequeñas para personas solas o parejas a un precio accesible para un único salario. El mercado no responde a las nuevas necesidades fruto de los cambios que se están produciendo en las estructuras familiares (separaciones, divorcios, personas solas, mayores, jóvenes...) (Provivienda)
- Los centros de las ciudades se están reformando y las viviendas en los centros de las ciudades tienen precios prohibitivos donde las personas con las que trabajamos tienen la mayoría de sus redes sociales. (RAIS)

Relacionados con la inseguridad (conductas antisociales, leyes arrendaticias).

- Las personas sin-hogar tiene dificultades para poder hacer frente al pago de una mensualidad de alquiler, a un mes de fianza y a la comisión de la agencia inmobiliaria para poder iniciar una vida autónoma. (CD Granada)
- Uno de los fenómenos más gravosos que se está produciendo es el del submercado de habitaciones alquiladas o subarriendo, que no está controlado por la Administración pública y sólo regulado por el Código Civil, no por la Ley de Arrendamientos Urbanos (actualmente se está desarrollando normas que lo regulen en Cataluña, pero no en el resto de las Comunidades Autónomas). Esto produce situaciones de inseguridad e inestabilidad en el alojamiento, así como favorece las prácticas abusivas por parte de quienes subarrendan, aprovechándose de la invisibilidad del fenómeno. (Provivienda)
- Conductas ilegales o poco éticas por parte de propietarios de viviendas en alquiler; fenómeno de "cama caliente"; precios abusivos por viviendas de baja calidad; ilegalidad de contratos... (RAIS)

Incremento o reducción de la importancia de la vivienda como desencadenante de las situaciones de sinhogarismo

En las respuestas que se han dado a esta cuestión se afirma en su mayoría que por ahora no se detecta un incremento de las personas que recurren a los albergues sólo con un problema de vivienda, "pero habrá que estar en alerta a los efectos de la actual crisis económica sobre los sectores más vulnerables de la población"(CD Granada).

Por esto mismo es posible que pueda aumentar el número de personas, debido principalmente al paulatino incremento de los tipos de interés de los préstamos hipotecarios en un país principalmente de propietarios, cuyo índice de endeudamiento de la vivienda, en general, ya era elevado (Provivienda). El alto precio de las hipotecas está haciendo caer a muchas familias a la franja que está "al límite". La línea divisoria entre los de dentro y los de fuera de una situación social aceptable es muy estrecha y actualmente está muy amenazada (CD Valladolid). Especialmente vulnerable es el colectivo de inmigrantes que han supuesto alrededor el 40% de adquisición de vivienda propia en los últimos años, con un alto porcentaje de endeudamiento (Red Acoge)

Los cambios de perfiles pueden venir por el incremento de las personas que tengan que abandonar la vivienda por imposibilidad para pagar una vivienda y el incremento del desempleo. En estos últimos años se ha incrementado el número de personas (generalmente hombres) con procesos de divorcio, en algunos casos tras episodios de violencia doméstica. Cada vez es más frecuente que estas salidas del domicilio habitual, motivadas, generalmente, por órdenes de alejamiento, desemboquen en situaciones de sinhogarismo.

4. Papel del alojamiento en Centros de Acogida Temporal (CAT)

Descripción de los centros de alojamiento para personas sin-hogar en España

Antes de abordar específicamente la relación entre los Centros de Acogida temporal y el acceso a la vivienda sería bueno dar una pincelada rápida de las características de los centros de acogida en España. Para ello voy a recurrir a la Encuesta sobre las Personas Sin Hogar-Centros 2006 (EPSH-06) cuyos datos ha publicado el Instituto Nacional de Estadística (INE) en el año 2007. Hasta el momento presente el INE ha realizado dos encuestas sobre centros para personas sin-hogar; en el año 2003 y 2006. La encuesta se ha realizado a través del directorio nacional de centros, elaborado por Cáritas unos años antes (Cabrera 2000), a los que se añadieron los datos facilitados por las Consejerías competentes en materia de servicios sociales en las dos encuestas. Se ha realizado a un total de 703 centros incluidos en este directorio

La encuesta cifra un total de 455 centros de alojamiento en todo el territorio nacional. **La capacidad media de la red de alojamiento en 2006 se elevó a 13.033 plazas diarias con un crecimiento del 15,2%** respecto a 2002. De las plazas diarias ofrecidas, 2.112 lo son en pisos de acogida, 388 en pensiones y 10.533 en alojamientos colectivos (albergues y residencias).

La oferta pública fue de 5.040 plazas medias diarias y la privada de 7.993.

Número medio de plazas por titularidad y tipo de alojamiento 2006				
Tipo de alojamiento	Nº de Plazas			Nº de Centros
	Públicos	Privados	Total	
Albergues	4.260	6.273	10.533	305
Pisos	528	1.584	2.112	
Pensiones	252	136	388	
Total	5.040	7.993	13.033	

Fuente: Instituto Nacional de Estadística

Las plazas de alojamiento siguen concentradas en el modelo de alojamiento de emergencia, mientras que otros tipos de recursos de alojamiento siguen siendo minoritarios, a pesar del incremento del número de plazas en pisos en estos tres años.

Tipo de alojamiento	2003		2006	
	Nº de Plazas	Centros	Nº de Plazas	Centros
Albergues	10.073	304	10.533	305
Pisos	1.580		2.112	
Pensiones	486		388	
Total	12.139		13.033	

Fuente: Instituto Nacional de Estadística

El número medio diario de plazas ocupadas es de 10.829 lo que supone una ocupación media del 83,1% (frente al 80,3% de 2002). La ocupación media es muy similar en los centros públicos (82,5%) y en los privados (83,4%).

Algunas de las características de los centros:

- La mayor parte de los centros, el 75% (73% en el año 2003) se encuentra concentrada en ciudades de más de 50.000 habitantes y muy especialmente en las de más de 100.000 habitantes que concentran por sí solas, el 62% (el 41% en el año 2003)
- En su gran mayoría se trata de una red privada, puesto que la Administración Pública es titular del 39%. Sin embargo, ha aumentado el porcentaje de centros de titularidad pública con respecto al año 2003 que era del 27,2%.
- De ellos, el 87,5% abre todo el año. La mayoría de los centros están abiertos todos los días de la semana. Sólo el 6,1% permanece cerrado en sábado y el 7,7% en domingo. El 76,0% de los centros tiene un horario de servicio de 12 o más horas diarias y el 54,5% no cierra en todo el día. Según el INE "se trata, por tanto, de **una red con un perfil más integrador que asistencialista**, ya que posibilita a las personas disponer de un espacio de referencia fuera de las horas de vigilia" (INE 2007). Sin embargo, aunque se ha mejorado con respecto a la encuesta del año 2003, sigue siendo escaso el número de profesionales bien cualificados, en relación con otros sectores de atención social.
- Atendiendo sólo a los albergues o centros de atención temporal, de los 305 centros, 264 dan una cobertura de larga estancia que combinan con situaciones de emergencia y de corta estancia. Los centros privados son los que proporcionalmente dan una cobertura más amplia en el tiempo.

	Pública		Privada		Total	
	Centros	%	Centros	%	Centros	%
Emergencia	48	38,7	76	61,3	124	100,0
Corta Estancia	32	28,3	81	71,7	113	100,0
Larga Estancia	59	22,3	205	77,7	264	100,0
Total	80	26,2	225	73,8	305	100,0

Fuente: Instituto Nacional de Estadística

- Hay que reconocer que en relación al año 2003, ha aumentado el número de centros que ofrecen una estancia larga estancia. En el año 2003 de 304 centros de alojamiento, 186 ofrecían larga estancia frente a los 264 de la encuesta del año 2006.
- Finalmente, en relación al número de plazas podemos observar que la mayor parte de ellos tienen una capacidad mediana. Sólo hay 20 centros que tienen más de 200 plazas.

	Total	
	Centros	%
De 0 a 10 Plazas	73	23,9
De 11 a 50 Plazas	185	60,7
De 51 a 100 Plazas	27	8,9
Más de 100 Plazas	20	6,6
Total	305	100,0

Fuente: Instituto Nacional de Estadística

Evolución histórica reciente de los centros de alojamiento para personas sin-hogar.

Hasta hace poco tiempo, el colectivo que tradicionalmente era atendido en los recursos de alojamiento para personas sin-hogar eran fundamentalmente los mendigos y "transeúntes". El origen y la utilización generalizada de este concepto en los medios profesionales de servicios sociales para designar a este colectivo "sin techo" en estado grave de marginación es en la década de los 70 cuando se empieza utilizar gracias al primer estudio empírico que se realizó sobre el fenómeno de los sin-techo, publicado por Cáritas en 1974 con el título "Los Transeúntes. Desarraigo y Marginación".

Con esta nueva terminología se pretendía abordar socialmente este fenómeno sin la carga negativa y estigmatizante que suponían los términos vigentes hasta el momento: vagabundo, mendigo, indigente. Además el fenómeno de los sin-hogar en esa década como consecuencia de la crisis mundial del 73 y la emigración generalizada del campo a la ciudad, con el consiguiente aumento de personas sin recursos por las calles en las medianas y grandes ciudades, difícilmente se podía analizar recurriendo a conceptos clásicos. Con la palabra transeúnte se destacaba, pues, una de las características más comunes en este fenómeno: son personas que se encuentran siempre en constante movimiento por la geografía española como consecuencia del paro crónico, recurriendo más pronto o más tarde ante la falta de una fuente de recursos estable, a la limosna y a la caridad de instituciones benéficas y personas para poder subsistir.

Tan importante fue la aceptación del término que hoy día todavía se sigue utilizando técnicamente para designar al colectivo de personas "sin-techo" en estado grave de marginación social. En muchas ciudades de tamaño pequeño o mediano, los centros de alojamiento temporal o albergues, se siguen llamando de transeúntes, ya que la mayor parte de la población atendida suele ser población en busca de un trabajo temporal o está de paso. Hasta hace unos 10 años esta población flotante solía ser de origen nacional y eran por regla general, hombres solteros, 40 años de edad media y que vivía de trabajos temporeros, generalmente en el campo. Desde entonces esta población "transeúnte" española ha sido progresivamente sustituida por población inmigrante en busca de trabajo.

A finales de los años 80 y en la década de los 90 se hizo una crítica a este tipo de servicios basados sólo en prestaciones básicas de alojamiento y alimentación a corto plazo. Esta renovación metodológica vino de la mano especialmente de Caritas Española, ya que la mayor parte de los recursos dependían de ella. La crítica fundamental es que este tipo de servicios fomentaban sin querer muchas veces el "transeuntismo" al ofrecer una prestación corta en el tiempo. Quizás ese apoyo podría servir a personas que realmente buscaban un trabajo; pero para muchas personas que necesitaban un apoyo más a largo plazo y con prestaciones técnicas especializadas, se convertían en recursos trampa que cronificaban a las personas.

De esta manera surgieron proyectos y recursos basados en la Reinserción Social, se mejoraron los servicios que prestaban los centros temporales de acogida, dotándolos de prestaciones profesionales de acompañamiento social, y se empezaron a crear otro tipo de recursos asistenciales de alojamiento: pisos, centros de baja exigencia,...

La población atendida en los centros de acogida temporal en estos 10 últimos años ha sufrido un cambio radical que ha hecho que la figura del "transeúnte" tal y como se entendía entonces prácticamente haya desaparecido. Los cambios fundamentales han sido los siguientes:

- Actualmente la mitad de las plazas de alojamiento de emergencia existentes para albergar a personas excluidas sin hogar en nuestro país, están siendo ocupadas por extranjeros. En la mayoría de los casos, se trata de la utilización de la última red de protección social y única para ellos, para hacer frente a los

primeros momentos de su estancia entre nosotros, o para cubrir los periodos de paro entre temporadas. Para muchos de ellos su situación de indigencia viene provocada por la carencia de permiso de trabajo y/o residencia, con lo que una vez que regularizan su situación abandonan la red de asistencia. No obstante, desde hace unos años son ya habituales los casos de quienes terminan por quedar enganchados, atrapados en esta forma de vida dependiente y subordinada.

- El cambio de perfil que se ha hecho menos uniforme y ha ganado en heterogeneidad (más jóvenes, más mujeres, más grupos familiares), junto a la multiplicación del tipo de problemáticas que se dan cita en el origen del problema (además de los problemas tradicionales con el alcohol, las drogas o la salud mental, se unen ahora las consecuencias de la violencia doméstica, los menores en la calle, las rupturas y desahucios, el paro de larga duración, etc.),

Todo esto ha producido una cierta inadecuación entre la demanda en permanente evolución y la oferta de atención que tradicionalmente estaba estructurada y orientada mayoritariamente a atender a varones solitarios de cierta edad habitualmente alcohólicos y desarraigados. Por poner un dato en este sentido, más del 70% de las personas atendidas en el Centro de Acogida de San Martín de Porres durante el año 2007 que no son inmigrantes, están empadronados en Madrid y la mayor parte de ellos, acaban de perder su alojamiento recientemente.

Las competencias en materia de Servicios Sociales están transferidas a las Comunidades Autónomas que establecen sus propias normas y actuaciones en coordinación con los ayuntamientos que ponen en marcha distintos servicios sociales para la población de su competencia.

El estado a través del Plan Concertado, en coordinación con las Comunidades Autónomas y los ayuntamientos, ha puesto en marcha un ambicioso proyecto de implantación de los Servicios Sociales de Atención primaria y de dispositivos de alojamiento Alternativo, procurando la homogeneidad de servicios y prestaciones en todo el territorio nacional. Si bien en materia de los Servicios de atención primaria ha conseguido resultados aceptables, en materia de alojamiento es claramente insuficiente, financiando un total de 14 centros de acogida y de 13 albergues en todo el territorio nacional, según los datos de 2005.

Sin embargo, querría resaltar la distinción que hace este plan entre Albergue y Centros de Acogida.

- **Centros de Acogida:** Centros residenciales destinados a acoger, como medida de urgencia y transitoria a individuos, familias o grupos en dificultad social. Desarrollan funciones de orientación y valoración, prestando los medios necesarios para normalizar la convivencia social.
- **Albergues:** Centros destinados a personas sin hogar o a transeúntes en situación de necesidad para prestarles alimentación y alojamiento durante un periodo de tiempo determinado, con servicios de información y asesoramiento con el objetivo a su inserción social.

Aunque es verdad que muchos centros han ido progresivamente modificando sus estructuras e incluso su denominación, pasando de ser albergues a centros de acogida, esta distinción, que es habitual en muchas Comunidades Autónomas, tiene importantes consecuencias:

- Los centros destinados para las personas sin-hogar son los llamados albergues, con un nivel de prestaciones inferior a un centro de acogida y una inversión por plaza menor. Por tanto, de menor calidad.
- Esta relación entre albergues y personas sin-hogar, ha tenido como efecto que la red de atención a las personas sin-hogar esté desconectada de los Servicios Sociales.

Por tanto, hay que romper el aislamiento en el que mueve la red de atención a personas sin-hogar

- conectándola firmemente con la red general de servicios sociales, como dispositivos de segundo nivel perfectamente integrados dentro de la red general,
- y estableciendo cauces estables de trabajo y colaboración con otras áreas en especial los servicios de vivienda, creando vínculos de colaboración, con protocolos de actuación conjunta y con posibilidades de utilización de recursos existentes en uno u otro ámbito. Esto es especialmente urgente.

Para esto es importante que la Administración Pública (en especial las Comunidades Autónomas) impulse planes de integración de actuaciones en materia de sinhogarismo, desde la prevención hasta la creación de recursos que "abrieran paso a un nuevo planteamiento de trabajo más racional, moderno, coherente y ambicioso para lo que ha venido siendo la última red de salvaguarda frente la miseria extrema y, por ende, de la dignidad personal y colectiva" (Cabrera, 2005).

Papel de los CAT en el proceso de transición al alojamiento.

En general, las entidades que han respondido a esta cuestión consideran en general que estos centros cumple el papel de espacio intermedio entre la calle y el acceso a un alojamiento autónomo. En estos últimos años, la calidad de los servicios para personas sin-hogar ha ido mejorando notablemente, tanto en instalaciones como en prestaciones técnicas, salvo algunas excepciones. En el cuadro que viene a continuación, aunque no tenemos segregado el valor que corresponde a los centros de alojamiento temporal, podemos observar que prestaciones como Orientación, Información y Acogida se han generalizado en todos los centros estudiados en la encuesta del INE, mejorando con respecto al año 2003.

	2003		2006	
	Total		Total	
	Centros	%	Centros	%
Información y acogida	442	79,6	482	80,6
Orientación	406	73,2	437	73,1
Alojamiento	410	73,9	455	76,1
Restauración	387	69,7	482	80,6
Educación primaria	22	4,0	19	3,2
Formación profesional	14	2,5	17	2,8
Taller ocupacional	125	22,5	125	20,9
Taller de inserción	85	15,3	85	14,2
Educación de adultos	62	11,2	73	12,2
Actividades artísticas	132	23,8	162	27,1
Cuidados médicos	114	20,5	108	18,1
Atención psicológica	182	32,8	197	32,9
Asistencia jurídica	125	22,5	142	23,7
Regularización de papeles	129	23,2	156	26,1
Ropero	243	43,8	275	46,0
Guardería	41	7,4	21	3,5
Otras	130	23,4	191	31,9
Total	555	100,0	598	100,0

Fuente: Instituto Nacional de Estadística

En este sentido, la mejora de estas prestaciones está ayudando a que las personas sin-hogar atendidas puedan recibir apoyo personal para lograr mayor grado de autonomía e independencia: "...con los usuarios se trabaja la inserción laboral, se les ayuda a conseguir habilidades sociales y se les dota de herramientas para que sepan enfrentarse a los obstáculos de la vida cotidiana..." (Provivienda). "... les da cobertura a la persona durante un tiempo determinado y les ayuda, en caso de que lo necesiten, a recuperar habilidades sociales, superar dependencias, etc." (CD Ciudad Real)

Se suele ofrecer ayuda para conseguir un alojamiento externo. Además en muchos casos el acceso de muchas personas a prestaciones sociales como las rentas mínimas ayuda a que se pueda plantear una progresiva salida del centro de alojamiento temporal. Las dificultades en muchos casos no viene tanto del trabajo que se pueda realizar en los centros de acogida sino en la accesibilidad de la vivienda, sobre todo por el precio que hace que en muchos casos sea muy difícil encontrar una casa.

Para la mayor parte de los encuestados piensan que sí puede ser un peldaño necesario en el proceso de autonomía de la persona. Cuando la persona sin-hogar tiene dificultades subjetivas para mantenerse en una vivienda autónoma, un centro de alojamiento temporal puede ayudar en el proceso de inserción social, si tiene programas educativos de apoyo: "En muchos casos así es, puesto que muchas de estas personas han perdido hábitos y habilidades que deben recuperar y que les ayudarán a mantener una vivienda posteriormente." (CD Valladolid).

Muchos de los centros de alojamiento temporal para personas sin-hogar que se han creado en muchas ciudades de pequeño y mediano tamaño, la mayoría gestionados por Caritas, suelen tener un marcado carácter educativo para alcanzar mayores cuotas de autonomía. Sirva como ejemplo, la siguiente descripción:

.. los objetivos que se intentan lograr el Centro de Atención Integral con las personas que residen en dicho centro, se intenta:

- Conseguir autonomía en las actividades de la vida diaria y solventar dificultades sociales.
- Mejora de la autoestima, autoconcepto, relaciones sociales por medio de las experiencias que proporciona la convivencia en grupo. (CD Guadalajara)

Sin embargo, en ciudades más grandes con centros también de mayor capacidad, a veces es difícil compaginar la fuerte demanda de alojamiento de emergencia a todos los niveles, y desarrollar procesos educativos a largo plazo. En estos casos, o bien éstos proyectos se complementan con proyectos externos que favorecen su inserción social o bien se han ido desarrollando proyectos de segundo nivel, más pequeños y donde se puede trabajar mejor la inserción social de la persona. Sin embargo, estos proyectos que son más caros, son claramente insuficientes.

De todas maneras, esta función de paso intermedio a un alojamiento independiente tiene estas limitaciones:

- "Cuando la persona se encuentra sin-hogar a causa de una crisis coyuntural, el papel del centro de alojamiento temporal como paso intermedio para una mayor autonomía es menor" (CD Granada).
- Hay que diversificar la oferta residencial con otro tipo de centros con características diferentes: "Hay que crear alternativas de alojamiento con diferentes niveles, dependiendo de las necesidades, que sean flexibles. Es clave individualizar la intervención" (Provivienda). "...son necesarios porque no existen otro tipo de recursos..." (CD Zaragoza). "...los recursos residenciales según tamaño tienen más o menos efectividad para los objetivos diseñados." (RAIS). Estos centros podrán cumplir sus objetivos si desarrollan

una adecuada metodología de intervención social, caracterizada sobre todo por una intervención individualizada y adaptada a las necesidades de la persona y a sus aspiraciones.

- "En ocasiones sería adecuado contar con recursos de alojamiento para perfiles más avanzados que permitieran que determinadas personas pudieran pasar directamente a dichos recursos" (RAIS)
- Por otra parte es importante que estos centros desarrollen procesos de trabajo comunitario en el entorno, "...que beneficien a las propias personas sin hogar y a la generación de un tejido social corresponsable en la lucha contra la exclusión social". (RAIS)

Cuando en los centros de alojamiento temporal se están desarrollando programas educativos para las personas sin-hogar, éstos se deberían caracterizar por los siguientes objetivos:

- Identificar las causas que le han conducido a la situación de sin hogar, ayudarle a resolver dificultades de tipo económico, sanitario, administrativo y posteriormente prestarle el acompañamiento y apoyo suficiente para su autonomía residencial (CD Valladolid)
- Ofrecer programas de larga estancia (ó indefinida), donde se trabaje a nivel individual, respetando los procesos de recuperación de cada persona (CD Granada)
- Trabajar la reconstrucción psicosocial. (CD Granada)
- Trabajar la autonomía personal (habilidades para la vida doméstica, convivencia, etc.). (CD Granada). Proporcionar y estimular la adquisición de hábitos sociales de convivencia, de horarios, de orden, y aprendizajes básicos para la vida cotidiana (CD Guadalajara). La promoción de la autonomía y el empoderamiento de las personas permite recuperar habilidades para la vida compartida con otras personas y para comenzar un proceso genuino de mejora. (RAIS)
- Para algunas personas sin-hogar con un largo recorrido de calle hay que desarrollar Centros de Baja Exigencia como primer paso antes de acceder a un recurso residencial temporal.
- Desarrollar acciones de participación de personas sin hogar en los distintos ámbitos de la vida diaria que desarrollan en torno al centro (RAIS)
- Más acciones para favorecer la inclusión comunitaria, desde la participación de los distintos agentes sociales, así como articulando medidas de participación social por parte de las personas sin hogar (RAIS).

En el caso específico de los inmigrantes es importante establecer un diagnóstico de la situación de vulnerabilidad de las personas con las que se pretende trabajar. En este sentido, podemos distinguir entre:

- personas inmigrantes recién llegadas, con un alto grado de vulnerabilidad social, pero con: un proyecto migratorio por desarrollar, fuertes vínculos afectivos (aunque sea en la distancia), suficientes recursos personales, etc... El objetivo se tratará de facilitar información y acceso a los servicios, ubicar en el entorno, generar vínculos y relaciones. (Red ACOGE). Los Centros de Acogida Temporal desempeñan una importante función preventiva del sinhogarismo,
 - Cubren la necesidad urgente e inmediata de alojamiento y manutención en personas que no cuentan con redes de apoyo en ingresos estables en su proyecto migratorio.
 - facilitan un punto de apoyo para iniciar los trámites de acceso al empleo, formación para el empleo, empadronamiento, cobertura sanitaria e información sobre los recursos sociales disponibles. (Ayto de Madrid)
- que aquellas personas que tras un proceso migratorio precario y difícil, han entrado en una situación de exclusión. Nos referimos a aquellas personas, que aún cuando han podido conseguir un nivel medio de calidad de vida, se rompen a nivel psicológico, apareciendo otra serie de agravantes, como por ejemplo: quiebra de los vínculos afectivos (país de origen y destino), quiebra del proyecto de vida, desarraigo cultural, pérdida de autoestima personal, consumo de drogas, ... En este caso se trata de una

intervención previa multidisciplinar dirigida a recuperar los déficits personales/familiares, para después trabajar la inserción en el entorno (empleo, vivienda, participación...). (Red ACOGE)

Obstáculos para pasar a un alojamiento más autónomo

■ Desde el punto de vista de la sociedad

- Falta de sensibilización social.
- La sociedad, no genera huecos de inclusión. SOLEDAD
- Falta de políticas de vivienda dirigida al colectivo de Personas sin-hogar
- Escasez de empleo protegido y empresas de inserción social. (CD Granada)

■ Desde el punto de vista de la persona sin hogar ,

- insuficiencia de recursos económicos e inseguridad de los mismos.
- "hay una fuerte incidencia de los déficits de las personas de cara a abordar una integración laboral, especialmente en las personas más desarraigadas y sin vivienda: modo de vida inestable, problemas de salud (deterioro físico), ausencia de aptitudes, resignación, etc., .. ausencia de redes sociales... falta de experiencia laboral"(CD Guadalajara).
- "la falta de organización económica para mantenerse en la vivienda; conductas incompatibles con el mantenimiento de un piso y relaciones inadecuadas con el vecindario; hábitos de transeúntismo muy arraigados, problemas de salud mental, adicciones, enfermedades...; trayectoria de dependencia de los recursos sociales." (CD Valladolid)

■ Desde el punto de vista de los centros de atención:

- a veces no se cumplen adecuadamente los objetivos por los que debe funcionar el centro de atención temporal: "...que no se desarrolla una intervención individualizada, adaptada al diagnóstico y a la participación de las personas con las que se pretende trabajar" (Red ACOGE).
- No existe suficiente oferta de alojamiento de emergencia de calidad por lo que debido a la presión que sufren estos servicios, no pueden desarrollar adecuadamente sus objetivos. Insuficiencia de recursos.
- "A menudo no se asegura que una persona que sale de un CAT no vaya a dormir en la calle. No siempre se asegura un recurso de salida para la persona". (Arrels)
- Falta de Políticas de apoyo a la inserción laboral de colectivos con dificultades y de un desarrollo de la responsabilidad social corporativa de las empresas. (Provivienda)
- Falta de dispositivos intermedios entre los CAT y el alojamiento autónomo. (Provivienda)
- El paternalismo que a veces es imperante en determinados CAT, lo que no prepara a la persona su transición a un recurso más autónomo (RAIS)

Los centros de acogida temporal o albergues, ¿una solución permanente?

En relación a la cuestión relativa a si este tipo de servicios puede ser una solución permanente para algunas personas sin-hogar las opiniones son diferentes. En general, predomina la idea de que el objetivo debe ser alcanzar el mayor grado de autonomía y que las soluciones residenciales para personas sin-hogar deben ser transitorias, si bien para muchas personas el tiempo de transición puede alargarse, especialmente para aquellas personas con un cierto grado de cronicidad. Otros piensan que "el hecho de pensar en un CAT como en una solución permanente promueve la "existencia de casos crónicos" (RAIS)

La realidad es que hay personas sin-hogar que por diferentes causas, no son capaces de vivir en una vivienda propia de manera aislada y necesitan una solución residencial más o menos tutelada en convivencia con otras personas. Lo que sí es cierto es que este tipo de centros deben organizarse con criterios de calidad y adaptados a este tipo de personas. En todo caso, los centros de acogida temporal no deberían ser finalistas. "Hay algunas personas que después de estar en los CAT pasan a residencias de mayores, pisos tutelados, etc, porque, por sus capacidades, no van a poder asumir una vida en autonomía". (CD Ciudad Real). Sin embargo, la falta de recursos diferenciados para personas sin-hogar, hace que los Centros de acogida temporal tengan que dar respuesta residencial a todo tipo de situaciones y hace que algunas personas se cronifiquen: "identificamos tres causas que llevan a que las personas sin hogar permanezcan de un modo permanente en los centros: la inseguridad y la insuficiencia de recursos económicos que obstaculiza el paso a una vivienda independiente; las relaciones sociales muy limitadas e inexistentes en muchos casos fuera de ámbito y la seguridad que ofrecen los centros; y la necesidad de un acompañamiento o tutoría que les permita mantenerse en unos niveles "aceptables" de equilibrio personal para desenvolverse socialmente." (CD Valladolid)

Caritas de Granada en relación a este tema comenta el hecho de que algunas personas sin-hogar que han pasado de un centro de atención a personas sin-hogar y pasan a una residencia de mayores, al poco tiempo abandonan la misma y vuelven al centro de acogida o a la calle en el peor de los casos. Es cierto, que muchas veces estos centros para la población en general están poco adaptados a las características de algunas personas sin-hogar. Habría que hacer un esfuerzo a que estos servicios públicos se adapten también a las necesidades de las personas sin-hogar, y aborden de manera adecuada la problemática que tienen asociada.

El enfoque de "la vivienda primero"

El derecho a la vivienda desde el primer momento tiene que ser un derecho incuestionable, "...porque la vivienda proporciona seguridad a las personas y desde ahí se pueden empezar a trabajar otras carencias y dotarles de habilidades y herramientas para poder acceder a una vivienda independiente. (Provivienda). La realidad es que las políticas de vivienda no tienen en cuenta a las personas sin-hogar y no hay voluntad política para poner en marcha experiencias en este sentido. "La vivienda como derecho y la vivienda como prestación de un sistema público de protección social no ha sido un elemento presente en nuestro desarrollo de un sistema de protección social" (RAIS)

Algunas respuestas insisten en que poner en marcha iniciativas de vivienda primero supone poner en marcha diferentes tipos de vivienda adaptadas a las tipologías y al momento vital de la persona (autónomo, semisupervisado, supervisado), contando con el apoyo de un equipo profesional.

Para personas con poco tiempo de sinhogarismo, con habilidades sociales, sin graves problemas personales (adicciones y problemas mentales) y un cierto grado de motivación puede ser una buena solución.

Otros insisten para algunas personas con mayores dificultades para la vida autónoma, el acceso a una vivienda primero, puede ser un motivo de fracaso para esa persona. Se debe garantizar un adecuado proceso de reinserción social y una suficiente integración en el mercado laboral o autosuficiencia de recursos por prestaciones sociales.

5. Vivienda en propiedad

España es el país de Europa donde la proporción de viviendas en propiedad es más alta. El 86% de las viviendas son en propiedad. Somos una "sociedad de propietarios". No siempre ha sido así. En 1950 el porcentaje era del 46%, en 1981 era del 73% y en 2001 ascendía al 82%. Este progresivo incremento obedece a razones históricas, y especialmente, a la política pública que ha estado claramente orientada hacia esta modalidad. España, como otros países mediterráneos, asignan un papel clave a la familia y al hogar en la provisión de bienestar que unido a otros factores "culturales" ha hecho que se haya desarrollado un modelo de bienestar social denominado "familista" y que la cultura de la propiedad esté fuertemente enraizado.

Este modelo se fue desarrollando y afianzando durante la época franquista:

- muchas casas para las clases más desfavorecidas se hicieron en autoconstrucción que pasaban automáticamente a propiedad de sus moradores. Eran construcciones muy precarias y muchas infraviviendas.
- se incentivó la construcción de las viviendas que favorecían a la población con más ingresos y a la incipiente clase media. No había una política social de vivienda que hubiera favorecido la creación de un parque público de vivienda social.
- Los alquileres se congelaron y se favoreció al inquilino. Esta modalidad se hizo poco atractiva para el constructor y el inversor.

A partir del año 1975, la política de vivienda dio un giro radical y se centró en las características de los demandantes, frente a la época anterior que favorecía la construcción. Pero el modelo de acceso a la propiedad siguió afianzándose sobre todo por las ayudas fiscales que favorecía la adquisición de viviendas. Por otra parte, el crecimiento que hubo en estos años, especialmente desde nuestro ingreso en la UE, ha tenido como efecto que los constructores tuvieran poco interés por las viviendas protegidas, al ofrecer el mercado libre oportunidades de negocio más rentables.

En los años 80 las operaciones de remodelación de barrios en las grandes ciudades como Madrid, sustitución de infraviviendas en casa bajas por nueva vivienda, afianzaron el modelo de acceso a la propiedad. En parte porque era ya muy difícil romper con un modelo que había calado profundamente en la población. Por otra parte, según los protagonistas de la época, el acceso a la propiedad permitía a las familias hacerse con un patrimonio que en caso de necesidad podría servir para afrontar gastos extraordinarios, como las bodas de los hijos, e incluso servir de aval bancario para afrontar inversiones o para que los hijos pudieran comprar una vivienda.

Relación entre el embargo de la vivienda por impagos de la hipoteca y sinhogarismo.

La constante subida del euríbor desde mediados del año 2005, está afectando a muchos españoles que tienen contratadas hipotecas: "...la hipoteca contratada a 40 años les sale un 51% más cara que hace tres años" (El País, 31 de mayo de 2008). La morosidad del crédito concedido por las entidades financieras para la adquisición y rehabilitación de vivienda ha pasado del 0,40% del primer trimestre de 2006 hasta el 0,73% a finales del 2007. A pesar de este incremento, el Banco de España ve este aumento de la morosidad con "preocupación moderada", porque viene de "unos niveles excepcionalmente bajos de morosidad", se mantienen bajos en relación con los del resto de países de la OCDE y son muy inferiores a los registrados en España durante la década de los noventa.

De momento, es pronto para medir los efectos globales que puede tener este aumento de la morosidad. Una de las dificultades que existe para observar este fenómeno es la falta de estadísticas y datos que relacionen el número de personas que han perdido su vivienda por impago y cuantas han pasado a una situación de sin-hogarismo o se ha resuelto de otra manera. Tampoco disponemos de datos de los servicios sociales o de vivienda pública que nos dé información de cuanta población está siendo atendida, su incremento y cómo se están abordando este tipo de situaciones.

Algunas de las personas que han respondido al cuestionario y que trabajan en servicios con personas sin-hogar nos comentan que no han observado un incremento del número de personas sin hogar como consecuencia del incremento de los costes de la vivienda en propiedad y de los tipos de interés hipotecarios. (CD Valladolid). Por el contrario, la asociación Provivienda que tiene un programa muy amplio de acceso a vivienda para varios colectivos, comentan que ya han "empezado a detectar un aumento de las personas que acuden a nuestros servicios que tienen impagos en sus hipotecas e iniciados embargos". En todo caso, hay muchas respuestas que prevén un incremento en el futuro.

El acceso a la propiedad como una solución sostenible para las personas sin-hogar

Si nos referimos a las personas sin-hogar que suelen ser atendidos en los centros de acogida destinados para ellos como albergues, pisos de inserción,... esta es una cuestión que no está planteada ni existe ningún tipo de actuación encaminada a que las personas sin-hogar accedan a la propiedad de la vivienda como medio para superar su situación de exclusión. "La vivienda en propiedad no es una solución para las personas sin hogar" (CD Zaragoza). El alto coste de acceder a una vivienda libre lo hace prohibitivo para una persona sin-hogar que se caracteriza por carecer de recursos económicos. Todas las actuaciones para acceder a una vivienda propia para personas sin-hogar que desarrollan las diferentes entidades están basadas en el alquiler de la vivienda o de habitaciones.

Si nos fijamos en los programas de realojo de población marginal que vive en chabolas, el 90% de las cuáles son personas de etnia gitana, como es el caso del Instituto de Realojo e Integración Social (IRIS) de la Comunidad de Madrid, jamás vende las viviendas a los beneficiarios; siempre se las entrega en régimen de alquiler, norma que suelen seguir este tipo de programas a nivel autonómico. Este programa que lleva muchos años funcionando y que es el encargado de erradicar el chabolismo en Madrid con un programa de realojo y de acompañamiento social, con bastante éxito, dispone de más de 1.500 viviendas normalizadas compradas de segunda mano en todas las zonas de la Comunidad de Madrid, incrementándose unas 100 anualmente. El precio del arrendamiento de estas viviendas suele estar en torno a los 80-100 euros, y parten de la consideración de que todas las familias pueden, y deben, pagar su alquiler como una obligación que les ayuda en su proceso de normalización. La vivienda se adjudica con un carácter indefinido, es decir para toda la vida y sólo excepcionalmente se permiten cambios. Si en algún caso se enteran de que la han vendido, por supuesto ilegalmente, inmediatamente desahucian al comprador, si bien este hecho es muy excepcional.

Con respecto a programa o proyectos que hacen posible el acceso a la vivienda en propiedad para personas con pocos recursos, Provivienda nos da el ejemplo del pueblo andaluz de Marinaleda. El Ayuntamiento promueve la autoconstrucción de vivienda de sus ciudadanos como forma de acceso a una vivienda, ajustada a sus capacidades de pago y en cesión de derecho de superficie, es decir, pasado un tiempo, la propiedad revierte al gobierno local. Es una experiencia interesante, quizá difícil de trasladar a las grandes ciudades, pero sí se puede emplear en estas tanto la cesión en derecho de superficie como involucrar desde el inicio del proyecto a los futuros ocupantes de estas viviendas fomentando la participación y la responsabilidad.

Aumento de los núcleos chabolistas, en especial en grandes áreas urbanas.

Los casos de chabolismo se suelen concentrar en las grandes ciudades. A finales de 2006 se contabilizaban en la Comunidad de Madrid un total de 1.282 infraviviendas de tipo horizontal, chabolas. El instituto IRIS está desarrollando el programa de realojo con un total de 960 familias que suponen 3.350 personas². La mayor parte de las personas que viven en chabolas tienen un seguimiento por parte del IRIS y existe el compromiso electoral por parte del actual gobierno municipal la erradicación de todos los núcleos de infraviviendas.

En general, los núcleos de **chabolismo tradicional** están desapareciendo en toda España con más o menos éxito, gracias a programas de realojo en vivienda normalizada. Además de Madrid, Avilés en el Norte de España ha desarrollado un modelo de integración de población marginal muy exitoso, basado en el acompañamiento social intenso antes y después del realojo, programas de empleo y realojo en vivienda de altura normalizada familia a familia, que ha conseguido erradicar todos los núcleos chabolistas. En Guadalajara, una ciudad a 60 kms de Madrid, también están desarrollando un plan de erradicación de chabolismo con la colaboración de Caritas de Guadalajara. En cambio, los intentos que están llevando a cabo en Galicia, región de noroeste de España, están fracasando por el fuerte rechazo vecinal, y se están planteando la creación de ciudades intermedias, que es fuertemente criticada en el sector social ya que es un modelo desechado porque no funciona. La vida en asentamientos segregados, indignos o inadecuados -focos chabolistas y prefabricados, barrios de tipología especial, etc.- sigue afectando entre un 10% y un 12% de la población gitana.

En cambio están apareciendo nuevos casos de chabolismo:

- El **chabolismo inmigrante** sobre todo el sur de España, ligado a las labores de la agricultura intensidad y estacional. Suele darse este tipo de situaciones:
 - Existe un chabolismo en el que las instalaciones están ocupadas por tres, cuatro o cinco personas que no llevan excesivo tiempo en España y cuyos ocupantes trabajan, de manera discontinua, en el campo que vive en una situación de transición hasta que, una vez que esté más asentando en el país, trabaje con más regularidad. Entonces, dejará la chabola para acceder a un alojamiento en un inmueble en el que, en la mayoría de las veces, alquilará una cama. Los grandes asentamientos de más de 200 personas, ocupados casi al 100 % por subsaharianos, y presentan con unas condiciones inmundas. Según palabras del defensor del Pueblo Andaluz, es intolerable que se haya llegado a consolidar esta situación y no se hayan adoptado medidas para impedir esta situación de gravísimo riesgo personal y sanitario, de consecuencias impredecibles.
 - Otros con carácter minoritario, aunque tienen empleos normalizados, siguen viviendo en chabolas. Pretenden ahorrar el máximo para ayudar a sus familias, que quedaron en su país de origen. Podrían vivir algo mejor, pero prefieren sacrificarse por sus familias.
- **Familias procedentes de países del Este de Europa**, singularmente de Rumanía, y de etnia gitana. Algunas de estas familias presentan un nomadismo, desaparecido hace años en España. En algunas ciudades como Madrid, se han creado campamentos adaptados a sus características, pero esta respuesta es escasa, insuficiente y viven muy marginalmente. Otras en cambio, tienden a consolidarse en los núcleos chabolistas tradicionales.

² Estos datos están tomados de EDIS, La infravivienda en la diócesis de Madrid, Madrid, noviembre 2007.

6. Papel del mercado privado de alquiler de vivienda.

El mercado privado de alquiler como proveedor de vivienda digna y asequible para personas sin-hogar

Como ya hemos dicho en capítulos anteriores, ante la falta de una política de vivienda social para las personas sin-hogar y un mercado de vivienda libre inasequible para este colectivo, prácticamente la única alternativa para acceder a una vivienda que existe en realidad es el mercado de alquiler privado. Sin embargo, el creciente aumento de los precios de los alquileres está haciendo que la única salida sea compartir piso con varias personas o el alquiler de habitaciones con derecho a los servicios comunes. La demanda de vivienda en alquiler económico ha aumentado significativamente por parte de colectivos como los jóvenes y las personas inmigrantes. Al no haber aumentado significativamente el parque de viviendas en alquiler, el coste se ha disparado.

Según datos de 2006, el importe mensual medio pagado por alquiler de una vivienda en España fue de 5,36 euros/m². Los precios más elevados de alquiler lo tiene Madrid (8,11 euros/m²), Navarra (6,82 euros / m²), Guipúzcoa (6,16 euros/m²) y Barcelona, (6,05 euros /m²). Se ha producido una importante subida de precios, muy por encima de la evolución del Índice de Precios al Consumo (IPC). Aunque Ley 29/1994 de Arrendamientos Urbanos (LAU) limita los incrementos en el alquiler al IPC durante los 5 años máximo del contrato, posibilita aumentos indiscriminados en el precio del alquiler una vez finalizado. Estos incrementos, sumados a la ausencia de vivienda genuinamente social, exponen a muchos inquilinos al desalojo o directamente a la falta de hogar.

Para que el alquiler llegue a ser asequible para las personas sin-hogar, es necesario que la administración pública actuara subvencionando socialmente a las personas sin hogar, dando garantías a los propietarios (RAIS). Se tendría que dar una serie de actuaciones: mediación y seguimiento de la relación arrendaticia, gestión de una red de servicios que desarrollen Programas de Intermediación en el Alquiler coordinada, distribuida en el territorio en función del análisis de la demanda existente, no de decisiones políticas puntuales, y que no se haga la competencia, que los precios y condiciones de las viviendas estén reguladas por dichos servicios, que se tramiten ayudas económicas al alquiler para evitar que las personas con menores ingresos no puedan acceder a una vivienda de alquiler del mercado libre, acompañamiento social en la vivienda para aquellas personas o familias que lo necesiten. (Provivienda).

Para los inmigrantes el mercado privado de alquiler, en demasiadas ocasiones, se convierte en un factor más que contribuye a la vulnerabilidad de los recién llegados: alquileres abusivos, hacinamientos, malas condiciones de habitabilidad; son situaciones muy frecuentes en el panorama arrendaticio de la población inmigrante. (Ayto de Madrid)

Los obstáculos más comunes para convencer a los propietarios de vivienda para que las alquilen a las personas sin-hogar son:

- Los propietarios no se fían de las personas que viven en la calle, porque piensan que no les van a pagar el alquiler y que les van a destrozar la vivienda (CD Ciudad Real). Sospecha de conflictos con el inquilino (problemas con los vecinos, ruidos y mala presencia, falta de higiene), pertenencia a minorías étnicas o extranjeros, la edad, la falta de salud y las posibilidades económicas. Para superar estas dificultades hay que trabajar con las personas sin hogar aspectos como la convivencia, la presencia física, los hábitos; reforzar el nivel de ingresos o facilitar el acceso a ellos a través del trabajo (CD Valladolid)

- La apariencia física y deterioro físico en las entrevistas genera rechazo en los propietarios. Falta de conciencia relativa a la exclusión de estas personas. Haría falta sensibilizar más a la sociedad sobre estas cuestiones:
 - abordar contenidos informativos honestos basados en el respeto hacia su situación de precariedad social y de especial vulnerabilidad humana.
 - hacer un llamamiento a toda la sociedad a implicarse en la puesta en marcha de acciones de inclusión social de estas personas y a participar en las acciones que numerosas organizaciones realizan para defender sus derechos y mejorar sus condiciones de vida. En Guadalajara Caritas está consiguiendo que los propietarios se sensibilicen y algunos de ellos, tras asegurarles una renta baja fija y un seguimiento de su casa, que alquilen sus pisos a personas de un colectivo de exclusión social. (CD Guadalajara)
- Los propietarios, en general, lo que buscan es que se les garantice que la relación de alquiler va a ser lo menos costosa para ellos. Por tanto, es necesario vencer el desconocimiento que tienen de la legislación y cómo deben hacerse los contratos y documentos necesarios para el alquiler, la interpretación de la Ley de Arrendamientos Urbanos, el miedo a la falta de pago, a los conflictos con el vecindario y al mal uso de la vivienda. (Provivienda)

La **normativa de alquiler** no funciona para facilitar las presiones del mercado de la vivienda y hacerlo más asequible a las personas sin hogar, porque la Ley de Arrendamientos Urbanos actual es del año 1994 y el alquiler de vivienda no ha aumentado su porcentaje en el total del parque residencial de España, los precios de alquiler se han encarecido notablemente y han aumentado los requisitos que ponen los propietarios para alquilar (nóminas, avales personales o bancarios, contratos indefinidos....) (Provivienda).

Viviendas vacías

Con respecto a las viviendas desocupadas ha habido algún intento de gravar impositivamente las casas vacías, pero a causa de la dificultad que existe para determinar legalmente qué es una vivienda vacía y a presiones políticas, no se ha podido llevar a cabo este tipo de iniciativas. *"Hay auténticas mafias especuladoras, como por ejemplo, personal ligado a entidades bancarias, abogados, agentes de la propiedad e inmobiliarias que "administran" el mercado de alquiler manteniendo gran número de casas vacías para que no bajen los precios".* (CD Valladolid)

En el País Vasco en el marco del Plan Director de Vivienda 2002-2005 se puso en marcha el **Programa de Vivienda Vacía Bizigune**, único en todo el estado Español, con el fin de movilizar las viviendas vacías existentes e impulsar la oferta de viviendas de alquiler:

- se incentivó el alquiler protegido de dichas viviendas a través de la ayuda a la rehabilitación y la cesión de viviendas vacías a operadores públicos. Estos pagan al propietario un alquiler mensual cercano al alquiler de mercado y adjudica la vivienda a inquilinos previamente registrados como solicitantes que pagan un alquiler protegido que no supone más del 30% de sus ingresos
- se estudió diferentes fórmulas financieras y fiscales para desincentivar la existencia de viviendas vacías.

Este programa tuvo un presupuesto en el año 2007 de 14 millones de euros. Desde que se puso en marcha se han invertido 36 millones de €. El programa Bizigune, que se ha convertido recientemente en Sociedad Pública del Departamento de Vivienda para garantizar esta iniciativa en el tiempo, ha captado hasta 2007 un total de 3.717 viviendas vacías del parque inmobiliario de Euskadi. La totalidad de los pisos están

destinados al alquiler social y, de ellos, 3.070 están ya habitados. El resto se encuentra en proceso de reparación, contratación y selección de los usuarios. Cuando hay que hacer reparaciones se concede a la persona propietaria un préstamo de 18.000 euros sin intereses. El 80% de los usuarios están satisfechos con este programa. Según la encuesta bianual del Gobierno vasco existen 26.700 viviendas vacías "gestionables" por este programa.

La crítica que se hace a este programa es que en el fondo es una subvención económica de los contribuyentes hacia propietarios de viviendas que realmente no lo necesitan. Por otra parte, aquellos propietarios que tienen vacía su vivienda, generalmente suele ser por inseguridad jurídica. Por tanto, la mejor solución razonable es suprimir precisamente dicha inseguridad, y no recurrir a falsas soluciones económicas. Desde el gobierno vasco se felicitan que por el precio de construir 300 viviendas sociales, disponen de 3.700 viviendas en alquiler.

Infraviviendas en el mercado de alquiler

En relación a la existencia de infraviviendas en el mercado de alquiler

- A causa del aumento de la demanda, en estos últimos años ha salido al mercado mucha vivienda de mala calidad que anteriormente estaba vacía pero que ahora consigue alquilarse. Suele concentrarse en las ciudades o pueblos en los cascos antiguos, creándose zonas degradadas (Provivienda).
- Otros de los fenómenos es el de la "cama caliente". Los propietarios alquilan o los mismos inquilinos que realquilan por horas el derecho de uso de una cama, normalmente a inmigrantes indocumentados y en ocasiones a personas sin hogar.
- Otras situaciones de mala calidad en el alquiler que se pueden considerar experiencias de sinhogarismo, tiene que ver con personas que residen en porterías antiguas muy deterioradas y que no reúnen condiciones de habitabilidad, personas que residen en cuartos trasteros, en locales comerciales, en garajes, en edificios en ruinas o en malas condiciones, en chamizos en los campos, en naves en polígonos industriales (Provivienda). A veces se observa que cuanto peor es el grado de habitabilidad del tipo de alojamiento y, por lo tanto, de las condiciones de vida del ocupante, mayor es el número de alojados en el mismo espacio (CD Guadalajara)
- En el medio rural miles de obreros agrícolas se alojan en infraestructuras diversas no pensadas para el alojamiento de personas (almacenes, naves agrícolas, establos, chabolas, cobertizos, etc.) que carecen de alguno, cuando no de la totalidad, de los servicios urbanos básicos (agua potable, electricidad, saneamientos y acceso a la vivienda)

En España existe legislación suficiente sobre las condiciones de habitabilidad de las viviendas y son los ayuntamientos quienes tienen que velar por el cumplimiento de la ley. Sin embargo, la falta de contrato legal y la ausencia de denuncias provocan que las administraciones no puedan actuar adecuadamente. En Cataluña, en algunos municipios del entorno de Barcelona disponen de grupos de inspectores que sistemáticamente van visitando los inmuebles, detectando situaciones de hacinamiento, sobre todo de inmigrantes, y actuando para prevenir y resolver estas condiciones, clausurando viviendas y denunciando a los propietarios e inquilinos.

Alojamiento en hostales.

En muchos municipios es habitual que se aloje a las personas en hostales concertados e incluso en hoteles. Las razones son:

- La gestión es sencilla para atender situaciones de emergencia. Es rápido de conseguir y no hay tanta discriminación como en alquilar una vivienda
- En el caso de las personas solas con más larga trayectoria de sinhogarismo, es una manera de resolver las dificultades que pueden presentar de relación en hogares compartidos o dispositivos residenciales compartidos.
- En las campañas de frío se utilizan plazas de pensiones en muchas ciudades de España (Logroño, Murcia, Madrid...) de cara a favorecer la disminución de riesgo por el frío.
- En otros casos, para personas que están residiendo en un albergue, la pensión es un paso de mayor autonomía y suele ser un paso previo a la salida definitiva a un piso. Para el centro de acogida o el trabajador social, el concierto con el dueño de la pensión supone un cierto control y seguimiento del usuario, que de otra manera sería muy difícil.
- El precio plaza de una pensión en algunos casos puede ser inferior que un piso residencial con acompañamiento social y programa educativo profesional. Esto puede animar a algunas administraciones a reducir costes sin importar demasiado el proceso de la persona.

En algunos casos, cuando la persona sin-hogar dispone de pocos recursos económicos por percibir una pensión muy baja o el RMI no es suficiente, deben combinar períodos en pensiones y otro tiempo en albergues de emergencia.

Como valoración de este tipo de recursos podemos considerar que las pensiones privadas, y siempre que estén garantizadas las condiciones de habitabilidad y el trato y el uso que se pueda hacer de los espacios, puede ser un recurso válido para atender situaciones temporales o de emergencia

Sin embargo,

- no se puede considerar una alternativa de alojamiento de carácter más estable, porque son espacios que normalmente no incentivan ni motivan a las personas a relacionarse, no reproducen un espacio más familiar o doméstico, no favorecen la socialización. A algunas personas alojadas les produce cierto reparo, inseguridad estar en un lugar residiendo donde constantemente cambian los compañeros y no llegan a conocerlos (Provivienda).
- muchas personas en pensiones tienen que recurrir a comedores públicos y otros servicios para los sin-techo. Con lo cual se produce la situación de que muchas personas sin hogar siguen teniendo como escenario vital básico la calle y el circuito de asistencia para los sin-hogar: siguen buscándose la vida y sobreviviendo en el mismo entorno del que intentan distanciarse ³

Ocupación de viviendas

Con respecto a este tema hay que distinguir dos situaciones:

³ Las personas sin-hogar y el alojamiento precario de la zona centro de Madrid. Universidad Pontificia de Comillas y Asociación Realidades. Abril de 2002.

- Por un lado la ocupación de viviendas sociales construidas por la administración pública. En el año 2007 en la Consejería de Vivienda de la Comunidad de Madrid se confirmaron 158 casos de ocupación ilegal, de los cuáles, 87 correspondieron a desalojos forzosos de personas que habían «okupado» los inmuebles sin ser destinatarios del mismo. No es nada aceptable este tipo de ocupaciones que usurpan la necesidad de otras familias legítimamente destinatarias de esas viviendas.
- Con respecto al movimiento «okupa», movimiento político que trata de dar uso a bienes inmuebles no usados a través de la expropiación espontánea y colectiva, no es muy importante en España; quizás esté más organizado en Cataluña y en concreto en Barcelona. En todo caso, poco tiene que ver con el perfil, situación social y necesidades de las personas sin-hogar.

7. Papel de la vivienda social o pública

Definición de vivienda social

Se entiende por vivienda social la vivienda destinada a aquellos grupos sociales más desfavorecidos. Dentro de esta, la forma más asequible de vivienda ha sido tradicionalmente la vivienda social en alquiler (VPP). En el Estado español, este tipo de vivienda no llega al 2% del parque habitacional. Se intenta facilitar el acceso a la vivienda de los colectivos con dificultades, especialmente de los jóvenes, las personas con discapacidad, las mujeres maltratadas y las familias con ingresos medios y bajos, a través de la promoción pública, el régimen especial y el alquiler (CD Guadalajara). En algunas comunidades autónomas con el fin de integrar a colectivos sociales con riesgo de exclusión, como es el caso de la Castilla La Mancha, destinan el 5% de las viviendas de promoción pública serán dedicadas a este fin. (CD Ciudad Real).

La demanda de vivienda de promoción pública se ha disparado en estos últimos años y la oferta de vivienda sólo llega a un porcentaje muy bajo de solicitudes (Ver capítulo 2). La forma de adjudicación más habitual de las promociones de vivienda protegida de las administraciones públicas es el sorteo, un sistema injusto y arbitrario que hace que muchas personas nunca sean afortunados “tu mala suerte será mi suerte (El País, 29/05/2008)”.

El otro tipo de vivienda “social” más frecuente es la llamada **vivienda de protección oficial (VPO)**, de promoción privada y con intervención pública, aproximadamente el 8 % del total del parque de vivienda. Los destinatarios deben disponer de unos ingresos mínimos suficientes para hacer frente a los pagos, con del tope del 5,5 veces el IPREM (indicador equivalente al Salario Mínimo Interprofesional) y tienen ayudas hipotecarias. Es un tipo de vivienda insuficiente (1 piso cada 2.000 solicitudes), pensada como motor de crecimiento económico y basado en nueva construcción, acceso en propiedad (no se crea un parque público de viviendas) y de difícil acceso a las personas en situación de exclusión social, como las personas sin-hogar.

Papel del sector de la vivienda social y los sin-techo.

En la medida que la promoción de vivienda pública se destina a la población con pocos recursos y al realojo de la población marginal, que ya se explicó en capítulos anteriores, desarrolla una importante función

de prevención. Sin embargo, teniendo en cuenta la situación de exclusión social y de pobreza de muchas personas el esfuerzo es claramente insuficiente.

Sin embargo, cuando las personas están ya en una situación de sin-hogarismo los recursos residenciales a los que tienen acceso, son los que ponen en marcha el sector de servicios sociales. El sector de la vivienda social pública apenas desarrolla medidas específicas para estos colectivos. Tampoco tiene obligación de alojar a las personas sin-hogar. Muchas personas sin-hogar no pueden acceder a una vivienda pública ya que carecen de recursos. Si esto unimos que obtienen más puntuación las familias con menores acompañados, si la persona sin-hogar está sola, tienen pocas posibilidades de acceder.

La vía de acceso de las personas sin-hogar a una vivienda pública viene de la mano de los convenios específicos que se establecen entre el sector de servicios sociales y el sector de la vivienda pública. En el caso de mujeres maltratadas, enfermos mentales, hay acuerdos de colaboración que establecen vías de acceso a estos y a otros colectivos específicos a una vivienda pública.

Hay algunos casos de colaboración entre ambos sectores para alojar a personas sin-hogar:

- En Madrid la Empresa Municipal de la Vivienda (EMV), tiene un convenio de colaboración con el Departamento de SAMUR Social y Personas Sin Hogar por el que se ceden viviendas unipersonales para el desarrollo de acciones de acompañamiento social a personas sin hogar.
- En Cataluña La Red de Viviendas de Inclusión, impulsada conjuntamente por el Departamento de Medio Ambiente y Vivienda de la Generalitat de Catalunya y la Fundació Un Sol Món de Caixa Catalunya, está integrada ya por más de 80 entidades no lucrativas y ha sobrepasado las 400 viviendas destinadas a colectivos en situación de exclusión social como los inmigrantes y las personas sin-hogar, entre otros. El concepto más parecido a "viviendas de inclusión" puede ser en otros lugares *transitional (supportive) housing*, que a veces también incluye viviendas de transición para situaciones de emergencia. Se trata de un alojamiento con un tiempo limitado de estancia, no superior a los dos años. El principal objetivo es dar un apoyo necesario a los participantes para instalarse en un hogar de manera definitiva, a través de un apoyo y acompañamiento personalizado
- En Guadalajara existe una comunidad de viviendas sociales en régimen de alquiler construidas por las Conferencias de San Vicente de Paúl en los años 70, para dar respuesta al problema del chabolismo que existía en la ciudad de Guadalajara. Las familias que entran a vivir están a la espera de una vivienda de promoción pública. Una vez que se les asigna la vivienda, entra otra familia de escasos recursos. En estos últimos años están desarrollando acciones de desarrollo comunitario, conjuntamente las Conferencias y Caritas de Guadalajara, mejorando los espacios públicos y las viviendas, con la participación activa de los usuarios. Asimismo se están creando nuevos servicios sanitarios, sociales, educativos, comerciales, etc. También desarrollan proyectos de formación e inserción sociolaboral.
- Viviendas de Integración Social (VIS) destinadas a personas necesitadas de protección social, siempre en régimen de alquiler. Se construyen mediante convenio y tiene una importante subvención. Además debe contar con instalaciones complementarias de carácter sanitario, educativo u otro, emplazadas en el edificio, para la integración social de los destinatarios. No tenemos datos del número de viviendas VIS construidas ni a qué colectivos se han destinado.

Mezcla social

En la mayor parte del territorio nacional, los entes públicos para el realojo de población marginal, como el instituto IRIS en la Comunidad de Madrid, han abandonado totalmente el modelo del pasado, llamado "barrios de tipología social", pues todos terminaron convirtiéndose en auténticos guetos. Este tipo de ciudades de transición fueron creadas como alternativas novedosas para dar respuesta a las necesidades e idiosincrasia de estos colectivos; sin embargo, fueron un rotundo fracaso en el cumplimiento de los objetivos de normalización social de esta población.

El modelo imperante es el de **dispersión y programa de tutela social**. Actualmente se realoja a las familias en viviendas normalizadas en altura. El seguimiento social se sigue haciendo después del realojo: se asigna un trabajador social para 50 familias. Por el contrario, el ratio en los servicios sociales generales es de 300 familias. Se procura que la altura no sea superior a 3 pisos si no posee ascensor; no se aloja más de una familia por bloque y se reparten por municipios según una ratio de población. Tienen que pagar un alquiler muy económico y se hace un seguimiento del comportamiento con el resto de los vecinos. Si no cumplen tiene que abandonar la vivienda.

Una de las claves de éxito ha sido que este tipo de programa se ha pactado políticamente entre todas las fuerzas políticas. Sin embargo, nunca se avisa previamente a la Comunidad de Propietarios, para evitar que haya un rechazo desde el principio. Se ha roto el viejo tópico de que todo realojo hay que pactarlo con la comunidad de vecinos. En Madrid y en otros municipios como el de Avilés, se han realojado a muchas familias y nunca ha habido un rechazo a la familia marginal.

Las familias que vuelven al asentamiento chabolista son prácticamente inexistentes. Junto a la vivienda, el factor fundamental que consideran para la integración, es el empleo aunque es el aspecto más complejo y de resultados más limitados en todo el proceso de integración.

Con respecto a los inmigrantes, en las grandes ciudades no se ha desarrollado un modelo de inserción residencial segregada como en otras zonas de agricultura intensiva o en los barrios étnicos de algunos países anglosajones. La población inmigrante comparte los mismos espacios urbanos que la población autóctona de un nivel social equivalente.

8. Prevención del sinhogarismo

Actuaciones en el área de vivienda destinadas a la prevención del sin-hogarismo.

En algunas comunidades autónomas como en el País Vasco y en Cataluña se están desarrollando en el marco de los Planes de Vivienda, ayudas económicas para favorecer el acceso a la vivienda a aquellos hogares que no pueden costearse los precios de alquiler de mercado libre. También hay ayudas para hacer frente a deudas de alquiler y de hipotecas, para evitar la pérdida de vivienda y el desarraigo que se produce por este hecho. En todo caso, en todas las Comunidades Autónomas hay actuaciones de prevención para familias en riesgo de pérdida de su vivienda a través de ayudas de emergencia, ayudas para el pago de alquiler,...

Las viviendas de promoción pública (VPP) destinadas a las personas con menores ingresos que ya hemos explicado en capítulos anteriores, en régimen de alquiler subvencionado, es una medida que puede ser considerada de prevención. El problema, ya explicado, es su escaso número y que llegue en el momento preciso.

En algunas ciudades pequeñas como Guadalajara, es el sector asociativo como Caritas conjuntamente con la administración pública, desarrollan acciones de prevención: estudio económico-social de las familias y de las viviendas; tramitación de préstamos económicos; acompañamiento a las familias; coordinación con los servicios públicos; ayudas al arreglo de las viviendas,...

No disponemos de estudios que hayan analizado cómo se ha reducido el número de personas sin-hogar con este tipo de intervenciones. Las pruebas que existen es el conocimiento directo de situaciones personales y familiares concretas que con una ayuda económica para la vivienda y con apoyos sociales complementarios a dicha ayuda, en una situación coyuntural de necesidad, han evitado la pérdida de dicha vivienda manteniéndolos en su entorno. También se conocen situaciones de familias y personas que se les han adjudicado una vivienda de promoción pública en un momento adecuado a su situación, que ha evitado una situación de sinhogarismo.

En nuestro contexto residencial (escasez de vivienda en alquiler, altos precios de vivienda, escasez de vivienda protegida a bajo coste...), las ayudas de vivienda son una alternativa necesaria para prevenir situaciones de deterioro, incluso de ruptura familiares. Está asumido por la Administración Pública que una ayuda mensual al pago de la vivienda es más económica para la administración que las plazas en alojamientos públicos.

La dificultad en nuestro país estriba, además de en la falta de voluntad política para priorizar la vivienda en sus presupuestos y en la distribución de competencias en la administración (las ayudas de vivienda son competencia de las políticas de vivienda y los dispositivos residenciales públicos son competencia de Servicios Sociales. (Provivienda).

Desahucio y sin-hogarismo

En la tabla que viene a continuación podemos observar el número de desahucios en el mercado de la vivienda de alquiler.

BARÓMETRO SOCIAL DE ESPAÑA (www.barometrosocial.es)				
Año	Desahucios y otros procesos arrendaticios ingresados en los juzgados	Número de viviendas en alquiler (estimación de la tendencia detectada entre los censos de 1991 y 2001)	%	Indicador*
1994	..	..	..	..
1995	62.759	1.614.661	3,9	3,9
1996	65.934	1.614.661	4,1	4,1
1997	64.207	1.614.661	4,0	4,0
1998	59.997	1.614.661	3,7	3,7
1999	58.027	1.614.661	3,6	3,6
2000	58.513	1.614.661	3,6	3,6
2001	43.670	1.614.661	2,7	2,7
2002	47.415	1.614.661	2,9	3,9
2003	47.995	1.614.661	3,0	4,0
2004	51.435	1.614.661	3,2	4,3
Datos facilitados por Provivienda				
*Ajuste de la serie: En 2001 se produce una ruptura de la serie, debido a los efectos de la nueva Ley de Enjuiciamiento Civil; por tanto, los datos no resultan comparables. Para homogeneizarlos hemos ajustado los valores del periodo 2001-2005 a la serie anterior, tomando como referencia la cifra de 2000.				

En la mayoría de los desahucios los servicios sociales suelen intervenir para evitar que las familias puedan acabar en la calle o en albergue para personas sin-techo. Se facilita vivienda de emergencia, plazas en hostales o pensiones,...

En Madrid, según datos suministrados por el Samur Social del Ayuntamiento de Madrid, el número de personas que fueron atendidas en el año 2007 porque han perdido de manera repentina su vivienda, fue el siguiente: 1.123 personas atendidas en la unidad de estancias breves (media estancia 3 días), 66 personas alojadas en hostales y 104 mujeres solas con 100 niños (media de estancia 12,6 días). Todas estas personas tuvieron un apoyo en necesidades básicas y de atención psicosocial hasta que fueron atendidas en otros servicios.

No hay datos del número de personas que han sufrido un desahucio y han acabado como persona sin-hogar.

Motivos para ser desahuciado.

- La finalización de los contratos de alquiler. A los 5 años la Ley de Arrendamientos Urbanos permite al propietario la aplicación de una nueva renta, lo que supone que muchas familias que durante el periodo inicial podían costearse el alquiler, en el momento de la negociación de la nueva renta, no pueden seguir costeándolo.
- La finalización de los contratos de alquiler de renta antigua o las revisiones de precio de estos contratos, que afectan principalmente a personas mayores.
- Las situaciones coyunturales de crisis (enfermedades, pérdidas de empleo, separaciones...) que implican reducción en los salarios y que tiene como consecuencia el no poder pagar el alquiler o la hipoteca. En

ocasiones, aunque la familia mejore su situación y pueda volver a costearse el pago de la vivienda, no pueden hacer frente a la deuda acumulada (Provivienda)

Otras causas:

- Subarriendo no autorizado de la vivienda alquilada;
- Causar daños perjudicialmente en la vivienda u obras no autorizadas cuando es requisito necesario el consentimiento del arrendador.
- Realización en la vivienda de actividades molestas, insalubres, nocivas, peligrosas o ilícitas.
- Cuando la vivienda ha dejado de estar destinada de forma primordial a satisfacer las necesidades permanentes de vivienda del arrendatario.
- Expiración del plazo contractual.
- Incumplimiento de las obligaciones resultantes del contrato (CD Guadalajara)

Asesoramiento en vivienda para prevenir el sinhogarismo

Es muy importante el asesoramiento en la prevención del sin-hogarismo:

- Aumenta la información. Hay poca información en materia de vivienda por parte de la ciudadanía: competencias, recursos, fiscalidad, legislación, ayudas
- Se accederían a recursos que muchas veces no se utilizan por su desconocimiento o por la complejidad de los trámites.
- Se evitaría las situaciones de abuso y llegar a situaciones difíciles de remontar,
- Se mejoraría las competencias personales para enfrentarse a las situaciones. Es una manera de empoderar a las personas (Provivienda)

Sirva como ejemplo el tipo de asesoramiento que se hace en materia de prevención en caritas de Guadalajara en el programa de vivienda con colectivos desfavorecidos (minorías étnicas, personas mayores con pensiones mínimas, mujeres con cargas familiares, familias con problemas de desestructuración familiar, parados de larga duración, etc...). Hay asesoramiento en:

- Mediación en la búsqueda de nueva vivienda, y en la garantía de pagos.
- Facilitar un proceso de acompañamiento y seguimiento de las necesidades y momentos de emergencia.
- Seguimiento en el cuidado de la vivienda, limpieza, sanidad y convivencia vecinal.
- Facilitar el acceso y mantenimiento al empleo de las personas afectadas, para poder lograr una estabilidad económica necesaria.

Intervención en el mercado de vivienda para prevenir el sinhogarismo

Todas las respuestas recibidas son unánimes en afirmar que hay que intervenir en el mercado de la vivienda porque no resuelve el derecho que toda persona tiene a una vivienda digna. El Estado debe garantizar el acceso a la vivienda asequible y en buenas condiciones a todo ciudadano, y debe abordar de manera decidida la existencia de viviendas en malas condiciones, infraviviendas, y viviendas vacías.

La ausencia de un efectivo control del mercado de la vivienda, ha provocado un espectacular aumento de los precios tanto en vivienda como en los alquileres, el aumento del endeudamiento de las familias, excluyendo del acceso a una vivienda digna a cada vez más españoles, y haciendo más vulnerables a los

colectivos en situación de exclusión social y con rentas bajas. Tampoco se han prevenido adecuadamente las situaciones de acoso y de especulación inmobiliaria, y de corrupción urbanística.

Se debería desarrollar e implantar una estrategia nacional para abordar el sinhogarismo: garantizar el alojamiento de emergencia, prevención y la integración social de las personas sin hogar en alojamientos permanentes. Para el desarrollo de la misma es muy importante la cooperación entre las administraciones públicas, ONG y otros actores relevantes a todos los niveles.

9. Derecho a la vivienda (Associació Prohabitatge) ⁴

1. ¿Está el derecho a la vivienda recogido en la constitución y/o legislación de su país? Sino, ¿por qué?

La Constitución Española recoge en su artículo 47 del Capítulo III de los Principios Rectores de la Política Social y Económica el derecho a la vivienda: "Todos los españoles tienen derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada. Los poderes públicos promoverán las condiciones necesarias y establecerán las normas pertinentes para hacer efectivo este derecho, regulando la utilización del suelo de acuerdo con el interés general para impedir la especulación.

La comunidad participará en las plusvalías que genere la acción urbanística de los entes públicos."

2. ¿Se puede reclamar judicialmente el derecho a la vivienda (ser invocado a través de procedimientos jurídicos)?

- ¿Para quién (que categorías de población)?
- ¿Cómo?
- ¿Es esto efectivo? (Por qué/ Por qué no / problemas de implementación)

En la Constitución Española los derechos económicos y sociales están reconocidos como derechos de segundo orden en relación a los derechos civiles y políticos contemplados en el Capítulo II de Derechos y Libertades. En consecuencia, el ejercicio de los mismos no está amparado con la misma eficacia que los derechos civiles, en cuanto no puede exigirse directamente ante los tribunales su satisfacción. Aún y así, existe un posicionamiento "evolutivo y sistemático" que considera el derecho a la vivienda como un derecho fundamental ya que los dos Capítulos citados se encuentran dentro del Título I de Derechos y deberes fundamentales y existen conexiones del artículo 47 con otros derechos constitucionales tales como el de igualdad (arts. 9.2 y 14), integridad física y moral (art. 15), intimidad personal y familiar (art. 18), libertad de residencia (art. 19), disfrute medio ambiente adecuado (art. 45), salud (art. 43) o educación (art. 27). Estos derechos están en la base del respeto a la dignidad humana y del libre desarrollo de la personalidad, y por lo tanto su exigencia ante los tribunales debería ser viable como forma de exigir a los poderes públicos una efectiva satisfacción a los ciudadanos de una prestación social básica, como lo es la vivienda.

⁴ Esta sección ha sido redactada íntegramente por la Associació Habitatge

Para analizar la exigibilidad del artículo 47 de la CE sobre el derecho a la vivienda es necesario empezar con el artículo 53.3 de la CE determina que: "El reconocimiento, el respeto y la protección de los principios reconocidos en el Capítulo III, informará la legislación positiva, la práctica judicial y la actuación de los poderes públicos. Sólo podrán ser alegados ante la Jurisdicción ordinaria de acuerdo con lo que dispongan las Leyes que los desarrollen"

Esta última expresión se ha interpretado con frecuencia como un argumento contra la exigibilidad judicial del derecho a la vivienda en ausencia de desarrollo legislativo, pero sentencias como STS 18 de febrero de 2002 destacan que el art. 47 "consagra un derecho social o de prestación que exige, consiguientemente, una intervención del Estado en la esfera social y económica y un hacer positivo de los poderes públicos para la consecución de la igualdad material que propugna el artículo 9.2 de la Constitución".

Por todo ello, los poderes públicos deben respetar el derecho a la vivienda, pero además deben protegerlo, garantizarlo y promoverlo, bien mediante una actividad de regulación, bien mediante una actividad de fomento de la actividad privada o una actividad de prestación. Ésta última referencia nos introduce en la consideración de la vivienda como un servicio público o, en la terminología comunitaria, como un servicio de interés general, idea que se va abriendo paso tanto en nivel de la Unión Europea (como pone de relieve la Resolución del Parlamento Europeo relativa al Libro Verde sobre los servicios de interés general, por ejemplo), como en el nivel nacional, casos francés o italiano, incluyendo a España, en la que la idea de la vivienda como un servicio público puede encontrarse en el art. 50 CE en relación con un colectivo concreto, la tercera edad:

Artículo 50. Los poderes públicos garantizarán, mediante pensiones adecuadas y periódicamente actualizadas, la suficiencia económica a los ciudadanos durante la tercera edad. Asimismo, y con independencia de las obligaciones familiares, promoverán su bienestar mediante un sistema de servicios sociales que atenderán sus problemas específicos de salud, **vivienda**, cultura y ocio.

El derecho a una vivienda digna y adecuada se encuentra recogido en numerosos instrumentos de Derecho internacional de los derechos humanos ratificados por España. De acuerdo con el artículo 10.2 de la Constitución Española "las normas relativas a los derechos fundamentales y a las libertades que la Constitución reconoce se interpretarán de conformidad con la Declaración Universal de Derechos Humanos y los tratados y acuerdos internacionales sobre las mismas materias ratificados por España", los cuales, una vez publicados oficialmente en España, formarán parte del ordenamiento interno. Este sería el caso de las Observaciones Generales nº 4 del Comité DESC sobre los términos "digno" y "adecuado" que mediante sentencia del Tribunal Supremo español de 17/07/90 la dignidad de una vivienda no tiene nada que ver con el lujo, sino que ha de poner-se en relación con los medios económicos y la situación general del país.

En cambio, a nivel europeo España no ha ratificado la Carta Social Europea Revisada de 1996 ni el artículo 1 del Protocolo nº 1 de 1995 por lo que no se disponen de mecanismos de protección y exigibilidad del derecho a la vivienda a este nivel, como el sistema de reclamaciones colectivas.

3. ¿Tiene noticia de algún caso jurídico (jurisprudencial) que haya supuesto un hito en relación con el derecho a la vivienda?

Lopez Ostra vs España .Tribunal Europeo de Derechos Humanos. 09/12/1994

La trascendencia de este caso, se da por el hecho de que el Tribunal Europeo enunció por primera vez el principio según el cual los daños ambientales a la colectividad, aún cuando no sean graves a tal punto de poner en peligro la salud del individuo, pueden igualmente perjudicar su bienestar y privarlo del disfrute del

derecho a su domicilio, así como un daño a su vida privada y familiar, sin dejar de lado el grave peligro a la salud de la interesada.

La señora Gregoria López Ostra y familia habitaban en las cercanías de una planta de tratamiento de residuos sólidos y líquidos —construida con una subvención del Estado—, la cual desde su entrada en funcionamiento, sin los permisos respectivos, generó emisiones de gases y malos olores, que ocasionaron a los miembros de las poblaciones cercanas problemas de salud, incluida la hija de la demandante. Por lo anterior, la señora López Ostra presentó una serie de denuncias administrativas y penales en el ordenamiento jurídico español y una vez agotados las vías internas hizo recurso ante la jurisdicción europea. Después de algunos años, los miembros de la familia López obtuvieron el traslado a un apartamento de la ciudad pagada por el ayuntamiento. En la sentencia, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos consideró que en el marco de la ponderación de derechos el Estado no logró encontrar un equilibrio justo entre el interés del bienestar de la ciudad y el disfrute efectivo de la recurrente de su derecho al respeto del domicilio y su vida privada y familiar, estableciendo la responsabilidad del Estado por su actuar o misivo en encontrar una solución acorde con los parámetros de la Convención Europea.

4. ¿Considera que poder reclamar judicialmente el derecho a la vivienda es el enfoque adecuado para combatir y prevenir el sinhogarismo? ¿Por qué?

La reclamación de un derecho por vía judicial es un elemento importante y trascendental para combatir y prevenir el sinhogarismo, pero no puede ser el único. Los derechos pueden ser vistos como mecanismos de prevención y resolución de conflictos en tanto que pueden permitir a los grupos vulnerables hacer oír su voz y puede fortalecer la labor de quienes trabajan en los movimientos sociales en su favor, reduciendo y orientando la discrecionalidad administrativa en favor de una buena administración y permitiendo la corrección de las externalidades negativas generadas por los mercados de la vivienda. En el caso extremo de las personas sin hogar, el Derecho les permite dejar de ser considerados un tema político o meramente burocrático.

En este sentido informar sobre los derechos y deberes y apoyar en su ejercicio debe ser --además de otras formas de acción cívica y política-- un instrumento de participación efectiva de los ciudadanos en la configuración de los contenidos esenciales de los derechos sociales. Este es un primer paso para prevenir el fenómeno del sinhogarismo.

5. ¿Es la discriminación en el acceso a la vivienda (social/ alquiler privado / propiedad) un tema importante en relación con el sinhogarismo? Si es que sí ¿a quién y por qué?

La discriminación en el acceso a la vivienda es un fenómeno cada vez mas extendido en España. Entendiendo discriminación como un concepto diferente a pobreza y relacionándolo directamente con los derechos civiles y políticos podemos decir que los colectivos más afectados y vulnerados son personas inmigradas, de etnia gitana y personas mayores. En el primer y segundo caso son víctimas de lo que la Associació ProHabitatge define como racismo residencial: situaciones donde propietarios e inmobiliarias no alquilan o venden sus viviendas por motivos racistas. En el caso de las personas mayores se dan situaciones de acoso inmobiliario sobretodo por motivos de contratos de alquiler de renta antigua (prorroga forzosa), pero últimamente también el colectivo inmigrante es víctima de estas prácticas. Se podría considerar que también hay un componente de género en tanto que un gran número de personas mayores son mujeres viudas.

Para hacer frente a estas situaciones y de forma pionera el Gobierno Catalán ha incluido explícitamente la transposición de la normativa europea en antidiscriminación en los artículos 45, 46 y 47 de la nueva Ley de Vivienda. Así pues, este es un caso de buena práctica ya que se define como:

1. Todas las personas deben poder acceder a una vivienda y ocuparla, siempre que cumplan los requerimientos legales y contractuales aplicables en cada relación jurídica, sin sufrir discriminaciones, directas o indirectas, ni acoso.
2. En cumplimiento del precepto a que se refiere el apartado 1, las administraciones públicas deben adoptar las medidas pertinentes, aplicables a todas las personas y a todos los agentes, tanto del sector público como del sector privado.
3. Son objeto específico de la acción protectora a que se refiere el apartado 2 las siguientes situaciones y actuaciones:
 - a. La discriminación directa, que se produce cuando una persona recibe, en algún aspecto relacionado con la vivienda, un trato diferente del recibido por otra persona en una situación análoga, siempre que la diferencia de trato no tenga una finalidad legítima que la justifique objetiva y razonablemente y los medios utilizados para alcanzar dicha finalidad sean adecuados y necesarios.
 - b. La discriminación indirecta, que se produce cuando una disposición normativa, un plan, una cláusula convencional o contractual, un pacto individual, una decisión unilateral, un criterio o una práctica aparentemente neutros ocasionan una desventaja particular a una persona respecto a otras en el ejercicio del derecho a la vivienda. No existe discriminación indirecta si la actuación tiene una finalidad legítima que la justifica objetiva y razonablemente y los medios utilizados para alcanzar esta finalidad son adecuados y necesarios.
 - c. El acoso inmobiliario, entendido como toda actuación u omisión con abuso de derecho que tiene el objetivo de perturbar a la persona acosada en el uso pacífico de su vivienda y crearle un entorno hostil, ya sea en el aspecto material, personal o social, con la finalidad última de forzarla a adoptar una decisión no deseada sobre el derecho que la ampara para ocupar la vivienda. A efectos de la presente ley, el acoso inmobiliario constituye discriminación.

La negativa injustificada de los propietarios de la vivienda a cobrar la renta arrendaticia es indicio de acoso inmobiliario.

- d. La utilización de una infravivienda como residencia, la sobreocupación y cualquier forma de alojamiento ilegal.

10. Inmigración.

La presencia continua de personas inmigrantes en los centros de acogida es una realidad importante desde hace unos 15 años. Algunos datos:

- En el 2007 el 48% de las 1.077 personas que fueron atendidas en el Centro de Acogida "Luz Casanova" de Granada era inmigrante. El 20% procedía de algún país europeo.
- En Zaragoza, aproximadamente el 50% de las personas atendidas en los centros de acogida eran inmigrantes
- La última Encuesta del Instituto Nacional de estadística sobre las personas sin hogar (EPSSH), de diciembre 2005, indica que el 51.8% de las personas sin hogar son españolas y el 48,2% de origen extranjero.
- Los datos referidos a Madrid muestran una cada vez mayor presencia de personas de origen extranjero durmiendo en las calles de Madrid o un aumento en la afluencia de éstas a los recursos de la red de atención para personas sin hogar.
- La memoria del Área de Gobiernos de Familia y Servicios Sociales del año 2005, en el apartado referido al Programa de Atención a Personas sin Hogar presenta los siguientes datos: del total de personas atendidas por ese servicio, el 46% eran de origen extranjero, de los cuales el 33% eran extracomunitario (principalmente de África y Europa del este) y el 13% comunitarios.
- Entre otros informes encontramos el encargado por Pedro Cabrera en 2006, por el Foro Técnico Local para las Personas Sin Hogar de Madrid, y donde se extrae que los extranjeros representan actualmente el 55% de las personas sin techo existentes en Madrid

Los Programas de Alojamiento Temporal cubren una media de tres meses para los inmigrantes recién llegados o que lleven en España menos de un año. Normalmente es un colectivo que no presenta la misma problemática que el colectivo de PSH, pero que se ven abocados a estar en situación de calle por las dificultades que tienen para regularizar su situación administrativa. Los alojamientos a los que tienen acceso suelen ser dispositivos de corta estancia y provocan que vayan rotando por todos ellos.

Se están detectando diversas zonas en Madrid, donde aparecen asentamientos urbanos de inmigrantes que han pasado por diferentes recursos y acaban encontrándose en situación de calle. Su situación irregular cronifica a los usuarios, incorporándoles al colectivo de PSH, pero con un itinerario distinto a la población sin hogar autóctona. (FSMP)

Con respecto al acceso a una vivienda por parte de la población inmigrante en las primeras etapas de estancia en nuestro país pueden llegar a **pagar más que los nativos**. La falta de información y la urgencia para encontrar vivienda, hace que algunos propietarios cobren mayores cantidades de lo habitual, cobren por número de inquilinos que se albergan en la casa o por fracciones de tiempo inferiores al mes, condiciones insólitas en el trato con nacionales.

Por otra parte, muchos inmigrantes optan por compartir su vivienda para facilitar su estrategia de ahorro; el hacinamiento es una estrategia económica básica de los propietarios para la obtención de mayores plusvalías de las viviendas de alquiler, que les permite cobrar más que si la alquilasen a una sola persona. (CD Guadalajara)

Política de vivienda e inmigración

En España no existe una política específica de vivienda ni de discriminación positiva para la población inmigrante, aunque ha habido actuaciones puntuales. Por el contrario, los extranjeros residentes tienen derecho a acceder al sistema público de ayudas en materia de vivienda en las mismas condiciones que los españoles. Todos los inmigrantes con permiso de residencia pueden acogerse a las medidas que ya hemos explicado antes.

Generalmente el alquiler ha sido la fórmula de acceso más común por los inmigrantes. Las políticas públicas de vivienda social o protegida les han afectado bastante poco.

En materia de alojamiento, existen tres tipos de medidas, sobre todo en las grandes ciudades:

- 1. Alojamiento temporal para personas sin vivienda:** centros de acogida, albergues y pisos de estancia temporal ante el riesgo de quedarse en la calle y falta de apoyo social. Generalmente han sido las ONG,s como Cruz y la red Acoge quienes han puesto en marcha estos dispositivos de acogida
- 2. Intermediación en la gestión de viviendas de alquiler:** programas de intermediación con propietarios de viviendas para el alquiler a inmigrantes. El programa más conocido es el que desarrolla la Asociación Provivienda que ha servido de modelo a otras entidades e incluso ayuntamientos. En el año 2007 esta asociación atendió a más 800 personas.
- 3. Agencias de información y acompañamiento a los inmigrantes que buscan vivienda:** se ofrece asesoramiento y apoyo personal de manera integral: información sobre vivienda, empleo, formación de español y básica e información general. Asimismo de atención de emergencia en vivienda y hay una creación estrecha con los servicios sociales. En algunas comunidades autónomas se han desarrollado programas de intermediación cultural.

11. Bibliografía

DEFENSOR DEL MENOR DE ANDALUCÍA. (2005) **"Chabolismo en Andalucía. Informe especial al Parlamento de Andalucía"**. Andalucía: Defensor del Pueblo Andaluz.

OBSERVATORIO DESC. (2008). **Derecho a la vivienda y políticas habitacionales: informe de un desencuentro. Informe elaborado a partir de la Misión Oficial en el Estado español del Relator Especial de Naciones Unidas para el derecho a la vivienda adecuada**. Barcelona

TRILLA, Carme (2001) **"La política de la vivienda en una perspectiva europea comparada"**. Barcelona. Fundación La Caixa. Colección Estudios Sociales nº 9

FERNANDEZ CARVAJAL Alfonso.(2004) **"Veinticinco años de política de vivienda en España (1976-2001)"**. Tribuna de Economía. Julio-Agosto 2004.Nº 816. (ICE)

COLECTIVO IOE, (2005) **"Inmigración y vivienda en España"**. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. Documentos del Observatorio Permanente de la Inmigración, nº 7