

## EL SINHOGARISMO Y LA EXCLUSIÓN RESIDENCIAL. ENTRE EL CONTROL, LOS SERVICIOS SOCIALES Y LAS POLÍTICAS DE VIVIENDA

Vicenç Aguado i Cudolà\*

### Resumen

Tradicionalmente, el sinhogarismo ha sido abordado desde los servicios sociales básicos, de competencia municipal, mediante servicios residenciales de estancia limitada, que, en muchos casos, han sido sustituidos por prestaciones económicas para financiar plazas en albergues o centros análogos. Los servicios sociales se han considerado un mecanismo de cierre del estado del bienestar, que suple las deficiencias de otros sistemas de protección social, como la vivienda. Resulta necesario, por tanto, una delimitación mejor de la función de los servicios sociales, que habrían de centrarse en la atención y el cuidado de las personas, y construir, a su vez, políticas de vivienda con la implicación de todas las Administraciones competentes, para dar respuestas de carácter residencial al sinhogarismo. Si bien las entidades locales pueden tener un papel relevante en este ámbito, la atribución de nuevas competencias ha de ir acompañada de una financiación adecuada, y no se ha de limitar a la remisión a los mecanismos generales, sino que se ha de acompañar de fondos específicos y preasignaciones presupuestarias que garanticen la viabilidad del sistema. Resulta necesario una visión general de las diversas situaciones de exclusión residencial para articular medidas preventivas y no solamente de atención. Finalmente, se plantea que el uso del espacio público por parte de las personas en situación de sinhogarismo se considere desde el derecho a la ciudad. Históricamente, el sinhogarismo ha sido objeto de represión e invisibilización, a través de medidas de control policial dirigidas a apartar del espacio público a las personas en esta situación. La reivindicación de este espacio comporta que las ordenanzas no puedan prohibir de forma generalizada la mendicidad; el derecho a la ciudad resulta incompatible con el diseño o la arquitectura hostil.

Palabras clave: sinhogarismo; servicios sociales; derecho a la vivienda; derecho a la ciudad; derecho al espacio público; aporofobia; arquitectura hostil.

### HOMELESSNESS AND RESIDENTIAL EXCLUSION. CONTROL, SOCIAL SERVICES AND HOUSING POLICIES

#### Abstract

*Traditionally, homelessness has been addressed by the basic municipal social services, that provide limited-stay residential services which, in many cases, have been replaced with economic benefits to fund places in hostels or similar centres. The social services have been considered to be a mechanism completing the welfare state and filling the gaps left by other social protection systems such as housing. It is therefore necessary to better delimit the function of the social services, which should focus on attending to and caring for people, and to establish housing policies with the involvement of all the competent administrations, thus providing a residential response to homelessness. Although local authorities can play an important role in this respect, the attribution of new competences must be accompanied by adequate funding, and should not be limited to general mechanisms, but rather supported by specific funds and budget allocations which ensure the viability of the system. An overview of the various types of residential exclusion is needed, in order to establish preventive and not just reactive measures. Finally, the use of the public space by the homeless should be considered from the perspective of the right to the city. Historically, homelessness has been subject to repression and invisibility, through police control measures aimed at removing people in this situation from the public space. The claim to this space means that local bylaws cannot forbid begging in a generalised manner. The right to the city is incompatible with hostile design or architecture.*

*Keywords: homelessness; right to social services; right to housing; right to the city; right to the public space; aporophobia; hostile architecture.*

\* Vicenç Aguado i Cudolà, catedrático de Derecho Administrativo y coordinador de la Sección Departamental de Derecho Administrativo en la Universidad de Barcelona. Facultad de Derecho, av. Diagonal, 684, 08034 Barcelona. [vaguado@ub.edu](mailto:vaguado@ub.edu), [@Vicenc\\_Aguado](mailto:@Vicenc_Aguado). <https://orcid.org/0000-0002-0759-2622>.

Artículo recibido el 13.01.2023. Evaluación ciega: 01.02.2023 y 03.02.2023. Fecha de aceptación de la versión final: 21.02.2023.

**Citación recomendada:** Aguado i Cudolà, Vicenç. (2023). El sinhogarismo y la exclusión residencial. Entre el control, los servicios sociales y las políticas de vivienda. *Revista Catalana de Dret Públic*, 66, 39-55. <https://doi.org/10.58992/rcdp.i66.2023.3942>

## Sumario

- 1 El sinhogarismo: aproximación general
- 2 La evolución de la actuación administrativa con relación al sinhogarismo: de la policía y el control administrativo al servicio público
- 3 Políticas públicas y ámbito competencial en materia de sinhogarismo: entre los servicios sociales y la vivienda
  - 3.1 El planteamiento tradicional: los servicios sociales
  - 3.2 El sinhogarismo desde los servicios de vivienda
- 4 De la regulación general a la específica, del *soft law* a la regulación
- 5 El derecho a la ciudad y el uso del espacio público sin exclusiones
  - 5.1 La regulación de los usos del espacio público por ordenanzas locales
  - 5.2 El fenómeno de la arquitectura y el diseño hostil
- 6 Conclusiones
- 7 Referencias

## 1 El sinhogarismo: aproximación general<sup>1</sup>

El sinhogarismo<sup>2</sup> constituye, sin lugar a dudas, una de las formas de exclusión más graves que puede sufrir una persona que se sitúa en un contexto claramente hostil. Según estudios contrastados, vivir en la calle acorta de forma significativa la expectativa de vida respecto a la del resto de la población, según la edad y el género del grupo analizado (Calvo et al., 2021). A ello hay que añadir la grave situación de vulnerabilidad en que se sitúan las personas que viven en la calle, al quedar expuestas como víctimas de los injustificables y criminales ataques llevados a cabo por individuos que expresan su odio o rechazo al pobre, en el fenómeno que se ha denominado *aporofobia* (Cortina, 2017). La creación de unos estereotipos que rodean el sinhogarismo, como “la suciedad, la peligrosidad y los comportamientos desviados” (Sales Campos, 2021, p. 207), contribuye a la deshumanización de estas personas, y las convierte en un objetivo fácil de este tipo de ataques. La misma situación de sinhogarismo lleva a una mayor exposición de las víctimas potenciales y a la creencia que estos delitos serán objeto de una reprobación social menor o, incluso, de impunidad al no denunciarse (Puente Guerrero, 2021: 282).

Las causas del sinhogarismo son complejas y diversas, resultado, por una parte, de haber agotado todos los recursos personales y sociales y, por otra, de la acumulación de una serie de factores de exclusión social (Sales Campos, 2016, p. 16). Se trata, en cualquier caso, de un problema estructural al cual la sociedad ha vuelto la espalda muchas veces; y, para el cual, las Administraciones públicas han ido esbozando respuestas tímidas e insuficientes. Como consecuencia de esta situación, las entidades del tercer sector han tenido que asumir un papel decisivo, tanto por lo que se refiere a la atención de las personas que sufren esta situación como a la concienciación de la población sobre la magnitud de este problema. Asimismo, han tenido que suplir, en muchos casos, la falta de respuesta administrativa, y se han visto desbordadas por la falta de recursos para aplicar unas medidas que deberían aplicar las Administraciones públicas. La sociedad, por su parte, ha ignorado con frecuencia estas situaciones vitales, presentes en las calles de nuestras ciudades, y les ha vuelto la espalda.

Desde el tercer sector, se ha elaborado la [Tipología Europea de Sin Hogar y Exclusión Residencial](#) (ETHOS), con el objetivo de identificar en qué situaciones se encuentran las personas afectadas. Esta tipología la ha realizado la Federación Europea de Organizaciones Nacionales que trabajan con Personas sin Hogar (FEANTSA) para poder emprender las medidas necesarias. En concreto, encontramos cuatro grandes categorías: a) sin techo (*roofless*); b) sin vivienda (*houseless*); c) vivienda insegura (*insecure housing*) y d) vivienda inadecuada (*inadequate housing*). Estas categorías, a su vez, se dividen en otras, hasta establecer un total de trece.<sup>3</sup> El esfuerzo de concretar las diversas situaciones permite establecer una visión global del fenómeno a partir de la cual prever medidas de carácter preventivo para evitar llegar a las situaciones más extremas y no limitarse a llevar a cabo meras actuaciones asistenciales cuando ya se han producido tales situaciones. También posibilita una identificación mejor de los perfiles de los destinatarios de las políticas públicas.

Como veremos, las medidas normativas y de aplicación se han previsto, tradicionalmente, desde los servicios sociales, ante el gran coste que puede tener el impulso de políticas de vivienda. La relevancia del fenómeno, por su gravedad e intensidad, plantea la disyuntiva de si estas medidas han de tener un carácter específico, o bien debe hacerse un tratamiento general. La ventaja de un tratamiento específico es la visibilización del fenómeno y el diseño de políticas públicas dirigidas directamente a resolver este tipo de situaciones, pero la contrapartida puede ser la estigmatización de las personas afectadas. Debe, por tanto, ponerse el énfasis en las situaciones y en las medidas a llevar a cabo, creando un régimen jurídico de servicio público que legitime el derecho de las personas mediante prestaciones concretas, para evitar así que se las singularice y se las señale. Al mismo tiempo, puede ser una vía efectiva para dar respuesta, especialmente en los casos más extremos.

---

1 Esta publicación forma parte del proyecto R+D+I Administración compartida y bienes comunes: derecho y políticas públicas mediante gobernanza colaborativa, PID2020-114735GB-I00, financiado por MCIN/ AEI/10.13039/501100011033/, del cual soy investigador principal. Los datos básicos de este proyecto se pueden encontrar en la página web de la [aplicación de gestión de datos de investigación GREC](#).

2 Debe advertirse que el término sinhogarismo, que sería el equivalente a la expresión en inglés homelessness, no está todavía recogido en el diccionario de la Real Academia Española. En cambio, sí que incluye la expresión aporofobia, término propuesto por la filósofa Adela Cortina Orts.

3 Se puede encontrar una enumeración de estas categorías en la página web de [FEANTSA](#).

## 2 La evolución de la actuación administrativa con relación al sinhogarismo: de la policía y el control administrativo al servicio público

Una visión rápida de la evolución de cómo se ha afrontado el fenómeno del sinhogarismo permite determinar los condicionamientos actuales y valorar la efectividad de cómo se tiene que abordar. Durante el siglo XIX, la atención a las personas que se encontraban en situación de sinhogarismo se realizaba en el marco de la legislación de beneficencia de 1822 y 1849, que se concebía como una mera obligación moral (Aguado i Cudolà, 2020). Si bien algunos autores han visto en estas leyes el nacimiento de los servicios públicos en este ámbito (Aznar López, 1996), no se puede hablar propiamente de la existencia de un régimen jurídico prestacional que reconozca derechos a los usuarios para exigir prestaciones y servicios (Aguado i Cudolà, 2002).

En aquel momento prevalecía una visión policial, de la que es muestra la Real Orden de 8 de junio de 1912, que daba instrucciones para reprimir la mendicidad en España. Esta prohibición implicaba que se debía detener a los mendigos ambulantes para llevarlos a los centros benéficos correspondientes. Encontramos, en este sentido, los campos de desinfección, los albergues de transeúntes y los depósitos de mendigos, con una función más de control y alejamiento del espacio público que de carácter asistencial (Rubio-Martín, 2016, 2022).

Coherente con esta línea, durante la II República Española se aprueba la [Ley relativa a Vagos y Maleantes](#), de 4 de agosto de 1933. Esta ley tenía un claro contenido policial e incluía medidas de seguridad, entre otras, para los “vagos habituales” y los “mendigos profesionales”. Entre las competencias municipales, la [Ley de 17 de julio de 1945 de Bases de Régimen Local](#), señalaba que la actividad municipal se dirigía principalmente, entre otros, a la consecución de los fines siguientes: “Beneficencia, protección de menores, *prevención y represión de la mendicidad*; mejora de las costumbres; atenciones de índole social; *albergues de transeúntes* [cursiva propia]”. En el caso de la ciudad de Barcelona, la función de control estaba asignada a la Guardia Urbana a través de la Comisaría de Beneficencia (Matulič Domandžič et al., 2016). A finales del franquismo encontramos también la [Ley 16/1970, de 4 de agosto, sobre Peligrosidad y Rehabilitación Social](#), que contemplaba medidas de seguridad como el internamiento en un centro de trabajo o la obligación de declarar el domicilio o de residir en un lugar determinado y sumisión a la vigilancia de los delegados.

Por lo que se refiere al ámbito de la vivienda, las medidas se centraban en el establecimiento de contratos de alquiler de larga duración, hecho que provocaba una “destrucción del mercado de alquiler” (Betrán Abadía, 2002). Este mercado fue liberalizado por el [Real Decreto-ley 2/1985, de 30 de abril, sobre Medidas de Política Económica](#), impulsado por el ministro socialista M. Boyer Salvador. También se impulsaron viviendas de protección oficial a través del Ministerio de la Vivienda, para luchar contra el fenómeno del “barraquismo” o infravivienda.

La configuración del Estado español como un estado compuesto de las autonomías ha posibilitado la atribución de competencias en materia de servicios sociales y vivienda. Debe decirse que las comunidades autónomas han sido un motor fundamental para el funcionamiento del Estado del bienestar (Aguado i Cudolà, 2009a). En cuanto a los servicios sociales, se ha superado la visión obsoleta de la beneficencia, para atender a la pobreza y basada en la graciabilidad, para articular un sistema de protección basado en la tendencia a la universalidad, la concurrencia de unas situaciones personales y la progresiva configuración de derechos subjetivos y prestaciones garantizadas (Aguado i Cudolà, 2008, 2009b, 2012). Respecto a la vivienda, se ha superado una mera visión de intervención administrativa en el mercado inmobiliario, para articular nuevas medidas alrededor del derecho a la vivienda digna y la función social de la propiedad.

## 3 Políticas públicas y ámbito competencial en materia de sinhogarismo: entre los servicios sociales y la vivienda

### 3.1 El planteamiento tradicional: los servicios sociales

Según hemos visto anteriormente, las políticas públicas para hacer frente al sinhogarismo se han llevado a cabo tradicionalmente desde los servicios sociales. La razón puede encontrarse en la “función de cierre del sistema de protección social” que configuró la legislación y la doctrina a partir de los años sesenta del siglo XX, según la cual los servicios sociales vendrían a llenar los espacios vacíos a los que no llegan otros subsistemas como la educación, la sanidad, el empleo y la vivienda (Pemán Gavín, 2011, p. 27). Como se ha advertido, los

servicios sociales se convierten en la práctica en “responsables subsidiarios del fallo del resto de los sistemas de protección y de bienestar social” [traducción propia] (Sales Campos, 2022, p. 46).

El informe del relator especial de las Naciones Unidas, Miloon Kothari,<sup>4</sup> sobre una vivienda adecuada como elemento integrador del derecho a un nivel de vida adecuado ya advertía, en el 2008, respecto a las personas sin hogar. El informe considera que “no sólo deberían ocuparse de esta cuestión los servicios sociales, sino que los departamentos de vivienda también deberían intervenir en la solución de estos problemas. Por tanto, la asignación de viviendas a las personas sin hogar debería recogerse en el Plan Estatal de Vivienda, igual que los pisos para trabajadores jóvenes”. En esta línea, se ha señalado que “la erradicación del sinhogarismo se ha de incluir en los objetivos de las políticas de vivienda, y no únicamente en los de las políticas de servicios sociales” (Fernández Gensana, 2022, p. 64).

La regulación del sinhogarismo se ha abordado desde una perspectiva general a través de la legislación de servicios sociales. En concreto, la [Ley 12/2007, de 11 de octubre, de Servicios Sociales](#), en su catálogo de prestaciones, presenta algunas que van dirigidas específicamente a atender estas situaciones. Así, entre los servicios sociales básicos se señalan los servicios residenciales de estancia limitada (1.1.3), que comprenden los servicios de acogida residencial de urgencia (1.1.3.1), y los servicios de residencia temporal para personas adultas en situación de marginación (1.1.3.2). También, como servicios sociales básicos, los servicios de comedor social (1.1.4). Este catálogo es objeto de desarrollo en la Cartera de Servicios Sociales 2010-2011, aprobada por [Decreto 142/2010, de 11 de octubre](#), donde se concretan las prestaciones que comprenden y donde se define su carácter: las que son garantizadas y las que quedan sujetas a los créditos presupuestarios disponibles. En concreto, las prestaciones de servicios residenciales de urgencia son consideradas por la Cartera de Servicios Sociales como prestaciones garantizadas (Aguado i Cudolà, 2012).

La consideración como servicios sociales básicos tiene una doble vertiente, bien desde la perspectiva de los derechos de las personas, bien desde el punto de vista del reparto competencial, como también respecto a la financiación. Desde los derechos, comporta que la titularidad alcance a todas las personas, con independencia de su situación administrativa (art. 14.3 de la [Ley orgánica 4/2000, de 11 de enero, de Derechos y Libertades de los Extranjeros en España y su Integración Social](#)). Así, los servicios básicos incluyen tanto a la ciudadanía que tiene la nacionalidad española como a la ciudadanía europea y asimilados y a la ciudadanía de terceros Estados. Se trata de unos servicios de carácter universalista, dirigidos a la población en general. Por lo que se refiere al tema competencial, dichos servicios son atribuidos a los municipios que tienen una población mínima de 20.000 habitantes o, en otro caso, a los consejos comarcales (art. 31 de la Ley de Servicios Sociales). Por lo que se refiere a la financiación, los servicios sociales básicos son financiados a través de los presupuestos de la Generalitat, de acuerdo con el Plan Estratégico de Servicios Sociales y la Cartera de Servicios Sociales. Se tienen que pagar mediante un convenio quadrienal con la corporación local titular del área básica de servicios sociales (que puede ser ayuntamiento o consejo comarcal, según el número de habitantes). En este convenio se fijará el porcentaje concreto de aportación de la Generalitat. El compromiso fijado por ley es que esta aportación no puede ser inferior, en ningún caso, al 66 % del coste de los equipos de servicios sociales básicos, de los programas y proyectos, de los servicios de ayuda a domicilio y de teleasistencia que el Plan y la Cartera establecen para el ámbito territorial.

La aplicación práctica de la Cartera de Servicios Sociales respecto a los servicios residenciales de estancia limitada pone de relieve que los municipios no optan mayoritariamente por llevar a cabo la prestación material del servicio, sino por sustituirla por una prestación económica de urgencia social que encuentra su encaje en la [Ley 13/2006, de 27 de julio, de Prestaciones Sociales de Carácter Económico](#) (art. 30). Ello comporta que las políticas locales se centran en financiar plazas en pensiones u hostales, en lugar de crear recursos residenciales, así como incumplir las prestaciones de servicio previstas en la Cartera que serían susceptibles de control judicial (Ponce Solé y Fernández Evangelista, 2010, p. 65). Los servicios sociales se convierten en gestores de prestaciones económicas en lugar de llevar a cabo una atención a partir de las necesidades de cuidado de la persona y la promoción de su autonomía personal.

<sup>4</sup> [Informe del Relator Especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado, Sr. Miloon Kothari. Adición. Misión a España](#). Naciones Unidas. Asamblea General.

Como se ha destacado, los servicios sociales se han ido configurando por la legislación autonómica para dar respuesta a las situaciones que suponen una afectación o deterioro de la inclusión social (Fantova, 2022). Poniendo como ejemplo la Ley 12/2007 de Servicios Sociales catalana, la finalidad de los servicios sociales es la de “asegurar el derecho de las personas a vivir dignamente durante todas las etapas de su vida mediante la cobertura de sus necesidades personales básicas y de las necesidades sociales, en el marco de la justicia social y del bienestar de las personas”. Se trata, por tanto, de dar respuesta a estas necesidades, que se distinguen entre las básicas (subsistencia y calidad de vida) y las sociales (la autonomía personal y el apoyo a la dependencia; una mejor calidad de vida personal, familiar y de grupo; las relaciones interpersonales y sociales, y el bienestar de la colectividad). La emergencia de problemas sociales cada vez más complejos ha comportado una situación de cierta ambigüedad y confusión en torno de los perfiles y contornos de los servicios sociales (Fantova, 2022), en la cual encontramos una amplia panoplia de prestaciones de alcance diverso dirigidas a usuarios heterogéneos con situaciones muy diferentes. Los servicios sociales se encuentran, por tanto, en la disyuntiva de continuar cubriendo los espacios vacíos que dejan los otros subsistemas de protección social, como resulta singularmente en este caso la vivienda, u optan por redefinir su objeto centrándose en la atención de las personas, “como podría ser [...] la autonomía funcional de las personas para las decisiones y actividades de la vida diaria o sus relaciones primarias de carácter familiar y comunitario” (Fantova, 2022). Esta perspectiva se pone de manifiesto, sobre todo, en el sinhogarismo. En estos casos, los servicios sociales podrían centrarse en la atención a las personas, y proporcionarles herramientas para que sus actividades diarias se lleven a cabo con autonomía funcional; también, que les permitieran restablecer redes sociales que se han roto y las han llevado a vivir en la calle, o integrarse en estas redes. En cambio, los servicios de vivienda podrían dar instrumentos para encontrar soluciones de carácter residencial.

### 3.2 El sinhogarismo desde los servicios de vivienda

El sinhogarismo es un tema que debe abordarse desde las políticas en materia de vivienda. La Constitución española (CE) de 1978 reconoció, entre los principios de la política social y económica, el derecho a la vivienda digna, al mismo tiempo que estableció el mandato de promover las condiciones necesarias y fijar las normas pertinentes para hacer efectivo este derecho, mediante la regularización del uso del suelo de acuerdo con el interés general para impedir la especulación (art. 47). Con posterioridad, el Estatuto de Cataluña del 2006, cuando habla de los derechos en el ámbito de la vivienda (art. 26), menciona específicamente a las personas que no disponen de los recursos suficientes, y señala que, por ley, se tiene que establecer un sistema de recursos para garantizar el derecho a la vivienda, con las condiciones que determinen las leyes.

Tradicionalmente, las políticas de vivienda se han llevado a cabo desde una perspectiva más económica, de intervención en el mercado de la vivienda, a través de medidas de fomento, más que con medidas de carácter social. Ante las dificultades crónicas para crear un parque público de vivienda, las comunidades autónomas han emprendido medidas para regular este derecho. En este sentido, la [Ley 18/2007, de 28 de diciembre, del Derecho a la Vivienda](#), de la Generalitat de Cataluña, supuso un giro relevante, en el sentido de que parte de la función social de la propiedad y establece una serie de medidas para facilitar la creación del parque público de vivienda. También emprende otras contra las viviendas desocupadas. Se hace, además, una mención específica de las personas sin hogar,<sup>5</sup> y se considera el establecimiento de viviendas de inserción.<sup>6</sup>

Con posterioridad, se ha aprobado otra legislación complementaria: la [Ley 24/2015, de 29 de julio, de medidas urgentes para afrontar la emergencia en el ámbito de la vivienda y la pobreza energética](#), y la [Ley 4/2016, de](#)

---

5 En este texto encontramos específicamente una definición de qué se considera una persona sin hogar: “La persona o unidad de convivencia con carencia manifiesta de una vivienda digna y adecuada, ya que no dispone de un domicilio, vive en la calle o en un espacio no apto como vivienda, de acuerdo con lo establecido por la presente ley, y sufre la exclusión social efectiva debido a barreras sociales o a dificultades personales para vivir de forma autónoma. Tienen también la condición de sin hogar las personas que han sido objeto de un proceso de desahucio motivado por la imposibilidad acreditada de satisfacer el alquiler”.

6 Según la Ley 18/2007, se trata de “la vivienda gestionada por administraciones públicas o por entidades sin ánimo de lucro que, en régimen de alquiler u otras formas de ocupación, se destina a atender a personas que requieren una especial atención”. Estas viviendas vienen reguladas en el artículo 70 de la misma ley, donde se establecen mandatos como que el Gobierno ha de velar para que los servicios sociales municipales y las entidades sin ánimo de lucro dispongan de las viviendas suficientes para atender las necesidades en cada municipio. También recoge que, en el marco de los programas sociales de integración y en los términos de la normativa de servicios sociales, tienen que adoptarse actuaciones específicas de dotación de estas viviendas para los sin hogar. Asimismo, prevé ayudas para subvenir el coste de la gestión de estas viviendas.

[23 de diciembre, de medidas de protección del derecho a la vivienda de las personas en riesgo de exclusión residencial](#), que hace un cambio y pone el foco en la situación más que en la persona. En esta legislación se define la situación de exclusión residencial a partir de la pérdida de la vivienda, sea propiedad o posesión, así como de la falta de vivienda alternativa e ingresos suficientes per conseguir una digna y adecuada.

En el momento de redacción de este trabajo se está tramitando en las Cortes Generales el proyecto de ley para el derecho a la vivienda.<sup>7</sup> En él mismo se procede a definir el sinhogarismo como la imposibilidad de una persona de acceder a una vivienda adecuada en un entorno comunitario, lo que lo aboca a la vía pública u otros espacios inadecuados o a utilizar alternativas de alojamiento colectivo institucionalizado de las diferentes Administraciones públicas o de entidades sin ánimo de lucro. Este proyecto (art. 14.3) contiene el mandato a las Administraciones públicas de “programar medidas específicas para afrontar con el objetivo de promover la plena inclusión de las personas sin hogar desde una perspectiva integrada e intersectorial”.

A pesar de que la legislación de vivienda comienza a considerar el sinhogarismo uno de los objetivos a los que se debe hacer frente, las medidas adoptadas todavía distan de abordarlo con suficientes elementos. Para ello, deberían dotarse de contenido los servicios de vivienda como servicios públicos y desplegar prestaciones económicas y materiales, así como superar las dinámicas tradicionales que centran las soluciones en el ámbito de los servicios sociales. Como se ha destacado, del artículo 47 de la Constitución se derivan un conjunto de mandatos de optimización que van *más allá de la regulación*, incluyendo obligaciones tanto negativas (respeto y no vulneración) como positivas (protección, garantía y promoción) (Ponce Solé y Fernández Evangelista, 2010, p. 54). En cualquier caso, el derecho a la vivienda plantea mandatos que han de respetar las Administraciones con competencia en la materia, entre los que se incluiría el derecho al refugio (*right to shelter*), tal como se ha planteado en otros países, donde ha sido objeto de tutela ante los tribunales.<sup>8</sup> La configuración por la legislación autonómica de un derecho al refugio o, dando un paso más, un “derecho a un espacio residencial digno”, según veremos, en el cual se concretara la prestación a través de las condiciones mínimas que deberían reunir, constituiría un avance significativo para su exigencia y tutela judicial, incluso mediante el recurso contra la inactividad de la Administración (art. 29 de la [Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa](#)).

La vía pasa por superar el sistema denominado *de escalones* (*staircase system* o *linear residential treatment*), según el cual la persona pasaría de la calle a un albergue, después a un alojamiento temporal y, más tarde, a uno de carácter permanente. Tradicionalmente, la persona debe ir superando una serie de listones o escalones provisionales hasta alcanzar la vivienda, expuesta en cualquier momento a volver al espacio público. Este sistema *alberguista* se considera claramente ineficaz; la ciudad de Nueva York es el paradigma del fracaso de tales políticas: allí, mientras las plazas de acogida no paraban de crecer, también se mantenía imparable el número de personas que vivían al raso o que estaban en esos albergues sin perspectiva de acceder a una vivienda digna (Sales Campos, 2016, p. 11).

Ante tal situación, en el año 1992, S. Tsemberis crea en Nueva York la entidad Pathways to Housing (Caminos hacia la Vivienda), donde desarrolla el modelo *housing first*, con la pretensión de superar el sistema gradual y de que la persona pudiera acceder directamente a la vivienda sin tener que pasar por los escalones intermedios ni por exigencias como abandonar el consumo de sustancias o someterse a determinados tipos de tratamientos médicos. Ello suponía, como se ha advertido, delimitar el acceso a la vivienda y el acceso al tratamiento (Panadero Herrero et al.). Estos modelos que han sido exitosos en algunos países pueden llegar a ser una referencia a tener en cuenta a la hora de llevar a cabo las políticas de vivienda.

7 BOCG. Congreso de los Diputados. XIV Legislatura, Serie A: Proyectos de Ley, 18 de febrero de 2022, núm. 89-1.

8 Hay que mencionar que, en Estados Unidos, el abogado R. Hayes planteó una acción colectiva (*class action lawsuit*) en nombre de todas las personas en situación de sinhogarismo ante la Corte Suprema del estado de Nueva York, basada en el artículo 17 de la Constitución de dicho estado, según la cual “la ayuda, la atención y el apoyo de los necesitados son preocupaciones públicas y serán proporcionadas por el estado y sus subdivisiones” [traducción no oficial]. La Corte Suprema de este estado, en sentencia de 5 de diciembre de 1979 (caso Callahan contra Carey) ordenó, a la ciudad y al estado de Nueva York, proporcionar refugio a las personas en situación de sinhogarismo, basándose en el artículo constitucional mencionado. Puede consultarse [Coalition for the Homeless](#), donde puede verse la evolución jurisprudencial. Con un artículo menos preciso que el texto español, esta sentencia fue capaz de condenar a la Administración a dar refugio a las personas en situación de sinhogarismo.

#### 4 De la regulación general a la específica, del *soft law* a la regulación

Como hemos visto, la regulación que trata, actualmente, el sinhogarismo se encuentra en la legislación general, especialmente en las leyes de servicios sociales y, en menor medida, en las de vivienda. Este enfoque comporta su consideración como una necesidad básica más de las personas, y la sitúa en un contexto general. De esta manera, se evita señalar y estigmatizar. Hay que decir, sin embargo, que este marco jurídico puede llegar a ser insuficiente, disperso y fragmentario, y mostrarse poco eficaz para dar respuesta.

La necesidad de un tratamiento específico del sinhogarismo ha sido puesta de relieve a través de la elaboración de unos documentos para varios niveles de los gobiernos y de las Administraciones públicas, que incorporan estrategias de actuación *ad hoc*. Este tipo de documentos han permitido afirmar que estamos ante un problema de dimensión europea, impropio de una sociedad avanzada del siglo XXI, como una lacra que tiene que ser erradicada. Si bien la responsabilidad corresponde a los Estados, en concreto a los entes territoriales, ello no obsta para que las instituciones europeas puedan elaborar (y deban hacerlo) políticas públicas en este ámbito. En este momento se ha elaborado un plan de actuación contra el sinhogarismo, que se articula a través de una plataforma electrónica en la que colaboran los Estados miembros.<sup>9</sup> Este tipo de documentos también se han hecho desde una perspectiva estatal, autonómica y local,<sup>10</sup> en ellos se pone de relieve la implicación necesaria de todos estos entes. Las ventajas de esta visión específica son que permite una identificación de las necesidades, diagnostica debilidades y ámbitos de mejora, detecta los puntos fuertes y débiles, marca objetivos, hace recomendaciones, contempla medidas. Ahora bien, no establece obligaciones jurídicamente vinculantes, ni reconoce derechos exigibles como tales. Al no tener carácter vinculante, nos encontraríamos ante documentos de *soft law* que guían y orientan la actuación de las Administraciones públicas.

La oportunidad de una legislación específica, en el ámbito de Cataluña, ha sido planteada por un equipo de académicos que ha elaborado una propuesta de texto legal,<sup>11</sup> la cual ha sido asumida por varias entidades del tercer sector.<sup>12</sup> Este texto ha sido presentado por gran parte de los grupos del Parlamento de Cataluña como la “Proposición de ley de medidas transitorias y urgentes para hacer frente y erradicar el sinhogarismo”<sup>13</sup> (en adelante, PLS). Entre los puntos fuertes, podemos destacar los siguientes: a) pone el acento en las situaciones de necesidad para evitar la estigmatización de los destinatarios de las medidas; b) incorpora una visión específica y transversal, reconoce derechos con contenidos prestacionales y establece mecanismos de protección para las situaciones de vulnerabilidad, con previsión de un régimen jurídico de infracciones y sanciones; c) refuerza también la obligación de empadronamiento (Aguado i Cudolà, 2003), que establece la legislación básica de régimen local,<sup>14</sup> en el sentido de que da acceso a la condición de vecino y es la puerta de entrada a los servicios municipales, y d) reconoce el derecho al espacio público, establece límites a las ordenanzas al prohibir la mendicidad y fija mecanismos contra el fenómeno de la arquitectura hostil, según veremos más adelante.

La PLS supone, en definitiva, un avance relevante, pero también hay que ser consciente de los límites de las normas para cambiar la sociedad (Crozier, 1984). El tipo de intervención es, fundamentalmente, el tradicional, al considerar el “espacio residencial digno” un servicio social básico en la línea de lo que ya

9 Véase [Governance, work programme and way forward for the european platform on combating homelessness 2022-2024](#).

10 [Estrategia Nacional Integral para Personas sin Hogar 2015-2020](#), aprobada por Acuerdo de Consejo de Ministros de 6 de noviembre de 2015; [Estrategia Vasca para Personas sin Hogar](#); [Estrategia Integral para abordar el Sinhogarismo en Cataluña](#).

11 El texto fue elaborado por Antoni Milian Massana (UAB) y Vicenç Aguado i Cudolà (UB), con la colaboración de Raquel Prado Pérez (UB), Almudena González García (UB) y Lúcia Pitarch Rodríguez (UAB); ver Milian Massana, 2019.

12 El núcleo de esas entidades son Arrels Fundació, Sant Joan de Déu Serveis Socials, Comunidad de Sant'Egidio, Assís Centre d'Acollida y Càritas Catalunya. La [propuesta](#) tiene el apoyo de la Taula d'entitats del Tercer Sector de Catalunya; de 35 entidades de primer, segundo y tercer nivel del ámbito social, y de 5 colegios profesionales.

13 Los grupos del Parlamento de Cataluña que presentaron el texto elaborado por académicos fueron el grupo parlamentario (GP) de PSC-Units, el GP de ERC, el GP de JxCat, el GP de CUP-NCG, el GP de ECP, el GP de Cs y el grupo mixto; es decir, la práctica totalidad del arco parlamentario de la XIV legislatura, según consta en el expediente [202-00029/13](#).

14 Como han dejado claras varias resoluciones administrativas que han interpretado la legislación básica estatal, esta obligación se produce cuando la persona vive efectivamente en el término municipal, con independencia de que se trate de una infravivienda, o incluso que viva en la calle. Véase la [Resolución de 17 de febrero de 2020](#), de la Presidencia del Instituto Nacional de Estadística y de la Dirección General de Cooperación Autonómica y Local, por la cual se dictan instrucciones técnicas a los Ayuntamientos sobre la gestión del Padrón municipal.

había hecho la legislación de servicios sociales. La novedad es que va más allá de su carácter temporal, fija unas determinadas condiciones y se configura como un “espacio cubierto, de uso individual o colectivo, con dimensiones y condiciones suficientes para desarrollar la vida privada con respeto al derecho a la intimidad, con disponibilidad de uso las 24 horas del día, que dispone, como mínimo, de una cama, luz, temperatura confortable, acceso a los servicios de agua corriente, lavabo, inodoro y ducha, y con espacio para los objetos personales” [traducción propia]. La concreción de las condiciones que tiene que reunir ese espacio posibilita su control y tutela ante los tribunales de justicia, a través de pretensiones de condena. También se prevé la posibilidad de promover viviendas de inserción; para que se lleven a cabo, deberá hacerse una nueva ley o modificar la actual Ley 18/2007, del derecho a la vivienda, de Cataluña. A mi parecer, se tendría que insistir en este último punto, y repensar una delimitación del papel que corresponde a los servicios sociales.

Para los casos de emergencias y circunstancias graves se prevén los centros de baja exigencia. La PLS también reconoce el derecho a un título de transporte y a los servicios de consigna, lavandería y ducha, así como la gratuidad o la bonificación de los servicios funerarios. Como vemos, nos encontramos con un amplio abanico de derechos, muchos de contenido prestacional, que constituirán una serie de obligaciones para las Administraciones públicas responsables.

En este sentido, hay que tener en cuenta que la calificación de un servicio social como básico comporta que su competencia reside en los entes locales. Para financiar estos servicios, la PLS se limita a remitir a los mecanismos de financiación previstos en la legislación general de servicios sociales. Como hemos visto anteriormente, los servicios sociales básicos tienen teóricamente garantizado el 66 % del coste de los equipos, programas y proyectos por la Generalitat; por lo cual, el 44 % restante ha de salir, en principio, de los presupuestos de los entes locales. En cuanto al resto de los servicios y actividades previstos por la PLS se prevé la implicación de la Generalitat en un porcentaje de entre el 40 % y el 60 % del coste que se consignará en una partida específica de los presupuestos de la Generalitat.

El debate político y técnico que se debe plantear es cuál debe ser el nivel óptimo de prestación de los servicios, hecho que, como vemos, condiciona los mecanismos de financiación, así como si estas medidas de financiación son suficientes para hacer frente. Solamente hay que recordar los problemas de aplicación que tuvo la [Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las Situaciones de Dependencia](#) (Correa y Jiménez-Aguilera, 2016). La ley fue concebida en tiempos de abundancia económica y hubo de aplicarse en tiempos de crisis económica, con una planificación inadecuada, a la que se añadió que gran parte del coste tuvieron que soportarlo las comunidades autónomas, lo que se tradujo en un retraso en el acceso por parte de muchos usuarios, que, en algunos casos, veían reconocida la prestación cuando ya no era eficaz para atender su situación, a través de unos procedimientos y unos períodos transitorios previstos para alargar el reconocimiento y la efectividad de las prestaciones,

La atribución de estos servicios a los entes locales no debe llevar a las Administraciones autonómicas a desentenderse o a realizar unas actuaciones de baja intensidad. Asimismo, cabe recordar que la Cartera de Servicios Sociales ya prevé servicios residenciales de estancia limitada que los entes locales han sustituido, abrumados por problemas de financiación, por prestaciones económicas según disponibilidades presupuestarias. Hay que tener en cuenta, además, que una parte de los servicios sociales básicos son llevados a cabo por los consejos comarcales para los municipios con menos de 20.000 habitantes. Estos consejos no tienen capacidad para establecer tributos, por lo que sus ingresos dependen de la Generalitat. En este sentido, se debería llevar a cabo un estudio financiero para ver si los municipios pueden asumir en torno al 40 %, como mínimo, de los costes de todos estos servicios, o bien se deberán establecer porcentajes inferiores.

Hay que decir que también es necesario crear un fondo específico, así como establecer preasignaciones presupuestarias, que puedan garantizar la viabilidad del sistema, en la línea prevista por la [Ley 7/2021, de 20 de mayo, de Cambio Climático y Transición Energética](#) (Ponce Solé, 2022). Las preasignaciones presupuestarias suponen comprometer parte de los ingresos presupuestarios para estas finalidades; por ejemplo, fijando un porcentaje de los ingresos obtenidos por unos determinados impuestos o bien un porcentaje concreto del PIB. Solamente con mecanismos claros de financiación puede evitarse una litigiosidad, o una frustración de las finalidades previstas por la ley, al mismo tiempo que deben introducirse criterios de transparencia de cómo se aplican todas estas previsiones.

## 5 El derecho a la ciudad y el uso del espacio público sin exclusiones

Como se ha destacado, el derecho a una vivienda digna y adecuada (art. 47 de la CE) no solamente hace referencia al espacio habitable, sino también al “derecho a un medio urbano digno y adecuado en el cual se inserta esta vivienda” (Ponce Solé y Fernández Evangelista, 2010, p. 50). A partir de aquí, estos autores concluyen que ese precepto constitucional garantiza el derecho a la ciudad y nos permite concebir la actuación de las ciudades desde la perspectiva de las personas. Este derecho fue recogido en la [Carta Europea de Salvaguarda de los Derechos Humanos en la Ciudad](#) (aprobada en Saint-Denis, en el 2000).

Asimismo, el espacio público ha sido concebido desde una perspectiva esencialmente productiva y con la ciudadanía como agente que contribuye con su actividad a esta visión, excluyendo, en cambio, los usos no productivos. En este sentido, tanto los instrumentos jurídicos (como puede ser la planificación urbanística) como los espacios físicos han sido diseñados dentro de estos parámetros, y se otorgan más derechos a quien aporta más a la productividad. Por ello, se propone un modelo diverso de ciudad en el que el espacio público integre también la visión no productiva, y se define como la “ciudad de los cuidados” (Chinchilla, 2020).

El ordenamiento jurídico nos da fundamentos para superar la visión meramente mercantilista del espacio público, además del artículo 47 de la Constitución antes mencionado. En este sentido, tenemos que mencionar el artículo 9.2 del mismo texto fundamental, en el sentido de que impone el mandato de remover los obstáculos para la plena participación de toda la ciudadanía en la vida política, económica, cultural y social. También hay que destacar el mismo derecho fundamental a la igualdad (art. 14), del cual se deriva que las personas en situación de sinhogarismo tienen derecho al espacio público en igualdad de condiciones con el resto de la ciudadanía.<sup>15</sup> En coherencia con este enfoque, algunos textos legislativos han comenzado a reconocer el derecho al espacio público urbano adecuado y sostenible, como es el caso de la [Ley 2/2016, de 7 de abril, de Instituciones Locales de Euskadi](#) (art. 43.1.c). Sin embargo, en la legislación básica de régimen local no se encuentra explícitamente el derecho al espacio público entre los derechos de los vecinos, a diferencia de lo que sucede con el derecho a utilizar los servicios públicos municipales y los aprovechamientos comunales (art. 18 de la [Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local](#) [LRBRL]).

El hecho de que este derecho no esté reconocido explícitamente por la legislación de régimen local no obsta, sin embargo, para que existan otras técnicas que obliguen a garantizar los usos del espacio público. En este sentido, hay que recordar que las calles, vías, plazas y espacios públicos, al estar afectados por un uso general, son bienes de dominio público. Entre los principios relativos a estos bienes encontramos el de “aplicación efectiva al uso general o al servicio público, sin más excepciones que las derivadas de razones de interés público debidamente justificadas” y el de “dedicación preferente al uso común ante su uso privativo” (art. 6.c y d de la [Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas](#)).

La convivencia en el espacio público no está exenta de problemas. Un ejemplo relevante ha sido la ubicación, al lado de una escuela, de un albergue destinado a personas que sufren una situación de sinhogarismo y drogadicciones.<sup>16</sup> Esta decisión comportó la reacción en contra de la asociación de familias de alumnos (AFA) y la de vecinos de la zona. Estos problemas, que pueden tener más o menos justificación, se inscriben en un fenómeno más amplio, que es denominado en su expresión en inglés *Not In My Back Yard* (NIMBY), en el que las personas se oponen a determinadas instalaciones o actividades no en sí mismas consideradas, sino por su ubicación, sobre todo, al lado del lugar donde viven o desarrollan las actividades diarias. Parece aconsejable, en estos casos, una planificación adecuada para ubicar estos centros, así como el establecimiento de unos criterios que permitan la inclusión de los beneficiarios de las instalaciones o actividades y que, al mismo tiempo, busquen el diálogo y la implicación de los distintos agentes afectados.

### 5.1 La regulación de los usos del espacio público por ordenanzas locales

Los usos del espacio público, que son el resultado del ejercicio de los derechos y libertades de las personas, ponen a prueba en determinados momentos la convivencia ciudadana. El uso intensivo de la calle por las

<sup>15</sup> Así se pronuncia el artículo 17 de la PLS.

<sup>16</sup> Véase la [Resolución del expediente Q-01145/2022 \(SGC\) - 22Q000017-AB y otros \(SGB\)](#), relativa a la ubicación del centro de acogida del Baix Guinardó para la recuperación de personas sin hogar con adicciones al lado de la Escola Mas Casanovas.

personas que se encuentran en situación de sinhogarismo, que es donde viven y desarrollan las actividades más cotidianas, puede, en determinadas situaciones, producir rechazo en el resto de la población y problemas de convivencia vecinal. Se trata de un espacio pensado, concebido y diseñado para el beneficio económico, que entra en conflicto para las personas que viven sin desarrollar una actividad productiva (Sales Campos, 2016, p. 10). Así, algunos de estos casos pueden ser dormir en el mobiliario urbano, como bancos, porches u otros espacios cubiertos; bañarse en las fuentes públicas, o hacer las necesidades fisiológicas en la vía pública.

Por este motivo, este tema ha sido objeto de regulación en las ordenanzas locales, tradicionalmente conocidas como “ordenanzas de policía y buen gobierno” y que venían a recoger los usos y las costumbres del municipio. Se entendía que estas conductas vulneraban normas de policía, en concreto por los riesgos que comportaban para el orden público en su tríada de seguridad, tranquilidad y salubridad. Posteriormente, estas ordenanzas pasaron a denominarse “de civismo o de convivencia ciudadana” y algunas siguen recogiendo como infracción administrativa la práctica de la mendicidad. Esta regulación ha sido calificada por algunos autores como el “derecho administrativo del enemigo” (Melero Alonso, 2016).

La prohibición general de determinadas actividades, como a las que nos hemos referido, en el espacio público mediante las ordenanzas locales o a través de otros tipos de normas puede comportar la vulneración de derechos como el de libertad de las personas (art. 17 de la CE), intimidad personal y familiar (art. 18 de la CE), libertad de circulación y de residencia (art. 19 de la CE), protección de la salud (art. 43 de la CE) y vivienda (art. 47 de la CE). Como veremos a partir del análisis de casos, la posibilidad de establecer limitaciones o excepciones se tiene que prever restringidamente y, en cualquier caso, someter a un juicio de proporcionalidad, atendiendo a las circunstancias del caso concreto.

Estos derechos tienen que ser interpretados de acuerdo con los tratados internacionales en la materia (art. 10.2 de la CE), que forman parte del ordenamiento interno (art. 96 de la CE). En este sentido, el Convenio Europeo de Derechos Humanos (CEDH) contempla que “toda persona tiene derecho al respeto de su vida privada y familiar, de su domicilio y de su correspondencia” (art. 8). Hay que considerar una serie de excepciones que deben estar previstas por las leyes y ser necesarias (test de proporcionalidad) para “la seguridad nacional, la seguridad pública, el bienestar económico del país, la defensa del orden y la prevención de las infracciones penales, la protección de la salud o de la moral o la protección de los derechos y las libertades de otros”.<sup>17</sup> Como limitaciones a derechos fundamentales, han de estar, por lo tanto, suficientemente justificadas a partir de esos intereses públicos, que se tienen que valorar con atención al caso concreto, sin que sean factibles prohibiciones generales de forma indiscriminada.

El Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH) se pronunció sobre el caso de Violeta-Sibianca Lăcătuș, ciudadana rumana de etnia gitana, que recibió varias sanciones en aplicación del artículo 11 de la Ley penal de Ginebra (Confederación Suiza), que prohibía la mendicidad en el espacio público. La Sentencia del Tribunal de Derechos Humanos (STEDH) 14065/15, de 19 de enero de 2021 (Lăcătuș contra Suiza), apreció vulneración del derecho a la vida familiar con relación a la dignidad humana. Entrando en el examen de las excepciones al artículo 8, el TEDH no excluye que ciertas formas de mendicidad, especialmente las agresivas, puedan poner en peligro a las personas, los residentes y los propietarios de comercios. Así, por ejemplo, hay que destacar el fenómeno de la explotación de las personas y, en particular, de los menores. Ahora bien, considera que, en el caso planteado en esta sentencia, no son procedentes estas excepciones, teniendo en cuenta que la persona recurrente era extremadamente vulnerable, no tenía otros medios de subsistencia y no tenía más remedio que pedir para vivir.

---

17 Hay que tener en cuenta, no obstante, que el artículo 5.1 del CEDH señala que: “Toda persona tiene derecho a la libertad y a la seguridad. Nadie puede ser privado de su libertad, salvo en los casos siguientes y con arreglo al procedimiento establecido por la ley: [...] e) Si se trata de la privación de libertad, conforme a derecho, de una persona susceptible de propagar una enfermedad contagiosa, de un enajenado, de un alcohólico, de un toxicómano o de un vagabundo [cursiva propia]”. En la STEDH 2832/66, de 18 de junio de 1971 (casos de Wilde, Ooms y Versyp), se dice que el convenio no define el término *vagabundo*, y se remite al derecho interno (en este caso, belga). Se concluye que las medidas de internamiento adoptadas no son contrarias al CEDH. Posteriormente, se establecen ciertos límites en la STEDH 7367/76, de 6 de noviembre de 1980 (caso Guzzardi) [TEDH-31]. Así, se señala que “la razón por la que el Convenio permite privar de libertad a algunas personas socialmente inadaptadas no es únicamente su consideración de peligro para el orden público, sino también que su propio interés puede hacer necesaria esa detención. En consecuencia, uno no puede deducir del hecho de que el artículo 5 autorice la detención de vagos que esta o incluso más importantes razones justifiquen esas medidas con relación con personas que se consideran más peligrosas”.

En el ámbito español, como hemos señalado, la regulación de la mendicidad se ha llevado a cabo a través de ordenanzas locales. Estas normas fundamentan la competencia para tipificar infracciones y sanciones en el título XI de la LRBRL, en cuyos artículos 139, 140 y 141 se establecen unos criterios mínimos de antijuridicidad, que darían cobertura a tales ordenanzas para considerar infracciones, con las correspondientes sanciones, determinadas conductas que tengan incidencia en el espacio público o los servicios públicos, y en las cuales se den una serie de factores (el impedimento del uso, la intensidad de la perturbación, el deterioro grave o relevante, los daños ocasionados, etc.).

Algunas ordenanzas han establecido determinadas limitaciones, como puede ser la mendicidad:

insistente, intrusiva o agresiva, así como organizada, sea ésta directa o encubierta bajo prestación de pequeños servicios no solicitados, o cualquier otra fórmula equivalente, así como frente a cualquier otra forma de mendicidad que, directa o indirectamente, utilice a menores como reclamo o éstos acompañen a la persona que ejerce esa actividad (art. 34.2 de la [Ordenanza de medidas para fomentar y garantizar la convivencia ciudadana en el espacio público de Barcelona](#)).

Si bien tales medidas pueden resultar justificadas, habrá que aplicar el test de proporcionalidad correspondiente, y acreditar debidamente la concurrencia de esas circunstancias, de acuerdo con la jurisprudencia del TEDH.

En otros casos, las ordenanzas han establecido prohibiciones generales de la mendicidad, como en los casos de Valladolid (Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León 1692/2013, de 8 de octubre) y de Reus (Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña 714/2019, de 18 de septiembre), lo cual ha acabado determinando su nulidad al considerar los tribunales que el artículo 139 de la LRBRL no da cobertura a este tipo de infracciones administrativas. A diferencia del planteamiento que hace el TEDH en estos casos, la fundamentación de la nulidad no se basa en la vulneración de derechos fundamentales, sino en la falta de competencias de los entes locales para establecer estas medidas.

## 5.2 El fenómeno de la arquitectura y el diseño hostil

Aparte de las infracciones y sanciones administrativas contra la mendicidad, otra medida que impide el uso del espacio público es el fenómeno de la denominada *arquitectura hostil*, también conocida como *arquitectura defensiva*, que se ha definido como “el diseño de edificios o espacios públicos de manera que disuada a las personas de tocarlos, subir o sentarse, con la intención de evitar daños o uso con una finalidad diferente” [traducción propia] (Maxwell, 2014).<sup>18</sup> Hay que mencionar que, solamente en la ciudad de Barcelona, se han localizado [170 elementos de arquitectura hostil](#) en una campaña instada por Arrels Fundació. Este tipo de arquitectura se situaría en las antípodas de la arquitectura accesible, cuyo objetivo es que las personas accedan a los espacios públicos de forma segura y se eviten barreras y obstáculos de todo tipo.

Las ordenanzas locales, al regular el mobiliario urbano, suelen establecer que dicho mobiliario se habrá de utilizar de acuerdo con su naturaleza, destinación y finalidad, así como respetando, en todo caso, el derecho que también tienen los otros de usarlo y disfrutarlo. La finalidad de evitar el deterioro a través de actos vandálicos puede derivar en otras actuaciones que excluyan, materialmente y sin distinciones, determinados usos del espacio público, entre los cuales se encuentra la utilización de ese espacio por parte de las personas en situación de sinhogarismo para descansar o dormir.

Algunos autores han calificado este tipo de medidas como una manifestación de las “estrategias de criminalización del sinhogarismo” (Romero Riquelme, 2019, p. 168). También rompe los vínculos de la persona en situación de sinhogarismo con los servicios, entidades o grupos de calle que los asisten (ver Arrels Fundació). Lo cierto es que estas medidas no disponen de una regulación para su implantación y diseño, a pesar de que inciden de forma relevante en la conducta de las personas y les impiden usar determinados espacios públicos, con lo que se las priva del ejercicio de derechos. Por ello, en algunos Estados se está procediendo a aprobar legislación que prohíbe estas prácticas. Es el caso de Brasil, a través de la [Ley núm. 14.489, de 21 de diciembre de 2022](#) (denominada *Lei Padre Júlio Lancellotti*), que prohíbe el uso de técnicas constructivas

18 En la PLS, se define como “aquella arquitectura o diseño de mobiliario urbano dirigido directamente a impedir que las personas en situación de sinhogarismo puedan refugiarse en el espacio público, como pueden ser los bancos con brazos en el medio, las vallas metálicas con pinchos, en escalones y aparadores, u otros elementos similares” [traducción propia].

hostiles en espacios abiertos de uso público. A través de esta, se modifica la [Ley núm. 10.257, de 10 de julio de 2001](#), que establece directrices generales de política urbana entre las que encontramos:

El fomento del confort, alojamiento, descanso, bienestar y accesibilidad en el goce de los espacios libres de uso público, su mobiliario y sus interficies con los espacios de uso privado, y la prohibición de usar materiales, estructuras, equipamientos y técnicas constructivas hostiles que tengan como objetivo el resultado la expulsión de personas sin hogar, personas mayores, jóvenes y otros segmentos de la población [traducción propia].

Con la arquitectura hostil nos encontramos ante unas formas más sutiles de intervención que no se manifiestan explícitamente a través de actos administrativos como órdenes, prohibiciones o sanciones, pero que materialmente están impidiendo un uso determinado del espacio público. Se trata de actuaciones que inciden en el comportamiento de las personas, en la medida en que las llevan a cabo; o, al contrario, evitan un determinado tipo de conducta. Así, los elementos arquitectónicos (por ejemplo, la ausencia de bancos o los bancos de una sola plaza) pueden estar configurando una determinada zona como de paso o tránsito, sin permitir que la gente descansa, repose o duerma en estos espacios.<sup>19</sup> En muchos casos, estas medidas son adoptadas por las Administraciones públicas, sin un procedimiento formalizado (García-Andrade Gómez, 2021) en el cual se decide sobre el impacto que tienen en la conducta de las personas. Por ello, se requieren elementos de control para determinar si estamos ante medidas de arquitectura hostil o no, y si respetan los derechos de las personas o no. Sería conveniente, en esta línea, adoptar una perspectiva cognitiva (López Pulido, 2023), de forma parecida a lo que sucede con la perspectiva de género, en el proceso de diseño de conductas, a través de memorias donde se encuentre la motivación de las medidas que puedan incidir en los usos del espacio público.

Hay que recordar que, entre los principios de los bienes de dominio público, hay el de la aplicación efectiva del uso general sin más excepciones que las derivadas de razones de interés público debidamente justificadas. Estas limitaciones deberán interpretarse de forma restrictiva y de acuerdo con el test de proporcionalidad. En este sentido, la mera instalación o diseño del mobiliario urbano con la finalidad de impedir el uso a las personas en situación de sinhogarismo supondría una infracción del principio de la aplicación efectiva del uso general de estos bienes, así como del principio de proporcionalidad. Además, se podría considerar que la realización de obra pública que incluya diseño hostil vulnera derechos fundamentales, y determinar, así, la nulidad de los contratos del sector público.<sup>20</sup> También nos podemos encontrar con el caso de particulares que, en los accesos a aparcamientos o edificios de su propiedad o sobre los cuales tienen otro título privativo que legitima su uso, utilizan esos elementos de diseño o arquitectura hostil, que pueden contar con la autorización o, tal vez, la tolerancia de las Administraciones públicas. Tanto en las actuaciones públicas como privadas, un instrumento fundamental para eliminar esos elementos será el planeamiento urbanístico, por lo que será necesario que la legislación establezca que los planes no permitirán el diseño y la arquitectura hostil.

## 6 Conclusiones

En este trabajo se defienden cinco ideas clave como elementos de construcción de un marco jurídico que aborde los fenómenos del sinhogarismo y la exclusión residencial.

La primera es que el sinhogarismo es una cuestión esencialmente de falta de vivienda digna, a la que va asociada una vulneración sistemática de derechos de las personas. No obstante, el enfoque tradicional ha girado en torno a los servicios sociales, que se han configurado como un instrumento destinado a suplir las carencias de otros sistemas de protección social. Esta perspectiva ha mostrado límites y carencias. Por una parte, ha sobrecargado los servicios sociales ante unas demandas sociales que no han podido ser atendidas debidamente. Por otra parte, ha desviado la atención respecto a la necesidad de construir unos servicios de

<sup>19</sup> Sobre el diseño de conductas a través de la arquitectura, véase el artículo de Ruptiva Arquitectura, “[Arquitectura y diseño de conductas](#)”.

<sup>20</sup> De acuerdo con el artículo 39.1 de la [Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público](#), “son causas de nulidad de derecho administrativo las indicadas en el artículo 47 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas”. La PLS prevé la nulidad de pleno derecho de los contratos del sector público que prevean la contratación de obra pública o la instalación de mobiliario urbano que incorpore elementos de arquitectura o diseño hostil.

vivienda adecuados que superen una respuesta basada en alojamientos meramente temporales y un sistema de escalones o alberguista.

La segunda es que resulta necesario un marco específico y transversal que aborde el sinhogarismo y que supere la fragmentación y la dispersión normativa. Este marco jurídico ha de partir de la construcción de un régimen jurídico de servicio público, que reconozca derechos y legitime la actuación prestacional de la Administración, así como una delimitación adecuada de los ámbitos de actuaciones de los servicios sociales, que deberían basarse esencialmente en el cuidado y el acompañamiento de las personas. También de los servicios de vivienda, que son a quienes correspondería dar elementos de respuesta a las soluciones prestacionales de tipo residencial. La concreción de estos derechos y prestaciones, definiendo el contenido mínimo, es un punto importante en su control y exigencia judicial. Además del contenido prestacional, se tiene que establecer un sistema jurídico de protección contra la aporofobia. Resulta necesario, además, potenciar la participación activa de la ciudadanía, sobre todo a través de las entidades del tercer sector, sin que ello suponga descargar en estas entidades las funciones que corresponden al resto de los poderes públicos.

La tercera es que el sinhogarismo se debe abordar no solo con medidas meramente asistencialistas, sino también de carácter preventivo. Por ello, resulta relevante estudiar el fenómeno en conjunto, tal como ponen de relieve las distintas tipologías sistematizadas por FEANTSA. Tales tipos de medidas pasan por la detección y el seguimiento de supuestos de exclusión residencial que puedan derivar en situaciones de sinhogarismo; un régimen de prestaciones económicas para evitar que el impago del alquiler pueda llevar a la resolución de contratos, así como al lanzamiento judicial; una gestión adecuada de estas prestaciones con procedimientos eficaces y no meramente burocráticos, y medidas que impulsen el realojamiento de esas personas en viviendas sociales.

La cuarta es que el mero reconocimiento de derechos de carácter prestacional sin un sistema de financiación adecuado puede estar llamado a la sobresaturación de las Administraciones a las que se han establecido estas obligaciones, con el posible fracaso de las medidas y la frustración de los beneficiarios y entidades. Resulta necesario clarificar el nivel óptimo de prestación de estos servicios, y evitar la saturación y el colapso de los entes locales; hay que implicar a las comunidades autónomas en la articulación de políticas públicas de vivienda, con el apoyo del Estado. La experiencia de otras situaciones, como la denominada *ley de dependencia*, debe servir como punto de referencia y como elemento de reflexión. Más allá de la remisión a los mecanismos de financiación general de los servicios sociales, resulta imprescindible crear fondos específicos y establecer mecanismos de preasignaciones presupuestarias.

La quinta es que el derecho a la vivienda digna ha de concebirse dentro de un contexto más amplio que incluya el denominado *derecho a la ciudad*. Esta visión permite concebir un espacio público donde tenga cabida el libre ejercicio de los derechos y libertades, sin ningún tipo de exclusión ni discriminación. Este derecho implica que no se puedan excluir, apartar o invisibilizar las actividades que se llevan a cabo por meras razones o criterios de productividad. Las ordenanzas locales que tienen un papel fundamental en la regulación de los usos del espacio público se han de atener a este tipo de criterios, sin que puedan establecerse prohibiciones generales sobre conductas como la mendicidad, que entra dentro del derecho a la vida familiar (art. 8 del CEDH); y, en general, al derecho a la libertad (art. 17 de la CE) a partir de la dignidad de las personas. El derecho a la ciudad también comporta una visión de la ciudad y el espacio público urbano que resulta incompatible con el fenómeno de la denominada *arquitectura hostil*. La utilización de la arquitectura como un elemento que incide en la conducta de las personas requiere la adopción de una perspectiva conductual, con la motivación de las medidas para saber si estamos ante diseño o arquitectura hostil o no.

## 7 Referencias

- Aguado i Cudolà, Vicenç. (2002). La beneficencia. De la actividad de policía al servicio público: el caso de la Mancomunidad de Cataluña. En Joaquín Tornos Mas (coord.), *Los servicios sociales de atención a la tercera edad. El caso de Cataluña* (pp. 55-132). Tirant lo Blanch.
- Aguado i Cudolà, Vicenç. (2003). Hacia una nueva población municipal. El padrón como instrumento para la realización de políticas públicas y para el ejercicio de derechos de españoles y extranjeros. En Tomàs Font i Llovet (ed.), *Anuario del Gobierno Local* (pp. 195-240). Fundación Democracia y Gobierno Local.

- Aguado i Cudolà, Vicenç (coord.). (2008). *El sistema de serveis socials a Catalunya. Garantir drets, prestar serveis*. Institut d'Estudis Autònoms.
- Aguado i Cudolà, Vicenç. (2009a). El derecho a los Servicios Sociales en el Estatuto de Autonomía de Catalunya. En Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo, Francisco López Menudo, Vicenç Aguado i Cudolà y José Luis Martínez López-Muñiz (coords.), *Derechos sociales y estatutos de autonomía. Denominaciones de origen. Nuevo estatuto del PDI universitario* (pp. 233-247). Lex Nova.
- Aguado i Cudolà, Vicenç (coord.). (2009b). *Servicios sociales, dependencia y derechos de ciudadanía. El impacto de la movilidad de los ciudadanos europeos en Cataluña*. Atelier.
- Aguado i Cudolà, Vicenç. (2012). El régimen jurídico de las prestaciones de los servicios sociales. En Antonio Ezquerro Huerva (coord.), *El marco jurídico de los servicios sociales en España* (pp. 47-86). Atelier.
- Aguado i Cudolà, Vicenç. (2020). El marc jurídic del serveis socials a Catalunya. Orígens, evolució i perspectives. En Ma Victòria Fornés Fernández (ed.), Claudia María Anleu Hernández y Marina Rodríguez Beas (coords.), *La protección jurídica de la atención a las personas en materia de servicios sociales. Una perspectiva interdisciplinar* (pp. 149-176). Atelier.
- Agulles Martos, Juan M. (2022). La codificación institucional de las personas sin hogar. Un estudio de caso. *Reis. Revista Española de Investigación Sociológica*, 180, 3-18.
- Alcaide González, Rafael. (2001). Inmigración y marginación. Prostitución y mendicidad en la ciudad de Barcelona a finales del siglo XIX. Una comparación con la actualidad. *Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, 94(103).
- Avramov, Dragana. (1995). *Homelessness in the European Union. Social and Legal Context of Housing Exclusion in the 1990s*. FEANTSA.
- Aznar López, Manuel. (1996). En torno a la beneficencia y su régimen jurídico. *Revista Española de Derecho Administrativo*, 92, 555-565.
- Betrán Abadía, Ramón. (2002). De aquellos barro, estos lodos. La política de vivienda en la España franquista y postfranquista. *Acciones e Investigaciones Sociales*, 16, 25-67. [https://doi.org/10.26754/ojs\\_ais/ais.200216233](https://doi.org/10.26754/ojs_ais/ais.200216233)
- Cabrera Cabrera, Pedro José, y Rubio-Martín, María José. (2008). Las personas sin hogar, hoy. *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración*, 75, 51-74.
- Cabrera Cabrera, Pedro José, y Rubio-Martín, María José. (2009). Personas “sin hogar” en España. Evolución y diseño de políticas públicas. *Temas para el debate*, 174, 27-30.
- Calvo, Fran, Turró-Garriga, Oriol, Fàbregas, Carles, Alfranca, Rebeca, Calvet, Anna, Salvans, Mercè, Giralt, Cristina, Castillejos, Sandra, Rived-Ocaña, Mercè, Calvo, Paula, Castillo, Paz, Garre-Olmo, Josep, y Carbonell, Xavier. (2021). Mortality risk factors for individuals experiencing homelessness in Catalonia (Spain). A 10-year retrospective cohort study. *International Journal of Environmental Research and Public Health*, 18(4), 1762. <https://doi.org/10.3390/ijerph18041762>
- Chinchilla, Izaskun. (2020). *La ciudad de los cuidados*. Los Libros de la Catarata.
- Correa, Manuel, y Jiménez-Aguilera, Juan de Dios. (2016). Sombras y sombras en la aplicación de la ley de dependencia. *Gaceta Sanitaria*, 30(1), 77-80. <https://dx.doi.org/10.1016/j.gaceta.2015.09.001>
- Cortina Orts, Adela. (2017). *Aporofobia, el rechazo al pobre. Un desafío para la democracia*. Paidós.
- Crozier, Michel. (1984). *No se cambia la sociedad por decreto*. Instituto Nacional de Administración Pública.
- European Commission. (2016). *Pilot project - Promoting protection of the right to housing - Homelessness prevention in the context of evictions. VT/2013/056 Full report - final version*.

- Fantova Azcoaga, Fernando. (2022). Los servicios sociales en España: ¿reforzamiento, perfeccionamiento, transformación o reinención? *Documentación Social*, 11, 1-13.
- Fernández Evangelista, Guillem. (2016). [El acceso a la vivienda social de las personas sin hogar. Estudio de casos. Alemania, España, Finlandia y Reino Unido](#) [Tesis doctoral]. Universitat Autònoma de Barcelona.
- Fernández Gensana, Beatriz. (2022). El dret a l'habitatge com a eina per fer possible #ningú dormint al carrer. En Claudia María Anleu Hernández y Ma Victòria Fornés Fernández (coords.), [L'accés a l'habitatge. La lluita per un dret](#) (pp. 61-70). Universitat Rovira i Virgili.
- García-Andrade Gómez, Jorge. (2021). *Las actuaciones administrativas sin procedimiento. Relaciones jurídicas en el Estado de Derecho*. Marcial Pons.
- Guillén Navarro, Alejandro. (2018). El régimen jurídico de la convivencia y de la protección del espacio público. *Revista Aragonesa de Administración Pública*, 51, 65-108.
- Guiñazú, Claudio E. (2021). [Criminalización de la pobreza. Vida privada. TEDH. Affaire Lacatus c. Suisse, 19 de enero de 2021](#). *Debates sobre Derechos Humanos*, 5, 419-432.
- Kenna, Padraic, Nasarre Aznar, Sergio, Sparkes, Peter, y Schmid, Christoph U. (ed.). (2018). *Loss of homes and evictions across Europe. A comparative legal and policy examination*. Edward Elgar Publishing.
- Lefebvre, Henri. (2017). *El derecho a la ciudad*. Capitán Swing.
- López Pulido, Joan Pere. (2023). *Perspectiva cognitiva y nudge público. La actuación conductual de los poderes públicos*. Thomson Reuters Aranzadi.
- Llobet Estany, Marta, y Aguilar Hendrickson, Manuel. (2016). [El Housing First. El derecho a la vivienda de los más vulnerables](#). *Barcelona Societat. Revista de coneixement i anàlisi social*, 20, 1-14.
- Marbán Gallego, Vicente, y Rodríguez Cabrero, Gregorio. (2020). Las políticas sociales de lucha contra el sinhogarismo en la Unión Europea y España. Alcance, efectividad y principales limitaciones y prioridades. *Zerbitzuan Gizarte Zerbitzuetarako Aldizkaria: Revista de Servicios Sociales*, 72, 5-18. <https://doi.org/10.5569/1134-7147.72.01>
- Matulič Domandžič, María Virginia, Cabré Vacas, Carles, y García Gispert, Albert. (2016). [La atención a las personas sin hogar en la ciudad de Barcelona. Una mirada histórica y de futuro](#). *Barcelona Societat. Revista de investigación y análisis social*, 20, 1-17.
- Maxwell, Kerry. (2014, 26 de agosto). [Hostile architecture](#). *Macmillan Dictionary BuzzWord*.
- Melero Alonso, Eduardo. (2016). Las ordenanzas locales como instrumento de exclusión social. La regulación que afecta a las personas sin hogar es derecho administrativo del enemigo. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, 6, 7-26. <https://doi.org/10.24965/reala.v0i5.10384>
- Milian i Massana, Antoni. (2019, 2 de octubre). [Seminari sobre l'exclusió residencial molt greu i la proposta d'un text legal per fer-hi front](#). *Blog de la Revista Catalana de Dret Públic*.
- Paleo Mosquera, Natalia (ed.). (2020). *Políticas y derecho a la vivienda. Gente sin casa y casas sin gente*. Tirant lo Blanch.
- Panadero Herrero, Sonia, Martín Fernández, Juan, Martínez Cantos, José Luis, Ortega, Marta, Tovar Velasco, Patricia, Tárraga Paniagua, Aurora, y Castellanos Rodríguez, Diego. [Evaluación de la metodología Housing First en España. Soluciones al sinhogarismo](#). Provienda-Hogar Sí.
- Pemán Gavín, Juan María. (2010). La política de civismo en los ayuntamientos españoles. Entre policía, acción social y educación cívica. *Revista Aragonesa de Administración Pública*, 36, 11-52.

- Pemán Gavín, Juan María. (2011). Los centros y establecimientos de servicios sociales en España. Una introducción. En Antonio Ezquerro Huerva (coord.), *Ciudadanos y prestaciones sociales residenciales* (pp. 19-44). Iustel.
- Ponce Solé, Juli. (2022). [El proyecto de ley por el derecho a la vivienda, el gasto público y las preasignaciones presupuestarias: una propuesta](#). *Hay Derecho*.
- Ponce Solé, Juli, y Fernández Evangelista, Guillem. (2010). Derecho urbanístico, derecho a la vivienda y personas sin hogar. Nuevos desarrollos y perspectivas en España a la vista de las novedades europeas en la materia. *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, 44(255), 39-78.
- Puente Guerrero, Patricia. (2021). [Experiencias de victimización de las personas en situación de sin hogar. Una aproximación al perfil de las víctimas utilizando análisis de segmentación y regresión logística](#). *InDret*, 1, 282-323.
- Romero Riquelme, Luisa Cristina. (2019). [Ciudades del control y la restricción. Las personas sin hogar y la arquitectura hostil](#). *La Razón Histórica: Revista Hispanoamericana de Historia de las Ideas*, 42, 163-178.
- Rubio-Martín, María José. (2016). *Políticas públicas en el contexto de la exclusión social más extrema. Las personas sin hogar. 1900-2010* [Tesis doctoral]. Universidad Pontificia de Salamanca.
- Rubio-Martín, María José. (2018). De aquellos barro, estos lodos. Un intento fallido de responsabilización pública: las personas sin hogar. *Cuadernos de Trabajo Social*, 31(2), 479-492. <https://doi.org/10.5209/CUTS.56406>
- Rubio-Martín, María José. (2022). Campos de desinfección, depósitos de mendigos, albergues. Una historia de los dispositivos para personas sin hogar. En María José Rubio-Martín, Manuel Muñoz López, Pedro José Cabrera Cabrera y M.<sup>a</sup> Rosario H. Sánchez Morales (coords.), *Perspectiva social y psicológica de la situación sin hogar. Vidas de calle y sueños rotos* (pp. 33-54). Pirámide.
- Sales Campos, Albert. (2016). [Sensellarisme i exclusió social. De l'assistència a la prevenció](#). *RTS: Revista de Treball Social*, 209, 9-25.
- Sales Campos, Albert. (2021). Las políticas frente al sinhogarismo. Del rechazo o la compasión al reconocimiento de derechos. En Ana María Huesca González y Rolando Óscar Grimaldo Santamaría (coord.), *Aspectos sociales en la seguridad ciudadana* (pp. 207-219). Dykinson.
- Sales Campos, Albert. (2022). Els serveis socials davant l'exclusió residencial. En Claudia María Anleu Hernández y M. Victòria Forns Fernández (coords.), [L'accés a l'habitatge. La lluita per un dret](#) (pp. 45-60). Universitat Rovira i Virgili. [Quaderns per a la Inclusió Social, 8].