CÁMARA DE CUENTAS DE ANDALUCÍA

DIRECTRICES TÉCNICAS

FISCALIZACIÓN DE LA ATENCIÓN PRESTADA A LAS PERSONAS SIN HOGAR POR LOS MUNICIPIOS CON POBLACIÓN SUPERIOR A 50.000 HABITANTES. EJERCICIO 2025

1. INTRODUCCIÓN

El Pleno de la Cámara de Cuentas de Andalucía (CCA), en virtud de las funciones fiscalizadoras que le reconoce el artículo 4 de la Ley 1/1988, de 17 de marzo, acordó incluir en el Plan de Actuaciones para el año 2026 la realización de un informe denominado "*Fiscalización de la atención prestada a las personas sin hogar por los municipios con población superior a 50.000 habitantes. Ejercicio 2025"*.

El artículo 4.1 del Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Cámara de Cuentas de Andalucía prevé entre sus funciones, la comprobación, mediante auditorías operativas, de la adecuación de la actividad pública a los principios de economía, eficacia, eficiencia y equidad en cuanto al cumplimiento de los planes y programas establecidos, con especial atención a los relativos a ingresos y gastos.

Esta actuación se desarrollará de forma coordinada con el Tribunal de Cuentas y el resto de los Órganos de Control Externo de las comunidades autónomas[1]. De esta forma, los objetivos, alcance y metodología del trabajo de fiscalización han sido determinados de forma conjunta entre las instituciones fiscalizadoras que participan en la actuación coordinada.

Se podría definir el "sinhogarismo" como la *ausencia de un lugar adecuado para vivir de forma permanente* y, "persona sin hogar" como todas aquellas personas que no pueden acceder de forma permanente a un lugar adecuado para vivir, bien porque no pueden mantener ese alojamiento debido a dificultades económicas y otras barreras sociales, o porque presentan dificultades para vivir de forma autónoma y necesitan ser atendidas y apoyadas, pero no institucionalizadas.

El fenómeno del sinhogarismo es de carácter estructural y cuantificarlo de forma global es complejo debido a la ausencia de estadísticas mundiales. Los datos existentes a nivel europeo señalan que, en toda la Unión Europea, al menos 700.000 personas se encuentran en esta situación, un 70% más que hace una década[2].

El derecho de toda persona a una vivienda adecuada es considerado un elemento esencial para vivir con dignidad. Así está recogido en el artículo 25 de la Declaración Universal de Derechos Humanos (1948), como parte del derecho a un nivel de vida adecuado, y en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966), que reconoce el derecho a una vivienda adecuada.

[1] En esta actuación coordinada participarán todos los OCEX excepto, por falta de medios disponibles, el Tribunal Vasco de Cuentas Públicas y la Cámara de Cuentas de Castilla-La Mancha. Cada institución de control externo llevará a cabo la misma actuación fiscalizadora sobre las entidades locales de su ámbito competencial y el Tribunal de Cuentas la realizará sobre las entidades de las comunidades autónomas sin OCEX (Cantabria, Extremadura, La Rioja y Región de Murcia), así como sobre aquellas en las que el OCEX no participa.

[2] https://www.euractiv.com/section/economy-jobs/opinion/homelessness-cannot-be-just-anotherfact-of-life-in-the-eu/

2. TIPO DE FISCALIZACIÓN, OBJETIVO Y ALCANCE

2.1. Tipo de fiscalización

La actuación se ha diseñado como una fiscalización operativa. Se configura como un encargo de informe directo y se llevará a cabo de conformidad con los principios fundamentales de fiscalización del sector público (ISSAI-ES 100) y de la fiscalización operativa de las Instituciones Públicas de Control Externo (ISSAI-ES 300), y las guías prácticas de fiscalización operativa de los Órganos de Control Externo (GPF-OCEX 3000 Norma para la auditoría operativa; GPF-OCEX 3910 Conceptos fundamentales de auditoría operativa; GPF-OCEX 3920); así como el resto de GPF-OCEX y de la CCA que puedan ser de aplicación.

Estos documentos definen la auditoría operativa como una revisión independiente, objetiva y fiable acerca de si las acciones, proyectos, sistemas, operaciones, programas, actividades u organizaciones de la entidad fiscalizada operan de conformidad con los principios de eficacia, eficiencia y/o economía, y si existe margen de mejora.

Esta fiscalización se cataloga como de seguridad razonable y asume el compromiso de elaboración de un informe directo con conclusiones. Según lo dispuesto en el punto 17 de la ISSAI-ES 100 en los compromisos de elaboración de informes directos, el auditor es quien mide o evalúa la materia/asunto en cuestión de acuerdo con los criterios establecidos. Se selecciona la materia/asunto y los criterios, tomando en consideración el riesgo y la importancia relativa.

El punto 32 de la GPF-OCEX-3000 requiere que el auditor deberá comunicar, de una forma transparente, certeza o seguridad sobre el resultado de la auditoría respecto a los criterios correspondientes. Según el punto 33, seguridad significa que los usuarios pueden confiar en los hallazgos, conclusiones y recomendaciones indicados en el informe ya que el auditor les proporciona un nivel de seguridad o certeza al explicar, de una forma equilibrada y razonable, cómo se llegó a los hallazgos, criterios y conclusiones, y por qué los hallazgos derivaron de las conclusiones señaladas.

Por otro lado, el enfoque de fiscalización que se pretende abordar, según prevé el punto 23 de la ISSAI-ES 300 y apartados 40 a 43 de la GPF-OCEX 3000, es un enfoque combinado orientado al sistema y a resultados. Mediante el enfoque orientado al sistema se examina el funcionamiento adecuado de los sistemas de gestión, el enfoque orientado a resultados evalúa si los objetivos en términos de resultados o productos han sido alcanzados según lo previsto, o si los programas y servicios se están llevando a cabo de acuerdo con las expectativas.

La fiscalización se ha planteado en función del alcance, de los objetivos y de los procedimientos de obtención de evidencia que se definen en este documento y que servirán de base para la formulación de las conclusiones de auditoría.

2.2. Objetivo de la fiscalización

El objetivo de la actuación fiscalizadora es:

- *Concluir si los municipios fiscalizados realizan una gestión eficaz y eficiente de los recursos destinados a la atención de las personas sin hogar*.

Se establecen los siguientes objetivos específicos:

1. Concluir si los ayuntamientos seleccionados disponen de información y de un diagnóstico actualizado sobre la situación del sinhogarismo en el municipio.
2. Concluir si disponen de una adecuada planificación estratégica de las actuaciones y de recursos, con independencia de su titularidad, dirigidos a la atención a las personas sin hogar.
3. Concluir sobre si los recursos disponibles son suficientes para atender a las personas sin hogar en el término municipal.
4. Concluir si la coordinación entre los distintos niveles administrativos (estatal, autonómico y local) e interadministrativos (servicios sociales, salud, vivienda, empleo, etc.) resulta adecuada para la prestación de una atención integral a las personas sin hogar.

Se diseñarán los siguientes procedimientos de auditoría dirigidos a la consecución de los objetivos de fiscalización:

- Comprobar el cumplimiento de los principales aspectos del marco de legalidad aplicable.
- Verificar si los sistemas de información de las entidades fiscalizadas responden a un modelo integrado y coordinado para el conocimiento y evaluación de la situación de sinhogarismo en el municipio.
- Analizar la planificación y estrategias diseñadas, así como las actuaciones realizadas por las entidades locales para la atención a las personas sin hogar.
- Analizar la estructura organizativa de los municipios destinada a la atención de este colectivo. Delimitar y cuantificar los recursos humanos, materiales y económicos, con independencia de su titularidad y forma de gestión, destinados a la detección y atención de estas situaciones.
- Verificar si se realiza un seguimiento y evaluación de los servicios prestados. Comprobar si los municipios disponen de indicadores de eficacia y eficiencia que permitan evaluar, por una parte, la consecución de los objetivos propuestos en las distintas actuaciones, planes o estrategias y, por otra, la suficiencia de recursos para alcanzar una atención adecuada.
- Verificar los mecanismos de coordinación y cooperación entre las entidades locales y las administraciones autonómica y estatal destinados a la prevención y atención al sinhogarismo. Comprobar si permiten garantizar una atención integral y continuada hasta la resolución de la situación de vulnerabilidad.
- Analizar los instrumentos de colaboración entre los distintos niveles administrativos y las entidades del tercer sector, así como los modelos de financiación destinados a la atención de las personas sin hogar.

2.3. Alcance de la fiscalización

El **alcance objetivo** se referirá a la actuación de los municipios en materia de atención a personas sin hogar incluidas en los códigos 1.1 y 2.1 de la clasificación ETHOS **(cuadro nº 1)**.

El **alcance subjetivo** se extiende a los 30 municipios andaluces con población superior a 50.000 habitantes a fecha 1 de enero de 2025. En el **Anexo 2** se identifican los municipios integrados en el ámbito de fiscalización de este informe clasificados por provincia y con indicación del número de habitantes.

En el **Anexo 3** se indica el número de municipios que integran el ámbito de la fiscalización coordinada.

3. CONOCIMIENTO DE LA MATERIA OBJETO DE FISCALIZACIÓN

3.1. Naturaleza y objeto

Para abordar adecuadamente la fiscalización resulta necesario delimitar el concepto "personas sin hogar" y analizar su magnitud a partir de las fuentes estadísticas disponibles.

En relación con el primero de los aspectos, la complejidad y heterogeneidad de las situaciones de sinhogarismo hace que no exista una definición única y plenamente consensuada a nivel internacional. Por ello, diversos organismos internacionales han desarrollado marcos conceptuales que permiten describir y acotar esta realidad.

La tipología que se toma como referencia de forma mayoritaria es la elaborada por FEANTSA (European Federation of National Organisations Working with the Homeless), que es una red europea de organizaciones que trabajan con personas sin hogar y exclusión residencial, que impulsa marcos comunes para el análisis y la acción pública a escala europea. Esta organización ha desarrollado la denominada tipología ETHOS (European Typology on Homelessness and Housing Exclusion) que clasifica las situaciones residenciales vinculadas al sinhogarismo y a la exclusión residencial en cuatro categorías, que a su vez se desagregan en trece categorías operativas con fines de análisis, medición y diseño, seguimiento y evaluación de políticas públicas. El detalle se expone en el **cuadro nº 1**.

TIPOLOGÍA EUROPEA DEL SINHOGARISMO Y LA EXCLUSIÓN RESIDENCIAL- ETHOS

Categoría Conceptual	Subcategoría	Categoría Operativa	Código	Situación Residencial
Sinhogarismo	Sin techo	Viviendo en un espacio público (a la intemperie)	1.1	Espacio público y exterior
	Sin techo	Duermen en un refugio nocturno y/o se ven obligadas a pasar varias horas al día en un espacio público	2.1	Albergue o refugio nocturno
	Sin vivienda	Personas que viven en albergues y centros	3.1	Albergues y centros de alojamiento

DIRECTRICES TÉCNICAS

Categoría Conceptual	Subcategoría	Categoría Operativa	Código	Situación Residencial
	Sin vivienda	para gente sin hogar / alojamiento temporal	3.2	Alojamiento temporal y de tránsito
	Sin vivienda	Personas que viven en albergues y centros para gente sin hogar / alojamiento temporal	3.3	Alojamiento con apoyo
	Sin vivienda	Personas en albergues para mujeres	4.1	Albergues para mujeres (solas o con hijos)
Sinhogarismo	Sin vivienda	Personas en centros de alojamiento para solicitantes de asilo e inmigrantes	5.1	Alojamiento temporal / centros de recepción
	Sin vivienda	Personas en centros de alojamiento para solicitantes de asilo e inmigrantes	5.2	Alojamientos para temporeros
	Sin vivienda	Personas que en un plazo definido van a ser despedidas de instituciones residenciales o de internamiento	6.1	Instituciones penales (cárceles)
	Sin vivienda		6.2	Instituciones sanitarias (hospitales, etc.)
	Sin vivienda		6.3	Centros de menores
	Sin vivienda	Personas que reciben alojamiento con apoyo sostenido debido a su condición de personas sin hogar	7.1	Residencia para personas sin hogar mayores
	Sin vivienda		7.2	Vivienda con apoyo a largo plazo para personas anteriormente sin hogar
Exclusión residencial	Vivienda insegura	Personas viviendo en un régimen de tenencia insegura	8.1	Viviendo acogidos por familiares o amistades
	Vivienda insegura		8.2	Sin tenencia legal (Ej.: subalquilados)
	Vivienda insegura		8.3	Ocupación ilegal
	Vivienda insegura	Personas viviendo bajo amenaza de desahucio	9.1	En régimen de alquiler
	Vivienda insegura		9.2	Con la vivienda en propiedad
	Vivienda insegura	Personas que viven bajo amenazas de violencia por parte de la pareja o de la familia	10.1	Con denuncias presentadas ante la policía
	Vivienda inadecuada	Personas viviendo en estructuras temporales y no convencionales	11.1	Caravanas y similares
	Vivienda inadecuada		11.2	Edificaciones no convencionales ni pensadas para que residan personas
	Vivienda inadecuada		11.3	Estructuras temporales
	Vivienda inadecuada	Alojamiento impropio	12.1	Edificio ocupado que no es apropiado para vivir en él
	Vivienda inadecuada	Hacinamiento extremo	13.1	Muy por encima de los estándares habitables que marcan el hacinamiento

Fuente: FEANTSA **Cuadro nº 1**

DIRECTRICES TÉCNICAS

En España se dispone de distintas fuentes oficiales que utilizan metodologías complementarias para conocer el número de personas sin hogar. Destacan especialmente las estadísticas elaboradas por el Instituto Nacional de Estadística (INE), en particular la **Encuesta sobre las Personas Sin Hogar**, sin periodicidad fija, y la **Encuesta sobre Centros y Servicios de Atención a Personas Sin Hogar**, de carácter bianual.

La Encuesta sobre las Personas Sin Hogar analiza el perfil, condiciones de vida y dificultades de las personas sin hogar usuarias de servicios de alojamiento y/o restauración[3] en municipios mayores de 20.000 habitantes, mientras que la Encuesta sobre centros y servicios analiza los centros de atención en todo el territorio nacional (características, funcionamiento y capacidad de los centros que las atienden).

La Encuesta sobre las Personas Sin Hogar constituye una de las operaciones estadísticas de referencia en esta materia. El INE ha realizado tres ediciones, en 2005, 2012 y 2022, que proporcionan datos oficiales comparables sobre las personas sin hogar atendidas en recursos y servicios especializados en el conjunto del territorio nacional. No contempla a las personas que pernoctan en la calle, por lo que la imagen es incompleta.

De acuerdo con los resultados de la última edición, el número de personas sin hogar que acudieron a centros asistenciales de alojamiento y restauración en 2022 ascendió a 28.552. Esta cifra representa un incremento del 24,5% respecto a la década anterior (2012, con 22.938 personas sin hogar), lo que evidencia una tendencia creciente en las necesidades de atención social.

En España, por cada 100.000 habitantes hay 86,6 personas sin hogar. Las mayores tasas se sitúan en la Ciudad Autónoma de Ceuta (391,4), País Vasco (315,9), Comunidad Foral de Navarra (214,7) y Cantabria (182,6). **La Comunidad Autónoma de Andalucía se sitúa por encima de la media nacional con una tasa de 94,3.** Por su parte, Comunidad Valenciana (14,8), Cataluña (42,6), Castilla-La Mancha (45,0) y Región de Murcia (48,4) registran las tasas más bajas.

Según datos de la Encuesta, el 40,5% de las personas llevan más de tres años sin alojamiento propio, lo que evidencia una cronificación de esta situación.

La información de la Encuesta de Personas Sin Hogar no se encuentra desagregada por municipios ni se ha podido suministrar por parte del INE.

Por su parte, la Encuesta de Centros y Servicios de Atención a las Personas Sin Hogar recoge información sobre los recursos existentes y el perfil de las personas atendidas. Los datos correspondientes al ejercicio 2024 contabilizan 1.376 centros de atención a personas sin hogar en todo el territorio nacional, de los cuales 302 son de titularidad pública y 1.074 de titularidad privada. Esta información refleja un claro predominio del sector privado en la provisión de estos recursos.

[3] Los datos no contemplan a las personas en situación de calle.

Por territorios, destacan el País Vasco (281 centros), Cataluña (189) y Andalucía (154) como los territorios con mayor número de centros, mientras que Ceuta (2), Melilla (6) y Cantabria (9) presentan las cifras más reducidas.

En cuanto a la titularidad, el mayor peso de centros públicos se concentra en el País Vasco (97) y Cataluña (52), frente a comunidades como Castilla-La Mancha (2), Cantabria (1) o La Rioja (2), donde la red pública tiene una presencia muy limitada.

En la Comunidad Autónoma de Andalucía, el 16,2% (25 centros) son de titularidad pública y el 83,8% (129 centros) son de titularidad privada. La mayoría de los centros de Andalucía se localizan en municipios de más de 100.000 habitantes y se comprueba que el sistema depende de forma muy significativa de las entidades del tercer sector[4] y entidades privadas o concertadas.

El INE no ofrece esta información detallada por municipios y -previa solicitud del Tribunal de Cuentas con motivo de esta fiscalización conjunta- ha podido remitir únicamente los datos correspondientes a los municipios que tienen tres o más centros. De acuerdo con esta información, existen 56 municipios que disponen de tres o más centros con plazas de alojamiento colectivo en alguno de los años comprendidos entre 2018 y 2024, según las encuestas realizadas en dicho periodo.

La tercera fuente de información sobre el número de personas sin hogar son los **Recuentos Nocturnos de personas sin hogar en España,** modelo impulsado por el Ministerio de Derechos Sociales, Consumo y Agenda 2030 desde el ejercicio 2021. Se basa en la observación directa de las personas sin hogar en una noche concreta, tanto a personas en calle como a quienes pernoctan en distintos recursos.

En esta encuesta participan municipios de manera voluntaria, por lo que no permite obtener datos globales ni de la CAA ni de todo el territorio nacional. En la realizada en 2023, última información disponible, participaron 27 municipios de toda España.

3.2. Marco legal y regulatorio

3.2.1. Normativa Europea

El Tratado de la Unión Europea (TUE) y el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), establecen como objetivos la cohesión social y la lucha contra la exclusión. Además, la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea -que tiene el mismo valor jurídico que los Tratados- reconoce, con el fin de combatir la pobreza y la exclusión, el derecho a la ayuda social y a la ayuda de vivienda para garantizar una existencia digna a quienes no dispongan de recursos suficientes.

El aumento del número de personas sin hogar ha situado esta cuestión en una de las líneas de actuación de las políticas sociales europeas. En este contexto, el **Pilar Europeo de Derechos**

[4] En el ámbito de los servicios centrales y de la atención a personas sin hogar, el tercer sector hace referencia al conjunto de entidades privadas sin ánimo de lucro que desarrollan actividades de interés general, acción social, inclusión y atención a colectivos vulnerables, actuando de forma complementaria o colaborativa con las administraciones públicas. Se regulan por la Ley 43/2015, del Tercer Sector de Acción Social.

Sociales, marco político proclamado conjuntamente por el Parlamento, el Consejo y la Comisión Europea en 2017, orienta la acción de la UE y de los Estados miembros hacia una Europa más justa e inclusiva[5].

Con posterioridad, el Parlamento Europeo ha aprobado Resoluciones[6] en las que reconoce el derecho a la vivienda y fija como objetivo la erradicación de las personas sin hogar antes de 2030.

Con estos objetivos y para hacer frente al problema, en 2021 se celebró una conferencia en la ciudad de Lisboa para establecer un marco de cooperación y coordinación de las políticas y acciones frente al sinhogarismo. Como resultado de esta conferencia se lanzó la Plataforma Europea para Combatir el Sinhogarismo y se firmó la **Declaración de Lisboa**, que recoge compromisos asumidos por las instituciones europeas, nacionales y locales, así como por las entidades del tercer sector, que intervienen en el ámbito de la exclusión residencial, con el objetivo de combatir el sinhogarismo, garantizar alojamientos adecuados y favorecer la inclusión social de las personas en situación de vulnerabilidad.

Por último, en el ámbito de Naciones Unidades hay que destacar la **Agenda 2030 (ODS)**, que aborda la vivienda en el ODS 11 (Ciudades y comunidades sostenibles). Su meta 11.1 establece que en 2030 debe garantizarse el acceso de todas las personas a viviendas y servicios básicos adecuados, seguros y asequibles, y mejorarse los barrios marginales. Además, en el ODS 1 (Fin de la pobreza) se vincula a la vivienda, a través de la meta 1.4, al incluir el acceso a servicios básicos y a la propiedad y control de la tierra y otros bienes para las personas pobres y vulnerables.

3.2.2. Normativa Estatal

En España, el derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada se reconoce en el artículo 47 de **la Constitución (CE)**. Se trata, como ha señalado el Tribunal Constitucional, de un principio rector de la política social y económica, una directriz constitucional dirigida a los poderes públicos para que promuevan las condiciones necesarias y establezcan las normas pertinentes dirigidas a su consecución.

En el ejercicio 2021 el gobierno español firmó la Declaración de Lisboa sobre la Plataforma Europea para Combatir el Sinhogarismo, comprometiéndose a que, con el horizonte del año 2030, nadie viva en la calle por falta de alojamientos de emergencia accesibles, seguros y adecuados; y nadie viva en alojamientos de emergencia o transición más tiempo del necesario para pasar a una solución de vivienda permanente. Este objetivo también es fundamental para el cumplimiento de la Agenda 2030.

Para alcanzar los objetivos propuestos se han aprobado las normas que a continuación se indican.

[5] En particular, el Pilar establece que las personas que lo necesiten deben poder acceder a viviendas sociales o a ayudas a la vivienda adecuada y de calidad. Asimismo, reconoce que las personas en situación de vulnerabilidad deben contar con asistencia y protección frente a los desalojos forzosos y que las personas sin hogar deben disponer de alojamiento y de los servicios de apoyo necesarios para favorecer su inclusión social y su integración en la sociedad.

[6] Resolución del Parlamento Europeo de 24 de noviembre de 2020 y Resolución del Parlamento Europeo de 21 de enero de 2021.

La Resolución de 20 de enero de 2023, de la Secretaría de Estado de Derechos Sociales, que tiene como objetivos principales erradicar el sinhogarismo de la calle en 2030, transformar progresivamente el sistema de atención a personas sin hogar y luchar contra los delitos de odio que sufren las personas que están sin hogar (aporofobia).

La Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el Derecho a la Vivienda regula el derecho a una vivienda digna y adecuada. La norma incorpora, por primera vez en la legislación estatal, el concepto jurídico de *sinhogarismo* (art. 3)[7] y establece mandatos explícitos para prevenir y abordar esta situación.

Por su parte, la **Estrategia Nacional para la lucha contra el sinhogarismo en España 2023/2030** constituye el marco estratégico estatal para la consecución de las recomendaciones europeas. Se trata de un instrumento de planificación dirigido a coordinar actuaciones de todas las administraciones públicas y de otros actores, como el tercer sector, con objeto de erradicar el sinhogarismo de calle antes de 2030. La Estrategia estructura su actuación en cuatro ejes: la prevención, la promoción de la autonomía de las personas sin hogar, respuestas adaptadas y personalizadas a las personas sin hogar y la gobernanza y el conocimiento.

3.2.3. Normativa Autonómica

Las Comunidades Autónomas desempeñan un papel esencial en virtud de sus competencias en viviendas (art. 148.1 3ª CE), asistencia social (148.1 20ª CE) y sanidad e higiene (148.1 21ª CE).

Las leyes de vivienda regulan aspectos como la función social de la vivienda, parque público, situaciones de emergencia habitacional, instrumentos de planificación de vivienda social y medidas frente a la exclusión residencial. Por su parte, las leyes autonómicas de servicios sociales configuran el sistema de servicios sociales, incluyendo la atención primaria, dispositivos de urgencia y acogida, inclusión social, coordinación con vivienda, salud y empleo y prestaciones vinculadas a poblaciones vulnerables.

El marco normativo de la Comunidad Autónoma de Andalucía es el siguiente:

- El **Estatuto de Autonomía para Andalucía** actualiza y adapta al ámbito territorial de la Comunidad Autónoma el mandato constitucional, incluyendo el derecho a la vivienda entre los derechos sociales, deberes y políticas públicas y los refiere a todas las personas con vecindad administrativa en Andalucía. El artículo 37.1. 22º establece como principio rector de las políticas públicas, la promoción del acceso a la vivienda protegida de las personas que se encuentren dentro de los colectivos más necesitados.

[7] *" i)Sinhogarismo: circunstancia vital que afecta a una persona, familia o unidad de convivencia que no puede acceder de manera sostenida a una vivienda digna y adecuada en un entorno comunitario y aboca a las personas, familias o unidades de convivencia que lo sufren a residir en la vía pública u otros espacios públicos inadecuados, o utilizar alternativas de alojamiento colectivo institucionalizado de las diferentes administraciones públicas o de entidades sin ánimo de lucro, o residir en una vivienda inadecuada, temporal o no, inapropiada o masificada, en una vivienda insegura, sin título legal, o con notificación de abandono de la misma, o viviendo bajo amenaza de violencia.*
Podrá calificarse como sinhogarismo cronificado, cuando la situación de sinhogarismo continúe o se produzca a lo largo de un periodo de tiempo igual o superior a un año".

- **Ley 1/2010 de 8 de marzo, Reguladora del derecho a la Vivienda en Andalucía** (vigente hasta el 8 de febrero de 2026)[8]. Tiene por objeto garantizar, en el ámbito de la Comunidad Autónoma, el derecho constitucional y estatutario a una vivienda digna y adecuada.

  Por otra parte, en su artículo 20, establece la obligación de las administraciones públicas de favorecer el **alojamiento transitorio** de las personas físicas con riesgo o situación de exclusión social que no puedan acceder a una vivienda protegida. La acreditación de la necesidad habitacional se debe realizar **a través de los correspondientes servicios sociales de los ayuntamientos de los municipios en los que residan**.

- **Ley 9/2016, de 27 de diciembre de Servicios Sociales de Andalucía**, configura un sistema público de servicios sociales basado en el reconocimiento de derechos subjetivos y obliga a las distintas administraciones públicas (autonómica y local) a desarrollar actuaciones coordinadas dirigidas a prevenir y atender situaciones de vulnerabilidad, exclusión y emergencia sociales. Es decir, la Ley configura la atención a las personas sin hogar y en exclusión social como una obligación pública y la inclusión social como una finalidad estructural del sistema público de servicios sociales (artículos 5, 6.1 e), 35, 42, 121).

Además de las leyes mencionadas, el marco normativo autonómico se completa con las siguientes normas:

- **Decreto-ley 3/2017, de 19 de diciembre**, por el que se regula la Renta Mínima de Inserción Social en Andalucía.

- **Decreto 91/2020, de 30 de junio**, por el que se regula el Plan Vive en Andalucía, de Vivienda, Rehabilitación y Regeneración Urbana de Andalucía 2020/2030.

- **Acuerdo de 9 de febrero de 2021, del Consejo de Gobierno**, por el que se aprueba la formulación de la **I Estrategia de Atención a las personas sin hogar en Andalucía 2023/2026**, que se plantea como objetivo reducir el número de personas en situación de sinhogarismo en la Comunidad Autónoma a través de un nuevo sistema de atención y prevención.

- **Acuerdo de 27 de diciembre de 2023, del Consejo de Gobierno**, por el que se aprueba la I Estrategia de Atención a las personas sin hogar en Andalucía 2023/2026.

3.2.4. Normativa Local

La intervención local resulta esencial para la implementación efectiva de políticas de prevención y atención al sinhogarismo.

El marco competencial de las entidades locales se establece en la **Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (LRBRL)**. Conforme al artículo 25.2 e), el municipio ostenta competencias propias en materia de evaluación e información de las situaciones de necesidad social y la atención inmediata a personas en situación o riesgo de exclusión social. Esta

[8] Norma derogada por la disposición final única de la Ley 5/2025, de 16 de diciembre de Vivienda de Andalucía.

actuación resulta obligatoria para todos los municipios de más de 20.000 habitantes, en los términos previstos en el artículo 26.1.c) de la misma Ley.

La obligación legal se traduce en identificar situaciones de necesidad social en el territorio municipal, así como prestar asistencia, destinando recursos que deben ser cubiertos mediante gestión directa, concesión de subvenciones y/o convenios con el tercer sector.

Las ordenanzas municipales integran en muchos casos regulaciones relativas a la pernocta en la vía pública, la mendicidad, la acampada y la ocupación del espacio público, así como diversas prácticas higiénicas. Estas normativas son objeto de debate jurídico y social, dado que su aplicación impacta directamente en los colectivos en situación de sinhogarismo, generando posibles tensiones con el ejercicio de los derechos fundamentales[9].

Los planes municipales son instrumentos que contienen estrategias específicas para prevenir y atender el sinhogarismo. Estos planes no se dan de manera uniforme, sino que se diseñan en ayuntamientos de grandes municipios que presentan mayor presencia de este fenómeno y cuentan con más recursos y capacidad de actuación.

De acuerdo con lo señalado, la atención social primaria se presta, con carácter general, desde el ámbito municipal, como nivel más próximo de intervención y puerta de entrada al sistema, en el marco del sistema público de servicios sociales configurado por las comunidades autónomas. La atención social especializada o secundaria, como segundo nivel de intervención, se orienta a la respuesta de necesidades sociales específicas que requieren mayor especialización técnica, una intervención más intensiva o recursos específicos no disponibles en el nivel primario y, con carácter general, corresponde a la administración autonómica.

3.3. Recursos presupuestarios destinados a servicios sociales y promoción social

Según se establece en la Orden EHA/3565/2008, de 3 de diciembre, por la que se aprueba la estructura de los presupuestos de las entidades locales, dentro de la política de gasto 23 se clasifican 4 grupos de programas:

230. Administración General de servicios sociales
231. Acción social
232. Promoción social
233. Asistencia a personas dependientes

Aunque el gasto se concentra mayoritariamente en los programas 231 y 232, la falta de homogeneidad presupuestaria entre entidades locales imposibilita un tratamiento agregado de

[9] Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, de 18 de septiembre de 2019 anuló el artículo de la Ordenanza Municipal de Reus (2016) que prohibía de forma genérica la mendicidad en todo el término municipal. El tribunal dictaminó que tal precepto excede las competencias municipales y vulnera principios constitucionales. La Sentencia 246/2023, del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valencina estimó el recurso contra la Ordenanza de Convivencia Cívica de Alicante (2022). Respecto a las personas sin hogar, el artículo anulado fue el artículo 22 bis, que prohibía acampar o dormir en vías y espacios públicos. El Tribunal Supremo ha admitido a trámite (Auto de 21 de enero de 2025) el recurso de casación contra la sentencia de Alicante.

la información. Esta disparidad técnica se ampara en el artículo 4 de la precitada Orden, que permite una estructura abierta para el desarrollo de programas y subprogramas (4º y 5º dígito).

Según el análisis realizado por el Tribunal de Cuentas como parte de los trabajos preliminares para este informe, la ejecución presupuestaria en las entidades locales revela una desigualdad significativa en el esfuerzo inversor por habitante y una correlación directa entre el tamaño del municipio y la gestión presupuestaria. Así, los grandes ayuntamientos (más de 1.000.000 de habitantes) presentan un grado de ejecución presupuestaria superior al 90%, lo que indica capacidad para materializar el presupuesto aprobado. Por su parte, los municipios medianos (entre 100.000 y 50.000 habitantes) muestran porcentajes de ejecución inferiores al 80%, lo que podría apuntar a una planificación presupuestaria menos ajustada a las necesidades del ejercicio.

A la fecha de finalización de este documento no se dispone de la información presupuestaria correspondiente al ejercicio 2025 de los ayuntamientos incluidos en el ámbito de esta fiscalización, la cual será requerida durante el trabajo de campo.

4. INFORME A EMITIR

En principio, el informe presentará la siguiente estructura:

1. Introducción
2. Objetivos y alcance
3. Responsabilidad de las entidades locales en relación con la fiscalización operativa
4. Responsabilidad de la Cámara de Cuentas en relación con la fiscalización operativa
5. Resultados de la fiscalización. Conclusiones por objetivo
6. Recomendaciones
7. Apéndices
8. Anexos

5. EQUIPO DE AUDITORÍA, PRESUPUESTO DE TIEMPO Y CALENDARIO PREVISTO

El consejero del departamento que asume la dirección de la fiscalización es D. Jaime Javier Domingo Martínez. El equipo de auditoría está integrado por
:

- Coordinadora del departamento y responsable técnico del informe.
- Técnico de auditoría.
- Administrativa.

A continuación, se detallan las fechas relevantes de ejecución del trabajo que se ha establecido según los tiempos y fases marcados por el Tribunal de Cuentas. En el **cuadro nº 2**, la distribución de horas del equipo de trabajo.

Inicio reuniones de coordinación con el TCu.	24/02/2026
Notificación inicio de actuaciones: (DIA)	27/04/2026
Inicio de la planificación	30/04/2026
Designación interlocutor	29/04/2026-12/05/2026
Finalización de la planificación	25/06/2026
Inicio de los trabajos de campo	01/06/2026
Finalización de los trabajos de campo	31/12/2026
Entrega del primer borrador	30/03/2027

Horas de trabajo del equipo de auditoría

Mes	Días laborables	Horas				
		Mes	Responsable Técnico	Técnico Auditoría[10]	Administrativa[11]	Total
Mayo	21	147	75	75		150
Junio	24	168	75	150	4	229
Julio	13	71	35	50		85
Agosto	15	82	10	82		92
Septiembre	22	154	107	154		261
Octubre	21	147	109	147		256
Noviembre	21	147	109	147		256
Diciembre	8	147	56	56		112
Enero	10	147	70	70		140
Febrero	20	147	100	140		240
Marzo	23	147	100	161	6	267
TOTAL	**198**	**1504**	**846**	**1232**	10	**2.088**

Fuente: Elaboración propia **Cuadro nº 2**

[10] Compaginará este informe con los trabajos del informe SL 02/2025 "Fiscalización de cumplimiento de determinadas áreas de las Entidades Locales Autónomas. Ejercicio 2024"

[11] Compagina estas labores con otros informes del departamento y con la recepción de la información sobre la contratación de las Corporaciones locales, tanto la referida a las relaciones anuales como la prevista en el artículo 335 de la LCSP, así como convenios y control interno.

11. ANEXOS

Anexo 1. Indicadores

Indicadores de eficacia: Evaluar si los recursos y actuaciones logran los resultados previstos			
Indicador	**Definición**	**Fórmula**	**Fuente**
Cobertura del servicio	PSH atendidas respecto al total estimado	PSH atendidas/PSH estimadas x 100	Registros municipales
Cobertura necesidades básicas	% PSH que reciben alojamiento, manutención e higiene	PSH con manutención integral/PSH atendidas x 100	Registros municipales
Tasa inserción residencial	Acceso a vivienda estable	PSH Reinsertados vivienda /PSH atendidas x 100	Registros municipales/Servicios sociales
Tasa de inserción laboral	Inserción laboral lograda	PSH Insertados/PSH atendidos x 100	Programas empleo-Servicios sociales
Continuidad asistencial	% de PSH con seguimiento continuado	PSH con seguimiento >6 meses/PSH atendidos x 100	Registros Asistencia Social
Itinerarios de inclusión	% PSH con plan individualizado	PSH con itinerario activo/PSH atendidosx100	Registros Asistencia Social
Mantenimiento vivienda	% PSH sostiene vivienda 6-12 meses	PSH mantienen vvdas 6-12 meses/reinsertados x100	Registros Asistencia Social
Reducción sinhogarismo	Cambio interanual	(PSH año n-PSH año n-1) /PSH año n-1 x100	Registros municipales/Censos
Cumplimientos objetivos	% Objetivos alcanzados plan municipal	Objetivos cumplidos/Objetivos previstos x 100	Memorias ejecución de planes municipales
Indicadores de eficiencia: Evaluar si los recursos disponibles se utilizan de manera adecuada			
Indicador	**Definición**	**Fórmula**	**Fuente**
Ocupación plazas	Uso de capacidad	Nº plazas ocupadas/Nº disponibles x 100	Registros de Centros
Personal por PSH	Ratios profesionales	Profesionales/PSH	Organigrama Ayto-Plantilla centros
Rotación plazas	PSH por plaza	Nº PSH atendidas/Nº medio plazas disponibles	Registros de Centros
Estancia media	Media de días en el centro	Nº total pernoctaciones/Nº PSH atendidas	Registros de Centros
Coste por PSH atendida	Gasto por PSH atendida	Gasto total/Nº PSH atendidas	Presupuesto/contabilidad analítica
Coste por plaza disponible	Gasto por plaza disponible en centros	Gasto total del centro/Nº plazas	Presupuesto/contabilidad analítica
Coste por inserción	Coste por resultado logrado	Gasto total/Nº PSH reinsertadas	Presupuesto/registros asistencia social
Indicadores de accesibilidad: Evaluar la facilidad y capacidad real de acceso de las PSH a los recursos y servicios			
Indicador	**Definición**	**Fórmula**	**Fuente**
Cobertura territorial	Distribución de recursos	Nº centros / población	Inventario de centros
Accesibilidad administrativa	Facilidad de acceso	Nº trámites	Registros de expedientes
Tiempo medio de tramitación de acceso	Periodo desde solicitud hasta acceso al recurso.	Nº días desde solicitud hasta admisión/Nº solicitudes	Registros de expedientes
Tasa rechazo	% de solicitudes no atendidas	No atendidas /total x 100	Registros de expedientes
Horas servicios	Disponibilidad horaria	Horas de atención del centro	Información de centros

Anexo 2. Municipios incluidos en el ámbito subjetivo

PROVINCIAS	MUNICIPIOS	POBLACIÓN
Almería	Almería	202.675
	El Ejido	90.135
	Roquetas de Mar	109.204
Cádiz	Algeciras	124.978
	Cádiz	110.914
	Chiclana de la Fra.	89.794
	El Puerto de Sta. María	89.960
	Jerez de la Frontera	213.688
	La Línea de la Concepción	64.177
	San Fernado	93.645
	Sanlúcar de Barrameda	69.876
Córdoba	Córdoba	322.811
Granada	Granada	232.717
	Motril	59.632
Huelva	Huelva	143.290
Jaén	Jaén	112.074
	Linares	55.261
Málaga	Benalmádena	77.654
	Estepona	78.413
	Fuengirola	85.859
	Málaga	591.637
	Marbella	159.000
	Mijas	93.302
	Rincón de la Victoria	52.230
	Torremolinos	70.933
	Vélez-Málaga	85.990
Sevilla	Alcalá de Guadaira	76.922
	Dos Hermanas	140.430
	Sevilla	687.488
	Utrera	52.173
TOTAL POBLACIÓN FISCALIZADA		**4.436.862**

Anexo 3. Distribución de entidades a fiscalizar en la actuación coordinada

Comunidad Autónoma	Nº entidades
Andalucía	30
Aragón	2
Canarias	10
Cantabria	2
Castilla y León	9
Castilla-La Mancha	6
Cataluña	24
Comunidad Valenciana	15
Extremadura	3
Galicia	7
Islas Baleares	3
La Rioja	1
Madrid	24
Navarra	1
País Vasco	6
Principado de Asturias	4
Región de Murcia	4
Total general	**151**