

## Políticas de vivienda con perspectiva de género: análisis comparado del marco normativo autonómico

Alba Alonso Álvarez<sup>1</sup>; Natalia Paleo Mosquera<sup>2</sup> y Isabel Diz Otero<sup>3</sup>

Recibido: 08-05-2020 // Aceptado: 20-06-2022

**Resumen.** Este artículo tiene como objetivo analizar la incorporación de la perspectiva de género en las políticas de vivienda en España. Para ello, en primer lugar, se examina la literatura relativa a la transversalización de la igualdad y el desarrollo de la política de vivienda, prestando especial atención al caso español. Seguidamente, y partiendo del marco teórico extraído de esta revisión bibliográfica, se analiza el contenido de hasta 55 textos legales en materia de igualdad, violencia de género y vivienda correspondientes a las 17 CC. AA. El estudio pone de manifiesto que las comunidades autónomas han utilizado los instrumentos legislativos analizados para incorporar la perspectiva de género en las políticas sectoriales de vivienda. No obstante, las diferencias territoriales observadas en relación con el enfoque y el tipo de actuaciones desarrolladas permiten distinguir analíticamente tres modelos autonómicos de intervención –de bienestar, dual débil y dual fuerte–. En este sentido, este trabajo supone una contribución no solo para los estudios sobre políticas públicas de género y vivienda, sino que también puede resultar de interés para toda aquella literatura focalizada en los análisis sobre los regímenes autonómicos de bienestar.

**Palabras clave:** políticas de vivienda; perspectiva de género; transversalidad; comunidades autónomas; regímenes autonómicos de bienestar.

### [en] Housing policies with a gender perspective: a comparative analysis of the regional legal framework

**Abstract.** This article analyses the inclusion of a gender perspective into housing policies in Spain. To do so, the text examines literature on gender mainstreaming and the development of housing policies, with a particular focus on the Spanish case. Subsequently, a theoretical framework based on former scholarly works allows scrutinizing the content of 55 pieces of legislation on equality, gender based violence, and housing corresponding to the 17 Autonomous Communities (ACs). The study reveals that ACs have used those regulations to incorporate a gender perspective into housing policies. Yet, differences amongst regions help differentiate analytically three intervention models -welfare, dual-weak and dual-strong models-. This article contributes both to gender and housing studies, and to those academic debates exploring the presence of regional welfare regimes.

**Keywords:** housing policies; gender perspective; gender mainstreaming; autonomous communities; regional welfare regimes.

**Sumario:** 1. Introducción. 2. Metodología. 3. Desigualdades entre mujeres y hombres y acceso a la vivienda. 4. Políticas de vivienda en el contexto español. 5. Transversalidad y marco normativo en el nivel autonómico. 6. Modelos autonómicos de intervención en materia de género y vivienda. 7. Conclusiones. 8. Bibliografía.

**Agradecimientos.** Esta investigación se llevó a cabo en el marco del proyecto de investigación “Vulnerabilidad social, crisis económica y derecho a la vivienda. Las políticas públicas de garantía social”, financiado por el Ministerio de Economía y Ciencia (Referencia DER2016-79913-R).

**Como citar:** Alonso Álvarez, A.; Paleo Mosquera, N. y Diz Otero, I. (2022). Políticas de vivienda con perspectiva de género: análisis comparado del marco normativo autonómico. *Polít. Soc. (Madri.)* 59(3), 69327. <https://dx.doi.org/10.5209/poso.69327>

### 1. Introducción

Las políticas de igualdad han sufrido una profunda transformación en las últimas décadas. La incorporación de la transversalidad de género ha determinado que todas las políticas públicas deban contribuir a eliminar

<sup>1</sup> Universidade de Santiago de Compostela ([a.alonso@usc.es](mailto:a.alonso@usc.es))

<sup>2</sup> Universidade de Santiago de Compostela ([natalia.paleo.mosquera@usc.es](mailto:natalia.paleo.mosquera@usc.es))

<sup>3</sup> Universidade de Santiago de Compostela ([Isabel.diz@usc.es](mailto:Isabel.diz@usc.es))

las inequidades entre mujeres y hombres (Squires, 2007). Múltiples análisis se han centrado en explorar cómo y en qué medida dicha mirada ha sido incluida de manera efectiva en las actuaciones de diferentes ámbitos sectoriales (Mergaert *et al.*, 2022). Una conclusión común a los estudios en diferentes países y niveles de gobierno indica que en la práctica se producen múltiples resistencias a la implementación de la transversalidad (Mergaert y Lombardo, 2014). Esta es adoptada en mandatos generales, pero experimenta dificultades para permear de manera efectiva el funcionamiento de la Administración pública en su conjunto.

Los hallazgos en materia de políticas de vivienda plantean conclusiones similares (Sánchez de Madariaga y Neuman, 2016). La literatura ha identificado en las últimas décadas la incidencia significativa de las desigualdades de género en el acceso a una vivienda asequible y adecuada. No obstante, las políticas públicas en ese ámbito continúan siendo esencialmente ciegas al género y apostando por el desarrollo de acciones puntuales (Sánchez de Madariaga y Roberts, 2016). Ello a pesar de que tienen efectos indirectos cruciales en aspectos como la salud, la seguridad o el acceso a servicios públicos por parte de las mujeres (ONU-Habitat, 2014).

El caso español se sitúa en línea con estas evidencias. Contamos con una multiplicidad de análisis que recogen la progresiva generalización de la transversalidad y sus herramientas (Alonso, 2015). En la última década, se han incrementado los estudios que exploran las políticas de vivienda desde una perspectiva de género (Bosch, 2017). Han podido constatar que en España su incorporación resulta todavía muy limitada. No obstante, se carece de una mirada comparada y sistemática que proporcione una fotografía multinivel de este ámbito sectorial, donde las comunidades autónomas (CC. AA.) poseen importantes competencias. Esta resulta especialmente necesaria ante el contexto de crisis habitacional experimentada en la última década, donde las limitaciones de las políticas de vivienda se han mostrado de manera acuciante y se ha producido un importante desarrollo normativo que resulta necesario analizar en su conjunto (Paleo y Quintiá, 2020).

En este estudio, nos planteamos abordar dos cuestiones centrales: ¿se ha incorporado la estrategia de la transversalidad en las políticas de vivienda en el contexto español? ¿Podemos identificar modelos de actuación diferenciados en las comunidades autónomas? Para ello se realiza un análisis de dos conjuntos de normas clave. Por una parte, las leyes autonómicas de igualdad y de lucha contra la violencia de género. Estas permiten identificar los modelos de actuación propuestos desde este ámbito competencial que habitualmente representan el marco de referencia para todas las áreas de gobierno. En segundo lugar, se abordan los textos normativos claves en materia de vivienda en cada una de las comunidades. Con ello se obtiene una completa fotografía de las principales medidas impulsadas en este ámbito en los últimos 20 años en España, así como la evolución temporal de las mismas.

El desarrollo del artículo comprende una primera sección donde se presentan las bases metodológicas y teóricas del estudio. A continuación, se incorpora un apartado introductorio sobre las políticas de vivienda en el contexto español, para después presentar el análisis normativo realizado en sendas secciones específicas sobre igualdad y vivienda. Finalmente, se realiza un análisis comparado de los diferentes modelos de actuación existentes en las autonomías, para cerrar el texto con unas conclusiones que recogen recomendaciones y líneas de estudio futuras.

## 2. Metodología

Con el objeto de identificar la incorporación de la perspectiva de género en las políticas de vivienda, este trabajo se centra en el análisis de contenido de normas claves. Concretamente, se examinan hasta 55 textos legales correspondientes a las 17 CC. AA. La selección de los mismos responde a su grado de centralidad para abordar los dos objetivos principales del estudio. Por una parte, las leyes de igualdad y lucha contra la violencia de género representan el instrumento central que ha articulado las políticas de género en el contexto español en las últimas dos décadas. Constituyen, de hecho, el marco fundamental que establece no solo los instrumentos para aplicar la transversalidad, sino también las principales medidas y objetivos para los diferentes ámbitos sectoriales. Es por ello que el marco temporal de nuestro estudio se inicia en 2001, momento en que se aprueba la primera norma autonómica de este tipo, y comprende hasta el año 2019. Por otro lado, las leyes en materia de vivienda proporcionan información sobre el grado de introducción de la mirada de género de manera efectivamente transversal. En estas leyes se comenzó a incorporar la perspectiva de género en la segunda mitad de la década del 2000, coincidiendo con el inicio de nuestro periodo de estudio. El análisis de ambos elementos –legislación tanto en materia de igualdad como en materia de vivienda–, en su conjunto, nos proporciona una fotografía general del enfoque utilizado para abordar las desigualdades entre mujeres y hombres en este ámbito de actuación.

Para analizar el contenido de ambos tipos de normas se ha adoptado una perspectiva inductiva de identificación de indicadores. Informada, no obstante, por la literatura en materia de transversalidad y también de aquella específica para el ámbito de la vivienda, y que trataremos en apartados sucesivos. Ello determina que se centre la atención en la inclusión de referencias explícitas a tres aspectos clave: mandato para incorporar la perspectiva de género, acciones específicas dirigidas a mejorar la situación de las mujeres y participación paritaria en ámbitos y procesos de decisión. Todas ellas constituyen dimensiones clave para el análisis de la

introducción de la perspectiva de género en una política sectorial (Alonso, 2015). En total, se examinan veinticuatro indicadores, siete referidos a las leyes de igualdad, otros ocho sobre las leyes de violencia y finalmente siete para el análisis de la normativa referida a vivienda (Tabla 1). Asimismo, para facilitar la identificación y comparación de los diferentes modelos autonómicos de actuación, todos los indicadores propuestos son dicotomizados (Sí/No) y cuantificadas las respuestas positivas que obtienen los respectivos territorios en cada texto legislativo. Seguidamente, las puntuaciones registradas son ponderadas en base al número total de indicadores utilizados para analizar cada unidad de análisis<sup>4</sup>. De este modo, cada comunidad obtiene una puntuación en una escala de 0 a 1 en cada uno de los textos legislativos analizados. Todo ello permite estructurar los modelos de actuación de las 17 CC. AA., diferenciado entre aquellos que enfatizan una perspectiva basada en acciones positivas y aquellos otros que apuestan por la transversalidad (Wah y Kennet, 2011).

Tabla 1. Indicadores examinados según el tipo de ley

Tipo de leyes	Indicadores	Nº Indicadores
Leyes de igualdad	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Integración de la perspectiva de género en urbanismo y movilidad</li> <li>2. Integración de la perspectiva de género en la política de vivienda</li> <li>3. Inclusión de medidas de acción positiva para el acceso a la vivienda de mujeres víctimas de violencia</li> <li>4. Inclusión de acciones positivas para acceso a la vivienda de otros colectivos de mujeres</li> <li>5. Participación de las mujeres en el diseño de los programas</li> <li>6. Estudios y estadísticas</li> <li>7. Derecho a una vivienda adaptada para las mujeres con diversidad funcional</li> <li>8. Formación del personal que gestiona vivienda y urbanismo</li> <li>9. Fomento de la presencia de ambos miembros de la pareja en ayudas o contratos</li> </ol>	9
Leyes de violencia	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Garantía de derecho a la vivienda</li> <li>2. Acceso preferente a vivienda pública</li> <li>3. Acceso preferente a ayudas públicas para vivienda</li> <li>4. Acceso a alojamiento provisional o a ayudas económicas que lo faciliten</li> <li>5. Acceso preferente a residencia pública para mayores</li> <li>6. Reserva de vivienda pública</li> <li>7. Ayuda pública para adaptación de vivienda</li> <li>8. Confidencialidad y posibilidad de permuta</li> </ol>	8
Leyes de vivienda	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Acceso a la vivienda de mujeres en situación de violencia de género</li> <li>2. Igualdad de género como principio rector/ Transversalidad de género</li> <li>3. Incorporación de la perspectiva de género en la planificación urbana, uso del espacio urbano y los equipamientos</li> <li>4. Incorporación de la perspectiva de género en el diseño de viviendas</li> <li>5. Paridad en los Consejos de Vivienda u órganos similares</li> <li>6. Incorporación de la perspectiva de género en las ayudas económicas para el alquiler/ gastos asociados a vivienda</li> <li>7. Incorporación de la perspectiva de género en los estudios/ estadísticas</li> </ol>	7

Fuente: elaboración propia.

### 3. Desigualdades entre mujeres y hombres y acceso a la vivienda

Desde los años 70 contamos tanto con estudios como con experiencias concretas que apuntan a la necesidad de incorporar la mirada de género en las políticas de vivienda. Wah y Kennet (2011) identifican la introducción progresiva de hasta tres enfoques sucesivos y complementarios en el análisis de este ámbito sectorial. Los primeros trabajos adoptaban la perspectiva de los *estudios urbanos* e incluían la vivienda como un ámbito más en el tránsito hacia ciudades igualitarias (Kneeshaw y Morgan, 2019) o compartidas (Durán, 2017), junto a aspectos clave como la planificación del transporte o del espacio público (Sánchez de Madariaga y Roberts, 2016; Sánchez de Madariaga y Neuman, 2016). En este caso, el énfasis se sitúa en una planificación urbanística y arquitectónica con mirada de género, que respondiera también a las necesidades de las mujeres. Ejemplos como el de la ciudad de Viena fueron paradigmáticos a este respecto (Perrone, 2016). En segundo lugar, identifican un enfoque que denominan *discurso de bienestar*. Aquí las necesidades específicamente habitacionales de las mujeres ganan protagonismo. No obstante, se enfatiza la realización de comparaciones entre la situación

<sup>4</sup> Este sería por ejemplo el caso de Galicia: Nº indicadores positivos que obtiene Galicia en la ley de igualdad / 9; Nº indicadores positivos que obtiene Galicia en la ley de violencia / 8; Nº indicadores positivos que obtiene Galicia en la ley de vivienda / 7.

de ambos sexos y se señalan aquellos colectivos con mayor dificultad para disfrutar de una vivienda adecuada (mujeres mayores, migrantes etc.). La perspectiva más estructural se agrupa en lo que las autoras denominan un *enfoque constructivista*. En este caso, el objetivo consiste en identificar las raíces patriarcales y heteronormativas que articulan las políticas públicas de vivienda en su conjunto. Ello permite abordar los efectos de factores como la división sexual del trabajo o la consideración de la familia nuclear como referencia en el diseño de las actuaciones públicas.

Las investigaciones articuladas a través de estas tres perspectivas han permitido acumular un conocimiento significativo sobre la situación específica de las mujeres. Existe un claro consenso en determinar que el fenómeno de la exclusión residencial –falta de acceso a una vivienda adecuada y asequible, especialmente en propiedad– está *generizado* (Arrondo y Bosch, 2019; Watt, 2018). Entre los factores que emergen para explicar este fenómeno se suelen citar la menor tasa de actividad de las mujeres, su mayor presencia en trabajos temporales, a tiempo parcial y en sectores con bajos salarios, y los efectos de esta situación en la cuantía de sus pensiones (Quets, *et al.*, 2016; Vickery, 2012; Westenderop, 2011). Todo ello dificulta el acceso a la compra o alquiler de una vivienda, y también su adecuado mantenimiento, además de derivar en un mayor nivel de pobreza energética (Kneeshaw y Morgan, 2019). La literatura ha dejado patente los efectos indirectos de esta situación. Así la falta de una vivienda adecuada y bien localizada tiene impacto significativo sobre la salud, las oportunidades laborales o el acceso a servicios básicos, con lo que contribuye a perpetuar la situación de desigualdad (ONU-Habitat, 2014).

Los diagnósticos existentes también coinciden en señalar a ciertos colectivos de mujeres como los más afectados. Factores como el envejecimiento poblacional o el incremento de la tasa de divorcios generan un mayor número de hogares unipersonales y de familias monomarentales. Las mujeres mayores y aquellas con personas dependientes a su cargo constituyen de hecho, junto con las migrantes y las víctimas de violencia de género, los grupos con mayor riesgo de exclusión residencial a nivel internacional (Wah y Kennet, 2011). Se espera que estas tendencias se agudicen en el futuro haciendo más necesarias políticas que aborden no solo el acceso a la vivienda, sino su adaptación y mantenimiento apropiados (Sánchez de Madariaga y Neuman, 2016).

A pesar de que los estudios apuntan en esta línea, y de que existen mandatos normativos a nivel internacional como el incluido en la CEDAW<sup>5</sup> (Westenderop, 2011), las políticas de vivienda carecen de perspectiva de género más allá de actuaciones puntuales (Perrone, 2016). Al igual que habían señalado los análisis referidos al ámbito del urbanismo, las instituciones públicas parten de la supuesta neutralidad de este tipo de actuaciones donde la vivienda no es más que “ladrillo y cemento” (Wah y Kennet, 2011). No se tiene en consideración de manera sistemática aspectos como la feminización de la pobreza o la división entre las tareas productivas y reproductivas. Paralelamente, las políticas que privilegian la concepción de la vivienda como mercancía y la desregulación del mercado habitacional tienen fuertes implicaciones de género (Walsh *et al.*, 2016). La conjunción de fenómenos como la especulación urbanística o el incremento del turismo, junto con la puesta en práctica de políticas de austeridad, ha derivado en un fenómeno de desposesión y expulsión de la ciudad, donde las mujeres han sido un colectivo especialmente afectado (Watt, 2018; Murphy, 2016). En consecuencia, los estudios existentes apuntan a la necesidad de incorporar una mirada de género e interseccional en las políticas de vivienda a través de dimensiones clave como generar diagnósticos sensibles a estas perspectivas o favorecer la participación de las mujeres en el diseño de estas actuaciones (Wah y Kennet, 2011). Igualmente, el abordaje debe ser multidimensional y contemplar elementos como el acceso al crédito, a la propiedad o la coordinación con otras políticas sociales.

#### 4. Políticas de vivienda en el contexto español

Las políticas de vivienda en el contexto español se alinean en muchos aspectos con las existentes en otros países, aunque muestran también singularidades relevantes. Se observa la prevalencia de la perspectiva de la vivienda como bien de mercado y la apuesta por la desregulación y la propiedad (Alexandry y Janoschka, 2017; Serrano *et al.*, 2017). Las políticas públicas en este ámbito están infradesarrolladas en comparación con otros países, en especial en lo que respecta a la disponibilidad de vivienda pública (Bosch y Trilla, 2019; Pareja y Sánchez, 2010). Las medidas de austeridad aplicadas desde el inicio de la crisis económico-financiera no han hecho sino agudizar esta carencia. Además, después de cientos de miles de desahucios de propiedades sujetas a hipotecas imposibles de afrontar, en los últimos años el mercado del alquiler ha sido la principal fuente de exclusión residencial. Al igual que en muchos otros contextos, la confluencia de mayor demanda por la incapacidad de acceder a una vivienda en propiedad, el aumento de precios y/o la presión turística han dificultado todavía más el acceso, contribuyendo al fenómeno de la desposesión (Bosch y Trilla, 2019). En línea con otros países del sur de Europa, que comparten modelo de régimen de bienestar con España, la familia constituye un

<sup>5</sup> Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer de Naciones Unidas.



agente central para satisfacer estas carencias habitacionales de la población, supliendo la falta de intervención del estado (Allen, 2006).

Este enfoque de políticas de vivienda tiene profundas implicaciones de género. Al igual que ocurre en otros contextos, la feminización de la pobreza o la división sexual del trabajo actúan dificultando el acceso de las mujeres a la propiedad o a una vivienda adecuadamente adaptada (Observatorio Vasco de la Vivienda, 2019; PAH, 2018). Los colectivos de mayor riesgo coinciden con los enunciados a nivel internacional y responden a la creciente presencia de familias unipersonales formadas por mujeres mayores, de familias monomarentales o de mujeres migrantes. Esta realidad resulta cada vez más palpable gracias a la elaboración de diagnósticos pioneros que contribuyen a paliar la clara falta de datos desagregados por sexo y de análisis con mirada de género (Observatorio Vasco de la Vivienda, 2019; PAH, 2018).

El análisis de las políticas de vivienda en España requiere además la adopción de una perspectiva multinivel, puesto que las CC. AA. tienen atribuida la competencia exclusiva en esta materia (art. 148 CE)<sup>6</sup>. En este sentido, hasta la década del 2000 las políticas autonómicas tendieron también a priorizar la concepción económica de la vivienda frente a la social, y en la práctica, el acceso a la misma fue una responsabilidad gestionada en la esfera familiar y mercantil (Gallego *et al.*, 2003; Gallego y Subirats, 2012). Sin embargo, tras la crisis inmobiliaria y financiera de 2007, algunas CC. AA. comenzaron a modificar sustancialmente su enfoque en este ámbito de actuación. En este sentido, destaca el hecho de que hasta un total de once territorios llevaron a cabo un conjunto de reformas legislativas dirigidas a efectivizar el derecho a la vivienda, promoviendo su universalización —es decir, extendiendo el derecho a toda la ciudadanía— y ofreciendo mecanismos jurídicos para su exigibilidad (Paleo y Quintiá, 2020). Entre las medidas incorporadas en esta nueva legislación autonómica están la declaración de la vivienda como un servicio de interés general, la movilización de la vivienda vacía o acciones específicas para abordar la pobreza energética. Dichas actuaciones comportaron, sin duda, un punto de inflexión en relación con las políticas públicas que se fueron implementando en España durante todo el periodo democrático. Así, frente al modelo tradicional que, como vimos, ponía el acento en el valor de intercambio de la vivienda, estas CC. AA. situaron el foco en la función social de la propiedad y trataron de proteger su valor de uso. Este nuevo enfoque comportó también un papel más activo del sector público en el sistema de vivienda y una regulación del mercado inmobiliario a partir de criterios sociales (Paleo y Quintiá, 2020). Por otro lado, resulta necesario también analizar el desarrollo de estas nuevas políticas autonómicas desde la perspectiva teórica de la regionalización del bienestar (Dol *et al.*, 2017; Gallego *et al.*, 2003; Gallego y Subirats, 2012). Diversos autores/as han mostrado cómo la descentralización del bienestar puede conducir a políticas sociales divergentes y al desarrollo de regímenes de bienestar distintivos y diversos dentro de los límites de un solo Estado (McEwen y Moreno, 2005). En este sentido, las investigaciones sobre las políticas de vivienda en España constatan diferencias sustanciales entre los territorios autonómicos y cómo durante los últimos años se han generado diversos modelos o enfoques sobre dichas políticas (Gomà, 2003; Dol *et al.*, 2017; Paleo y Quintiá, 2020). Así, en esta última década, destaca el liderazgo ejercido por algunos territorios —Cataluña, País Vasco, Valencia, Baleares, Extremadura y Navarra—, que trataron de desarrollar normativamente el derecho constitucional a la vivienda y de asignar al sector público un papel más relevante en el sistema de vivienda (Paleo y Quintiá, 2020).

Este proceso de reformas en el nivel autonómico ha favorecido también la incorporación de medidas para promover la igualdad. Así, en un momento en el que las políticas estatales incluso empeoraban en lo respectivo a su sensibilidad de género (Bosch, 2017), se observa una creciente presencia de medidas al respecto en autonomías y gobiernos locales (Serrano *et al.*, 2017; Pareja y Sánchez, 2010). Se vuelven cada vez más frecuentes las guías y recomendaciones que abordan las desigualdades en el acceso a la vivienda, en ocasiones enmarcadas en cambios relativos a las políticas urbanas en su conjunto (Generalitat Valenciana, 2017; Sánchez de Madariaga, 2016; Hiriá Kolektiboa, 2010; Emakunde, 2003). Fruto de ese interés creciente se comienza a observar la inclusión de medidas sensibles al género en documentos clave. Así lo muestran, por ejemplo, las agendas urbanas recientemente desarrolladas en España siguiendo el mandato europeo (Sánchez de Madariaga y Novella-Abril, 2020; Sánchez de Madariaga, 2017). Estas incorporan aspectos como la generación de datos desagregados o las medidas para favorecer la conciliación como aspectos clave, aunque en lo respectivo a la vivienda el enfoque es poco sensible al género (Diz *et al.*, 2020).

A pesar de la presencia de avances significativos, los análisis existentes, todavía escasos, indican que las medidas están excesivamente centradas en abordar la situación de colectivos vulnerables (Pareja y Sánchez, 2010), y que existe una notable ausencia de diagnósticos y abordajes integrales que comprendan actuaciones multidimensionales (fiscales, de oferta de vivienda pública, de simplificación de procedimientos burocráticos etc.) (Bosch, 2017). Este estudio quiere profundizar en los marcos normativos en materia de igualdad, violencia de género y vivienda para realizar una fotografía más completa de la evolución de la transversalidad en este ámbito.

<sup>6</sup> No obstante, el Estado también ejerce importantes competencias transversales que afectan a la cuestión habitacional. Destacan las competencias sobre legislación civil, sobre las bases de la planificación de la actividad económica y sobre la ordenación del crédito, banca y seguros (art. 149 CE).

## 5. Transversalidad y marco normativo en el nivel autonómico

### 5.1. El acceso a la vivienda en la normativa de igualdad

Las políticas de igualdad de género comenzaron su andadura en el contexto español articulando gran parte de las medidas a través de planes plurianuales de igualdad (Bustelo, 2004). No obstante, en los últimos quince años han ganado especial protagonismo los instrumentos normativos como marco para establecer estrategias, ámbitos clave de actuación u organismos responsables (Alonso, 2015). Las leyes de igualdad destacan sin duda a este respecto y se han visto generalizadas a todo el territorio. En 2020 todas las CC. AA., salvo Madrid y La Rioja, cuentan con un texto de este tipo, y algunas incluso ya han aprobado dos. Sin duda, la Ley 4/2005 para la igualdad entre mujeres y hombres del País Vasco representó un punto de inflexión al respecto. Si bien otras cuatro comunidades fueron pioneras en aprobar este tipo de regulaciones, la norma vasca ha constituido un referente con clara influencia en la Ley Orgánica 3/2007 para la igualdad efectiva entre mujeres y hombres a nivel estatal y también en las leyes autonómicas posteriores (Alonso, 2015).

El análisis de las medidas en materia de vivienda se sitúa en esta misma línea (Tabla 2). El estudio de todos los textos aprobados hasta la fecha ha permitido identificar hasta nueve indicadores diferentes que muestran el abordaje de este ámbito de actuación. Las primeras normas focalizaban su atención solamente en incorporar acciones positivas que favorecieran el acceso a la vivienda de mujeres víctimas de violencia de género. Esta es sin duda la medida más incorporada, y que como veremos, tiene su desarrollo en normas específicas para la lucha contra este fenómeno. La Ley vasca 4/2005 es la primera en plantear un enfoque más complejo basado en cinco líneas de trabajo. Por una parte, la incorporación de sendos mandatos para integrar la perspectiva de género en las políticas de urbanismo en general y de vivienda de manera específica. Por otra, el establecimiento de dos tipos de acciones positivas. A las medidas dirigidas a favorecer el acceso a la vivienda de las mujeres en situación de violencia, se unirán aquellas otras que abordan las necesidades de ciertos colectivos de mujeres, especialmente de aquellas que se encuentran en riesgo de exclusión. Finalmente, se estipula su necesaria participación en el diseño de programas en materia de vivienda y urbanismo. Este modelo apunta a una mirada transversal, por la cual se combina un mandato en favor del enfoque de género en este ámbito sectorial con la incorporación de las voces de las mujeres. La norma de referencia a nivel estatal reproduce exactamente este conjunto de acciones. Ello puede contribuir a explicar por qué constituyen el núcleo de medidas más comunes en las leyes de igualdad aprobadas hasta la fecha. En particular, la combinación de un mandato en favor de la transversalidad y acciones positivas está presente en hasta ocho de ellas.

La evolución temporal indica la presencia de aprendizaje entre territorios, en línea con análisis precedentes que apuntaban a la importancia de las dinámicas de emulación (Alonso y Verge, 2015). No obstante, existen diferencias tanto cuantitativas como cualitativas entre textos. En primer lugar, se observa un aumento progresivo de actuaciones, siendo las recientes leyes andaluza, aragonesa y cántabra las más prolíficas. Algunos de los textos aprobados en la última década apuestan, por ejemplo, por concretar el enfoque transversal con instrumentos específicos que faciliten su puesta en práctica. En esta línea se situarían propuestas como la elaboración de estudios y estadísticas desagregadas –prevista por cuatro comunidades; una carencia central en España según la literatura existente, y la formación del personal público que gestiona las políticas de vivienda –contemplada en dos casos–.

Desde una mirada más cualitativa, se observan diferencias en dos aspectos clave. Por una parte, los textos difieren en el grado en que el mandato en materia de transversalidad tiene en cuenta las diferencias entre las mujeres. Así, encontramos textos donde no se introduce ningún elemento al respecto –como es el caso del País Vasco–, a otros como el extremeño que mencionan el desarrollo de “actuaciones que tengan en cuenta las características y necesidades de los distintos colectivos de mujeres, la diversidad de los modelos de familia y las distintas etapas del ciclo vital” (art. 67.1), atendiendo a algunas recomendaciones clave de los análisis académicos en materia de vivienda<sup>7</sup>. Por otro lado, el indicador referido a las acciones positivas para otros colectivos de mujeres encierra también matices a este respecto. Es cierto que el grupo más comúnmente mencionado es el de aquellas que se encuentran en riesgo de exclusión social. Sin embargo, algunas normas amplían las referencias incorporando mujeres que sufren discriminaciones múltiples –Andalucía– o mujeres con diversidad funcional –Aragón–. En este último caso, añade además “medidas para garantizar su derecho constitucional a la vivienda en unas condiciones compatibles con sus necesidades específicas de adaptabilidad” (art. 66.1).

Tabla 2. Leyes de igualdad y tipos de medidas según territorio por orden cronológico

<sup>7</sup> Este análisis se centra en la transversalidad en el articulado referido a las actuaciones en materia de vivienda. Ello no obsta que las normas en su conjunto no incorporen enfoques más o menos interseccionales.

Año	Territorio	Integración de la perspectiva de género en urbanismo y movilidad	Integración de la perspectiva de género en la política de vivienda	Medidas de acción positiva para acceso a la vivienda a mujeres víctimas de violencia	Acciones positivas para acceso a la vivienda de otros colectivos de mujeres	Participación de las mujeres en el diseño	Estudios y estadísticas	Derecho a una vivienda adaptada para las mujeres con diversidad funcional	Formación personal que gestiona vivienda y urbanismo	Fomento de la presencia de ambos miembros de la pareja en ayudas o contratos
2002	Navarra*									
2003	Castilla y León			x						
2003	C. Valenciana			x						
2004	Galicia*									
2005	País Vasco	x	x	x	x	x				
2006	Islas Baleares*			x						
2007	Murcia			x						
2007	Andalucía*	x	x	x	x					
2010	Islas Canarias	x	x	x	x		x			
2010	Castilla la Mancha			x	x					
2011	Extremadura	x	x	x	x	x				
2011	Asturias		x	x						
2015	Galicia									
2015	Cataluña	x			x	x	x		x	x
2016	Islas Baleares	x	x	x		x				
2018	Andalucía	x	x	x	x					
2018	Aragón	x	x	x	x			x	x	
2019	Cantabria	x	x	x	x	x	x			
2019	Navarra	x	x			x	x			

Fuente: elaboración propia.

\*Leyes derogadas

Del análisis de las normas de igualdad, se deduce la centralidad de las medidas en materia de vivienda dirigidas a las mujeres que han sufrido violencia de género. El estudio del marco normativo específico en este ámbito corrobora que el acceso a una vivienda representa un elemento central del abordaje integral de este fenómeno en el contexto español (Tabla 3). Todas las normas incorporan al menos una medida al respecto. La más común, sin duda, es la incorporación de este colectivo entre aquellos que tendrán un acceso preferente a una vivienda pública. La *Ley Orgánica 1/2004 de medidas de protección integral contra la violencia de género*, de hecho, estipula que “las mujeres víctimas de violencia de género serán consideradas colectivos prioritarios en el acceso a viviendas protegidas y residencias públicas para mayores, en los términos que determine la legislación aplicable” (art. 28). En segundo lugar, la prioridad en la obtención de ayudas públicas para acceder a un recurso habitacional se incorpora en ocho casos.

Sin embargo, a diferencia de lo que mostraban las leyes de igualdad, no se observa un mínimo común denominador que nos permita hablar de un modelo dominante. Tampoco una evidente evolución temporal que indique una ampliación progresiva, ni cuantitativa ni cualitativamente. Más bien, las medidas incorporadas para favorecer el acceso a una vivienda adecuada resultan muy fragmentadas y sin una clara coherencia temporal. Actuaciones como el acceso preferente a una residencia pública para mayores o la reserva de un porcentaje del total de vivienda pública solamente se incorporan en un tercio de las leyes. Ello apunta a una de las debilidades centrales de las políticas contra la violencia de género en España, su excesiva diversidad derivada de un marco competencial complejo y de la debilidad de los mecanismos de cooperación intergubernamental (Alonso y Verge, 2015). En cualquier caso, la introducción de estas acciones viene a reforzar la pertinencia de incorporar una mirada de género, ampliando el conjunto de actuaciones que han de ser desarrolladas en las políticas de vivienda.

Tabla 3. Leyes de lucha contra la violencia de género y tipo de medida según territorio en orden cronológico<sup>8</sup>

Año		Garantía de derecho a la vivienda	Acceso preferente a vivienda pública	Acceso preferente a ayudas públicas para vivienda	Acceso a alojamiento provisional o a ayudas económicas que lo faciliten	Acceso preferente a residencia pública para mayores	Reserva de vivienda pública	Ayuda pública para adaptación de vivienda	Confidencialidad y posibilidad de permuta
2001	Castilla la Mancha		x	x					
2002	Navarra		x	x	x				
2003	Islas Canarias		x	x	x				
2004	Cantabria				x				
2005	Madrid		x						
2007	Aragón						x		
2007	Murcia		x						
2007	Andalucía*			x		x	x		x
2007	Galicia	x	x				x		
2008	Cataluña		x			x	x	x	
2010	Castilla y León		x	x					
2011	La Rioja		x	x	x				
2011	Asturias		x						
2011	Extremadura		x						
2012	Com. Valenciana	x	x	x		x			
2018	Andalucía			x		x	x		x

Fuente: elaboración propia.

\*Leyes derogadas

Si consideramos el marco normativo en su conjunto, podemos identificar una evolución hacia un enfoque holístico donde las desigualdades de género pasan a ser en mayor medida un elemento articulador de las políticas de vivienda.

#### 4.2. La perspectiva de género en las leyes de vivienda

En cuanto a la legislación específica en materia de vivienda, se observa que la perspectiva de género comenzó a incorporarse durante la década del 2000, y que esta se vio acentuada durante las reformas legislativas llevadas a cabo por algunas CC. AA. para hacer frente a las consecuencias de la crisis inmobiliaria y financiera. De este modo, el análisis de la legislación vigente en este ámbito de actuación revela que actualmente un total de trece territorios contemplan alguna medida específica dirigida a promover la igualdad de género en el acceso a la vivienda. Las cuatro CC. AA. cuyas leyes de vivienda no incorporan ninguna actuación de este tipo son Madrid, Asturias, La Rioja y Castilla la Mancha. Se trata de territorios que no participaron en el proceso de reforma legislativa en materia de vivienda mencionado anteriormente, y cuyas leyes en la materia son de finales de 1990 (Madrid, 1997) y principios de la década del 2000 (Castilla la Mancha, 2002 y Asturias 2004) –a excepción de la ley riojana, aprobada en el año 2007–.

Frente a esta paulatina incorporación de la perspectiva de género en las políticas autonómicas de vivienda, y que veremos a continuación, llama la atención en cambio su casi total ausencia en las políticas estatales de este ámbito de actuación. En este sentido, la única acción que se incorporó en los planes estatales de vivienda<sup>9</sup> –a partir del año 2005– fue la consideración de las mujeres víctimas de violencia de género y de las familias monoparentales (en su mayoría mujeres) como colectivos preferentes de los programas de ayuda para acceder a una vivienda. Por otro lado, la legislación más reciente que aprobó el Gobierno central tras el estallido de la burbuja inmobiliaria y el incremento exponencial de los desahucios, que estaba dirigida a flexibilizar el mercado de alquiler<sup>10</sup> y a proteger al deudor hipotecario<sup>11</sup>, no ha tenido tampoco en cuenta prácticamente la perspectiva de género. Así, de nuevo, y únicamente en la Ley 1/2013, de medidas para reforzar la protección a

<sup>8</sup> En las comunidades de Asturias, Extremadura y Murcia las leyes de igualdad y violencia de género conforman un mismo texto.

<sup>9</sup> Dichos planes, de carácter cuatrienal y aprobados por Real Decreto, han sido el principal instrumento de actuación del Gobierno central en materia de vivienda, y a través de los recursos económicos incluidos en los mismos también han influido en las políticas autonómicas de vivienda.

<sup>10</sup> Ley 4/2013, de 4 de junio, de medidas de flexibilización y fomento del mercado del alquiler de viviendas.

<sup>11</sup> Ley 1/2013, de 14 de mayo, de medidas para reforzar la protección a los deudores hipotecarios, reestructuración de deuda y alquiler social.



los deudores hipotecarios, reestructuración de deuda y alquiler social, se hace referencia a las mujeres en situación de violencia de género y a las familias monoparentales con hijos a cargo, consideradas como colectivos especialmente vulnerables sobre los cuales no se podrá ejecutar un lanzamiento hipotecario (art 1)<sup>12</sup>.

En cuanto al ámbito autonómico, tal y como se observa en la tabla 4, el análisis de contenido de las leyes de vivienda en vigor ha permitido identificar hasta siete tipos diferentes de medidas.

Tabla 4. Leyes de vivienda y tipo de medidas según territorio por orden cronológico

Año	CC. AA.	Acceso a la vivienda mujeres en situación de violencia de género	Igualdad de género como principio rector/transversalidad de género	Planificación urbana, uso del espacio urbano y los equipamientos	Diseño de viviendas	Paridad en los Consejos de Vivienda u órganos similares	Ayudas económicas para el alquiler/gastos asociados a vivienda	Estudios/estadísticas
1997	Madrid							
2002	Castilla la Mancha							
2003/2014	Islas Canarias	x						
2003/2015/2016	Aragón	.x						
2004	Asturias							
2004/2017	Valencia	x						
2005/2010/2013	Andalucía	x	x	x				
2007	La Rioja							
2007/ 2015/ 2016/ 2019	Cataluña	x	x		x	x		x
2010/2013	Castilla León	x						
2010/ 2018	Navarra	x				x		
2012	Galicia	x						
2014	Cantabria	x						
2015	Murcia	.x						
2015	País Vasco	x	x	x	x			
2016/2017/ 2019	Extremadura	x	x	x	x	x	x	
2018	Islas Baleares	x	x		x		x	

Fuente: elaboración propia.

En primer lugar, un tipo de actuaciones presente en todas las leyes son aquellas dirigidas a garantizar o favorecer el acceso a una vivienda pública de las mujeres en situación de violencia de género. En el caso de siete CC. AA. (Islas Canarias, Castilla y León, Galicia, Cantabria, Murcia, Aragón, Valencia), este es el único tipo de medidas que han incorporado en sus respectivas leyes de vivienda. En cuanto a la concreción y alcance de las mismas, se encuentran variaciones sustanciales entre unos territorios y otros. Así, en el caso de Baleares y Valencia las leyes establecen que se garantizará el acceso a una vivienda pública o protegida a los colectivos en situación de vulnerabilidad, entre los cuales estarían las mujeres en situación de violencia de género. Andalucía, en cambio, simplemente señala que los programas de vivienda pública atenderán de manera especial las necesidades de este colectivo, entre otros. En el caso de País Vasco y Cataluña, se prevé un enfoque análogo para el acceso a alojamientos para satisfacer las necesidades temporales de vivienda. Por otro lado, un segundo tipo sería la previsión de una reserva de vivienda pública para las mujeres en situación de violencia, presente en cinco CC. AA. –Extremadura, Navarra, Cataluña, Canarias y Galicia–. No obstante, se encuentran también diferencias entre los territorios en relación con el contenido de este tipo de actuaciones. Mientras que algunas establecen un porcentaje determinado de reserva de vivienda pública para este colectivo –del 10% en Extremadura y entre un 3% y 6% en Navarra–, otras no concretan este aspecto (Canarias, Cataluña, Galicia). Por último, dentro de este primer tipo de actuaciones, también se encuentran medidas dirigidas a flexibilizar algunos de los criterios generales por los cuales se rigen las viviendas públicas, por ejemplo, en relación con su venta, arrendamiento o descalificación (Islas Canarias, Castilla y León, Andalucía), o criterios de acceso

<sup>12</sup> Más recientemente, en el año 2019, se aprobó un Real Decreto Ley de medidas urgentes en materia de vivienda y alquiler, pero no incluye ninguna medida específica en materia de igualdad de género.

como la no titularidad de otra vivienda (Castilla y León, Navarra, Islas Baleares), los recursos económicos disponibles (Valencia), etc.

Desde una perspectiva cronológica, se observa que la Ley 18/2007 del derecho a la vivienda de Cataluña constituye un punto de inflexión en cuanto a la incorporación de un abanico más amplio de medidas en materia de igualdad de género. Así, prevé ya cinco de los siete tipos de medidas identificadas en este trabajo. Además de las actuaciones dirigidas específicamente a las mujeres en situación de violencia de género que ya mencionamos, destaca la inclusión pionera de la igualdad de género como una de las finalidades de la ley. En concreto, se establece que se promoverá la diversidad y la cohesión social en los barrios y sectores residenciales, como una garantía para la prevención de fenómenos de segregación, exclusión, discriminación o acoso por razones de género, entre otras.<sup>13</sup> Este tipo de medidas se introdujeron posteriormente solo en cuatro leyes autonómicas más. En el caso de País Vasco (2015) y Baleares (2018) reprodujeron casi exactamente el redactado de la ley catalana de 2007, lo cual denota una vez más el proceso de transferencia y aprendizaje que se produce entre territorios. Andalucía, por su parte, en la ley de vivienda del 2010 estableció el derecho a una vivienda digna y adecuada, estipulando que en el ejercicio del mismo no se pueden producir discriminaciones y que debe favorecerse que se ejerza en “igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres” (art. 2). Finalmente, Extremadura es el territorio donde esta medida tiene una mayor concreción. En la última ley extremeña de vivienda, aprobada en el año 2019, se estableció como un principio rector la integración de la perspectiva de género, definida como la “consideración sistemática de las diferentes situaciones, condiciones, aspiraciones y necesidades de mujeres y hombres, incorporando objetivos y actuaciones específicas dirigidos a eliminar las desigualdades y promover la igualdad en todas las políticas y acciones, en todos los niveles y en todas sus fases de planificación, ejecución y evaluación” (art. 2).

En segundo lugar, otro tipo de medidas contempladas en la ley catalana hacen referencia a la incorporación de la perspectiva de género en el diseño de las viviendas. De este modo, Cataluña estableció en el año 2007, también de forma pionera, la inclusión de criterios específicos en el proceso de edificación y en la conservación y rehabilitación del parque inmobiliario residencial. Para ello se hace referencia explícita a la necesidad de innovar en la concepción y el diseño de las viviendas, para facilitar el trabajo doméstico y la adecuación a los nuevos roles de género y a las variaciones en la estructura familiar. En este mismo sentido, posteriormente, la norma vasca (2015) estableció también que las viviendas deben adecuarse a las características de las personas, familias o unidades de convivencia a las que vayan destinadas, respetando la igualdad de trato y de oportunidades entre hombres y mujeres y atendiendo, además, a las distintas etapas de su vida y a sus necesidades de residencia. Más recientemente, las leyes de vivienda de Baleares (2018) y Extremadura (2019) incorporan también esta misma medida, empleando un redactado casi idéntico al utilizado en la ley catalana.

La paridad de género en los consejos consultivos en materia de vivienda sería otra medida que se detecta en esta norma de referencia. Así, dicho texto legislativo prevé la creación de dos consejos consultivos. Por un lado, la creación del Consejo Asesor de la Vivienda, un organismo consultivo de la Generalitat en materia de vivienda, conformado por representantes de la Generalitat y la Administración local y representantes de diversos ámbitos de la sociedad (consumidores/as y usuarios/as, Consejo Nacional de Juventud de Cataluña, agentes sindicales y empresariales, asociaciones vecinales, colectivos profesionales etc.). Por otra parte, el Consejo de Calidad, Sostenibilidad e Innovación de la Vivienda, un órgano consultivo de carácter fundamentalmente técnico, conformado por representantes de la Generalitat y colectivos profesionales y empresariales del sector de la construcción. En ambos casos, la ley establece que estos órganos han de tender a la paridad de género<sup>14</sup>. Este tipo de medidas fueron incorporadas también en Navarra y Extremadura. Así, la Ley Foral 10/2010, de 10 de mayo, del derecho a la vivienda en Navarra establece que el Consejo de Vivienda de Navarra tiene que tender a la paridad de género. Al igual que en el caso catalán, este consejo es un organismo de carácter consultivo y tiene una composición muy similar a aquel (representantes de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra, de la Administración local, de los consumidores/as y usuarios/as, del Consejo de la Juventud de Navarra etc.). En cuanto a la norma extremeña de 2019, prevé la creación de la Comisión Regional de Vivienda de Extremadura, organismo encargado de seleccionar a las personas adjudicatarias de las viviendas protegidas promovidas por esta comunidad autónoma y de realizar un seguimiento de la aplicación de la normativa vigente. Dicha comisión, que estará compuesta por un amplio abanico de representantes de la administración y de la sociedad, deberá respetar los principios de la Ley de Igualdad entre Mujeres y Hombres y contra la Violencia de Género en Extremadura<sup>15</sup>.

<sup>13</sup> Posteriormente en el año 2016, otra ley catalana sobre medidas de protección del derecho a la vivienda de las personas en riesgo de exclusión residencial, estipuló la creación de la Comisión de Vivienda y Asistencia para Situaciones de Emergencia Social y que una de sus funciones específicas sería aplicar la perspectiva de género e incorporar la perspectiva de las mujeres en todos los niveles y en todas las etapas de las actuaciones que se lleven a cabo para proteger el derecho a la vivienda de las personas que se encuentran en situación de exclusión residencial o que están en riesgo de encontrarse en dicha situación.

<sup>14</sup> La ley catalana de 2016 previó también que la Comisión de Vivienda y Asistencia para Situaciones de Emergencia Social debía atender al principio de representación paritaria de mujeres y hombres, de acuerdo con lo establecido por el artículo 12 de la Ley 17/2015, de 21 de julio, de igualdad efectiva de mujeres y hombres.

<sup>15</sup> Esta ley incluye un principio rector por el que todos los poderes públicos extremeños adoptarán las medidas necesarias para lograr una presencia equilibrada de mujeres y hombres en los distintos ámbitos de toma de decisiones. Asimismo, en un artículo específico de dicha ley se establece que

Finalmente, la ley catalana también prevé medidas relativas a los estudios y estadísticas con perspectiva de género. De hecho, esta es la única comunidad que incluye alguna acción de este tipo en su legislación de vivienda. Así, por un lado, a través de dicha ley se creó el Registro de Solicitantes de Vivienda con Protección Oficial y se le atribuyó como una de sus funciones proporcionar información útil y fiable para establecer indicadores de género. Por otro, se previó también la puesta en marcha de un Plan Territorial de Vivienda, concebido como el marco orientador para la aplicación de las políticas de vivienda en todo el territorio catalán. Entre la información que debe contener dicho plan está el análisis de los datos demográficos básicos relacionados con la vivienda, especialmente los referidos a colectivos vulnerables, entre los que mencionan a las mujeres en situación de violencia de género.

Otro tipo de medidas no previstas en la ley catalana y que comienzan a surgir a partir de la segunda década del 2000 son aquellas relacionadas con la incorporación de la perspectiva de género en la planificación urbana y en el uso de los espacios y equipamientos públicos. En este sentido, la ley andaluza de vivienda de 2010 fue pionera estableciendo por primera vez que el planeamiento urbanístico debía promover la cohesión social en las ciudades y pueblos de dicha comunidad, como garantía de una adecuada integración urbana y para la prevención de fenómenos de segregación, exclusión, discriminación o asedio por razones de género, entre otras. Por otro lado, posteriormente, la ley vasca de vivienda incorporó también la equidad de género en el uso del espacio urbano y de los equipamientos como uno de los principios reguladores de la intervención en la edificación y en los conjuntos urbanos y rurales, y señaló que se fijarían reglamentariamente los criterios de género a tener en cuenta en todas las fases de planificación (regulando su alcance, contenido, registro, seguimiento y validación). Por último, más recientemente, la ley extremeña del 2019 utiliza exactamente el mismo redactado que la norma vasca para establecer la equidad de género en el uso del espacio y de los equipamientos públicos como un principio regulador de la planificación urbana.

Finalmente, otro tipo de actuaciones que se encuentran únicamente en dos territorios son las ayudas económicas para el pago del alquiler o gastos asociados a la vivienda. Así, la legislación extremeña de vivienda, aprobada en 2016, contempla ayudas extraordinarias de apoyo social para contingencias, entre las cuales estarían los gastos de alojamiento temporal para mujeres en situación de violencia de género. Posteriormente, la ley de emergencia social de la vivienda de 2017 establece también que la Junta de Extremadura deberá desarrollar un Plan de Ayudas al Alquiler de Vivienda Libre, dotado con no menos de cinco millones de euros. En dichas ayudas se deberá reservar hasta un 10% para mujeres en situación de violencia de género, asegurando además que las adjudicatarias reciben las mismas con criterios de dispersión territorial, a fin de minimizar el riesgo de encuentro fortuito con sus maltratadores. Por otro lado, la norma de vivienda balear de 2018 establece que cuando haya problemas de disponibilidad efectiva de vivienda que impida proporcionar una vivienda a la ciudadanía que tiene derecho a ella, el Gobierno podrá satisfacer dicho derecho mediante el establecimiento de un sistema de prestaciones económicas complementarias.

Por lo tanto, este análisis de la normativa específica de vivienda muestra que mientras en el ámbito estatal y en algunas comunidades autónomas la perspectiva de género está casi ausente, y únicamente se encuentran limitadas actuaciones dirigidas a facilitar el acceso a la vivienda a algunos colectivos de mujeres, en otras comunidades se han dado pasos significativos para incorporar la perspectiva de género en el núcleo de las políticas de vivienda, combinando las acciones positivas con otras de carácter transversal y fines transformadores.

## 6. Modelos autonómicos de intervención en materia de género y vivienda

Como hemos visto en los apartados anteriores, las comunidades autónomas han incluido la perspectiva de género en sus políticas de vivienda. Esta incorporación, con todo, ha sido desigual entre ellas y ha seguido estrategias distintas. En el análisis precedente se ha puesto de manifiesto que para abordar la mirada de género en este ámbito sectorial se han utilizado los dos instrumentos legislativos analizados, esto es, tanto la normativa de igualdad como la de vivienda. Sin embargo, el primer tipo de normas ha sido más ambicioso en cuanto al tipo y número de medidas incorporadas. Es por ello que las regulaciones relativas a las políticas de vivienda cuentan todavía con amplio margen para ser más sensibles a las desigualdades de género.

A pesar de estos procesos de confluencia entre territorios, esta investigación nos permite identificar modelos de actuación diferenciados entre las comunidades autónomas. Para la realización de un análisis comparativo, resultan de utilidad los enfoques complementarios que identificaron Wah y Kennet (2011). En este sentido, a partir de los mismos, proponemos una distinción analítica entre dos modelos de intervención en el nivel autonómico. Por un lado, el modelo del bienestar, que englobaría fundamentalmente acciones dirigidas a atender necesidades habitacionales específicas de las mujeres, y particularmente de algunos colectivos (mujeres en situación de violencia de género, mujeres a cargo de familias monoparentales etc.). Se trataría, principalmente, de actuaciones positivas dirigidas a mujeres en el ámbito del acceso a una vivienda. Por otro lado, estaría un

---

la Administración de la comunidad autónoma de Extremadura designará a sus representantes en órganos colegiados, comités de personas expertas o comités consultivos, de acuerdo con el principio de presencia equilibrada de mujeres y hombres.

modelo que denominamos dual, en el marco del cual se combinarían las acciones propias del modelo anterior con otras medidas vinculadas al enfoque que Wah y Kennet (2011) denominaban constructivista. Aquí se buscaría abordar las desigualdades estructurales de género propias del patriarcado que se reproducen en las políticas de vivienda. En este sentido, se trataría de acciones que se vincularían en mayor medida con la estrategia de la transversalidad de género.

Considerando esta distinción analítica, encontramos un primer grupo de comunidades situadas claramente en el enfoque del bienestar. Estas autonomías han legislado en el ámbito de la vivienda concibiendo esta como una herramienta para atender esencialmente a mujeres en situación de especial vulnerabilidad, principalmente aquellas que sufren violencia de género. Este sería el caso de Asturias, Galicia, Murcia, la Rioja, las dos Castillas, Madrid y Valencia.

Por otro lado, un segundo grupo de territorios, entre los que se encuentran Navarra, Aragón, Cantabria, Canarias, y Andalucía han transitado hacia un *enfoque dual*, esto es, su normativa ha introducido tanto medidas de acción positiva como instrumentos de la transversalidad (formación, paridad etc.). Con todo, la adopción del enfoque transversal en la política de vivienda, solo se ha producido en la normativa de igualdad de género. En alguno de estos casos, cuando han recogido medidas de igualdad en las leyes de vivienda, lo han hecho de nuevo adoptando un enfoque de bienestar y diseñando acciones positivas para colectivos de mujeres vulnerables. Podemos hablar en este caso de lo que denominaremos como un *enfoque dual débil*, por no realizar un énfasis específico en el desarrollo de medidas en materia de transversalidad también en la normativa de carácter sectorial.

Por último, Cataluña, Extremadura, País Vasco y Baleares han adoptado la estrategia más ambiciosa. Estas cuatro comunidades, además de utilizar la normativa de igualdad para incorporar la perspectiva de género en las políticas de vivienda, han concretado este enfoque transversal en las leyes específicas en esta materia creando un contexto normativo que abre la puerta a una implementación más exitosa de las políticas públicas de vivienda con perspectiva de género. Estas comunidades, siguiendo un *enfoque dual fuerte*, han apostado claramente por la transversalidad en las normas sectoriales.

La tabla 5 agrupa las comunidades autónomas siguiendo la clasificación anterior. Como se puede observar, el resumen de los indicadores ponderados apunta en esa dirección. Los territorios que han liderado la adopción de un *enfoque dual* presentan indicadores ponderados altos en los dos tipos de normativa, mientras que aquellas que han adoptado un *enfoque de bienestar* presentan menos indicadores. Por otro lado, se observan datos muy positivos en Navarra, Andalucía, Canarias, Aragón y Cantabria cuando analizamos los que corresponden con sus leyes de igualdad; al contrario, los indicadores correspondientes a las leyes de vivienda son mucho más modestos.

Tabla 5. Modelos de intervención e indicadores positivos en cada tipo de legislación según comunidad autónoma

	Modelo de intervención	Indicadores positivos ponderados		
		Leyes de igualdad	Leyes de violencia	Leyes de vivienda
Cataluña	Dual Fuerte	0,7	0,5	0,7
Extremadura	Dual Fuerte	0,6	0,0	0,9
País Vasco	Dúa Fuerte	0,6	0,0	0,6
Islas Baleares	Dual Fuerte	0,4	0,0	0,6
Navarra	Dual Débil	0,4	0,4	0,3
Andalucía	Dual Débil	0,4	0,5	0,4
Islas Canarias	Dúa Débil	0,6	0,4	0,1
Aragón	Dual Débil	0,7	0,1	0,1
Cantabria	Dual Débil	0,7	0,1	0,1
Valencia	Bienestar	0,1	0,5	0,1
Castilla la Mancha	Bienestar	0,2	0,3	0,0
Galicia	Bienestar	0,0	0,4	0,1
Asturias	Bienestar	0,2	0,1	0,0
La Rioja	Bienestar	0,0	0,4	0,0
Castilla León	Bienestar	0,1	0,3	0,0
Murcia	Bienestar	0,1	0,1	0,1
Madrid	Bienestar	0,0	0,1	0,0

Fuente: elaboración propia.

La constatación de la existencia de estos modelos diferentes de intervención encaja bien con la literatura sobre los regímenes autonómicos de bienestar en España, que desde hace décadas viene analizando los diferentes



*outputs* que en materia social genera el Estado autonómico. Tal y como vimos anteriormente, las diferencias territoriales entre las políticas de vivienda se han afianzado durante los últimos años, y este estudio corrobora cómo estas se reproducen también en materia de género y vivienda. Además, es importante señalar que el modelo dual fuerte está presente precisamente en cuatro de los seis territorios que han sido señalados como los que presentan un mayor desarrollo normativo en este ámbito sectorial (Paleo y Quintiá, 2020).

## 7. Conclusiones

En esta investigación se ha puesto de manifiesto que la gran mayoría de las comunidades autónomas han incorporado la perspectiva de género en sus políticas de vivienda. Al igual que ocurre en otros ámbitos de actuación, se identifican tendencias de emulación entre territorios que han ayudado a generalizar ciertas medidas. Sin embargo, como novedad, este trabajo comparado ha permitido identificar también la presencia de modelos de actuación diferenciados. Un significativo grupo de autonomías mantienen todavía enfoques dirigidos a paliar las carencias habitacionales de ciertos colectivos de mujeres. Sería recomendable, en este sentido, que las reformas normativas futuras en materia de vivienda e igualdad asuman una estrategia más ambiciosa que apueste por incorporar de manera transversal la perspectiva de género.

La ampliación de este estudio a normas de nueva aprobación se hace, por tanto, necesaria. Otra línea de investigación que se abre con este artículo es la del análisis de la fase de implementación del mandato legal. Así, sería pertinente evaluar en qué medida las estrategias adoptadas por las distintas comunidades facilitan o no un abordaje más eficaz de las desigualdades en el acceso y disfrute de una vivienda adecuada por parte de las mujeres.

## 8. Bibliografía

- Alexandry, G. y M. Janoschka (2017): “Who Loses and Who Wins in a Housing Crisis? Lessons From Spain and Greece for a Nuanced Understanding of Dispossession”, *Housing Policy Debate*, 28 (1), pp.117-134. <https://doi.org/10.1080/10511482.2017.1324891>
- Allen, J. (2006): “Welfare Regimes, Welfare Systems and Housing in Southern Europe”, *International Journal of Housing Policy*, 6 (3), pp. 251-277. <https://doi.org/10.1080/14616710600973102>
- Alonso, A. (2015): *El mainstreaming de género en España*, Valencia, Tirant lo Blanch.
- Alonso, A. y T. Verge (2015): “El impacto de la distribución territorial del poder en las políticas de género en España”, *Revista Española de Ciencia Política*, 39, pp. 239-261.
- Arrondo, M. y J. Bosch (2019): *La exclusión residencial en España*, Madrid, Fundación Foessa.
- Bosch, J. (2017): “Políticas de vivienda con perspectiva de género: Un análisis desde la crisis”, en B. Serrano, C. Mateo y A Rubio, eds., *Género y política urbana. Arquitectura y Urbanismo desde la perspectiva de género*, Valencia, Instituto Valenciano de la Edificación, pp. 81-112. Disponible en: [https://descargas.five.es/archivos/urbanismo/genero\\_y\\_politica\\_urbana\\_2017.pdf](https://descargas.five.es/archivos/urbanismo/genero_y_politica_urbana_2017.pdf) [Consulta: 14 de septiembre de 2022]
- Bosch, J. y C. Trilla (2019): “Sistema de vivienda y estado del bienestar. El caso español en el marco europeo”, Artículos Observatorio Social “La Caixa”, Disponible en: <https://elobservatoriosocial.fundacionlacaixa.org/es/search?q=el+sistema+de+vivienda> [Consulta: 14 de septiembre de 2022]
- Bustelo, M. (2004): *La evaluación de las políticas de igualdad de género*, Madrid, La Catarata.
- Diz, I., A. Alonso y N. Paleo (2020): “La igualdad de género y el derecho a la vivienda en las nuevas agendas urbanas”, en N. Paleo, ed., *Políticas y derecho a la vivienda. Gente sin casa y casas sin gente*, Valencia, Tirant lo Blanch, pp.351-375.
- Dol, K., E. Cruz, N. Lambea, J. Hoekstra, G. Cano y A. Etxezarreta (2017): “Regionalization of housing policies?: An exploratory study of Andalusia, Catalonia and the Basque Country”, *Journal of Housing and the Built Environment*, 32, pp. 581–598. <https://doi.org/10.1007/s10901-016-9528-z>
- Durán, M. A. (2017): “La ciudad compartida: urbanismo y movimientos sociales”, B. Serrano, C. Mateo y A Rubio, eds., *Género y política urbana. Arquitectura y Urbanismo desde la perspectiva de género*, Valencia, Instituto Valenciano de la Edificación, pp. 33-57. Disponible en: [https://descargas.five.es/archivos/urbanismo/genero\\_y\\_politica\\_urbana\\_2017.pdf](https://descargas.five.es/archivos/urbanismo/genero_y_politica_urbana_2017.pdf) [Consulta: 14 de septiembre de 2022]
- Emakunde (2003): *Urbanismo, vivienda y medioambiente desde la perspectiva de género*, Victoria, Emakunde.
- Gallego R., R. Gomà y J. Subirats, ed., (2003): *Estado de bienestar y comunidades autónomas: la descentralización de las políticas sociales en España*, Barcelona, Tecnos.
- Gallego, R. y J. Subirats (2012): “Spanish and Regional Welfare Systems: Policy Innovation and Multi-Level Governance”, *Regional and Federal Studies*, 22(3), pp. 269–288. <https://doi.org/10.1080/13597566.2012.688271>
- Gomà, R. (2003): “Las políticas de vivienda de las Comunidades Autónomas”, en R. Gallego, R. Gomà y J. Subirats, eds., *Estado de Bienestar y Comunidades Autónomas: la Descentralización de las Políticas Sociales en España*, Madrid, Tecnos, pp. 142-163.
- Kneeshaw, S. y J. Morgan (2019): *Gender Equal CITIES*, Brussels, Urbact. Disponible en: <https://urbact.eu/sites/default/files/urbact-genderequalcities-edition-pages-web.pdf> [Consulta: 14 de septiembre de 2022]
- Generalitat Valenciana (2017): *Set para introducir la perspectiva de género en el proceso urbano*, Valencia, Generalitat Valenciana. Disponible en: [https://politicaterritorial.gva.es/documents/168489756/0/SET\\_cas\\_link.pdf/0cf2c19d-e679-4c10-810a-fea0dd4fb484](https://politicaterritorial.gva.es/documents/168489756/0/SET_cas_link.pdf/0cf2c19d-e679-4c10-810a-fea0dd4fb484)

- Hiria Kolektiboa (2010): *Manual de análisis urbano. Género y vida cotidiana*, Vitoria, Gobierno Vasco. Disponible en: [https://www.euskadi.eus/gobierno-vasco/contenidos/libro/l\\_047617\\_0001\\_0001/es\\_def/index.shtml](https://www.euskadi.eus/gobierno-vasco/contenidos/libro/l_047617_0001_0001/es_def/index.shtml) [Consulta: 14 de septiembre de 2022]
- McEwen N. y L. Moreno (eds.) (2005): *The territorial politics of welfare*, New York, Routledge.
- Mergaert, L., M. Cacace y M. Linková (2022): “Gender Equality Impact Drivers Revisited: Assessing Institutional Capacity in Research and Higher Education Institutions”, *Social Sciences* 11 (9), pp. 1-18. <https://doi.org/10.3390/socsci11090379>
- Mergaert, L. y E. Lombardo (2014): “Resistance to implementing gender mainstreaming in EU research policy”, en E. Weiner y H. MacRae, eds., “The persistent invisibility of gender in EU policy”, *European Integration online Papers* (EIoP), 18 (1), pp.1-21. <https://doi.org/10.1695/2014005>
- Murphy, A. G (2016): “Austerity in the United Kingdom: the intersections of spatial and gendered inequalities”, *Area*, 49 (1), pp. 122-124. <https://doi.org/10.1111/area.12281>
- ONU-Habitat (2014): *Women and Housing: Towards inclusive Cities*, Nairobi, UN.
- Observatorio Vasco de la Vivienda (2019): *Informe del acceso a la vivienda en Euskadi desde la perspectiva de género*, Vitoria, Gobierno Vasco. Disponible en: [https://www.etxebide.euskadi.eus/x39-ovpe02/es/contenidos/informacion/ovv\\_mujer19/es\\_ovv\\_ana/index.shtml](https://www.etxebide.euskadi.eus/x39-ovpe02/es/contenidos/informacion/ovv_mujer19/es_ovv_ana/index.shtml)
- PAH (2018): *Radiografías de la situación del dret a l'habitatge, la pobresa energètica i el seu impacte en la salut a Barcelona II. Perspectiva de gènere sobre el dret a l'habitatge i la pobresa energètica a Barcelona*, Barcelona, PAH.
- Paleo, N. y A. Quintiá (2020): “Las políticas de vivienda desde una perspectiva multinivel: un análisis comparado de la legislación autonómica”, en N. Paleo, ed., *Políticas y derecho a la vivienda. Gente sin casa y casas sin gente*, Valencia, Tirant lo Blanch. pp. 309-348.
- Pareja, M. y T. Sánchez (2010): “Social change and housing systems The case of women in Spain”, en P. Kennett y C.K. Wah, eds., *Women and Housing. An international analysis*, Londres, Routledge, pp.71-95. <https://doi.org/10.4324/9780203818930>
- Perrone, C. (2016): “Grounds for future gendered urban agendas: policy patterns and practice implications”, *Town Planning Review*, Volume 87 (5). <https://doi.org/10.3828/tpr.2016.36>
- Quets, G. A. Duggan y G. Cooper (2016): *A Gender Lens on Affordable Housing*, Re:Gender, International Center for Research on Women. Disponible en: [https://www.icrw.org/wp-content/uploads/2016/11/gender\\_lens\\_on\\_affordable\\_housing\\_by\\_regender\\_final-1.pdf](https://www.icrw.org/wp-content/uploads/2016/11/gender_lens_on_affordable_housing_by_regender_final-1.pdf) [Consulta: 14 de septiembre de 2022]
- Sánchez de Madariaga, I. (2017): “Una nueva generación de políticas para la igualdad efectiva de género en el urbanismo. De la Nueva Agenda Urbana a las Directrices de Ordenación del Territorio del País Vasco”, en B. Serrano, C. Mateo y A. Rubio, eds., *Género y política urbana. Arquitectura y Urbanismo desde la perspectiva de género*, Valencia, Instituto Valenciano de la Edificación. pp. 113-133. Disponible en: [https://descargas.five.es/archivos/urbanismo/genero\\_y\\_politica\\_urbana\\_2017.pdf](https://descargas.five.es/archivos/urbanismo/genero_y_politica_urbana_2017.pdf) [Consulta: 14 de septiembre de 2022]
- Sánchez de Madariaga, I. (dir.) (2016): *Perspectiva de Género en las Directrices de Ordenación Territorial del País Vasco. Propuestas de acción*, Vitoria, Departamento de Medio Ambiente y Política Territorial.
- Sánchez de Madariaga I. y M. Roberts (eds.) (2016): *Fair Shared Cities: The Impact of Gender Planning in Europe*, London, Routledge.
- Sánchez de Madariaga, I. y M. Neuman (2016): “Mainstreaming gender in the city”, *Town Planning Review*, 87 (5), pp. 493-504. <https://doi.org/10.3828/tpr.2016.33>
- Sánchez de Madariaga, I. e I. Novella-Abril (dirs.) (2020): “Urbanismo y género”, *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*, 203, pp.5-12. <https://doi.org/10.37230/CyTET.2020.203.01>
- Serrano, B. C. Mateo y A. Rubio (2017): “Apuntes para el caso de la Comunitat Valenciana”, B. Serrano, C. Mateo y A. Rubio, eds., *Género y política urbana. Arquitectura y urbanismo desde la perspectiva de género*, Valencia, Instituto Valenciano de la Edificación. pp. 11-30. Disponible en: [https://descargas.five.es/archivos/urbanismo/genero\\_y\\_politica\\_urbana\\_2017.pdf](https://descargas.five.es/archivos/urbanismo/genero_y_politica_urbana_2017.pdf) [Consulta: 14 de septiembre de 2022]
- Squires, J. (2007): *The new politics of gender equality*, New York, Palgrave Macmillan.
- Vickery, L. (2012): “Deepening disadvantages in housing markets for women”, *Local Economy*, 27(8), pp. 796–803. <https://doi.org/10.1177/0269094212455299>
- Wah, C. K. y P. Kennet (2011): “Introduction, Women and housing systems”, en P. Kennett y C.K. Wah, eds., *Women and Housing. An international analysis*, Londres. Routledge. pp. 1-10.
- Walsh C., J. Hanley, N. Ives y S. Hordyk (2016): “Exploring the Experiences of Newcomer Women with Insecure Housing in Montréal Canada”, *Journal of International Migration and Integration*, 17, pp. 887–904. <https://doi.org/10.1007/s12134-015-0444-y>
- Watt, P. (2018): “Gendering the right to housing in the city: Homeless female lone parents in post-Olympics, austerity East London”, *Cities*, 76, pp. 43-51. <https://doi.org/10.1016/j.cities.2017.04.005>
- Westenderop, I. (2011): “Women’s housing rights. Is anything wrong with then international norm?”, en P. Kennett and C. K. Wah, eds., *Women and Housing. An international analysis*, Londres, Routledge. pp. 11-21.