



**SOC/768**

**Por un marco de la UE que afronte el problema de las personas sin hogar**

## **DICTAMEN**

Sección de Empleo, Asuntos Sociales y Ciudadanía

**Por un marco de la UE que afronte el problema de las personas sin hogar  
sobre la base del principio de «primero, la vivienda»**

[Dictamen de iniciativa]

Ponente: **María del Carmen BARRERA CHAMORRO**

Coponente: **Ákos TOPOLÁNSZKY**

Contacto [SOC@eesc.europa.eu](mailto:SOC@eesc.europa.eu)  
Administrador Bartek BEDNAROWICZ  
Fecha del documento 23 de noviembre de 2023

Decisión de la Asamblea	23/01/2023
Base jurídica	Artículo 52, apartado 2, del Reglamento interno Dictamen de iniciativa
Sección competente	Empleo, Asuntos Sociales y Ciudadanía
Aprobado en sección	21 de noviembre de 2023
Resultado de la votación (a favor/en contra/abstenciones)	83/1/0
Aprobado en el pleno	DD/MM/YYYY
Pleno n.º	...
Resultado de la votación (a favor/en contra/abstenciones)	.../.../...

## 1. Conclusiones y recomendaciones

- 1.1 El CESE acoge con satisfacción la puesta en marcha de la Plataforma Europea para Combatir el Sinhogarismo y el trabajo de la Comisión Europea sobre el problema de las personas sin hogar. El CESE desea que el problema de las personas sin hogar siga siendo una prioridad de la política social de la UE de cara a las elecciones europeas y más allá. Lo que se necesita es un cambio estratégico que desplace el foco de atención desde la gestión del problema de las personas sin hogar hasta una solución efectiva del mismo.
- 1.2 El CESE se ha comprometido a ser un socio activo de la Plataforma como uno de los signatarios de la Declaración de Lisboa (2021) y como miembro de su Comité de Dirección.
- 1.3 El CESE pide que se desarrolle una estrategia de la UE para las personas sin hogar en la que esté plenamente integrada la Plataforma y que permita incluir las políticas nacionales de lucha contra el problema de las personas sin hogar en el ejercicio del Semestre Europeo. Esa estrategia debe sustentarse en una Recomendación del Consejo sobre el problema de las personas sin hogar. Por tanto, el CESE pide a la Presidencia belga de la UE que empiece a trabajar en ella.
- 1.4 El CESE también pide a la Comisión Europea que elabore una propuesta de nuevo programa de trabajo plurianual lo antes posible y en estrecha colaboración con los Estados miembros, las instituciones de la UE y las demás partes interesadas. Lo ideal sería que el nuevo programa de trabajo cubriera todo el mandato de la Comisión Europea entrante. El CESE pide que las personas que han sufrido directamente la falta de hogar participen más activamente en las actividades y la organización de la Plataforma.
- 1.5 El CESE acoge con satisfacción los proyectos financiados por la Comisión en el marco de las distintas líneas de trabajo de la Plataforma. Sin embargo, dado que estos proyectos tienen objetivos específicos y un carácter temporal, el CESE considera que la Comisión debería poner a disposición un presupuesto estructural para la organización y las actividades recurrentes de la Plataforma en el marco del programa EaSI del Fondo Social Europeo Plus (FSE+).
- 1.6 El CESE desea que la Plataforma promueva activamente el principio de «primero, la vivienda» como solución sistémica al problema crónico de las personas sin hogar. El CESE propone poner en marcha un programa europeo de formación para aumentar la aceptación de dicho principio.
- 1.7 El CESE también pide a los Estados miembros que, como signatarios de la Declaración de Lisboa, estén a la altura de su compromiso de realizar progresos sustanciales para acabar con el problema de las personas sin hogar de aquí a 2030. A tal fin, es importante establecer hitos ambiciosos, creíbles y alcanzables a lo largo del camino.
- 1.8 El CESE insta a los Estados miembros a que desarrollen políticas nacionales sobre el sinhogarismo para poner en práctica los compromisos asumidos en la Declaración de Lisboa e integrar el enfoque de «primero, la vivienda» en sus estrategias nacionales para las personas sin hogar.

- 1.9 El CESE también pide a la Comisión que prosiga la lucha contra el problema de las personas sin hogar en todas las acciones y estrategias pertinentes de la UE, incluida la Estrategia para la Igualdad de Género, la Estrategia para las personas LGBT, el Marco estratégico de la UE para los gitanos, la Estrategia Europea sobre Discapacidad, la Garantía Infantil Europea, el plan de acción para la economía social, el Nuevo Pacto sobre Migración y Asilo y el enfoque global de la salud mental.
- 1.10 El CESE desea una acción europea específica para animar y apoyar a las autoridades de gestión en la utilización del FSE+ y el FEDER con el fin de financiar soluciones de vivienda para las personas sin hogar.
- 1.11 El CESE expresa su preocupación por el creciente número de personas sin hogar que perciben ingresos procedentes de su trabajo, y acogería con satisfacción un estudio europeo sobre el alcance y la naturaleza de este problema.
- 1.12 El CESE también expresa su preocupación por el creciente número de ciudadanos móviles de la UE sin hogar, y pide a la Autoridad Laboral Europea que proporcione orientaciones a los Estados miembros sobre cómo abordar este problema.
- 1.13 El CESE considera que la Agencia de los Derechos Fundamentales debe tratar el problema de las personas sin hogar como una cuestión de derechos humanos, abordando la criminalización y la penalización de las personas que viven en la calle como una cuestión prioritaria.

## 2. Contexto general

- 2.1 Tal y como queda de manifiesto en la Declaración de Lisboa sobre la Plataforma Europea para Combatir el Sinhogarismo, esta es una de las formas más extremas de exclusión social, que tiene efectos perjudiciales para la salud física y mental, el bienestar y la calidad de vida de las personas, así como para el acceso de estas al empleo y a servicios sociales y económicos<sup>1</sup>, El sinhogarismo afecta a todos los Estados miembros de la Unión y no ha dejado de aumentar en la última década.
- 2.2 FEANTSA, la federación europea de organizaciones que trabajan con las personas sin hogar, y la Fundación Abbé Pierre calculan que al menos 895 000 personas viven en la calle o en albergues para personas sin hogar en una noche cualquiera en la UE. El número total de personas sin hogar, acogidas en albergues o no, se ha más que duplicado en los últimos quince años. El número de personas sin hogar, incluidas las formas menos visibles, como dormir en casa de amigos o conocidos (*couch surfing*), asciende a varios millones cada año.
- 2.3 El sinhogarismo y la pobreza están inextricablemente ligados: al aumentar la inestabilidad económica también aumenta el riesgo de quedarse sin hogar. La pandemia de COVID-19 ha agravado la magnitud del sinhogarismo en la Unión. Según Caritas, entre marzo y mayo de 2020, la demanda de ayuda alimentaria aumentó entre un 25 y un 30 % en Europa

---

<sup>1</sup> Declaración de Lisboa sobre la Plataforma Europea para Combatir el Sinhogarismo, 21 de junio de 2021.

occidental<sup>2</sup>. La pandemia ha afectado con especial intensidad a los jóvenes. En Francia, desde el inicio de la crisis sanitaria, uno de cada cinco jóvenes de entre dieciocho y veinticuatro años ha tenido que solicitar ayuda alimentaria, y más de uno de cada tres teme no poder ya hacer frente a sus gastos relacionados con la vivienda en 2021<sup>3</sup>.

- 2.4 El problema de las personas sin hogar ha aumentado entre varios grupos de población, como los jóvenes, las mujeres y la comunidad LGBTIQ. Los migrantes, incluidos los solicitantes de asilo y los refugiados, también se ven cada vez más afectados por la carencia de hogar. La proporción de refugiados entre la población de personas sin hogar en la Unión podría aumentar aún más, también debido a la invasión rusa de Ucrania. La sobrerrepresentación de los ciudadanos móviles de la UE, especialmente entre las personas que duermen en la calle, es una tendencia preocupante dentro de la población de la UE sin hogar.
- 2.5 La magnitud que alcanza el sinhogarismo en la Unión corre el riesgo de verse agravada por el incremento de los precios de la energía en toda la Unión, con el consiguiente aumento desmedido de la pobreza energética. En 2019, más de treinta millones de europeos aseguraron que no se podían permitir calentar adecuadamente sus hogares<sup>4</sup>, y esta cifra podría seguir aumentando como consecuencia del conflicto bélico en Ucrania. El incremento de los precios de la energía eleva los costes para los inquilinos, lo que a menudo aboca al desahucio y, posiblemente, al sinhogarismo.
- 2.6 El sinhogarismo no es una situación dada: es el resultado de decisiones políticas y económicas<sup>5</sup>. La falta de una vivienda adecuada, incluidas las que reúnan condiciones específicas, por ejemplo las relacionadas con la discapacidad, también es una causa de carencia de hogar. Lamentablemente, las personas sin hogar pueden enfrentarse a una disminución de su esperanza de vida, así como problemas de salud, discriminación, aislamiento y obstáculos al acceso a prestaciones y servicios públicos básicos. Por este motivo, resulta fundamental que la Unión, junto con los Estados miembros, adopten una respuesta política global que suponga un cambio estratégico para dejar de gestionar el problema y pasar a solucionarlo de forma prioritaria para alcanzar el objetivo de una Europa social, especialmente en el marco del pilar europeo de derechos sociales.
- 2.7 A pesar de los datos disponibles y de su presencia constante en la agenda política de la UE y en la de varios Estados miembros, el problema de las personas sin hogar sigue sin abordarse suficientemente, tanto a nivel europeo como nacional. La falta de un planteamiento decididamente global y de soluciones estratégicas integrales hace que el sinhogarismo sea una cuestión aún no resuelta y que incluso se está agravando en todos los Estados miembros. Por consiguiente, la Unión Europea y sus Estados miembros deben poner en marcha políticas para combatir el sinhogarismo que estén basadas en el derecho a una vivienda asequible y adecuada. La convergencia de las políticas nacionales es necesaria para no crear disparidades que puedan

---

<sup>2</sup> Escala de la pobreza – [Coronavirus en Europa: largas filas para pedir bolsas de comida, otra postal de la pandemia](#), Clarín Mundo, 16 de mayo de 2020.

<sup>3</sup> Encuesta de Ipsos entre mil personas realizada en exclusiva para la Fundación Abbé Pierre, 14 y 15 de enero de 2021.

<sup>4</sup> <https://institutdelors.eu/en/publications/europe-needs-a-political-strategy-to-end-energy-poverty/>

<sup>5</sup> [DO C 24 de 28.1.2012, p. 35.](#)

desplazar los problemas de un Estado miembro a otro. El CESE aboga por una estrategia europea de lucha contra el problema de las personas sin hogar que permita incluir las políticas nacionales en la materia en el ejercicio del Semestre Europeo. En el próximo período debería ponerse en marcha una estrategia europea destinada a abordar el sinhogarismo de manera unida y coordinada, con el objetivo de efectuar avances sustanciales para reducirlo de aquí a 2030 y posteriormente erradicarlo en un plazo determinado.

- 2.8 También se deben conseguir avances en el ámbito europeo para continuar reforzando la recopilación de datos estadísticos que puedan resultar de ayuda para los responsables políticos. Se necesitan datos más fiables sobre la naturaleza polifacética del sinhogarismo, incluido el que afecta a los jóvenes, que permitan elaborar un análisis más preciso de los factores que influyen en esta situación, así como una comparación y un seguimiento sistemáticos en el conjunto de la Unión. Esta podría ser una herramienta importante a incluir en la futura estrategia europea dirigida a erradicar el sinhogarismo.
- 2.9 El CESE considera que las personas afectadas deben estar en el centro de las políticas y que debe fomentarse su participación para desarrollar su poder de actuación.

### 3. **Observaciones generales**

- 3.1 El sinhogarismo es un problema cada vez más preocupante en la Unión y afecta a millones de personas cada año. Los Estados miembros se enfrentan a una presión cada vez mayor como consecuencia de la crisis energética, la inflación de los precios de la vivienda y la limitación de los recursos públicos para satisfacer las necesidades de vivienda de los grupos vulnerables que están expuestos a la exclusión del mercado de la vivienda y se enfrentan a vulnerabilidades interseccionales, por lo que corren más riesgo de quedarse sin hogar.
- 3.2 En junio de 2021, la Presidencia portuguesa de la Unión puso en marcha la Plataforma Europea para Combatir el Sinhogarismo con el apoyo de la Comisión. La Declaración de Lisboa, que constituye la base política de la Plataforma, fue firmada por los veintisiete Estados miembros de la Unión, la Comisión, el Parlamento Europeo, el CESE, el Comité de las Regiones y varias ONG europeas y otras partes interesadas. En la Declaración, los signatarios se comprometieron a cooperar en el ámbito del sinhogarismo dentro de la Unión y a trabajar por poner fin a este problema de aquí a 2030. Los signatarios coincidieron en que el planteamiento basado en la vivienda resultaría la forma más eficaz de atajar y prevenir el sinhogarismo.
- 3.3 El CESE reitera los cinco principios fundamentales de la Declaración de Lisboa y pide a los Estados miembros que garanticen que:
- ninguna persona duerma en la calle por falta de un alojamiento de emergencia accesible, seguro y adecuado;
  - ninguna persona viva en un alojamiento de emergencia o de transición más tiempo del necesario para cambiar de forma satisfactoria a una solución de vivienda permanente;
  - ninguna persona abandone ningún tipo de institución (por ejemplo, un centro penitenciario, hospital o centro asistencial) sin contar con una oferta de vivienda apropiada;

- se eviten los desahucios siempre que sea posible, y no se desaloje a ninguna persona sin que haya recibido ayuda para acceder a una solución de vivienda apropiada, cuando sea necesario;
- ninguna persona sea discriminada por no tener un hogar.

3.4 El CESE también reitera que la Declaración de Lisboa afirma que las autoridades nacionales, regionales y locales deben trabajar en la prevención del sinhogarismo y promover el acceso a una vivienda permanente y la prestación de servicios de apoyo a las personas sin hogar.

3.5 El papel comprometido que desempeña la Plataforma debe favorecerse para crear un marco político europeo específico que permita avanzar en la lucha contra el problema de las personas sin hogar. Ahora cuenta con una estructura de organización y un programa de trabajo plurianual. Las tres líneas de trabajo de la Plataforma Europea para Combatir el Sinhogarismo son: recopilación de datos y dirección/seguimiento de los avances de las políticas; aprendizaje mutuo; y acceso a los fondos y a las oportunidades de financiación de la Unión. El CESE acoge con satisfacción el papel de coordinación que realizan la OCDE, FEANTSA y el Banco de Desarrollo del Consejo de Europa en sus respectivas líneas de trabajo.

#### 4. **Observaciones particulares**

##### Sinhogarismo

4.1 El sinhogarismo es un fenómeno complejo. Aunque en cada Estado miembro de la Unión el sinhogarismo se define de una forma diferente, existe un consenso creciente en torno al hecho de que no disponer de un hogar es una realidad dinámica que no solo afecta a las personas que viven en la calle. Esto se refleja en la definición ETHOS de FEANTSA, que incluye a las personas que duermen en la calle, personas que viven en albergues o refugios para mujeres (alojamientos tanto de emergencia como de larga duración), personas en situación de alojamiento muy precario, como las que están a punto de dejar de estar bajo el amparo de una institución y no tienen otro lugar al que ir, o son acogidas temporalmente por amigos o familiares, así como las personas que viven en condiciones muy inadecuadas, como aquellas que residen en casas declaradas inhabitables y las que no poseen ningún derecho como inquilinos.

4.2 El grupo de población al que afecta el sinhogarismo es diverso. La mayoría de estas personas son varones de mediana edad, aunque también afecta a mujeres, jóvenes, familias y niños. El creciente número de migrantes y de personas pertenecientes a minorías étnicas entre las personas sin hogar es motivo de preocupación, y algunos grupos merecen una atención especial, como las personas LGBTIQ, las personas con discapacidad y las personas sin hogar en edad avanzada. El CESE subraya que deben diseñarse políticas adecuadas para cada grupo destinatario específico, con la participación de las personas sin hogar.

4.3 El sinhogarismo ha aumentado en la última década en la mayoría de los Estados miembros y en el conjunto de la Unión. Las estimaciones de FEANTSA revelan que el número de personas sin hogar (tanto las que tienen la posibilidad de recurrir a un albergue como las que no y que representan solo una parte de la población sin hogar) se ha duplicado sobradamente en los

últimos quince años. Finlandia es el único país que ha conseguido reducir el sinhogarismo de forma sistemática en las dos últimas décadas. Dinamarca y Austria parecen haber invertido la tendencia al alza del problema de las personas sin hogar. Sería conveniente estudiar los métodos empleados por estos países para averiguar cómo han logrado invertir esta tendencia y buscar posibilidades para avanzar.

- 4.4 Las causas del sinhogarismo son numerosas y pueden ser estructurales, institucionales o personales. Abordar las causas estructurales, por ejemplo, los fallos de las políticas, la disfuncionalidad de los mercados de la vivienda, la inflación de los precios de la vivienda, la volatilidad de su financiación y las políticas migratorias defectuosas, debe constituir el núcleo de las respuestas al problema de las personas sin hogar, de modo que puedan abordarse eficazmente las causas personales de la carencia de hogar, como las adicciones, la mala salud mental y el deterioro de las relaciones.
- 4.5 La mayoría de los países siguen gestionando el sinhogarismo con respuestas de emergencia a través del sistema de albergues, en lugar de tratar de prevenir y acabar con el sinhogarismo proporcionando vivienda, y ofreciendo ayuda en caso necesario. Aunque el sinhogarismo se considera una violación de los derechos humanos que reclama medidas urgentes, su consideración dentro del ámbito de los derechos humanos sigue sin desarrollarse en la mayoría de los países. Por lo tanto, estas prácticas deben evaluarse de forma crítica desde el punto de vista de los derechos fundamentales y, en caso de producirse alguna violación, debe solicitarse a los Estados miembros que modifiquen sus prácticas.
- 4.6 El sinhogarismo no puede atajarse sin unas políticas de prevención sólidas y selectivas. Quedarse fuera del amparo de una institución (centro penitenciario, unidad de psiquiatría o centro de atención juvenil) es una de las situaciones con más riesgo de conducir al sinhogarismo. Se deben llevar a cabo intervenciones para garantizar que ninguna persona abandone una institución sin tener acceso a una vivienda segura. Los esfuerzos por prevenir los desahucios también pueden ser eficaces a la hora de evitar el sinhogarismo. También deben abordarse los desplazamientos forzados asociados a los desahucios con fines de renovación y la pobreza energética. La base empírica para la prevención selectiva es relativamente débil, por lo que se precisa más investigación y experimentación.
- 4.7 La criminalización y penalización del sinhogarismo en la calle continúa siendo un fenómeno generalizado, aunque a menudo representa una violación de los derechos humanos. Además, estas prácticas agravan las causas desatendidas del sinhogarismo, al obligar a las personas en situación de extrema necesidad a ocultarse y evitar los servicios sociales. Existen pruebas de que la criminalización y la penalización son contrarias al Derecho europeo y a los convenios internacionales, constituyen actuaciones ineficaces y suelen ser onerosas.

## 5. **Observaciones adicionales**

Primero, la vivienda

- 5.1 Este enfoque utiliza la vivienda como instrumento clave de la reintegración y no como el resultado de un proceso de reintegración en el sistema de albergues. Proporciona vivienda de larga duración a las personas sin hogar como punto de partida, sin supeditarla a la aceptación de



la ayuda ni a la demostración de avances en el desarrollo personal. La lógica subyacente a este planteamiento es que la estabilidad y la seguridad que proporciona la vivienda dotan a las personas sin hogar de más medios para hacer frente con más éxito a sus otros problemas, y que los servicios se prestan de manera más eficaz y eficiente a las personas cuando estas cuentan con un alojamiento seguro. Las posibilidades relativas a los niveles mínimos de vivienda que ofrecen los Estados miembros deben considerarse un derecho fundamental y una obligación de estos de cara a alcanzar los objetivos de la Declaración de Lisboa de aquí a 2030. El CESE considera además que el planteamiento político del principio de «primero, la vivienda» expresa los valores europeos que se derivan del Tratado, los convenios europeos e internacionales y la tradición del humanismo europeo.

- 5.2 Existen numerosas pruebas que demuestran que el principio de «primero, la vivienda» funciona. El porcentaje de retención de la vivienda suele superar el 80 %, incluso varios años después de que se haya asignado la vivienda a personas sin hogar. El principio de «primero, la vivienda» también mejora la salud y el bienestar de las personas sin hogar. En aquellos países donde el sector de los albergues es extenso y exhibe un alto grado de profesionalización, el principio de «primero, la vivienda» tiende a ser también un planteamiento más económico. En los países que operan siguiendo un planteamiento de respuesta de emergencia, la inversión inicial en el principio de «primero, la vivienda» termina compensando a largo plazo. Existen pruebas de que es posible presentar una oferta de vivienda suficiente en el marco del principio de «primero, la vivienda» en combinación con varias opciones de vivienda, como la vivienda privada asequible y la vivienda social en alquiler. Los modelos de agencias de alquiler social pueden desempeñar un papel determinante a la hora de proporcionar una oferta suficiente.
- 5.3 El principio de «primero, la vivienda» es un planteamiento que se encuentra todavía en fase de desarrollo. Los principios clave son claros, y el grupo objetivo está aumentando poco a poco; ya no son solo personas que carecen de un hogar de manera permanente sino también familias enteras, mujeres y jóvenes sin hogar. La mayoría de los Estados miembros de la Unión experimentan con el principio de «primero, la vivienda», pero solo unos pocos países lo están aplicando de forma generalizada, e incluso lo utilizan como un cambio sistémico en la manera de abordar el problema del sinhogarismo. Por tanto, el CESE considera que es fundamental desarrollar una estrategia europea (y, por consiguiente, programas marco de los Estados miembros con cooperación a distintos niveles: local, regional, nacional y europeo) sobre el sinhogarismo, centrada en el principio de «primero, la vivienda». También debemos promover estructuras de economía social que proporcionen el apoyo esencial.
- 5.4 La UE tiene responsabilidades legislativas que, en determinados casos, como un efecto externo negativo, podrían agravar el problema de las personas sin hogar. Así pues, las recientes iniciativas legislativas de la UE en relación con el Pacto Verde deben evitar que la vivienda sea menos asequible. Algunas de las iniciativas legislativas en el marco del pacto sobre migración deben rediseñarse para hacer menos difícil el acceso a un alojamiento (de emergencia). Incluso ahora, son miles los solicitantes de asilo que duermen en la calle o en inmuebles ocupados en varios Estados miembros, lo que supone una violación de la Directiva sobre las condiciones de acogida. Otros actos legislativos de la UE (por ejemplo, la Directiva sobre las cuentas de pago y la Directiva sobre el agua potable) reconocen derechos específicos a las personas sin hogar. Estos dos actos legislativos se infringen en varios Estados miembros de la Unión. El CESE

considera que todas estas cuestiones deben incluirse y abordarse de manera específica en la estrategia europea sobre el sinhogarismo dentro de un marco europeo para erradicar el sinhogarismo en Europa antes de 2030.

- 5.5 Las competencias de la Unión para abordar el sinhogarismo son limitadas. Sin embargo, en el marco del método abierto de coordinación, la Unión puede apoyar a los Estados miembros a través del aprendizaje mutuo transnacional, la investigación comparativa, la recopilación de datos, el seguimiento de los avances políticos y la garantía del acceso a los fondos y las oportunidades de financiación de la Unión. La Unión ha desempeñado un papel importante, especialmente en los nuevos Estados miembros, en lo que respecta al desarrollo de la calidad de los servicios y a dirigir iniciativas que aplican el principio de «primero, la vivienda» o un planteamiento dirigido a la vivienda para determinados grupos destinatarios, sostenido principalmente en los Fondos EIE y el Fondo de Ayuda Europea para las Personas Más Desfavorecidas. El seguimiento de proyectos piloto eficaces en las revisiones y recomendaciones específicas por país del Semestre Europeo puede ayudar a ampliarlos.
- 5.6 El enfoque de «primero, la vivienda» necesita más apoyo, incluidos servicios médicos y sociales, para ayudar a las personas a salir de las situaciones de carencia de hogar. También se necesita atención especializada, como residencias de ancianos y cuidados específicos, por ejemplo, para las personas sin hogar mayores con necesidades médicas. Con el fin de fomentar los conocimientos y las herramientas necesarios para luchar contra el problema de las personas sin hogar, como el principio de «primero, la vivienda», la Comisión debe seguir investigando el problema de las personas sin hogar y recopilar datos desglosados.

Bruselas, 21 de noviembre de 2023

Cinzia DEL RIO

Presidenta de la Sección de Empleo, Asuntos Sociales y Ciudadanía

---