



Red Europea de
Análisis de
Políticas Sociales
(ESPAN)

La lucha contra la falta de vivienda y sus vínculos con las políticas contra la pobreza en la Unión Europea

Isabel Baptista, Pedro Perista y Eric Marlier

(Versión traducida por la Secretaría de Políticas Europeas de
UGT)

COMISIÓN EUROPEA

Dirección General de Empleo, Asuntos Sociales e Inclusión Dirección D —
Derechos Sociales e Inclusión
Unidad D.2 — Protección Social y Demografía

Contacto: <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=2&langId=en&acronym=contact>

*Comisión Europea B-
1049 Bruselas*

Red Europea de Análisis de Políticas Sociales (ESPAN)

**La lucha contra la falta de vivienda y
sus vínculos con las políticas de lucha
contra la pobreza en toda la Unión
Europea**

2025

Isabel Baptista, Pedro Perista y Eric Marlier

Manuscrito terminado en septiembre de 2025

El presente documento ha sido elaborado para la Comisión Europea, pero refleja únicamente las opiniones de sus autores, y la Comisión Europea no se hace responsable de las consecuencias que puedan derivarse de la reutilización de esta publicación. Para más información sobre la Unión Europea, consulte la página web <http://www.europa.eu>.

Luxemburgo: Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, 2025

© Unión Europea, 2025



La política de reutilización de los documentos de la Comisión Europea se aplica sobre la base de la Decisión 2011/833/UE de la Comisión, de 12 de diciembre de 2011 sobre la reutilización de documentos de la Comisión (DO L 330 de 14.12.2011, p. 39). Salvo que se indique lo contrario, la reutilización de este documento está autorizada en virtud de una licencia Creative Commons Attribution 4.0 International (CC-BY 4.0) (<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>). Esto significa que se permite la reutilización siempre que se cite la fuente y se indiquen los cambios realizados.

Para cualquier uso o reproducción de elementos que no sean propiedad de la Unión Europea, es posible que sea necesario solicitar permiso directamente a los respectivos titulares de los derechos.

PDF ISBN 978-92-68-29711-7 doi: 10.2767/3037862 KE-01-25-192-EN-N

CITA DE ESTE INFORME: Baptista, I., Perista, P. y Marlier, E. (2025). *La lucha contra la falta de vivienda y sus vínculos con las políticas de lucha contra la pobreza en la Unión Europea*. Red Europea de Análisis de Políticas Sociales (ESPAN), Luxemburgo: Oficina de Publicaciones de la Unión Europea.

Índice

Abreviaturas oficiales de los 27 Estados miembros de la UE	5
Introducción	7
Contexto político de la Unión Europea	7
Un estudio de la Red Europea de Análisis de Políticas Sociales (ESPAN)	9
Resumen ejecutivo	11
A. Objetivo del estudio, alcance y estructura	11
B. Principales conclusiones sobre la lucha contra la falta de vivienda y sus vínculos con las políticas de lucha contra la pobreza	11
1 Definición de la falta de vivienda en la UE: retos y avances	20
2 Alcance y perfil de la falta de vivienda	30
3 Hacia enfoques estratégicos integrados para combatir la falta de vivienda y la pobreza en la UE	33
3.1 Estudio de estrategias y políticas destinadas a combatir la falta de vivienda	33
3.1.1 Enfoques estratégicos para la falta de vivienda	35
3.1.2 Enfoques políticos no estratégicos para abordar la falta de vivienda	45
3.2 Mapeo de estrategias contra la pobreza	48
3.2.1 Cobertura territorial y calendario	49
3.2.2 Objetivos y prioridades clave relevantes de las estrategias contra la pobreza	51
3.3 Panorama comparativo de las estrategias actuales contra la pobreza y la falta de vivienda: gobernanza, plazos, objetivos y prioridades	57
4 Lucha contra la falta de vivienda mediante estrategias contra la pobreza y políticas sociales clave	62
4.1 El papel de las estrategias contra la pobreza en la lucha contra la falta de vivienda	62
4.1.1 Prevención y reducción de los riesgos de sinhogarismo	62
4.1.2 Promoción de la intervención temprana específica	69
4.1.3 Prevenir y abordar los desahucios	73
4.1.4 Lucha contra la discriminación	75
4.1.5 Promoción del acceso a los servicios sanitarios	78
4.1.6 Fortalecimiento del papel de los servicios sociales	80
4.1.7 Evaluación general de la contribución de las estrategias a los objetivos de la Declaración de Lisboa	82
4.2 Lucha contra la falta de vivienda mediante políticas sociales clave	85
4.2.1 Viviendas asequibles, incluidas las viviendas sociales, para personas con bajos ingresos	85
4.2.2 Subsidio de vivienda	91
4.2.3 Renta mínima/asistencia social	97
4.2.4 Políticas sobre el acceso a los servicios de salud para las personas sin hogar	102
4.2.5 Políticas sobre el acceso a los servicios sociales para las personas sin hogar	108
5 Disposiciones de gobernanza e integración general de las políticas contra la pobreza y el sinhogarismo	116

5.1	Vínculos relacionados con la gobernanza entre las políticas de lucha contra la falta de vivienda y las estrategias de lucha contra la pobreza	116
5.2	Lucha contra la falta de vivienda mediante la coordinación de políticas y la prestación integrada de servicios	118
5.2.1	Principales factores que potencian las sinergias entre las políticas contra la falta de vivienda y contra la pobreza	122
5.2.2	Principales obstáculos que dificultan las sinergias entre las políticas contra la falta de vivienda y contra la pobreza	125
6	Hacia Lisboa: la contribución de las reformas políticas recientes, en curso y previstas	131
6.1	Reformas aplicadas desde 2021	131
6.2	Reformas en curso y previstas	137
7	Mejorar los vínculos entre las políticas sobre personas sin hogar y las políticas sobre pobreza en toda la UE	140
A.	Recomendaciones a los países	140
B.	Recomendaciones a nivel de la UE	145
	Anexo A: Referencias	150
	Anexo B: Tipología FEANTSA ETHOS Light	151
	Anexo C: Cuadro resumen de los últimos datos nacionales disponibles sobre personas sin hogar, por categoría operativa ETHOS Light y situación de vida	152
	Anexo D: Anexo estadístico	156
	Anexo E: Presentación del equipo de gestión de la red ESPAN y los 39 equipos nacionales de ESPAN	167

Abreviaturas oficiales de los 27 Estados miembros de la UE

Austria	AT	Italia	IT
Bélgica	BE	Letonia	LV
Bulgaria	BG	Lituania	LT
Croacia	HR	Luxemburgo	LU
Chipre	CY	Malta	MT
República Checa	CZ	Países Bajos	NL
Dinamarca	DK	Polonia	PL
Estonia	EE	Portugal	PT
Finlandia	FI	Rumanía	RO
Francia	FR	Eslovaquia	SK
Alemania	DE	Eslovenia	SI
Grecia	EL	España	ES
Hungría	HU	Suecia	SE
Irlanda	IE		

Introducción

Contexto político de la Unión Europea

La falta de hogar es la manifestación más extrema de la pobreza y la exclusión social. Tiene efectos adversos en la salud física y mental, el bienestar y la esperanza de vida de las personas, así como en su acceso al empleo y a los servicios económicos y sociales esenciales. Se trata de un problema complejo y multidimensional con múltiples causas, entre las que se incluyen la pobreza y otras vulnerabilidades personales, así como factores estructurales como vivir en comunidades marginadas, la falta de viviendas asequibles y la insuficiencia de los servicios de apoyo social.

A nivel europeo, la falta de vivienda se aborda en el principio 19 del Pilar Europeo de Derechos Sociales sobre la vivienda y la asistencia a las personas sin hogar. Más concretamente, el principio 19 establece que:

- se proporcionará acceso a viviendas sociales o a ayudas para la vivienda de buena calidad a quienes lo necesiten;
- las personas vulnerables tienen derecho a una asistencia y protección adecuadas contra los desalojos forzados;
- Se proporcionará alojamiento y servicios adecuados a las personas sin hogar con el fin de promover su inclusión social.

El principal resultado del [Plan de Acción del Pilar Europeo de Derechos Sociales](#) en relación con el Principio 19 fue la creación de la [Plataforma Europea de Lucha contra la Falta de Hogar](#) (en adelante, «la Plataforma»). La Plataforma se puso en marcha en junio de 2021 bajo la Presidencia portuguesa mediante la [Declaración de Lisboa](#), firmada por los 27 Estados miembros de la Unión Europea (UE), la Comisión Europea, el Parlamento Europeo, los órganos consultivos de la UE, los interlocutores sociales y varias organizaciones no gubernamentales (ONG). Posteriormente, la OCDE y el Banco de Desarrollo del Consejo de Europa se han sumado a la Plataforma.

El objetivo general de la Plataforma es «promover políticas basadas en un enfoque centrado en las personas, impulsado por la vivienda y un enfoque integrado», que se persigue a través de tres líneas de trabajo:

- fortalecimiento de la evidencia y el seguimiento de la falta de vivienda;
- actividades de aprendizaje mutuo para responsables políticos y profesionales; y
- la promoción de las posibilidades de financiación de la UE para medidas políticas inclusivas.

Todos los signatarios de la Declaración de Lisboa se comprometen a trabajar para erradicar la falta de vivienda para 2030. En particular, acordaron los siguientes objetivos:

- Nadie debería dormir a la intemperie por falta de un alojamiento de emergencia accesible, seguro y adecuado.
- Nadie debería vivir en un alojamiento de emergencia o transitorio durante más tiempo del necesario para encontrar una solución de vivienda permanente.
- Nadie debería ser dado de alta de ninguna institución (por ejemplo, prisión, hospital, centro de atención) sin que se le ofrezca una vivienda adecuada.
- Se deben evitar los desahucios siempre que sea posible y nadie debe ser desahuciado sin recibir ayuda para encontrar una solución de vivienda adecuada, cuando sea necesario.
- Nadie debería ser discriminado por su condición de persona sin hogar.

Desde su puesta en marcha en 2021, la Plataforma ha logrado situar la cuestión de las personas sin hogar en un lugar destacado de la agenda política, tanto a nivel europeo como nacional, garantizando la visibilidad y el apoyo político necesarios.

El Parlamento Europeo ha prestado un gran apoyo, *entre otras cosas* promoviendo la creación de la Plataforma, *por ejemplo* mediante su [Resolución de 24 de noviembre de 2020 sobre la lucha contra las tasas de sinhogarismo en la UE \(2020/2802\(RSP\)\)](#) y patrocinando uno de sus proyectos emblemáticos, el Recuento Europeo de Personas sin Hogar (véase [aquí](#) y también [aquí](#)).

En su Dictamen 2022/C 97/06 [«Erradicar la falta de vivienda en la Unión Europea: la perspectiva local y regional»](#), adoptado el 2 de diciembre de 2021, el Comité Europeo de las Regiones acogió con satisfacción la puesta en marcha de la Plataforma y sugirió cuatro «líneas de acción importantes» para ella: «facilitar los intercambios transnacionales y el aprendizaje mutuo, promover el acceso a la financiación de la UE y a las oportunidades de financiación, recopilar datos y supervisar los avances de las políticas, e identificar y ayudar a ampliar las innovaciones prometedoras, como Housing First».

En su Dictamen C/2024/1567 [«Por un marco de la UE para las estrategias nacionales contra la falta de vivienda basado en el principio de «la vivienda ante todo»](#), adoptado el 24 de enero de 2023, el Comité Económico y Social Europeo pidió «el desarrollo de una estrategia de la UE contra la falta de vivienda en la que se integre plenamente la Plataforma, lo que permitiría incluir las políticas nacionales de lucha contra la falta de vivienda en el ejercicio del Semestre Europeo». También señaló que «esta estrategia debería basarse en una Recomendación del Consejo sobre las personas sin hogar».

En la [Declaración de Avilés](#), adoptada el 13 de septiembre de 2023 bajo la Presidencia española, los Estados miembros y las organizaciones de la sociedad civil invitaron a la Comisión Europea a «continuar con su labor de apoyo y promoción, reforzando el trabajo de la Plataforma en el contexto del Plan de Acción para cumplir el Pilar Europeo de Derechos Sociales», y a «garantizar que el funcionamiento de la Plataforma se incluya en la agenda social y estratégica de la nueva Comisión Europea».

Los días 8 y 9 de febrero de 2024, en la Reunión Ministerial sobre las Personas sin Hogar organizada por la Presidencia belga, los Estados miembros acordaron pedir un mayor compromiso político, en forma de propuesta de recomendación europea, con el fin de aplicar un plan de acción para alcanzar el objetivo de erradicar el sinhogarismo para 2030, junto con un firme apoyo a la Plataforma. Sobre la base de estas conclusiones, la [Declaración de La Hulpe](#), de 16 de abril de 2024, confirmó la importancia de la Plataforma y la necesidad de «una acción continuada» para «erradicar la falta de vivienda y promover un enfoque basado en la prioridad de la vivienda».

[Las Directrices Políticas 2024-2029](#) de la Comisión Europea incluyen el diseño de la primera Estrategia de Lucha contra la Pobreza de la UE, cuyo objetivo es abordar las causas fundamentales de la pobreza, junto con un nuevo Plan de Acción para la aplicación del Pilar Europeo de Derechos Sociales. También prevén un Plan Europeo de Vivienda Asequible para hacer frente a la crisis de la vivienda y a la importante y creciente brecha de inversión en vivienda social y asequible.

El «Informe conjunto sobre el empleo» de 2025 (Comisión Europea, 2025) señala que los Estados miembros deben tomar medidas para «apoyar el acceso a una vivienda de calidad y asequible, a una vivienda social o a ayudas para la vivienda, cuando proceda; abordar la falta de vivienda como la forma más extrema de pobreza; promover la renovación de viviendas residenciales y sociales y los servicios sociales integrados».

Desde el lanzamiento de la Plataforma, se han desarrollado cada vez más investigaciones sobre el diseño y la aplicación de políticas eficaces para combatir la falta de vivienda, centrándose en la provisión de viviendas. Sin embargo, se ha prestado menos atención a los vínculos entre las políticas de lucha contra la falta de vivienda y las políticas más amplias de lucha contra la pobreza.

Un estudio de la Red Europea de Análisis de Políticas Sociales (ESPAN)

Con el fin de colmar esta laguna, la Comisión Europea pidió a la Red Europea de Análisis de Políticas Sociales (ESPAN) que elaborara el presente informe de síntesis, en el que se analizan los vínculos entre las políticas contra la falta de vivienda y las políticas más amplias de lucha contra la pobreza en los 27 Estados miembros¹.

Basándose en los informes nacionales elaborados por los 27 equipos nacionales del programa ESPAN² durante los primeros meses de 2025, el presente informe de síntesis pretende ofrecer una visión comparativa de la situación en materia de lucha contra la falta de vivienda y sus vínculos con las políticas de lucha contra la pobreza en toda la UE.

La sección 1 examina las definiciones actuales de la falta de hogar con referencia a la tipología común («Tipología europea de la falta de hogar y la exclusión de la vivienda» [ETHOS] Light) propuesta por FEANTSA³ e identifica los principales puntos en común, los cambios recientes y los retos relacionados con la forma en que se define la falta de hogar en los Estados miembros.

Con el fin de «plantar el escenario», la sección 2 (junto con el anexo C) resume los datos más recientes sobre el alcance y el perfil de la falta de vivienda en toda la UE, basándose en las pruebas nacionales existentes, y analiza las conclusiones más relevantes sobre la experiencia de las dificultades de vivienda, basándose en los datos del módulo ad hoc de las Estadísticas de la UE sobre la renta y las condiciones de vida (EU-SILC) de 2023 sobre la «Transmisión intergeneracional de las desventajas y las dificultades de vivienda».

La sección 3 describe las estrategias actuales (o las políticas, en ausencia de estrategias *propriamente dichas*) destinadas a combatir la falta de vivienda, así como las estrategias existentes de lucha contra la pobreza, identificando los principales niveles de gobierno responsables y la correspondiente división de responsabilidades en estos dos ámbitos políticos.

La sección 4 describe las medidas pertinentes para combatir la falta de vivienda incluidas en las estrategias de lucha contra la pobreza y en un conjunto de cinco ámbitos políticos clave (a saber, i) viviendas asequibles, incluidas las viviendas sociales, para personas con bajos ingresos; ii) subsidios de vivienda; iii) ingresos mínimos/asistencia social; iv) acceso a los servicios de salud; y v) acceso a los servicios sociales) y el grado en que contribuyen a los objetivos establecidos en la Declaración de Lisboa.

La sección 5 analiza los mecanismos de gobernanza y la integración general de las políticas de lucha contra la falta de vivienda y la pobreza en los Estados miembros.

La sección 6 ofrece una visión general de las principales reformas que se han llevado a cabo desde la firma de la Declaración de Lisboa sobre la Plataforma en 2021, o que se encuentran actualmente en fase de preparación, y en qué medida es probable que contribuyan a la consecución de los objetivos de la Declaración de Lisboa.

Por último, la sección 7 concluye con una serie de recomendaciones para mejorar los vínculos entre las políticas sobre las personas sin hogar y las políticas sobre la pobreza en toda la UE.

¹ La ESPAN abarca 39 países europeos: a) los 27 Estados miembros de la UE; b) los 10 países candidatos (potenciales), es decir, los seis países de los Balcanes Occidentales cubiertos por la red (Albania, Bosnia y Herzegovina, Montenegro, Macedonia del Norte, Serbia y Kosovo [la designación de este último no prejuzga las posiciones sobre su estatuto y se ajusta a la resolución 1244 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas y al dictamen de la Corte Internacional de Justicia sobre la Declaración de Independencia de Kosovo]), así como Georgia, Moldavia, Turquía y Ucrania; y c) Islandia y Noruega. Para una presentación del equipo central de la red ESPAN y los 39 equipos nacionales que la componen, véase el anexo E.

² En lo sucesivo, denominados en todo el informe únicamente «informes nacionales».

³ FEANTSA es la Federación Europea de Organizaciones que Trabajan con Personas sin Hogar.

A lo largo de este informe de síntesis, los países con políticas o prácticas similares o que se enfrentan a retos similares se enumeran entre paréntesis (por ejemplo, AT, BE, BG)⁴ para que los lectores interesados en obtener más información al respecto puedan consultar los informes nacionales correspondientes. En la elaboración de sus informes, los expertos nacionales de ESPAN citan muchas fuentes diferentes para respaldar su análisis. Las referencias a estas fuentes no se incluyen en el presente informe. Los lectores que deseen consultar las fuentes originales deben consultar los informes nacionales individuales.

Este informe de síntesis ha sido redactado por Isabel Baptista, Pedro Perista y Eric Marlier. Agradecemos los útiles comentarios y sugerencias de la Comisión Europea, así como de Anne-Catherine Guio y los equipos nacionales de ESPAN. Todos los errores son responsabilidad exclusiva de los autores.⁵

⁴ Aquí y a lo largo de todo el informe, los países que aparecen entre paréntesis se proporcionan a modo de *ejemplo* y las listas no son necesariamente exhaustivas.

⁵ Los autores desean agradecer a Rachel Cowler su inestimable apoyo editorial y a Liesbeth Haagdorens el perfeccionamiento del diseño del informe.

Resumen

A. Objetivo del estudio, alcance y estructura

El presente informe de síntesis ha sido elaborado por la Red Europea de Análisis de Políticas Sociales (ESPAN) a petición de la Comisión Europea. Ofrece una visión comparativa de la situación en materia de lucha contra la falta de vivienda y sus vínculos con las políticas generales de lucha contra la pobreza en toda la UE, con el fin de mejorar las orientaciones políticas a los Estados miembros sobre estrategias eficaces y carencias de inversión, para apoyar sus esfuerzos por erradicar la falta de vivienda en sus territorios.

El informe se divide en siete secciones:

- La sección 1 examina las definiciones actuales de la falta de hogar con referencia a la tipología común («Tipología europea de la falta de hogar y la exclusión de la vivienda» [ETHOS] Light) propuesta por FEANTSA⁶, e identifica los principales puntos en común, los cambios recientes y los retos relacionados con la forma en que se define la falta de hogar en los Estados miembros.
- La sección 2 resume los datos más recientes sobre el alcance y el perfil de la falta de hogar en toda la UE y analiza las conclusiones más relevantes en relación con la experiencia de las dificultades de vivienda.
- La sección 3 describe las estrategias actuales (o las políticas, en ausencia de estrategias *propriadamente dichas*) destinadas a combatir la falta de vivienda, así como las estrategias existentes de lucha contra la pobreza.
- La sección 4 describe las medidas relacionadas con la falta de vivienda incluidas en las estrategias de lucha contra la pobreza y en un conjunto de ámbitos políticos clave pertinentes.
- La sección 5 analiza los mecanismos de gobernanza y la integración general de las políticas contra la pobreza y el sinhogarismo en los Estados miembros.
- La sección 6 ofrece una visión general de las principales reformas recientes y previstas, y de en qué medida es probable que contribuyan a la consecución de los objetivos de la Declaración de Lisboa de 2021.
- La sección 7 ofrece recomendaciones para mejorar los vínculos entre las políticas sobre las personas sin hogar y las políticas sobre la pobreza en toda la UE.

B. Principales conclusiones sobre la lucha contra la falta de vivienda y sus vínculos con las políticas de lucha contra la pobreza

B1. Evidencia de los avances en el establecimiento y la armonización de las definiciones de sinhogarismo en toda la UE

A pesar de la persistente falta de una definición de «sinhogarismo» acordada internacionalmente y de la gran variedad de definiciones estadísticas utilizadas en los distintos países, la visión general comparativa de las definiciones de «sinhogarismo» utilizadas actualmente en la UE revela que la adopción de definiciones «oficiales» (o, en su defecto, de definiciones operativas) es cada vez más habitual. La tipología ETHOS Light se utiliza a menudo de forma explícita, o al menos implícita, como marco de referencia para definir las situaciones de vida consideradas como sin hogar en el país (o región).

No obstante, siguen existiendo dificultades en las prácticas de los países en relación con la definición de la falta de hogar, lo que puede dificultar la comparabilidad en la medición y el seguimiento de la falta de hogar en toda la UE y dar lugar a importantes lagunas en las políticas.

Hay pruebas de que las definiciones actuales de la falta de hogar tienden a centrarse en las formas más visibles de esta situación (es decir, las categorías 1 a 3 de ETHOS Light). Sin embargo, el análisis comparativo también revela

⁶ FEANTSA es la Federación Europea de Organizaciones que Trabajan con Personas sin Hogar.

que los Estados miembros de la UE están adoptando cada vez más definiciones más amplias de la falta de hogar, que también abarcan a las personas que viven en las distintas categorías de ETHOS Light, incluidas aquellas que viven en situaciones de falta de hogar ocultas.

B2. Diferencias significativas entre los Estados miembros en cuanto a la disponibilidad de datos sobre las diversas categorías y situaciones de vida de las personas sin hogar

Los últimos datos disponibles sobre las personas sin hogar difieren significativamente entre los Estados miembros en lo que respecta, *entre otras cosas*, a las definiciones, las fuentes y las fechas de referencia. También existen diferencias, por ejemplo, en las fuentes y fechas de referencia utilizadas para las distintas categorías de personas sin hogar y situaciones de vida en un mismo país. Como reflejo del carácter inclusivo y exhaustivo de las definiciones utilizadas en los Estados miembros, la mayoría de los datos disponibles se limitan a las tres primeras categorías operativas y situaciones de vida de la tipología ETHOS Light. Muy pocos informes nacionales del PEAE pudieron proporcionar datos sobre todas las categorías.

Los resultados del módulo sexenal de las Estadísticas de la UE sobre la renta y las condiciones de vida (EU-SILC) sobre la transmisión intergeneracional de las desventajas y las dificultades de vivienda muestran que el 4,9 % de la población de la UE ha experimentado dificultades de vivienda a lo largo de su vida. La situación es especialmente grave entre la población AROPE. Alojarse con familiares o amigos fue la solución temporal utilizada por tres de cada cuatro personas con dificultades, mientras que el resto se alojó en alojamientos de emergencia, en un lugar no destinado a ser una vivienda permanente, o durmió al aire libre en un espacio público. Las razones relacionadas con las relaciones o la familia y las razones económicas son, con diferencia, los factores más mencionados como desencadenantes de las dificultades de vivienda en la UE. Los factores más mencionados por los encuestados para explicar cómo pudieron superar las dificultades de vivienda son encontrar un trabajo, mudarse a una vivienda social o privada subvencionada y razones relacionadas con las relaciones o la familia.

B3. La importancia de adoptar un enfoque estratégico específico para las personas sin hogar

Actualmente existen enfoques estratégicos específicos para las personas sin hogar en 19 Estados miembros, a nivel nacional y/o subnacional. Trece de ellos cuentan con una estrategia nacional específica para las personas sin hogar (DE, DK, EL, ES, FI, FR, IT, NL, PT, RO, SE, SI, SK). Seis no cuentan con una estrategia nacional específica para las personas sin hogar (AT, BE, HR, HU, IE, PL), sino con una o varias estrategias subnacionales (regionales y/o locales) específicas, y en tres de estos seis países (BE, IE, PL), la falta de vivienda *también* se aborda de manera estratégica a nivel nacional, como parte de un marco político más amplio que no se centra exclusivamente en la falta de vivienda. De los Estados miembros que cuentan con una estrategia nacional específica para las personas sin hogar, algunos adoptaron este enfoque estratégico global por primera vez en los años posteriores a la firma de la Declaración de Lisboa en junio de 2021.

El análisis comparativo de estos enfoques políticos estratégicos específicos para abordar la falta de vivienda revela que, a pesar de la diversidad de contextos de estos 19 Estados miembros, todas estas estrategias dan prioridad y se centran explícitamente en la vivienda (asequible) y el apoyo integral a las personas sin hogar. La prevención de la falta de vivienda y el acceso a soluciones de vivienda permanentes (incluido el desarrollo o la ampliación de Housing First) en lugar de alojamientos temporales son elementos fundamentales de estos marcos estratégicos generales en varios países.

En los ocho Estados miembros restantes (BG, CY, CZ, EE, LT, LU, LV, MT), actualmente no existe un enfoque estratégico (ni un enfoque político específico) a nivel nacional o subnacional destinado específicamente a garantizar el paso de respuestas basadas en situaciones de emergencia a un enfoque estructural y basado en los derechos para poner fin a la situación de las personas sin hogar. En estos países, la situación de las personas sin hogar se previene o se aborda mediante estrategias o políticas nacionales y/o subnacionales más amplias. Las descripciones proporcionadas por los expertos nacionales de la ESPAN muestran que el enfoque y la ambición de estas estrategias varían considerablemente. Un análisis de dichas políticas/estrategias muestra que, a pesar de su diversidad, sus objetivos solo se ajustan parcialmente a los objetivos de la Declaración de Lisboa.

B4. Las estrategias contra la pobreza tienen como objetivo explícito ayudar a combatir la falta de vivienda, pero siguen siendo insuficientes en varios Estados miembros

Los Estados miembros pueden clasificarse en tres grupos en lo que respecta a las estrategias contra la pobreza. Once cuentan con una estrategia nacional específica contra la pobreza y ninguna estrategia regional contra la pobreza (BG, CZ, EE, EL, HR, HU, IE, MT, NL, PL, SK), mientras que seis cuentan tanto con una estrategia nacional específica contra la pobreza como con una o varias estrategias regionales contra la pobreza (BE, ES, FR, IT, PT, RO). Diez no tienen ninguna estrategia específica de lucha contra la pobreza, ni a nivel nacional ni regional (AT, CY, DE, DK, FI, LT, LU, LV, SE, SI).

Las 17 estrategias contra la pobreza que se están analizando incluyen objetivos y prioridades destinados a ayudar a combatir la falta de vivienda, si no siempre de forma explícita, al menos de forma implícita. En la mayoría de los casos, incluyen la necesidad de reforzar el papel de los servicios sociales, garantizar el acceso a viviendas asequibles y/o sociales y a una vivienda (adecuada). También suelen destacar la importancia de promover políticas de acceso a los servicios sanitarios y de garantizar unos ingresos adecuados, en particular aumentando el acceso a la protección social con el fin de reducir el número de personas sin hogar. Otros objetivos o prioridades que se abordan son las políticas centradas en la vivienda o los programas «Housing First» (la vivienda primero), la prevención y la lucha contra los desahucios, la prevención del endeudamiento, la promoción de la intervención temprana específica y la lucha contra la discriminación. Estos aspectos no suelen ser específicos de las personas sin hogar o en riesgo de quedarse sin hogar, sino que se aplican de manera más amplia como medios para prevenir la exclusión social por múltiples motivos. ⁽⁷⁾

B5. Hacia estrategias y/o políticas complementarias e integradas contra la pobreza y la falta de vivienda

Trece Estados miembros (BE, EL, ES, FR, HR, HU, IE, IT, NL, PL, PT, RO, SK) cuentan con un enfoque estratégico específico (nacional y/o subnacional) para las personas sin hogar y con una o varias estrategias (nacionales y/o regionales) contra la pobreza.

El análisis comparativo de los objetivos identificados por los expertos nacionales de ESPAN tanto en las estrategias/políticas contra la falta de vivienda como en las estrategias contra la pobreza muestra una confluencia significativa de objetivos relacionados con la vivienda que promueven el acceso a soluciones de vivienda permanentes (promoviendo el acceso a una vivienda (social) adecuada/asequible, mejorando las respuestas basadas en la vivienda y en «Housing First»). Esta alineación de objetivos entre las dos áreas políticas, junto con la presencia de objetivos relacionados con la prevención tanto en las estrategias/políticas de lucha contra la pobreza como en las de lucha contra la falta de vivienda, apunta a una trayectoria política hacia el cumplimiento de los compromisos a nivel de la UE para combatir y erradicar eficazmente la falta de vivienda.

B6. Las estrategias de lucha contra la pobreza pueden desempeñar un papel crucial en la lucha contra la falta de vivienda

Todas menos dos de las 17 estrategias de lucha contra la pobreza examinadas incluyen políticas o medidas destinadas a promover el acceso a una vivienda segura y asequible para las personas con bajos ingresos.

En muchos casos, estas políticas y medidas se centran en el parque inmobiliario estatal, en particular en la vivienda social y otros programas de vivienda asequible, como la ayuda para cubrir los gastos iniciales del alquiler (fianza, préstamos de garantía de alquiler, etc.) o la (re)construcción de viviendas de alquiler. En menos casos, están vinculadas a enfoques basados en la vivienda, programas que abordan los asentamientos informales o medidas que mejoran la seguridad jurídica de la vivienda. A pesar de señalar las contribuciones relevantes de las estrategias de lucha contra la pobreza en sus países al objetivo de promover el acceso a una vivienda segura y asequible para los grupos de bajos ingresos, muchos informes nacionales del PSE identifican deficiencias en dichas contribuciones. Entre ellas se incluyen, por ejemplo: la falta de viviendas sociales (lo que, a su vez, da lugar a listas de espera que suelen ser largas); el hecho de que las personas sin hogar no sean objeto de atención específica y/o

⁷Cabe señalar que muchos de estos objetivos y prioridades que se incluyen de forma explícita o implícita en las 17 estrategias contra la pobreza consideradas también se pueden encontrar en países que no cuentan con una estrategia específica o explícita contra la pobreza, ya que forman parte de políticas más amplias del estado del bienestar. En los países nórdicos, por ejemplo, se presta menos atención a las políticas que buscan específicamente combatir la pobreza y más a la protección y los servicios universales de ingresos, complementados con medidas específicas como subsidios de vivienda y asistencia social.

suficientemente; cuestiones relacionadas con la escasa cooperación entre los actores; así como la insuficiente inversión en este ámbito, lo que dificulta el impacto potencial de la estrategia.

Todas las estrategias contra la pobreza objeto de análisis, salvo una, incluyen políticas o medidas destinadas a mejorar el acceso a la protección social, lo que podría contribuir a reducir el número de personas sin hogar.

Estas políticas/medidas se refieren principalmente a las ayudas a la vivienda y a los planes de renta mínima. En menos casos, se refieren a otras prestaciones relacionadas con la vivienda, como las prestaciones para cubrir los gastos de servicios públicos o las ayudas para la energía. En la mayoría de los casos, los expertos nacionales subrayan la relevancia intrínseca de las políticas/medidas mencionadas en la estrategia en sus países, pero hacen hincapié en que, aunque estas incluyen características importantes, siguen existiendo retos que socavan su eficacia. Estos se derivan, por ejemplo, de los criterios de elegibilidad que limitan el alcance de algunas medidas y el acceso efectivo de las personas vulnerables, así como de la escasa cuantía de las prestaciones y del hecho de que los últimos aumentos de las prestaciones no han compensado plenamente el impacto de la inflación y el aumento del coste de la vida. Esto plantea preocupaciones sobre la adecuación en algunas situaciones, incluidos los casos en que el nivel de las prestaciones está por debajo del umbral de pobreza. Algunos informes nacionales del PSE hacen referencia a cuestiones como la carga administrativa y la baja aceptación.

Todas las estrategias contra la pobreza objeto de análisis, salvo una, incluyen políticas o medidas destinadas a promover una intervención temprana específica.

En la mayoría de los casos, estas políticas/medidas se dirigen tanto a los servicios como a grupos destinatarios específicos. Los grupos destinatarios más mencionados son las personas que salen del sistema de justicia penal y los jóvenes que abandonan las instituciones de acogida infantil. En menos casos, los grupos destinatarios incluyen a personas que salen de centros sanitarios públicos, personas con discapacidad o migrantes y/o beneficiarios de protección internacional. En lo que respecta a los servicios, el apoyo social es el tipo de servicio que más suele estar presente en las estrategias, seguido de los servicios de vivienda (normalmente temporales) y los servicios del mercado laboral. Aunque las estrategias contribuyen a promover una intervención temprana específica, los expertos nacionales explican que siguen existiendo diversos retos. Por ejemplo, las políticas incluidas en las estrategias pueden ser insuficientes en lo que respecta a la financiación, la dotación de personal, la capacidad y la cobertura.

Todas las estrategias contra la pobreza objeto de examen, salvo cinco, incluyen políticas o medidas destinadas a prevenir o combatir los desahucios.

Las políticas y medidas se refieren, en particular, a los servicios de asesoramiento, la mediación y/o la liquidación o reestructuración de deudas, el apoyo financiero, la coordinación entre servicios y el alojamiento de emergencia o transitorio. Varios informes nacionales del PEAE destacan que las políticas y medidas incluidas en las estrategias a menudo no abordan el problema en toda su extensión o que, en la práctica, determinadas disposiciones de las estrategias siguen sin estar disponibles o son limitadas. Algunos también hacen hincapié en cuestiones relacionadas con el marco normativo, la débil coordinación o la falta de financiación.

Todas las estrategias de lucha contra la pobreza examinadas, salvo cinco, incluyen políticas y medidas destinadas a ayudar a combatir la discriminación, incluida la discriminación interseccional.

En los países donde esto ocurre, la atención se centra esencialmente en la lucha contra la discriminación en el acceso a los servicios, en el desarrollo de medidas de sensibilización y/o formación, y también en grupos destinatarios específicos, pero rara vez en grupos específicos de personas sin hogar. Los romaníes son el grupo destinatario más frecuentemente identificado. En cuanto a la contribución real de las estrategias de lucha contra la pobreza a la lucha contra la discriminación, la información proporcionada por los informes nacionales del PEAE muestra un panorama disperso y, en algunos casos, las contribuciones reales de las estrategias a este objetivo se consideran débiles.

Todas las estrategias de lucha contra la pobreza examinadas, salvo tres, incluyen políticas o medidas destinadas a promover el acceso a los servicios de salud.

Además del objetivo general de aumentar el acceso a los servicios de salud, las estrategias contra la pobreza analizadas suelen mencionar programas específicos, como los destinados a mejorar la atención dental, la salud mental

atención sanitaria o vacunación, y para tratar enfermedades infecciosas y adicciones. En varios casos, también se menciona la búsqueda de una mayor cooperación entre equipos de diferentes ámbitos y/o la integración de los mismos. Algunas estrategias de lucha contra la pobreza hacen referencia a otros documentos pertinentes (por ejemplo, estrategias, planes y directrices en materia de salud), a medidas específicas dirigidas a la población sin hogar (como actividades de divulgación), a mediadores sanitarios y/o a campañas preventivas. Hay pocos datos que permitan evaluar en qué medida se considera que las estrategias contribuyen realmente a los compromisos de la Declaración de Lisboa en materia de salud.

Todas las estrategias de lucha contra la pobreza examinadas, salvo dos, incluyen políticas o medidas destinadas a reforzar el papel de los servicios sociales.

Además del objetivo general de mejorar el acceso a los servicios sociales, las estrategias de lucha contra la pobreza suelen incluir medidas destinadas a mejorar la cooperación y la coordinación entre los distintos niveles y sectores. También hacen referencia a otros planes, estructuras o directrices que deberían crearse o aplicarse con el fin de reforzar los servicios sociales. **Varias mencionan un enfoque específico en las personas que abandonan las instituciones.** También se mencionan medidas destinadas a prevenir y/o abordar el endeudamiento, relacionadas con programas de apoyo alimentario, como los bancos de alimentos, y con la provisión de alojamiento de emergencia y/o temporal.

La mayoría de las estrategias de lucha contra la pobreza examinadas se ajustan, al menos en parte, a los objetivos establecidos en la Declaración de Lisboa.

Varios informes nacionales del programa ESPAN destacan el papel positivo de las estrategias de lucha contra la pobreza en la prevención y/o la intervención temprana, así como su contribución a garantizar, en primer lugar, que nadie sea dado de alta de ninguna institución (como una prisión, un hospital o un centro de atención) sin que se le ofrezca una vivienda adecuada y, en segundo lugar, que se eviten los desahucios siempre que sea posible y que nadie sea desahuciado sin recibir ayuda para encontrar una solución de vivienda adecuada cuando sea necesario. El acceso a una vivienda permanente, incluidos los enfoques basados en la vivienda y los programas «Housing First» (La vivienda primero), vinculado al objetivo de la Declaración de Lisboa de que nadie debería vivir en un alojamiento de emergencia o transitorio durante más tiempo del necesario para pasar con éxito a una solución de vivienda permanente, es destacado por algunos informes nacionales como ejemplo de la alineación de las estrategias de lucha contra la pobreza en sus países. Sin embargo, son menos los informes que mencionan las contribuciones a los objetivos de la Declaración de Lisboa de que nadie debe ser discriminado por su situación de sinhogarismo y que nadie debe dormir en la calle por falta de un alojamiento de emergencia accesible, seguro y adecuado.

B7. La importancia de combatir la falta de vivienda mediante políticas sociales clave⁸

En la mayoría de los países, la vivienda asequible y las ayudas a la vivienda son fundamentales, pero existen retos importantes

La mayoría de los informes nacionales del ESPAN hacen referencia a la oferta limitada de viviendas sociales y a las consiguientes listas de espera (largas), lo que también puede afectar a países con un amplio sector de vivienda social. Varios informes destacan las limitaciones presupuestarias que afectan a la eficacia y/o al alcance de las medidas en este ámbito, mientras que algunos se refieren a las disparidades geográficas y a la mala calidad del parque de viviendas sociales. Algunos destacan la falta de coordinación (por ejemplo, entre los diferentes niveles de gobierno o las diferentes partes interesadas).

Cuando existen subsidios de vivienda, suelen estar sujetos a condiciones de recursos, y la elegibilidad y el nivel de ayuda se determinan, por ejemplo, en función de los ingresos, la composición del hogar y los gastos de vivienda. Varios informes nacionales destacan la función de los subsidios locales (que, en la mayoría de los casos, se conceden junto con los subsidios nacionales) y los subsidios de vivienda (que se destinan o discriminan positivamente a favor de grupos específicos de la población, incluidos, en algunos casos, las personas sin hogar). Subsidio de vivienda para cubrir necesidades específicas, como los gastos de energía o los gastos de mudanza, incluida la posibilidad de un préstamo

⁸ Las políticas y medidas incluidas en las estrategias de lucha contra la pobreza, en el caso de los países que cuentan con ellas, no se presentan aquí, ya que ya se han expuesto en la sección B6.

para cubrir los depósitos exigidos por los propietarios. Sin embargo, muchos informes nacionales describen estas prestaciones como poco eficaces, señalando en particular problemas de cobertura y adecuación. Además, se subrayan los problemas de aplicación, los retos relacionados con las variaciones geográficas y la complejidad del sistema.

Los sistemas de renta mínima/asistencia social contribuyen a los objetivos de la Declaración de Lisboa, pero en muchos casos son insuficientes.

En varios casos, se supone que los programas cubren una serie de gastos, que suelen incluir los gastos de vivienda. En otros casos, incluyen prestaciones complementarias específicas que, muy a menudo, están destinadas a cubrir los gastos de vivienda y, en ocasiones, los gastos de instalación o los gastos sanitarios. En algunos países también se pueden conceder prestaciones en especie. Es importante señalar que varios informes nacionales del ESPAN explican que los planes de renta mínima/asistencia social pueden incluir disposiciones destinadas a facilitar el acceso de las personas sin hogar. Sin embargo, en muchos casos, se hace hincapié en que los planes de renta mínima/asistencia social no son suficientes para combatir la pobreza y la falta de vivienda en sus países. En algunos casos, las prestaciones se consideran insuficientes, en parte porque no se han revalorizado en función de la inflación y del rápido aumento del coste de la vida. Algunos informes nacionales se refieren a cuestiones de cobertura, a las dificultades relacionadas con la necesidad de presentar un domicilio registrado para poder optar a los regímenes de renta mínima/asistencia social, así como a la heterogeneidad y/o arbitrariedad, la complejidad/burocracia asociadas al proceso y la no utilización.

La mayoría de los informes nacionales del ESPAN ofrecen una visión general positiva de la armonización/contribución de las políticas nacionales en materia de acceso a la asistencia sanitaria con/a los objetivos de la Declaración de Lisboa.

Los Estados miembros se dividen entre: (i) los que garantizan el acceso universal a los servicios de salud; y (ii) los que garantizan el acceso a los servicios de salud a través de un sistema basado en seguros. Los servicios de asistencia sanitaria de urgencia suelen ser universales en ambas situaciones. Independientemente de si el acceso es universal o se basa en un seguro, la mayoría de los informes nacionales del ESPAN expresan una opinión positiva sobre la alineación/contribución de las políticas de sus países en materia de acceso a la asistencia sanitaria (no incluidas en las estrategias de lucha contra la pobreza) con/a los objetivos de la Declaración de Lisboa. En muchos casos, destacan el papel que desempeñan los servicios de asistencia sanitaria general a la hora de garantizar el acceso de las personas sin hogar. Cabe destacar que se mencionan la cobertura universal y las exenciones de copago para los grupos vulnerables. La mayoría de los informes también subrayan que el acceso de las personas sin hogar a la asistencia sanitaria se ve facilitado por servicios específicos, prestados para mitigar los problemas que suelen experimentar. En algunos casos, los informes se refieren a medidas que promueven el acceso de las personas sin hogar a servicios específicos, como los relacionados con las conductas adictivas y las dependencias, la atención de la salud mental y las enfermedades infecciosas. En cuanto a los retos, se refieren a la variación geográfica en la prestación de servicios, así como a la falta de aceptación por parte de las personas sin hogar, debido a las dificultades para navegar por el sistema sanitario (por falta de conocimiento y por la complejidad de los sistemas y normativas), la discriminación, los costes o las dificultades relacionadas con la obtención de una dirección de referencia.

Existe una serie de servicios sociales que, al menos parcialmente, se ajustan a los objetivos de la Declaración de Lisboa o contribuyen a ellos.

Los informes nacionales de ESPAN identifican una variedad de servicios sociales disponibles para las personas sin hogar en sus países y, en la mayoría de los casos, consideran que existe al menos una alineación/contribución parcial de las políticas de los países en materia de acceso a los servicios sociales con los objetivos de la Declaración de Lisboa. Muchos informes mencionan la provisión de alojamiento temporal, normalmente a través de refugios/centros nocturnos, alojamiento de emergencia y servicios sociales prestados como parte de la vivienda social asistida, en la mayoría de los casos en relación con las intervenciones de «Housing First» (la vivienda primero). También se mencionan ampliamente los centros de día, así como los servicios de divulgación, los servicios de asesoramiento y/o tutoría y los servicios relacionados con los desahucios, y algunos incluyen también el asesoramiento sobre deudas. Algunos informes hacen hincapié en el apoyo básico (como alimentos y productos de higiene), las ventanillas únicas y los servicios que abordan específicamente las situaciones relacionadas con la violencia doméstica. Entre los retos que persisten, destacados en los informes, se encuentra la insuficiencia de los servicios.

problemas de coordinación, disparidades geográficas en la prestación de servicios, falta de financiación y la obligación de las personas sin hogar de cumplir requisitos previos estrictos, incluido un enfoque persistente en el modelo Staircase.

B8. Vínculos relacionados con la gobernanza entre las políticas de lucha contra la pobreza y las políticas de lucha contra la falta de vivienda: retos futuros

En los 17 Estados miembros de la UE en los que los expertos nacionales de la ESPAN informaron de la existencia de una estrategia nacional y/o una o varias estrategias regionales de lucha contra la pobreza, los vínculos relacionados con la gobernanza entre las políticas de lucha contra la falta de vivienda y las estrategias de lucha contra la pobreza funcionan con mayor frecuencia solo a nivel nacional, y con menor frecuencia a nivel nacional y regional. En algunos Estados miembros, los expertos informan de vínculos relacionados con la gobernanza débiles o muy débiles entre las políticas de lucha contra la falta de vivienda y las estrategias de lucha contra la pobreza, o de la ausencia de dichos vínculos.

La visión general comparativa de la coordinación y la integración de políticas existentes en la aplicación de políticas contra la pobreza y el sinhogarismo, basada en la evaluación de ESPAN, muestra que los Estados miembros pueden presentar diferentes niveles de integración y/o coordinación de políticas: (i) integración y coordinación muy limitadas, o inexistentes, entre las políticas en las dos áreas (este es el caso de 14 países: AT, BG, CY, DE, EL, FR, HR, HU, LU, MT, PL, PT, SI, SK); (ii) integración y coordinación parciales (ocho países: BE, CZ, EE, ES, IE, IT, LV, NL); o (iii) coordinación e integración efectivas (cinco países: DK, FI, LT, RO, SE).

En algunos casos, los expertos nacionales del programa ESPAN cuyos países pertenecen al primer grupo destacan que esta integración/coordinación entre las políticas de lucha contra la pobreza y el sinhogarismo está prevista, de hecho, en los documentos políticos de sus países. En algunos de los países incluidos en el primer grupo, hay indicios de que se están desarrollando políticas tanto a nivel nacional como regional que pueden allanar el camino para una mejor integración/coordinación entre las dos áreas políticas en un futuro próximo.

En el otro extremo del espectro, en el tercer grupo de países, hay pruebas de una coordinación e integración efectivas entre las políticas contra la pobreza y las políticas contra la falta de vivienda. En este pequeño grupo de países, las descripciones y evaluaciones realizadas por expertos nacionales revelan diferencias en la forma en que se lleva a cabo esta coordinación e integración (por ejemplo, dentro de los mecanismos de financiación, a través de mecanismos de diseño de políticas, reflejadas en los resultados de las políticas).

B9. Las sinergias «inevitables» entre las políticas contra la pobreza y las políticas contra la falta de vivienda

Independientemente del grado de integración y coordinación entre los enfoques políticos contra la pobreza y la falta de vivienda, la mayoría de los informes nacionales del ESPAN identifican elementos que mejoran las sinergias entre las dos áreas políticas en sus respectivos países, a nivel nacional y/o subnacional.

La existencia de un sistema de apoyo integral y/o eficaz para las personas en situación de vulnerabilidad, incluidas las personas sin hogar, la buena integración de las políticas contra la pobreza y el sinhogarismo en todos los ámbitos, y la cooperación a varios niveles y/o entre múltiples partes interesadas son los tres elementos políticos que los expertos nacionales señalan con mayor frecuencia como impulsores importantes de las sinergias entre las políticas contra la pobreza y el sinhogarismo en toda la UE.

Las sinergias entre estas dos áreas políticas también surgen de una visión general compartida de las causas fundamentales de la falta de vivienda y de la necesidad de adoptar políticas que no solo aborden la falta de vivienda, sino que también tengan como objetivo reforzar la prevención, lo que inevitablemente requiere políticas de lucha contra la pobreza y de inclusión social.

Por último, varios informes nacionales ilustran los efectos sinérgicos de los principios y resultados de «Housing First» (la vivienda primero) a la hora de lograr interconexiones positivas entre las políticas de lucha contra la falta de vivienda y la pobreza.

B10. Diseño, aplicación y evaluación de políticas: sinergias no logradas entre las políticas de lucha contra la falta de vivienda y la pobreza.

A pesar de las múltiples sinergias entre las políticas de lucha contra la pobreza y el sinhogarismo identificadas en los informes nacionales del PEA de casi todos los Estados miembros, en dichos informes también se analizan ampliamente los elementos que obstaculizan dichas sinergias.

Los expertos nacionales mencionan con frecuencia dos elementos principales que tienen un impacto negativo en estas sinergias: i) la débil integración/coordinación de las políticas en ambos ámbitos y/o los obstáculos relacionados con la gobernanza, y ii) la prestación inadecuada y/o insuficiente de servicios. La débil integración/coordinación suele deberse a la ausencia o la insuficiente eficacia de los mecanismos de gobernanza entre los diferentes niveles territoriales y/o entre los diferentes ámbitos políticos.

Los expertos nacionales mencionan con frecuencia otros dos tipos de obstáculos que afectan a las sinergias entre las políticas contra la pobreza y las políticas contra la falta de vivienda: i) la falta de viviendas asequibles o los contratiempos en su provisión; y ii) la insuficiencia de datos e información para poder aplicar políticas basadas en pruebas, así como las dificultades para establecer y/o poner en práctica mecanismos eficaces de seguimiento y/o evaluación.

En algunos países, las sinergias entre las políticas contra la pobreza y las políticas contra la falta de vivienda también pueden verse obstaculizadas por: i) la ausencia o la insuficiencia de marcos estratégicos o jurídicos; ii) la falta de alineación (o incluso la divergencia) entre los enfoques y/o los objetivos de las políticas; iii) las deficiencias en la aplicación de las medidas y acciones que aplican las políticas vigentes; y iv) las limitaciones financieras relacionadas con la insuficiencia o la inadecuación de los fondos disponibles.

B11. Reformas aplicadas desde 2021: refuerzo de los enfoques estratégicos de las políticas contra la pobreza y la falta de vivienda.

Muchos informes nacionales del ESPAN destacan el establecimiento o la renovación de marcos estratégicos contra la pobreza y/o la falta de vivienda en sus países desde 2021. Estos avances se han producido principalmente a nivel nacional, pero también hay ejemplos de importantes avances en materia de políticas regionales. Las descripciones proporcionadas por los expertos nacionales de varios Estados miembros muestran una relación directa y explícita entre estos marcos políticos estratégicos nuevos o renovados y los compromisos derivados de la Declaración de Lisboa, pero en otros países la alineación entre las reformas y los objetivos de la Declaración de Lisboa es más bien implícita.

Hay pruebas de que se han llevado a cabo reformas relacionadas con la vivienda en muchos Estados miembros. Estas se han logrado mediante diversas intervenciones políticas: i) mejorando el acceso a viviendas asequibles y/o sociales; ii) reforzando los programas centrados en la vivienda y/o los programas «Housing First» (la vivienda primero); iii) mejorando la transición de soluciones de vivienda temporal a permanente, y iv) reforzando el apoyo a las viviendas de alquiler. Sin embargo, en algunos Estados miembros, los expertos nacionales destacan los efectos negativos derivados de las recientes reformas relacionadas con la vivienda.

Los expertos nacionales del programa ESPAN de varios Estados miembros informan de importantes reformas en los respectivos sistemas de prestaciones, en lo que respecta a los subsidios de vivienda y/o las prestaciones de renta mínima/asistencia social, que podrían contribuir a los objetivos de la Declaración de Lisboa.

Otras reformas políticas recientes identificadas en varios países se refieren a: (i) la reorganización de la prestación y/o el acceso a los servicios de apoyo; (ii) el establecimiento o la revisión de los mecanismos de gobernanza y/o la modificación del funcionamiento de los mecanismos de financiación; (iii) el refuerzo de los mecanismos de prevención relacionados con la falta de vivienda; (iv) la mejora de la definición y la medición de la falta de vivienda; y (v) la adopción de políticas o medidas contra la discriminación.

B12. Diversas reformas en curso o previstas en los Estados miembros pueden contribuir a la consecución de los objetivos de la Declaración de Lisboa.

Las descripciones proporcionadas por los informes nacionales del PEA sobre las reformas en curso o previstas que pueden ser relevantes para la consecución de los objetivos de la Declaración de Lisboa muestran un solapamiento significativo en los ámbitos políticos cubiertos por las reformas recientes y previstas en muchos Estados miembros.

Existen pruebas de reformas en curso o previstas en relación con lo siguiente: i) el establecimiento o la aplicación de marcos políticos estratégicos relacionados con la falta de vivienda y/o la pobreza; ii) la mejora de las reformas políticas destinadas a abordar las limitaciones relacionadas con la vivienda (por ejemplo, mejorar el acceso a viviendas asequibles y/o sociales, reforzar los programas basados en la vivienda y/o los programas «Housing First», mejorar la transición de soluciones de vivienda temporal a permanente); iii) la reforma del sistema de prestaciones (por ejemplo, simplificando los procedimientos y mejorando el acceso mediante sistemas de asignación automática, pero también con evoluciones negativas en la modelización de los sistemas actuales); iv) la mejora de la gobernanza y/o los mecanismos de financiación; v) el refuerzo de la prevención de la falta de vivienda; v) la reforma de la prestación de servicios (incluida la mejora del acceso a las ayudas); y vi) la mejora de la definición y la medición de la falta de vivienda.

B13. Reforzar el potencial de las futuras políticas contra la falta de vivienda y la pobreza.

Este informe propone 17 recomendaciones. Once de ellas están dirigidas a los Estados miembros, para que se apliquen a nivel nacional y/o subnacional, y seis deben tratarse a nivel de la UE. Estas recomendaciones se basan en las principales conclusiones del análisis comparativo de los informes nacionales elaborados por los 27 equipos nacionales del ESPAN, así como en las prioridades de mejora identificadas en dichos informes.

Las recomendaciones a los Estados miembros abarcan: i) acordar una definición oficial de «sinhogarismo» y aplicarla en la elaboración de políticas; ii) integrar mejor los enfoques estratégicos para luchar contra el sinhogarismo y la pobreza; iii) prevenir y reducir los riesgos de sinhogarismo; iv) promover la prevención y la intervención temprana específica, y abordar los desahucios; v) luchar contra las medidas hostiles y la discriminación;

(vi) mejorar el acceso a los servicios de salud para las personas sin hogar; (vii) promover el apoyo integrado a la salud mental de las personas sin hogar; (viii) reforzar el papel de los servicios sociales para las personas sin hogar y el acceso a ellos; (ix) mejorar los mecanismos de gobernanza y la coordinación general de las políticas contra la falta de vivienda y la pobreza; (x) mejorar la adecuación de los mecanismos de financiación; y (xi) mejorar la calidad y la comparabilidad de los datos sobre la falta de vivienda.

Las recomendaciones que se tratarán a nivel de la UE abarcan: (i) la integración de las perspectivas de la falta de vivienda y la lucha contra la pobreza en el proceso de elaboración de políticas de la UE; (ii) el refuerzo del papel estratégico del Semestre Europeo; (iii) el refuerzo del papel y la importancia de la Plataforma; (iv) la promoción del derecho a una vivienda adecuada y asequible; (v) impulsar las sinergias entre la vivienda y otros sistemas de apoyo; y (vi) proporcionar orientación metodológica a los Estados miembros sobre la mejora de los datos (información y análisis) relativos a la falta de vivienda.

1 Definición de la falta de hogar en la UE: retos y avances

Desde un punto de vista conceptual, la falta de hogar, una manifestación extrema de la pobreza y la exclusión social, se refiere a una variedad de situaciones de vida, desde dormir en la calle hasta situaciones menos visibles (como las personas que se alojan temporalmente con familiares o amigos), tal y como se desprende de la tipología ETHOS Light utilizada como marco de referencia para el presente estudio.

Basándose en una conceptualización amplia del sinhogarismo que tiene en cuenta las formas más ocultas de esta condición, ETHOS Light se ha considerado un marco orientativo fundamental para comprender y conceptualizar el sinhogarismo (Baptista y Marlier, 2019; OCDE, 2025).

Aunque reconoce la falta de una definición internacionalmente acordada de la falta de hogar y la gran variación entre las definiciones estadísticas utilizadas en los distintos países, el Manual de la OCDE para combatir la falta de hogar (OCDE, 2024) destaca el uso frecuente del marco ETHOS Light en toda la UE. Aunque el concepto relativamente amplio de sinhogarismo que ofrece la tipología ETHOS Light no siempre se refleja en las definiciones nacionales de sinhogarismo de los Estados miembros, la adopción de este «lenguaje común» ha resultado especialmente útil para abordar los retos de comparabilidad (Baptista y Marlier 2019; Hermans 2024; OCDE 2025; Hermans et al. 2025).

Se pidió a los expertos nacionales del programa ESPAN de los 27 Estados miembros que proporcionaran las definiciones jurídicas o estadísticas oficiales existentes (si las hubiera) utilizadas en sus países. También se les pidió que indicaran cuáles de las categorías de la tipología ETHOS Light se incluyen en la definición de sinhogarismo utilizada en sus países y cuáles no. Las tablas 1.1 y 1.2 presentan una visión general de la situación nacional en cada país.

Tabla 1.1: Definiciones (oficiales) de la falta de hogar utilizadas en los Estados miembros

Definiciones de «sinhogarismo»	
Austria	<p>No existe una definición nacional general.</p> <p>Las definiciones jurídicas y/o administrativas utilizadas por los estados federados suelen incluir las categorías 1, 2 y 3 de ETHOS Light.</p> <p>Desde 2024, existe una definición más amplia de «sin vivienda» (<i>wohnungslos</i>): «Se entiende por persona sin hogar (<i>wohnungslos</i>) aquella que duerme a la intemperie (<i>obdachlos</i>) o que se encuentra en un refugio de emergencia, en un centro para personas sin hogar, en un refugio para mujeres, en condiciones de vivienda inseguras o precarias, como vivir en locales que son inadecuados —debido a las condiciones que ponen en peligro la salud que allí prevalecen— o que está directamente amenazada de desalojo y cuyo alquiler no puede garantizarse a largo plazo mediante medidas para evitar el desalojo».</p>
Bélgica	<p>En la legislación federal y en el acuerdo de cooperación entre las autoridades federales y regionales, la falta de hogar se define de la siguiente manera: «Una persona que no tiene su propia vivienda, no puede obtenerla por sus propios medios y, por lo tanto, no tiene un lugar de residencia permanente, o se aloja temporalmente en un refugio (o con un particular) mientras espera que haya una vivienda disponible». En el acuerdo de cooperación se hace referencia explícita a la tipología ETHOS.</p>
Bulgaria	<p>Coexisten dos definiciones legales (y similares) de la falta de hogar: en la Ley de Empresas de Economía Social y Solidaria y en la Ley de Servicios Sociales. Ambas se refieren a una persona sin hogar como un individuo que no posee (ni alquila) una vivienda con sus propios recursos, y una persona que ha perdido su refugio debido a circunstancias imprevistas.</p> <p>Las definiciones nacionales de Bulgaria sobre la falta de hogar solo reconocen un número limitado de categorías ETHOS Light, es decir, (1) personas que viven en la calle, (2) personas en alojamientos de emergencia, (3) solo personas que se alojan en refugios para personas sin hogar (3.3) y en alojamientos temporales (3.4), y (5) solo personas que viven en estructuras temporales (5.11).</p>
Croacia	<p>La Ley de Asistencia Social de 2022 define a una persona sin hogar como aquella que no tiene un lugar donde vivir ni los medios para cubrir los gastos de vivienda y que se aloja o utiliza el servicio de vivienda organizada en un refugio o alojamiento nocturno, o reside en lugares públicos u otros lugares no destinados a la vivienda.</p> <p>La definición abarca las categorías 1 y 2 de ETHOS Light, es decir, las personas que viven en la calle y las personas que se alojan en alojamientos de emergencia.</p>

Definiciones de sinhogarismo	
Chipre	<p>No existe una definición oficial de «persona sin hogar».</p> <p>En términos operativos, las autoridades competentes (es decir, los servicios de bienestar social) aceptan las definiciones de ETHOS sobre la falta de hogar a efectos de identificar y prestar asistencia a las personas sin hogar.</p>
Chequia	<p>No existe una definición legal de «sin hogar».</p> <p>No obstante, desde 2013, los documentos oficiales que abordan el problema de las personas sin hogar utilizan una definición de «sin hogar» que se ajusta a la tipología ETHOS para identificar a las personas sin hogar o en riesgo de perder su vivienda. La definición abarca las seis categorías de ETHOS Light y especifica las situaciones relevantes para el contexto checo.</p>
Dinamarca	<p>No existe una definición oficial de «sinhogarismo».</p> <p>Sin embargo, según el artículo 110 de la Ley de Servicios Sociales, los municipios tienen la obligación de ofrecer alojamiento temporal a «las personas con problemas sociales especiales que no tienen o no pueden permanecer en su propio hogar y que tienen una necesidad urgente de vivienda y de recibir apoyo, cuidados y ayuda posteriores».</p> <p>Una definición de trabajo danesa (basada en ETHOS Light) incluye a las personas que viven en la calle, las personas en alojamientos de emergencia, las personas que viven en alojamientos para personas sin hogar, las personas que viven en instituciones y las personas sin hogar que viven temporalmente en viviendas convencionales con familiares y amigos debido a la falta de vivienda.</p>
Estonia	<p>En sus informes y recopilación de estadísticas, el Ministerio de Asuntos Sociales define a una persona sin hogar como aquella que no tiene ninguna relación jurídica (propiedad, contrato permanente, arrendamiento) con ningún edificio o habitación que pueda considerarse un espacio habitable y que no dispone de los ingresos ni las habilidades sociales necesarios para cambiar su situación.</p> <p>En el marco del censo de población, Statistics Estonia define a una persona sin hogar como alguien que no tiene un lugar donde vivir y pasa la noche en diversos lugares, como sótanos, edificios abandonados o refugios para personas sin hogar.</p>
Finlandia	<p>La definición de persona sin hogar se ajusta a la clasificación ETHOS, aunque solo se mantienen cuatro de las seis categorías de ETHOS Light, es decir, se clasifica como persona sin hogar a quien no tiene una vivienda propia o alquilada y, por lo tanto, vive en uno de los siguientes lugares: 1) al aire libre, en escaleras o en refugios nocturnos; 2) en dormitorios o establecimientos de alojamiento; 3) en viviendas de tipo social, centros de rehabilitación, hospitales u otras instituciones; y 4) temporalmente con amigos y familiares.</p>
Francia	<p>No existe una definición legal de «personas sin hogar», pero se han utilizado varios enfoques para describir a las personas caracterizadas como «sin hogar». Se ha utilizado una definición estadística, según la cual: «se considera que una persona es sin hogar si pasó la noche anterior a la encuesta en un lugar no destinado a la habitación humana (por ejemplo, una calle, un parque, un aparcamiento, una escalera) o en un servicio de alojamiento (hotel o alojamiento pagado por una asociación, habitación o dormitorio en un alojamiento colectivo, locales abiertos excepcionalmente durante períodos de frío extremo)».</p>
Alemania	<p>En 2020, el Gobierno federal introdujo un sistema nacional de notificación de personas sin hogar. Este sistema se basa en una definición jurídica clara y viable de la falta de hogar. Según el artículo 3 de la Ley federal de notificación de personas sin hogar, se considera que existe una situación de falta de vivienda si (i) el uso de una vivienda por parte de una persona o de la mayoría de las personas de un mismo hogar no está garantizado por un contrato de alquiler o arrendamiento o por un derecho <i>real</i>; o (ii) una persona o la mayoría de las personas de un mismo hogar no disponen de una vivienda por otras razones.</p> <p>Aunque todavía no se encuentra ninguna referencia a ETHOS Light en la ley, la presentación de los dos primeros informes sobre personas sin hogar del Gobierno federal se basa en la clasificación ETHOS Light.</p>
Grecia	<p>La definición legal de persona sin hogar incluye a todas las personas que residen legalmente en el país y que carecen de acceso o tienen un acceso precario a una vivienda adecuada, ya sea de propiedad privada, alquilada o cedida gratuitamente (una vivienda adecuada es aquella que cumple diversos requisitos técnicos y cuenta con servicios básicos de agua y electricidad). Incluye indirectamente todas las categorías de ETHOS Light, aunque no todas ellas se mencionan explícitamente.</p>
Hungría	<p>La definición legal y estadística oficial de «personas sin hogar» establece que son «aquellas personas sin un lugar de residencia registrado, excepto aquellas cuyo lugar de residencia registrado se encuentra en un alojamiento para personas sin hogar» y «aquellas personas que pasan la noche en espacios públicos o en habitaciones no destinadas a vivienda».</p>

Definiciones de sinhogarismo	
	Esta definición incluye las categorías 1 (personas que viven en la calle), 2 (personas en alojamientos de emergencia) y 5 (personas que viven en viviendas no convencionales debido a la falta de vivienda) de ETHOS Light, así como la situación de vida 3.3 (personas que viven en albergues para personas sin hogar).
Irlanda	La definición de «sin hogar» se establece en la Ley de Vivienda de 1988. Esta legislación especifica que las personas o los hogares se consideran sin hogar si: a) no disponen de un alojamiento que puedan ocupar o seguir ocupando de forma razonable; o b) viven en una institución, un hospital o un alojamiento de emergencia para personas sin hogar porque no tienen otro alojamiento alternativo. Solo las personas que viven en situaciones contempladas en las categorías 1 (personas que viven en la calle), 2 (personas en alojamientos de emergencia) y 3 (personas que viven en alojamientos para personas sin hogar) de ETHOS Light son consideradas sin hogar por el Estado irlandés.
Italia	No existe una definición legal de «sin hogar». Desde 2021, el Instituto Nacional de Estadística italiano ha adoptado lo que podría denominarse una definición administrativa de la falta de hogar, es decir, las personas sin hogar se definen como personas sin domicilio fijo que están inscritas en el registro civil con una dirección ficticia en el municipio donde residen habitualmente; o con una dirección real vinculada a una ONG o asociación que presta asistencia a personas sin hogar; o bien inscritas en una dirección municipal oficial para personas sin hogar. En lo que respecta a la clasificación ETHOS Light, esta definición excluye a las personas que «viven en instituciones» o «viven temporalmente con otras personas en viviendas convencionales». Las Directrices para abordar la marginación grave de los adultos, que sirven como documento de referencia para la estrategia italiana contra la falta de vivienda, ofrecen una definición diferente de la falta de vivienda que incluye a las personas que viven en situaciones de «sin techo» y «sin hogar». Ambas definiciones excluyen a las personas que viven en viviendas inseguras o inadecuadas.
Letonia	No existe una definición legal u oficial de la falta de hogar que se ajuste a la categorización de ETHOS Light en los documentos de planificación de políticas o en la legislación nacional, regional o local de Letonia. Actualmente, solo se reconoce como personas sin hogar a aquellas que no tienen un domicilio declarado y a las que utilizan refugios como personas sin hogar.
Lituania	No existe una definición estandarizada de «personas sin hogar», un término que apenas se menciona en algunos documentos políticos. Una Orden del Ministro de Seguridad Social y Trabajo de 2024 ofrece una definición de las personas sin hogar: «personas que viven en la calle, en instituciones (refugios para personas sin hogar) y/o en viviendas ocupadas ilegalmente». La Ley sobre la declaración del lugar de residencia de la República de Lituania (2018) establece que una persona sin hogar es aquella que no tiene la propiedad de un local o edificio ni ningún otro derecho de uso de dichos locales o edificios y vive en establecimientos de alojamiento temporal o lugares públicos.
Luxemburgo	No existe una definición legal de «sin hogar». La definición estadística utilizada se basa en la tipología ETHOS Light e incluye las categorías 1, 2 y, parcialmente, 3.
Malta	No existe una definición única y oficialmente reconocida de la falta de hogar. Las diferentes entidades utilizan definiciones operativas diferentes, que no siempre coinciden. En los últimos años, la Fundación para los Servicios de Bienestar Social adaptó las categorías de ETHOS Light a una definición de cuatro partes, que comprende la falta de techo, la falta de vivienda, el «couch surfing» y el riesgo de sinhogarismo o vivienda inadecuada.
Países Bajos	La Oficina Central de Estadística considera personas sin hogar a todas aquellas personas de entre 18 y 65 años que «duermen al aire libre, en espacios públicos cubiertos, como porches, aparcamientos de bicicletas, estaciones, centros comerciales o coches, o que duermen en interiores en alojamientos transitorios de asistencia social y refugios de emergencia de un día, o de forma no estructural con amigos, conocidos o familiares, sin domicilio fijo». Por lo tanto, la definición estadística de personas sin hogar incluye las categorías 1-3 y 6 de ETHOS Light, pero no las categorías 4 y 5.
Polonia	La definición oficial de «personas sin hogar» en Polonia se centra en aquellas personas que no viven en una vivienda formal o que no pueden residir en su domicilio permanente registrado. La definición abarca la mayoría de las categorías de ETHOS Light, aunque excluye a las personas sin hogar en situación transitoria y oculta.
Portugal	La definición de sinhogarismo, tal y como se establece en la estrategia nacional contra el sinhogarismo (ENIPSSA 2025-2030), define a una persona sin hogar como cualquier individuo que, independientemente de su nacionalidad, situación jurídica, origen racial o étnico, religión, edad, sexo, orientación sexual, situación socioeconómica estatus socioeconómico, salud mental y física y situación de discapacidad, se encuentra: (i) sin techo y

Definiciones de sinhogarismo	
	vive en un espacio público o en un refugio inseguro o alojado en un refugio de emergencia, o (ii) no tiene vivienda y vive en un alojamiento temporal para personas sin hogar». Por lo tanto, incluye las categorías 1 y 2 de ETHOS Light y también las subcategorías 3.3, 3.4 y 3.5.
Rumanía	<p>En 2011, la definición legal de «personas sin hogar» cambió para incluir más categorías que la de personas que viven en la calle (aunque solo cubriría parcialmente las categorías ETHOS Light), pero hasta 2021 la recopilación de datos y las medidas relacionadas con las personas sin hogar se limitaban a las personas que vivían en la calle.</p> <p>La ley de asistencia social (L292/2011) incluye explícitamente a las personas que viven en la calle (categoría 1 de ETHOS Light), las personas que se encuentran en instituciones/prisiones, en los dos meses anteriores a su puesta en libertad y sin una opción de vivienda disponible (subcategoría 4.8) y las personas que viven temporalmente en viviendas convencionales con amigos y conocidos (categoría 6). Las personas que viven en viviendas no convencionales por falta de vivienda (categoría 5) no están incluidas explícitamente; sí lo están aquellas que no pueden pagar el alquiler o que corren el riesgo de ser desahuciadas.</p>
Eslovenia	<p>No existe una definición oficial de «persona sin hogar».</p> <p>El borrador de la Estrategia para prevenir y acabar con la falta de vivienda en Eslovenia 2025-2035 define a las personas sin hogar como: (a) personas sin techo; (b) personas sin hogar (personas con acceso a diversos refugios y alojamientos temporales, pero sin hogar propio, es decir, personas que se alojan en refugios para personas sin hogar, hogares maternos y casas de acogida (refugios y alojamientos para madres y sus hijos), alojamientos asistidos o prisiones y otras instituciones, cuyo problema de vivienda no se resuelve antes de abandonar la institución); (c) personas en viviendas inseguras; y (d) personas en viviendas inadecuadas (personas que viven en viviendas que no son aptas para ser habitadas según las normas nacionales).</p> <p>Esta definición abarca todas las categorías ETHOS Light.</p>
Eslovaquia	<p>La Estrategia Nacional para prevenir y acabar con la falta de vivienda 2023-2030 introdujo una definición de falta de vivienda utilizando la tipología ETHOS como marco conceptual subyacente. Se entiende por falta de vivienda a las personas que se encuentran en diversas condiciones de privación de vivienda, incluidas las personas sin techo, las personas sin vivienda, las personas en viviendas inseguras y las personas en viviendas inadecuadas. Esto se corresponde con las categorías 1 a 6 de ETHOS Light.</p> <p>Sin embargo, no existe una definición oficial de sinhogarismo en la legislación eslovaca.</p>
España	<p>La estrategia nacional española contra la falta de vivienda (ENI-PSH 2023-2030) incluye una definición de falta de vivienda basada en las categorías 1-4 de ETHOS Light.</p> <p>El Instituto Nacional de Estadística define a una persona sin hogar como aquella que, durante el período de referencia, no tiene acceso a una vivienda que cumpla con los criterios comúnmente aceptados de habitabilidad humana, independientemente de si la vivienda es de propiedad legal, alquilada, alquilada/ocupada gratuitamente con el permiso del propietario, o bajo contrato u otro acuerdo de carácter no temporal.</p>
Suecia	<p>La definición nacional oficial abarca básicamente cuatro tipos de situaciones: (1) personas sin hogar en situación de emergencia; (2) personas alojadas en una institución o en viviendas de transición con apoyo social; (3) personas que viven en viviendas de larga duración organizadas por el municipio; y (4) personas que viven en alojamientos de corta duración que han conseguido por sus propios medios.</p> <p>Esta definición se corresponde aproximadamente con las seis categorías de personas sin hogar y con las 12 situaciones de vida en las que se basa la definición de ETHOS Light.</p>

Fuente: Elaboración propia de los autores basada en los informes nacionales de ESPAN.

En la mayoría de los Estados miembros se utiliza algún tipo de definición «oficial», ya sea reconocida explícitamente en la legislación nacional (por ejemplo, AT, BE, BG, EL, HR, IE, RO), definida y utilizada habitualmente con fines estadísticos (por ejemplo, EE, FR, IT, LU, NL) o claramente esbozada en documentos políticos pertinentes, como las estrategias nacionales (por ejemplo, DE, ES, PT, SI, SK). Los expertos nacionales de Chipre, Dinamarca, Letonia y Malta destacan el carácter «operativo» de las definiciones de sinhogarismo utilizadas en sus países que, aunque no son «oficiales», constituyen importantes referencias conceptuales a efectos políticos y/o estadísticos.

A pesar de la diversidad de situaciones descritas por los equipos nacionales de ESPAN, el panorama actual muestra avances en comparación con el Informe de síntesis de ESPAN de 2019 sobre las estrategias nacionales para combatir la falta de vivienda (Baptista y Marlier, 2019). En Alemania, Eslovaquia y Eslovenia, por ejemplo, se han introducido por primera vez definiciones nacionales, junto con la adopción de las primeras estrategias nacionales contra la falta de vivienda. En Austria, en 2024 se introdujo una definición más amplia, que ahora abarca una gama más amplia de situaciones de vida.

Sin embargo, al menos en un Estado miembro (Italia), los expertos nacionales destacan los retos que plantea la introducción de una definición «administrativa» de la falta de hogar que no se ajusta a la definición política utilizada en la estrategia nacional contra la falta de hogar. Según ellos, la nueva definición introducida por el instituto nacional de estadística corre el riesgo de subestimar el número de personas sin hogar en Italia, ya que excluye a las personas que «viven en instituciones» y a las que «viven temporalmente con otras personas en viviendas convencionales»⁹.

En general, la tipología ETHOS Light parece ser un marco cada vez más familiar en toda la UE, que puede utilizarse, ya sea de forma explícita o implícita, como referencia para las definiciones nacionales de la falta de hogar. La adopción de la tipología ETHOS Light como marco de referencia común para definir la falta de hogar es mencionada explícitamente por expertos nacionales de varios Estados miembros (por ejemplo, BE, DE, ES, FI, LU, MT, PT, RO, SE, SI, SK). En otros Estados miembros (por ejemplo, AT, BG, EL, IE, PL), no hay pruebas de esta relación explícita entre las definiciones actuales de la falta de hogar y la tipología ETHOS Light, pero existe una correspondencia entre las diferentes categorías incluidas en ETHOS Light y las situaciones de vida definidas como falta de hogar en el país (o región).

Este posible conflicto entre la forma en que los Estados miembros conceptualizan la falta de hogar y la conceptualización integral de la falta de hogar propuesta por definiciones basadas en la investigación, como ETHOS Light, no es nada nuevo (Hermans 2024).

Es importante recordar que, en la Conferencia Europea de Consenso sobre las Personas sin Hogar de 2010¹⁰, una amplia gama de partes interesadas y la Comisión Europea acordaron que ETHOS debía utilizarse como marco común para comprender y definir la falta de hogar. Sin embargo, la tipología ETHOS aún no ha sido plenamente respaldada. A pesar del importante logro de la Conferencia Europea de Consenso, hay pruebas (Baptista y Marlier, 2019) de que persisten diferencias significativas entre la forma en que ETHOS conceptualiza y define la falta de hogar y la forma en que las normativas nacionales definen este fenómeno social. Weishaupt y Hinrichs (2024) señalan que una de las posibles razones de estas divergencias es el amplio alcance de la tipología, que hace políticamente difícil aceptar una definición de la falta de hogar que incluya no solo a las personas sin techo o sin vivienda, sino también a aquellas que viven en «viviendas inseguras» o «inadecuadas».

⁹ Los expertos italianos destacan que, aunque tanto la estrategia contra la falta de vivienda como la estrategia contra la pobreza hacen referencia a la tipología ETHOS, el instituto nacional de estadística, que recopila los datos sobre esta cuestión, no la utiliza y emplea una definición diferente.

¹⁰ Esta conferencia fue un acto oficial de la Presidencia belga del Consejo de la Unión Europea, coorganizado con la Comisión Europea y la FEANTSA. Se celebró los días 9 y 10 de diciembre de 2010 en Bruselas.

Los expertos del ESPAN de varios Estados miembros (por ejemplo, AT, HR, PL, PT) señalan que las divergencias entre las definiciones actuales de la falta de hogar y el marco conceptual ETHOS Light pueden dar lugar, en la práctica, a importantes lagunas en las políticas, sobre todo como consecuencia de la adopción de definiciones de la falta de hogar que se centran en las formas más visibles de esta situación. Por ejemplo:

- En Austria, el experto señala que, a pesar de una definición bastante amplia de la falta de hogar, puede seguir habiendo lagunas políticas, ya que los estados federados tienden a no cubrir explícitamente a «las personas sin hogar que viven temporalmente en viviendas convencionales con familiares y amigos (debido a la falta de vivienda)».
- En Croacia, la definición jurídica de «sinhogarismo» solo incluye a las personas denominadas «sin hogar absoluto». Según los expertos nacionales, esto reduce la lucha contra el sinhogarismo a un enfoque reactivo, lo que da lugar a una falta de medidas destinadas a prevenir el sinhogarismo.
- En Polonia, los expertos sostienen que el enfoque del país para definir la falta de hogar parece centrarse más en abordar la falta de hogar visible e institucional que en proporcionar soluciones de vivienda preventivas o transitorias. Por lo tanto, las personas en situaciones transitorias pueden enfrentarse a obstáculos para acceder a los servicios y al apoyo si no se les reconoce oficialmente como personas sin hogar.
- Del mismo modo, en Portugal, la definición de sinhogarismo no incluye las categorías 3.6, 4, 5 y 6 de ETHOS Light y, por lo tanto, según sostiene el experto nacional, los enfoques políticos para prevenir y combatir el sinhogarismo están menos orientados a estas categorías.

El documento «Gobernanza, programa de trabajo y perspectivas de futuro de la Plataforma Europea de Lucha contra la Falta de Hogar 2022-2024» (Comisión Europea, 2022) reconoce la importancia de «aprovechar ETHOS y los diversos sistemas de seguimiento que ya existen a nivel nacional y local, con el fin de comprender y evaluar mejor el alcance de la falta de hogar en toda la UE». De hecho, una de las tres líneas de trabajo de la Plataforma tiene por objeto promover una mejor comprensión del problema de las personas sin hogar, medirlo y supervisar los progresos con vistas a reforzar el trabajo analítico y la recopilación de datos, a fin de promover políticas e iniciativas basadas en datos empíricos para abordar la falta de vivienda (Comisión Europea, 2022). Un ejemplo de estos esfuerzos es el mencionado proyecto piloto [European Homelessness Count](#), cuyo objetivo es desarrollar una metodología común para el recuento de personas sin hogar a nivel municipal en la UE, basada en la tipología ETHOS Light.

Por lo tanto, sigue siendo esencial comprender los avances logrados y los retos pendientes en relación con la conceptualización de la falta de hogar en toda la UE.

Los avances en la consecución de un marco conceptual armonizado sobre la falta de hogar podrían mejorar la comparabilidad a la hora de medir y supervisar la falta de hogar en toda la UE. En el cuadro 1.2 se enumeran las categorías de ETHOS Light que se incluyen en las definiciones de falta de hogar utilizadas en los países de la UE y las que no se incluyen¹¹.

¹¹ Las tablas detalladas proporcionadas por los expertos nacionales de ESPAN están disponibles en los informes nacionales individuales.

Cuadro 1.2: Categorías operativas de ETHOS Light y situaciones de vida definidas como sin hogar en los Estados miembros

	Categorías operativas											
	Personas que viven en la calle (1)	Personas que viven en alojamientos de emergencia (2)	Personas que viven en alojamientos para personas sin hogar (3)			Personas que viven en instituciones (4)			Personas que viven en viviendas no convencionales por falta de vivienda (5)			Personas sin hogar que viven temporalmente en viviendas convencionales con familiares y amigos (por falta de vivienda) (6)
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
AT	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✗	✗	✗	✗	✗	✗
BE	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
BG	✓	✓	✓	✓	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✓	✗
CY	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
CZ	✓	✓	✓	✓	✗	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
DE	✓	✓	✓	✓	✓	✗	✗	✗	✓	✓	✓	✓
DK	✓	✓	✓	✓	✓	✗	✓	✓	✗	✗	✗	✓
EE	✓	✓	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗
EL	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓ ¹
ES	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓ ¹	✓ ¹	✓ ¹	✓ ¹
FI	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✗ ²	✗	✓	✓	✓	✓
FR	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✗	✗	✗	✗	✓	✗
RRH H	✓	✓	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗
HU	✓	✓	✓	✗	✗	✗	✗	✗	✓	✓	✓	✗
IE	✓	✓	✓	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗
IT	✓	✓	✓	✓	✗	✗	✗	✗	✓	✓	✗	✗
LT	✓	✓	✗	✓	✗	✓	✗	✗	✗	✗	✗	✗
LU	✓	✓	✓	✓	✓ ³	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗
LV	✓	✓	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗
MT	✓	✓	✓	✓	✓	✗	✓	✓	✓	✓	✓	✓
NL	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✗	✗	✗	✗	✗	✓
PL	✓	✓	✓	✗	✗	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✗
PT	✓	✓	✓	✓	✓	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗
RO	✓	✗	✗	✗	✗	✗	✓	✓	✗	✗	✗	✓
SE	✓	✓	✓	✓	✗	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
SI	✓	✓	✗	✓	✓	✓	✗	✓	✓	✓	✓	✓
SK	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓

✓ incluido; ✗ no incluido.

Nota de lectura: Para obtener una descripción de las 12 situaciones de vida, consulte la tipología ETHOS Light en el anexo B. Y para obtener información completa sobre la inclusión/exclusión de categorías específicas de ETHOS Light y/o (ligeras) divergencias con respecto a las definiciones de ETHOS Light, consulte los informes nacionales de ESPAN.

Nota: ¹Aunque no se menciona explícitamente en la definición oficial actual del país. ²Estadísticamente, solo se clasifican como personas sin hogar aquellas que están hospitalizadas, no tienen hogar y buscan activamente alojamiento. ³Los datos recopilados para esta subcategoría abarcan una amplia gama de situaciones de vivienda y no permiten cuantificar el número de personas sin hogar que se encuentran en alojamientos de transición con apoyo.

Fuente: Elaboración propia de los autores basada en los informes nacionales de ESPAN.

Las personas que duermen en la calle (ETHOS Light 1), las que se alojan en alojamientos de emergencia (ETHOS Light 2), las que viven en albergues para personas sin hogar (ETHOS Light 3.3) y las que viven en alojamientos temporales (ETHOS Light 3.4) son las situaciones de vida más comunes definidas como sin hogar en los Estados miembros. De manera similar a los resultados de Baptista y Marlier (2019), las definiciones actuales de sintecho tienden a centrarse únicamente en las categorías 1 a 3 de ETHOS Light, aunque la tipología ETHOS Light en su conjunto parece ser cada vez más aceptada como marco de referencia consensuado para definir y recopilar datos sobre la falta de hogar a nivel europeo.

La lista proporcionada por los expertos nacionales de ESPAN permite extraer otras conclusiones relevantes:

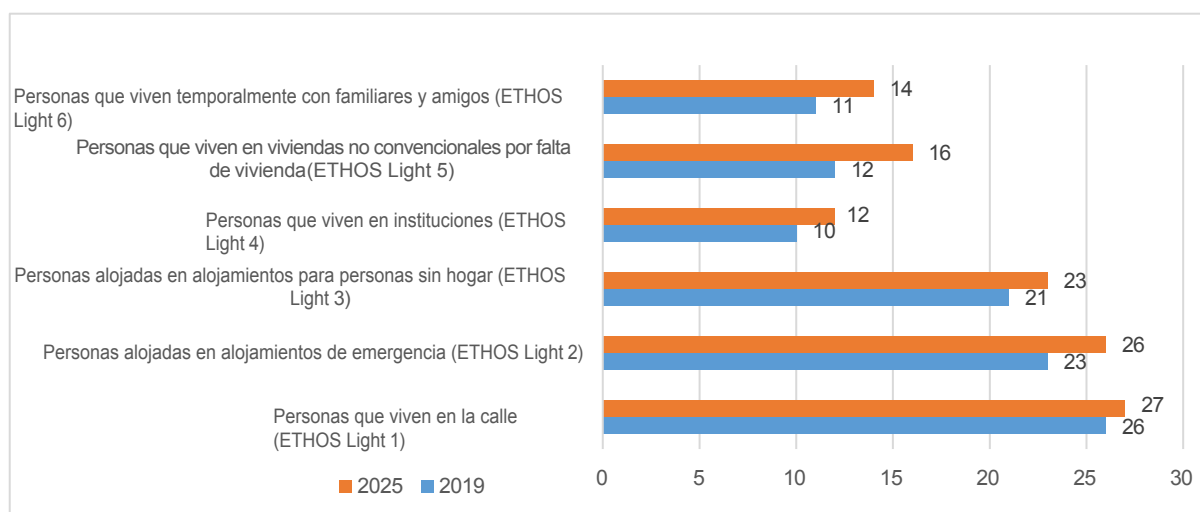
- En todos los Estados miembros, salvo uno, las personas que viven en situaciones clasificadas en las categorías ETHOS Light 1 y 2 se consideran personas sin hogar. La única excepción es Rumanía, donde las «personas que viven en alojamientos de emergencia» (categoría 2) no están reconocidas explícitamente por la ley como personas sin hogar.
- En 23 Estados miembros (excepciones: EE, HR, LV, RO), las personas que viven en situaciones clasificadas en ETHOS Light 1, 2 y 3 (al menos una de sus subcategorías) se consideran sin hogar.
- La situación de las mujeres que se alojan en refugios o centros de acogida para mujeres es una situación de vida (dentro de ETHOS Light 3) que rara vez se reconoce como falta de hogar.
- Las personas que viven en viviendas no convencionales por falta de vivienda (ETHOS Light 5) y las que viven temporalmente con familiares y amigos (ETHOS Light 6) se definen como personas sin hogar en aproximadamente la mitad de los Estados miembros.
- Las personas que viven en instituciones sanitarias y penitenciarias (ETHOS Light 4) y que van a ser liberadas sin tener un hogar al que acudir son las menos propensas a ser definidas como personas sin hogar.
- En lo que respecta a su definición de «sin hogar», ocho Estados miembros (BE, CY, CZ, EL, MT, SE, SI, SK) incluyen las seis categorías de ETHOS Light (aunque no necesariamente todas las subcategorías dentro de cada una de las seis categorías). Y entre ellos, cuatro (BE, CY, EL, SK) incluyen las 12 subcategorías¹².

En general, una de las conclusiones del estudio de la UE realizado por Baptista y Marlier (2019:29) sigue siendo válida: «a medida que se pasa de la categoría 3 de ETHOS Light (personas que viven en alojamientos para personas sin hogar) a otras categorías y situaciones de vida menos específicas (y menos visibles), es decir, las categorías 4, 5 y 6, el número de países que definen a estas personas como sin hogar disminuye progresivamente». De hecho, un análisis comparativo muestra que las definiciones actuales tienden a centrarse en las formas más visibles de sinhogarismo, mientras que la idea de estar alojado y, sin embargo, seguir siendo sinhogar (Pleace y Hermans, 2020) sigue siendo relativamente poco común entre los Estados miembros (cuadro 1.2). Aunque ETHOS Light incluye algunas formas ocultas de sintecho, la forma en que los Estados miembros definen la situación de sintecho sigue ignorando las formas más ocultas de sintecho (Pleace 2016; Mostowska 2021).

No obstante, un análisis comparativo de la información proporcionada por los expertos nacionales del ESPAN en el estudio de la UE de 2019 y en el ejercicio actual también revela algunos cambios importantes en la forma de definir la falta de hogar. La figura 1.1 ofrece una visión general de los principales resultados.

¹² Los expertos de España explican que las categorías 5 y 6 de ETHOS light no se incluyen en la definición utilizada en la «Estrategia Nacional de Lucha contra el Sinhogarismo en España 2023-2030», aunque estas situaciones de vivienda insegura e inadecuada se tienen en cuenta en políticas más amplias relacionadas con la lucha contra la exclusión social y la exclusión en materia de vivienda (pero no dirigidas específicamente a las personas sin hogar). Véase también la nota 1 del cuadro 1.2 anterior.

Figura 1.1: Número de países de la UE en los que las definiciones de sinhogarismo incluyen las categorías ETHOS Light, 2019 y 2025



Nota: En el caso de las categorías 3-5 de ETHOS Light, el número que se muestra corresponde al número total de países en los que al menos una de las situaciones de vida incluidas en esa categoría específica está cubierta por la definición de falta de hogar.

Fuente: Elaboración propia de los autores a partir de los informes nacionales de ESPAN.

El informe de 2025 sobre las categorías de ETHOS Light incluidas como personas sin hogar en los 27 Estados miembros apunta a la existencia de definiciones más completas de la falta de hogar, es decir, un número cada vez mayor de países está incluyendo a las personas que viven en las distintas categorías de ETHOS Light en sus definiciones de falta de hogar. Cabe destacar que los aumentos más notables se registran en el número de países que incluyen en sus definiciones las categorías ETHOS Light que abarcan situaciones de vida menos propensas a ser definidas como sin hogar (es decir, ETHOS Light 4 y 5) (Figura 1.1).

Los avances en este sentido podrían abordar la mencionada infrarrepresentación de las formas más ocultas de sinhogarismo e incluir más situaciones en las que, aunque las personas dispongan de una vivienda, en realidad se encuentran en situación de sinhogarismo. Bélgica, Malta, Eslovaquia y Eslovenia son cuatro ejemplos destacados de Estados miembros en los que las definiciones de sinhogarismo se han ampliado considerablemente y ahora incluyen todas (o casi todas) las categorías de ETHOS Light, incluidas las personas que viven temporalmente en viviendas convencionales (ETHOS Light 6).

En Eslovaquia, por ejemplo, la adopción de la primera estrategia nacional contra la falta de vivienda, en 2023, allanó el camino para la introducción de una definición de falta de vivienda basada en la tipología ETHOS (recuadro 1.1). En 2019, Eslovaquia era el único Estado miembro en el que la falta de referencias oficiales a las personas sin hogar o a la falta de vivienda, tanto en documentos políticos como legislativos, impedía al experto nacional de ESPAN establecer ningún vínculo con las categorías de ETHOS Light como referencia para el análisis comparativo (Baptista y Marlier, 2019).

Recuadro 1.1: El avance de Eslovaquia hacia una definición integral de la falta de hogar

La Estrategia Nacional para prevenir y acabar con la falta de vivienda 2023-2030, adoptada por el Gobierno en abril de 2023, introdujo una definición de la falta de vivienda que utiliza la tipología ETHOS como marco conceptual subyacente. La falta de hogar se entiende como una variedad de condiciones de vivienda precarias que se corresponden con las categorías conceptuales de ETHOS, entre las que se incluyen las personas sin techo, las personas sin vivienda, las personas en viviendas inseguras y las personas en viviendas inadecuadas. Esto se corresponde con las categorías 1-6 de ETHOS Light. La Estrategia establece explícitamente que la prevención y la erradicación de la falta de hogar se dirigen a todas estas categorías de ETHOS.

Fuente: Informe nacional de ESPAN para Eslovaquia

En resumen, aunque sigue habiendo grandes variaciones en toda la UE en cuanto a la definición de la falta de hogar, hay pruebas claras de que la tipología ETHOS Light se está adoptando cada vez más como una tabla útil para aclarar qué tipos de falta de hogar se incluyen en las definiciones actuales y cuáles no. En la siguiente sección se examinarán los datos existentes sobre la falta de hogar basados en las diferentes categorías de ETHOS Light.

2 Alcance y perfil de la falta de hogar

Esta sección se centra en una breve presentación del alcance y el perfil de la falta de vivienda en los países de la UE, basada en la descripción que figura en los informes nacionales del ESPAN. No pretende ofrecer una visión comparativa exhaustiva o completa, por dos razones principales.

En primer lugar, se trata de una tarea bastante difícil, como es ampliamente reconocido. La OCDE, por ejemplo, en su reciente «Marco de seguimiento para medir la falta de vivienda», destaca que «definir, medir y supervisar la falta de vivienda, un fenómeno complejo y dinámico, no es sencillo. La ausencia de una definición estadística armonizada, junto con los retos metodológicos y de recopilación de datos, socava la calidad, la coherencia y la comparabilidad de los datos» (OCDE 2025: 6).

Por eso ahora se están realizando esfuerzos específicos para abordar estos retos. El proyecto «European Homelessness Count» (Recuento europeo de personas sin hogar)⁽¹³⁾ por ejemplo, pretende «abordar la compleja cuestión de las personas sin hogar en Europa mediante el desarrollo de una metodología uniforme para el recuento de personas sin hogar a nivel municipal», con el objetivo de establecer un «marco sólido para la recopilación de datos sobre las personas sin hogar en toda Europa, que respalde la elaboración de políticas y la asignación de recursos basadas en datos empíricos» (Hermans et al. 2025: 4).

La segunda razón, muy importante, es que los principales objetivos de este informe son llenar el vacío existente en la investigación sobre los vínculos entre las políticas destinadas a combatir la falta de vivienda y las políticas más amplias de lucha contra la pobreza, y analizar estos vínculos desde la perspectiva de las políticas de lucha contra la pobreza. Por lo tanto, en este informe de síntesis (al igual que en los informes nacionales), el objetivo de esta breve consideración sobre el alcance y el perfil de la falta de vivienda es sentar las bases para el tema central que se analiza.

El anexo C presenta los últimos datos disponibles sobre las personas sin hogar en los países de la UE, tal y como se recogen en los informes nacionales de la ESPAN. Los datos difieren significativamente entre países en lo que respecta, por ejemplo, a las definiciones, las fuentes y las fechas de referencia. A veces, también hay diferencias, por ejemplo, en las fuentes y las fechas de referencia entre categorías dentro de un mismo país. Por lo tanto, el cuadro solo pretende ofrecer una visión general de los datos recopilados por los expertos nacionales de la ESPAN. Debe evitarse el análisis comparativo entre países, y cualquier interpretación de los datos debe ser cautelosa y realizarse en relación con los informes nacionales, que pueden proporcionar más detalles sobre los datos que no pueden incluirse en este cuadro general. Reflejando las definiciones de sinhogarismo vigentes en los países de la UE (sección 1), la mayoría de los datos disponibles se limitan a las tres primeras categorías operativas y a las situaciones de vida de la tipología ETHOS Light (anexo B). Muy pocos equipos nacionales pudieron proporcionar datos sobre todas las categorías.

El módulo sexenal de EU-SILC sobre la «Transmisión intergeneracional de las desventajas y las dificultades de vivienda» incluye datos complementarios útiles de naturaleza muy diferente, ya que proporciona información de los entrevistados sobre las dificultades de vivienda¹⁴ que pueden haber experimentado a lo largo de su vida, incluidas las razones de esas dificultades y cómo las personas lograron superarlas.

Según estos datos (cuadro D1 del anexo D), recopilados en 2023 en toda la UE, el 4,9 % de las personas de 16 años o más experimentaron dificultades de vivienda a lo largo de su vida. Este porcentaje es más alto (9-11 %) en Chipre, Dinamarca, Finlandia y Suecia, y más bajo (1,5 % o menos) en Bulgaria, Italia, Hungría, Polonia y Eslovaquia.

¹³ https://www.kuleuven.be/lucas/en/eu_homelessness_counts

¹⁴ Las dificultades de vivienda se definen como situaciones en las que una persona no tenía un lugar propio (ya fuera en propiedad o alquilado) y se veía obligada a alojarse con amigos o familiares, utilizar alojamientos de emergencia o temporales, vivir en un lugar no destinado a ser su hogar permanente o dormir en un espacio público. El desplazamiento temporal debido a acontecimientos imprevistos, como desastres naturales o emergencias, no se consideraba una dificultad de vivienda si la persona seguía teniendo una residencia permanente (en propiedad o alquilada) a la que regresar.

A nivel de la UE, una proporción significativamente mayor de la población en riesgo de pobreza o exclusión social (ARPE) ha experimentado dificultades que la población no ARPE (8,5 % y 3,9 %, respectivamente). La diferencia entre la población ARPE y la no ARPE es mayor (alrededor de 10 puntos porcentuales) en Dinamarca, Francia, Luxemburgo y Suecia.

En el conjunto de la UE, una mayor proporción de las personas nacidas fuera de la UE (11,3 %) ha experimentado dificultades que las nacidas en el país del informe (4,1 %) o en otro país de la UE (7,3 %). En todos los países de la UE (excepto Chipre), una mayor proporción de personas nacidas fuera de la UE ha experimentado dificultades de vivienda que entre las personas nacidas en el país. Esta diferencia es mayor (alrededor de 10 puntos porcentuales) en Austria, Francia y España.

Las diferencias de género parecen menos significativas en este sentido, ya que el 4,9 % de los hombres y el 4,8 % de las mujeres declaran tener dificultades de vivienda a escala de la UE. El análisis por países revela que las diferencias de género nunca superan los 2 puntos porcentuales.

El cuadro D2 del anexo D revela que, como solución temporal a las dificultades de vivienda experimentadas, la gran mayoría de las personas en la UE se alojaron con familiares o amigos (76,2 %), mientras que el resto se alojó en alojamientos de emergencia (13 %), se alojó en un lugar no destinado a ser una vivienda permanente (6,6 %) o durmió al aire libre en un espacio público (4,2 %). Existe una diferencia considerable entre hombres y mujeres a este respecto, ya que esta última opción fue elegida con más frecuencia por los hombres (5,6 %) que por las mujeres (2,9 %).

Alojarse con familiares o amigos es la opción más frecuente en todos los países, especialmente en Dinamarca, Grecia y España (alrededor del 90 % de los encuestados). Esta opción es menos frecuente (50-60 %) en Croacia, Chipre y Letonia.

Alojarse en un centro de acogida de emergencia es la opción que presenta mayores variaciones entre los distintos países. La mencionaron alrededor del 1 % de los encuestados en Malta y Rumanía, y entre el 25 % y el 32 % en Bélgica, Croacia, Alemania e Italia.

Permanecer en un lugar que no está destinado a ser una vivienda permanente es algo que mencionan con mayor frecuencia (18-22 %) los encuestados de Bulgaria, Chipre y Hungría, y con menor frecuencia (2-4 %) los encuestados de Italia, Luxemburgo, Polonia y España.

Dormir al aire libre en un espacio público es más habitual (alrededor del 7 %) en Austria, Francia y Portugal, y menos habitual (menos del 1 %) en Bulgaria, Lituania y Eslovaquia.

El análisis de la tabla D3 del anexo D muestra que las razones relacionadas con las relaciones o la familia (30 %) y las razones económicas (25,9 %) son los dos factores desencadenantes más frecuentes de las dificultades de vivienda en la UE, seguidos de la pérdida del empleo y/o la imposibilidad de encontrar trabajo (7,3 %). Sin embargo, en una proporción nada desdeñable de casos (uno de cada cuatro), los desencadenantes son otras razones (no especificadas). Las diferencias de género no son significativas en este caso, salvo en lo que respecta a las razones familiares: a escala de la UE, el 33,1 % de las mujeres alegan esta razón, frente al 26,5 % de los hombres.

Las razones relacionadas con las relaciones o la familia se mencionan con especial frecuencia (entre el 48 % y el 58 %) en Chequia, Polonia y Eslovenia, mientras que las razones económicas se mencionan con especial frecuencia en Grecia y España (entre el 52 % y el 55 %). La pérdida del empleo o la imposibilidad de encontrarlo, dos situaciones que también tienen implicaciones económicas, son las más mencionadas en estos dos países, así como en Italia (por más del 10 % de los encuestados).

En consonancia con estos resultados, el cuadro D4 del anexo D muestra que encontrar un empleo es especialmente importante para superar las dificultades de vivienda en Grecia y España (43-48 %), así como en Estonia, Francia, Italia, Lituania y Polonia (29-35 %).

Las razones relacionadas con las relaciones o la familia son más frecuentes en Austria, Hungría y Eslovaquia (38-42 %), mientras que el traslado a viviendas sociales o privadas subvencionadas es el motivo más mencionado en Chipre (57 %), así como en Irlanda y Rumanía (37 %).

En general, en el conjunto de la UE, las razones más mencionadas por los encuestados para explicar cómo lograron superar sus dificultades de vivienda son encontrar un empleo (26,5 %), mudarse a una vivienda social o privada subvencionada (20,4 %) y razones relacionadas con las relaciones o la familia (14,1 %). Sin embargo, en el 37,9 % de los casos, hay otras razones (no especificadas) detrás de este éxito.

Según el cuadro D5 del anexo D, el 6,3 % de la población de la UE que declaró haber tenido dificultades de vivienda a lo largo de su vida afirmó que seguía teniendo dificultades de vivienda en el momento de la encuesta, con las tasas más altas en Luxemburgo (23 %), España (20 %) y Estonia (14 %).

Ser AROPE en el momento de la encuesta parece ser un factor importante a la hora de experimentar dificultades de vivienda en la actualidad: así lo menciona el 8,5 % de la población AROPE que declaró haber experimentado dificultades de vivienda a lo largo de su vida, frente al 5 % de la población no AROPE que declaró tener tales dificultades. La diferencia entre estos dos grupos es mayor en Luxemburgo (34 puntos porcentuales) y Estonia (18 puntos porcentuales).

3 Hacia enfoques estratégicos integrados para luchar contra la falta de vivienda y la pobreza en la UE

En las últimas dos décadas, un número cada vez mayor de Estados miembros ha desarrollado estrategias, planes y programas nacionales y/o subnacionales integrales para abordar la falta de vivienda. Sin embargo, en muchos otros, las políticas para combatir la falta de vivienda siguen estando en gran medida separadas y descoordinadas. A pesar de la diversidad de estos marcos políticos, cada vez está más claro que la existencia de un enfoque estratégico global tiene un gran potencial para mejorar los resultados de las personas sin hogar y reducir la falta de vivienda de forma eficaz y sostenible (Baptista y Marlier, 2019; Szeintuch, 2024).

El programa de trabajo de la Plataforma para el período 2022-2024 (Comisión Europea, 2022) reconoce el papel crucial del desarrollo y la adopción de estrategias para la erradicación del sinhogarismo, en consonancia con los principios consagrados en la Declaración de Lisboa. Además, afirma que esos enfoques estratégicos serán esenciales en los esfuerzos realizados por las autoridades nacionales, regionales y locales para promover la prevención de la falta de vivienda, el acceso a una vivienda permanente y la prestación de servicios de apoyo a las personas sin hogar.

Las próximas iniciativas estratégicas de la Comisión Europea (la revisión del Plan de Acción para la aplicación del Pilar Europeo de Derechos Sociales, el Plan Europeo de Vivienda Asequible y la primera Estrategia de la UE contra la Pobreza) apuntan a la necesidad de abordar las causas profundas de la pobreza y examinar todos los factores que impulsan la crisis de la vivienda. La prevención y la lucha contra la falta de vivienda, como forma más extrema de pobreza, deben formar parte necesariamente de este enfoque complementario e integrado que incluye elementos relacionados con la vivienda y la pobreza.

La sección 3.1 ofrece un mapa de las estrategias actuales (o políticas, cuando no existe una estrategia) destinadas a prevenir y combatir la falta de vivienda en los Estados miembros, basado en los informes elaborados por los equipos nacionales de ESPAN. Este mapa incluye una breve descripción de las características principales —designación, calendario, cobertura territorial (nacional, subnacional [regional y/o local]) y principales objetivos y prioridades— de la estrategia o el enfoque político seleccionado por los expertos nacionales para un análisis más profundo. El análisis distingue entre dos tipos de situaciones identificadas en los Estados miembros: i) países con un enfoque estratégico (nacional y/o subnacional) para abordar la falta de vivienda, y ii) países sin estrategias nacionales o subnacionales para abordar la falta de vivienda, pero que cuentan con políticas nacionales más amplias relacionadas con la prevención y la lucha contra la falta de vivienda.

La sección 3.2 describe las estrategias actuales de lucha contra la pobreza en los Estados miembros, centrándose en sus principales características: designación, calendario, cobertura territorial (nacional, regional o local) y objetivos y prioridades clave.

La sección 3.3 ofrece una visión general comparativa de las estrategias y políticas actuales contra la pobreza y la falta de vivienda en los Estados miembros, identificando los elementos comunes en los marcos políticos existentes, a saber, la presencia de niveles de gobierno concurrentes, plazos alineados y objetivos y/o prioridades comunes.

3.1 Descripción de las estrategias y políticas destinadas a combatir la falta de vivienda

Se pidió a los expertos del ESPAN que identificaran y describieran brevemente los enfoques estratégicos sobre la falta de vivienda (a nivel nacional, regional o local) que se siguen actualmente en sus países. En ausencia de tales enfoques estratégicos específicos, se les pidió que identificaran lo que consideran el mejor ejemplo de un enfoque político integral y/o elaborado para combatir la falta de vivienda en sus países.

Cuadro 3.1: Enfoques estratégicos para abordar la falta de vivienda en los Estados miembros

	Estrategia nacional específica	Una o más estrategias subnacionales (regionales y/o locales) específicas	No existe una estrategia nacional específica, pero la falta de vivienda se aborda estratégicamente a nivel nacional como parte de un marco político más amplio que no se centra exclusivamente en la falta de vivienda.	No existe una estrategia nacional específica ni subnacional, pero hay políticas nacionales más amplias relacionadas con la prevención y la lucha contra la falta de vivienda.
AT	X	✓	X	X
BE	X	✓	✓	X
BG	X	X	X	✓
CY	X	X	X	✓
CZ	X ¹	X	X	✓
DE	✓	X	X	X
DK	✓	X	X	X
EE	X	X	X	✓
EL	✓ ²	X	X	X
ES	✓	✓	X	X
FI	✓	X	X	X
FR	✓	X	X	X
RR. HH.	X	✓	X	X
HU	X	✓	X	X
IE	X	✓	✓ ³	X
IT	✓	✓	X	X
LT	X	X	X	✓
LU	X	X	X	✓
LV	X	X	X	✓
MT	X	X	X	✓
NL	✓	X	X	X
PL	X	✓	✓	X
PT	✓	X	X	X
RO	✓	X	X	X
SE	✓	X	X	X
SI	✓ ⁴	X	X	X
SK	✓	X	X	X

✓ existente; X no existente.

Nota: ¹ Los expertos nacionales de Chequia sostienen que la estrategia de lucha contra la pobreza de su país incluye objetivos generales, principios y medidas relacionados con la falta de vivienda, pero no una «estrategia» específica para combatir la falta de vivienda (véase el recuadro 3.2). ² Los expertos nacionales de Grecia explican que el «Plan de Acción Nacional para combatir la falta de vivienda 2023-2027» no puede considerarse

una «estrategia» propiamente dicha, pero que actualmente es el principal marco político nacional para abordar la falta de vivienda en el país. ³ Los expertos nacionales de Irlanda informan de que la política nacional sobre la falta de vivienda integrada en la estrategia de vivienda es una estrategia completa. ⁴ En Eslovenia, la estrategia fue objeto de debate público y consulta hasta el 10 de enero de 2025, y se espera que se adopte formalmente en la segunda mitad de 2025.

Fuente: Elaboración propia de los autores a partir de los informes nacionales de ESPAN.

Sobre la base de las evaluaciones de los expertos de la ESPAN, los países de la UE pueden clasificarse en cuatro grupos (no todos mutuamente excluyentes¹⁵) según la naturaleza y el alcance de su enfoque estratégico de la falta de vivienda (cuadro 3.1):

- países con una estrategia nacional específica para las personas sin hogar (DE, DK, EL, ES, FI, FR, IT, NL, PT, RO, SE, SI, SK);
- países con una estrategia nacional específica para las personas sin hogar y una o varias estrategias regionales específicas (ES, IT);
- países sin una estrategia nacional específica contra la falta de vivienda, pero con una o varias estrategias subnacionales específicas (AT, BE, HR, HU, IE, PL);
- países sin una estrategia nacional específica para las personas sin hogar, pero en los que esta cuestión se aborda de manera estratégica a nivel nacional, como parte de un marco político más amplio que no se centra exclusivamente en las personas sin hogar (BE, IE, PL); y
- países sin una estrategia nacional específica ni subnacional contra la falta de vivienda, pero con políticas nacionales más amplias que son pertinentes para prevenir y combatir la falta de vivienda (BG, CY, CZ, EE, LT, LU, LV, MT).

3.1.1 Enfoques estratégicos para la falta de vivienda

Actualmente existen enfoques estratégicos específicos para las personas sin hogar en 19 Estados miembros (cuadro 3.1). Como se ha explicado anteriormente, trece de estos países cuentan con una estrategia nacional específica para las personas sin hogar (DE, DK, EL, ES, FI, FR, IT, NL, PT, RO, SE, SI, SK). Los seis restantes no cuentan con una estrategia nacional específica para las personas sin hogar (AT, BE, HR, HU, IE, PL), sino con una o varias estrategias subnacionales (regionales y/o locales) específicas; y en tres de estos seis países (BE, IE, PL), la falta de vivienda *también* se aborda estratégicamente a nivel nacional, como parte de un marco político más amplio que no se centra exclusivamente en la falta de vivienda.

- Estados miembros con una estrategia nacional específica contra la falta de vivienda:
 - En siete de ellos (DK, ES, FI, FR, IT, NL, PT), ya existían estrategias antes de 2021, año en que los 27 Estados miembros firmaron la Declaración de Lisboa.
 - En seis de ellos (DE, EL, RO, SE, SI, SK), este enfoque estratégico global de la falta de vivienda no existía antes de 2021 (Baptista y Marlier 2019): o bien solo existían estrategias regionales y/o locales contra la falta de vivienda (DE, SE, SK), o bien la falta de vivienda se abordaba (de forma específica o no) como parte de una estrategia nacional más amplia (EL, RO, SI). Por ejemplo:
 - Los expertos nacionales de Alemania mencionan que, en consonancia con la Declaración de Lisboa, el Gobierno federal alemán, en su acuerdo de coalición de diciembre de 2021, reafirmó el objetivo de erradicar conjuntamente la falta de vivienda en Alemania para 2030. Dos años más tarde, el 24 de abril de 2024, adoptó el «Plan de acción nacional para combatir la falta de vivienda».
 - Los expertos nacionales de Suecia informan de que, el 7 de julio de 2022, el Gobierno sueco adoptó la «Estrategia gubernamental para combatir la falta de vivienda 2022-2026». Los trabajos para aplicar la estrategia comenzaron en otoño de 2022 y está previsto que concluyan a finales de 2026.
 - La experta nacional de Rumanía explica que, hasta 2022, el país no contaba con una estrategia nacional para combatir la falta de vivienda. En diciembre de 2022 se adoptó la «Estrategia nacional para la inclusión social de las personas sin hogar 2022-2027». La estrategia, señala, aborda la falta de vivienda desde la perspectiva de la lucha contra la exclusión social, de conformidad con los objetivos de la Agenda 2030 de las Naciones Unidas.

¹⁵ Los tres países incluidos en el tercer grupo también están incluidos en el segundo grupo.

Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible» de las Naciones Unidas y en consonancia con los principios del «Pilar Europeo de Derechos Sociales» de la UE.

- Estados miembros en los que el enfoque estratégico de la falta de vivienda se aplica a nivel subnacional y/o como parte de una estrategia nacional más amplia:
 - En Irlanda y Polonia, los expertos de ESPAN explican que actualmente la falta de vivienda se aborda mediante un enfoque estratégico específico dentro de un marco político nacional más amplio que no se centra exclusivamente en la falta de vivienda.
 - En Irlanda, el enfoque para diseñar y aplicar las políticas de lucha contra la falta de vivienda en el país ha cambiado en los últimos años. En el pasado, esto se lograba principalmente mediante políticas nacionales específicas sobre la falta de vivienda. Las medidas para combatir la falta de vivienda se integran ahora en una declaración más amplia sobre la política nacional de vivienda («Vivienda para todos: un nuevo plan de vivienda para Irlanda»), respaldada por estrategias nacionales más detalladas para abordar aspectos específicos de la falta de vivienda, según proceda, y aplicada mediante estrategias regionales de lucha contra la falta de vivienda.
 - En Polonia, «Superar la falta de hogar: un programa para ayudar a las personas sin hogar» es un brazo ejecutor de la estrategia nacional contra la pobreza, más que una estrategia independiente. Sus objetivos, normas de elegibilidad y obligaciones de presentación de informes están estrechamente coordinados con los de la estrategia contra la pobreza. El programa se puso en marcha en 2018 y se actualiza anualmente¹⁶. No hay una fecha límite específica para estas actualizaciones anuales.
 - En Austria, Croacia y Hungría, los expertos de ESPAN informan de la existencia de enfoques estratégicos integrados a nivel subnacional para abordar la falta de vivienda, pero no existe un marco estratégico nacional específico. En Austria, la estrategia «Ayuda a las personas sin hogar en Viena 2022. Estrategia, objetivos, medidas» tiene como objetivo «permitir que las personas sin hogar en Viena consigan una vivienda por decisión propia». En Croacia, la ciudad de Pula cuenta con un programa local específico destinado a prestar diversos servicios a las personas sin hogar. En Hungría, la ciudad de Budapest tiene una estrategia titulada «Un hogar para todos: estrategia metropolitana para reducir la falta de vivienda 2022-2030».
 - Por último, en Bélgica, el experto de ESPAN señala que la competencia para luchar contra la falta de vivienda se comparte entre el Estado federal y las regiones. Tanto Flandes como la Región de Bruselas-Capital cuentan con una estrategia regional específica para prevenir y combatir la falta de vivienda. Además, aunque no existe una estrategia o un plan de acción federal específico contra la falta de vivienda, la lucha contra este fenómeno se incluye en uno de los capítulos de la cuarta estrategia federal contra la pobreza y las desigualdades (*Vierde federaal plan tegen armoede en ongelijkheid/Quatrième plan fédéral de lutte contre la pauvreté et de réduction des inégalités*).

3.1.1.1 Plazo, cobertura territorial y objetivos clave de los enfoques estratégicos para combatir la falta de vivienda

En esta sección se analizan los enfoques estratégicos sobre las personas sin hogar que se aplican actualmente en los Estados miembros, centrándose en sus características principales: designación, calendario, cobertura territorial y objetivos clave.

Los cuadros 3.2 y 3.3 ofrecen una visión general de estas características clave en los 19 Estados miembros en los que los expertos nacionales de ESPAN han identificado enfoques estratégicos para abordar la falta de vivienda. Trece de estos países cuentan con un enfoque nacional específico para abordar la falta de vivienda (cuadro 3.2). Seis no cuentan con un enfoque específico.

¹⁶El experto de Polonia explica que, de hecho, desde principios de la década de 2000 existe en el país un programa de apoyo a las personas sin hogar, pero que este sufrió una transformación significativa en 2018, cuando se mejoró con un módulo de innovación y se renombró «Superar la falta de hogar: un programa para ayudar a las personas sin hogar».

Enfoque nacional de la falta de hogar; su enfoque se aplica a nivel subnacional y/o como parte de una estrategia nacional más amplia (cuadro 3.3).

Tabla 3.2: Características principales de los enfoques estratégicos sobre la falta de hogar en los 13 Estados miembros que cuentan con un enfoque nacional específico sobre la falta de hogar

	Designación	Plazo	Cobertura territorial	Elementos estratégicos relevantes
Dinamarca	La reforma sobre las personas sin hogar (<i>Hjemløserreformen</i>)	2023-2031	Nacional	<ul style="list-style-type: none"> • Mejora del acceso a viviendas asequibles • Programas explícitos de «la vivienda primero» • Apoyo personalizado • Reorientación de la ayuda de emergencia • Reorganización del sistema local de reembolsos
Finlandia	Programa de acción para erradicar el sinhogarismo de larga duración para 2027 (<i>Ohjelma pitkäaikaisasunnottomuuden poistamiseksi vuoteen 2027 mennessä</i>)	2024-2026	Nacional	<ul style="list-style-type: none"> • Mejora del acceso a viviendas asequibles • Programas explícitos de «la vivienda primero» • Servicios de apoyo integrales e integrados • Vivienda asistida móvil
Francia	Segundo Plan Quinquenal para Housing First: Actuar, prevenir, construir para combatir la falta de vivienda (<i>Logement d'abord: le plan quinquennal pour le logement d'abord et la lutte contre le sans-abrisme</i>)	2023-2027	Nacional	<ul style="list-style-type: none"> • Mejora del acceso a viviendas asequibles • Programas explícitos de «La vivienda primero» • Prevención del sinhogarismo • Apoyo integral y completo
Alemania	Plan de Acción Nacional para Combatir la Falta de Hogar (<i>Nationaler Aktionsplan Gegen Wohnungslosigkeit – NAP W</i>) (2024-2030)	2024-2030	Nacional	<ul style="list-style-type: none"> • Mejora del acceso a viviendas asequibles • Programas explícitos de «la vivienda primero» • Prevención del sinhogarismo • Prevención de múltiples formas de discriminación • Apoyo personalizado e integrado • Reorientación del apoyo de emergencia
Grecia¹	Plan de acción nacional para combatir la falta de vivienda 2023-2027 (<i>Εθνικό Σχέδιο Δράσης για την αντιμετώπιση της αστεργίας 2023-2027</i>)	2023-2027	Nacional	<ul style="list-style-type: none"> • Mejora del acceso a viviendas asequibles • Intervención en situaciones de crisis • Prevención de la falta de vivienda • Reintegración en el mercado laboral • Recopilación de datos
Italia²	Directrices para combatir la marginación grave de los adultos en Italia (<i>Linee di indirizzo per il contrasto alla grave emarginazione adulta in Italia</i>) Plan nacional de intervenciones y servicios sociales 2024-2026	2015- 2024-2026	Nacional	<ul style="list-style-type: none"> • Mejora del acceso a viviendas asequibles • Programas explícitos de «la vivienda primero» • Apoyo integral individualizado

	Designación	Plazo	Cobertura territorial	Elementos estratégicos relevantes
	<i>(Plan nacional de intervenciones y servicios sociales 2024-2026)</i>			<ul style="list-style-type: none"> • Enfoque orientado a la recuperación
Países Bajos	Plan de acción nacional contra la falta de vivienda: Primero un hogar, 2022-2030 (<i>Nationaal Actieplan Dakloosheid: Eerst Een Thuis, 2022-2030</i>)	2022-2030	Nacional	<ul style="list-style-type: none"> • Mejora del acceso a viviendas asequibles • Programas explícitos de «la vivienda primero» • Prevención de la falta de vivienda • Enfoque orientado a la recuperación • Apoyo flexible y personalizado
Portugal	Nueva estrategia nacional para la integración de las personas sin hogar 2025-2030 (<i>Nova Estratégia Nacional para a Integração das Pessoas em Situação de Sem-Abrigo 2025-2030</i>)	2025-2030	Nacional	<ul style="list-style-type: none"> • Mejora del acceso a viviendas asequibles • Programas explícitos de «la vivienda primero» • Prevención de la falta de vivienda • Apoyo integral individualizado • Regulación del apoyo al alojamiento temporal
Rumanía³	Estrategia nacional para la inclusión social de las personas sin hogar 2022-2027 (<i>Strategia Națională de incluziune social a persoanelor fără adăpost 2022-2027</i>)	2022-2027	Estrategia	<ul style="list-style-type: none"> • Prevención de la falta de hogar • Apoyo individualizado integrado • Desestigmatización de las personas sin hogar • Integración en el mercado laboral
Eslovaquia	Estrategia nacional para prevenir y acabar con la falta de vivienda 2023-2030 (<i>Národná stratégia prevencie a ukončovanie bezdomovectva na roky 2023-2030</i>)	2023-2030	Nacional	<ul style="list-style-type: none"> • Mejora del acceso a viviendas asequibles • Programas explícitos de «la vivienda primero» • Prevención de la falta de vivienda • Mejora del acceso a la asistencia sanitaria • Mejora del acceso a la protección social • Mejora del acceso a los servicios sociales • Integración en el mercado laboral
Eslovenia	(Borrador) Estrategia nacional para prevenir y acabar con la falta de vivienda en Eslovenia 2025-2035 (<i>Strategija za preprečevanje in konjanje brezdomstva v Sloveniji 2025-2035</i>)	2025/2026-2035	Nacional	<ul style="list-style-type: none"> • Mejora del acceso a viviendas asequibles • Programas explícitos de «la vivienda primero» • Prevención de la falta de vivienda • Reutilización de alojamientos temporales • Apoyo individualizado y completo a medida • Enfoque en grupos específicos que se enfrentan a múltiples exclusiones
España	<i>Estrategia Nacional para la Lucha contra el Sinhogarismo en España 2023-2030</i>	2023-2030	Nacional	<ul style="list-style-type: none"> • Mejora del acceso a viviendas asequibles • Programas explícitos de «Housing First»

Designación	Plazo	Cobertura territorial	Elementos estratégicos relevantes	
			<ul style="list-style-type: none"> • Prevención del sinhogarismo • Apoyo integral individualizado • Prevención de múltiples formas de discriminación 	
Suecia	Estrategia gubernamental para combatir la falta de vivienda 2022-2026 (<i>Regeringens strategi för att motverka hemlöshet 2022-2026</i>)	2022-2026	Nacional	<ul style="list-style-type: none"> • Programas explícitos de «la vivienda primero» • Prevención de desahucios • Prevención de múltiples formas de discriminación • Reutilización de soluciones de vivienda de emergencia

Nota de lectura: La tabla solo incluye los 13 Estados miembros en los que los expertos de ESPAN informaron de la existencia de un enfoque nacional específico para las personas sin hogar.

Nota: ¹En *Grecia*, los expertos explican que los «elementos estratégicos pertinentes» enumerados en este cuadro para su país deben considerarse más bien como «ejes» que han estructurado el Plan de Acción Nacional. ²En *Italia*, las «Directrices para combatir la marginación grave de los adultos en Italia» fueron acordadas entre el Gobierno, las regiones, las provincias autónomas y las autoridades locales (noviembre de 2015) y posteriormente respaldadas por el Consejo de Ministros italiano (diciembre de 2015). Los expertos nacionales de Italia explican que su relevancia duradera se reiteró en el Plan Nacional de Intervenciones y Servicios Sociales 2021-2023 (que se refiere a ellas como «el marco principal para las regiones y los municipios en el desarrollo y la aplicación a nivel local de sistemas de intervención social para combatir la pobreza extrema») y, más recientemente, en el Plan Nacional de Intervenciones y Servicios Sociales 2024-2026 («las intervenciones financiadas deben tomar como referencia las Directrices para combatir la marginación grave de los adultos en Italia»). También explican que el Plan Nacional de Intervenciones y Servicios Sociales 2024-2026 «pone en práctica» algunos de los objetivos establecidos en las directrices. (Véase también la nota de la tabla 3.1). ³ En *Rumania* también existen programas de «Housing First», pero estos se mencionan en la Estrategia Nacional de Vivienda y no en la Estrategia Nacional contra la Falta de Hogar (ambas estrategias se pusieron en marcha el mismo año, pero la primera abarca un período mucho más largo que la segunda: 2022-2050 frente a 2022-2027).

Fuente: Elaboración propia de los autores a partir de los informes nacionales de la ESPAN.

Cuadro 3.3: Características principales de los enfoques estratégicos de la falta de vivienda en los seis Estados miembros que cuentan con uno o varios enfoques subnacionales específicos para la falta de vivienda y/o en los que la falta de vivienda se aborda estratégicamente a nivel nacional como parte de un marco político más amplio que no se centra exclusivamente en la falta de vivienda

Designación	Plazo	Cobertura territorial	Elementos estratégicos relevantes	
Austria	Asistencia a las personas sin hogar en Viena 2022. Estrategia, objetivos, medidas (<i>Wiener Wohnungslosenhilfe 2022. Strategie, Ziele, Maßnahmen</i>)	2019-...	Regional	<ul style="list-style-type: none"> • Prioridad a la vivienda • Enfoque explícito de «la vivienda primero» • Prevención de desahucios • Viviendas asistidas móviles
Bélgica¹	Plan de Acción Flamenco para la Prevención y la Lucha contra la Falta de Hogar 2020-2024 (<i>Actieplan ter voorkoming en bestrijding van dak- en thuisloosheid 2020-2024</i>)	2020-2024	Regional	<ul style="list-style-type: none"> • Mejora del acceso a viviendas asequibles • Enfoque explícito de «la vivienda primero» • Prevención de desahucios • Enfoque específico en la falta de vivienda entre los jóvenes
Croacia	Programa local implementado en la ciudad de Pula	2020-...	Local	<ul style="list-style-type: none"> • Mejora del acceso a viviendas asequibles • Enfoque explícito de «la vivienda primero» • Prevención de desahucios

	Designación	Plazo	Cobertura territorial	Elementos estratégicos relevantes
				<ul style="list-style-type: none"> • Desestigmatización de las personas sin hogar
Hungría²	Un hogar para todos: Estrategia metropolitana para reducir la falta de vivienda 2022-2031 en la ciudad de Budapest (<i>Otthon, mindenkinek: Fővárosi stratégia az otthontalanság és a hajléktalanság csökkentéséről 2022-2031</i>)	2022-2031	Regional	<ul style="list-style-type: none"> • Mejora del acceso a viviendas asequibles • Prevención de la falta de vivienda • Reducir el número de personas que duermen en la calle y garantizar que nadie se vea obligado a vivir sin refugio por falta de una vivienda adecuada. • Mejorar la prestación de servicios
Irlanda¹	<i>Vivienda para todos: un nuevo plan de vivienda para Irlanda</i>	2021-2030	Nacional	<ul style="list-style-type: none"> • Mejora del acceso a viviendas asequibles • Enfoque explícito de «la vivienda primero»/expansión • Prevención de la falta de vivienda • Enfoque específico en la falta de vivienda de niños, familias y jóvenes • Ampliación de los alojamientos de emergencia con apoyo • Reutilización de alojamientos temporales • Ampliación del acceso a la asistencia sanitaria
Polonia¹	Superar la falta de hogar: un programa para ayudar a las personas sin hogar (<i>Pokonać bezdomność. Program pomocy osobom bezdomnym</i>)	2025	Nacional	<ul style="list-style-type: none"> • Mejora de las condiciones de vivienda • Prevención de la falta de vivienda • Enfoque explícito de «la vivienda primero» • Enfoque específico en la falta de vivienda entre los jóvenes • Ayuda de emergencia

Nota de lectura: La tabla solo incluye los seis Estados miembros que, según los expertos de ESPAN, tienen un enfoque subnacional específico para la falta de vivienda y/o abordan la falta de vivienda como parte de una estrategia nacional más amplia.

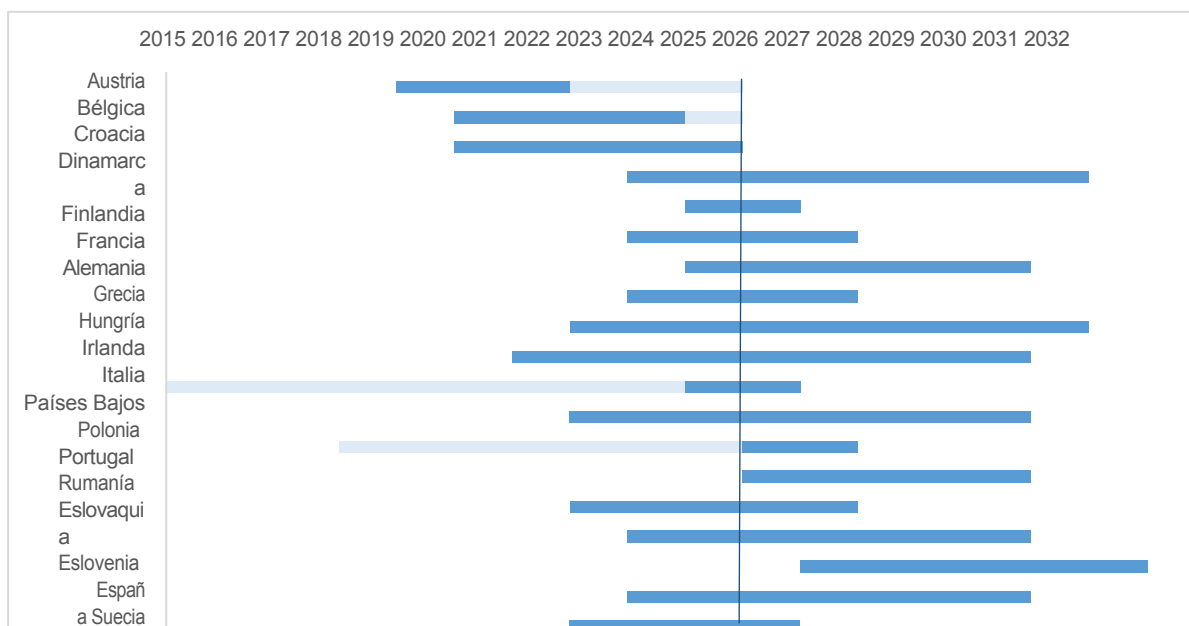
Nota: ¹Tal y como se describe en la tabla 3.1, tres países (Bélgica, Irlanda y Polonia) entran en dos categorías: «uno o más enfoques subnacionales específicos para las personas sin hogar» y «las personas sin hogar se abordan estratégicamente a nivel nacional como parte de un marco político más amplio que no se centra exclusivamente en las personas sin hogar». En el caso de Bélgica, el experto se ha centrado principalmente en un enfoque regional (flamenco), mientras que en el caso de Irlanda y Polonia, los expertos se han centrado principalmente en el enfoque nacional (el programa polaco «Superar la falta de vivienda» es un brazo ejecutor de la estrategia nacional contra la pobreza, más que una estrategia independiente). ⁽²⁾ En el caso de Hungría, la estrategia contra la falta de vivienda vigente en la ciudad de Budapest abarca toda el área metropolitana e incluye recomendaciones para los gobiernos de los distritos de Budapest, así como para el gobierno nacional. Por esta razón, se clasifica aquí como una estrategia «regional» en lugar de «local». (Véase también la nota de la tabla 3.1).

Fuente: Elaboración propia de los autores basada en los informes nacionales de ESPAN.

En la mayoría de estos 19 países, se adoptaron enfoques estratégicos para las personas sin hogar (ya fueran nuevos o renovados) tras la firma de la Declaración de Lisboa en junio de 2021. De hecho, los años de inicio de los enfoques estratégicos existentes para las personas sin hogar tienden a agruparse en torno a 2022 y 2023 (Figura 3.1).

Los expertos de la ESPAN de los Países Bajos, Eslovaquia y Suecia, por ejemplo, destacan explícitamente la alineación de sus estrategias nacionales (todas adoptadas en 2022) con los objetivos de la Declaración de Lisboa, que pretenden alcanzar.

Figura 3.1: Calendario de los enfoques estratégicos actuales para abordar la falta de vivienda en los Estados miembros



Nota de lectura: La cifra solo incluye los 19 Estados miembros en los que los expertos de ESPAN informaron de la existencia de un enfoque específico para las personas sin hogar (a nivel nacional, subnacional o dentro de una estrategia nacional más amplia).

Nota: En *Austria*, la estrategia de Viena se aplicó entre 2019 y 2022; y en *Bélgica*, la estrategia flamenca se aprobó para el período 2020-2024. Sin embargo, en ambos casos siguen vigentes, por lo que el período comprendido entre 2022 (en el caso de Austria) y 2024 (en el caso de Bélgica) hasta la actualidad (2025) aparece en azul claro. En el caso de *Italia*, la situación es diferente. El enfoque estratégico actual para abordar la falta de vivienda (es decir, las «Directrices para combatir la marginación grave de los adultos en Italia») se remonta a 2015, mientras que el actual Plan Nacional de Intervenciones y Servicios Sociales, que «pone en práctica» algunos de los objetivos establecidos en las directrices, abarca el período 2024-2026. Por eso, el período anterior a 2024 aparece en azul claro. Por último, en *Polonia*, «Superar la falta de hogar: un programa para ayudar a las personas sin hogar» es un brazo ejecutor de la estrategia nacional contra la pobreza, más que una estrategia independiente. Se puso en marcha en 2018 y se actualiza anualmente; por eso el período 2018-2025 aparece en azul claro. No hay una fecha de finalización específica para estas actualizaciones anuales; dado que la actual estrategia contra la pobreza se prolongará hasta 2027, la barra azul oscuro cubre el período 2025-2027.

Fuente: Elaboración propia de los autores a partir de los informes nacionales del ESPAN.

Sin embargo, hay siete excepciones notables en las que las estrategias no comenzaron alrededor de 2022 y 2023: (i) en Austria, Bélgica, Croacia e Italia, los enfoques estratégicos actuales para combatir la falta de vivienda se adoptaron antes de 2021; (ii) en Polonia, el «Programa de ayuda a las personas sin hogar» se puso en marcha en 2018 y se actualiza anualmente; (iii) en Portugal, 2025 es el primer año de aplicación de la estrategia nacional renovada para combatir la falta de vivienda; y (iv) en Eslovenia, se espera que el primer Plan de Acción Nacional cubra el período 2026-2030, lo que significa que la aplicación de la nueva estrategia (actualmente un proyecto de estrategia [que se espera que se adopte en la segunda mitad de 2025]) no comenzará hasta 2026.

Trece de los diecinueve Estados miembros que cuentan con un enfoque estratégico específico para las personas sin hogar disponen de una estrategia nacional (cuadro 3.2). Los seis países restantes pueden dividirse en dos grupos diferentes (cuadro 3.3):

- En dos países (IE, PL), existe un enfoque nacional específico sobre la falta de vivienda integrado en un enfoque político general. En Irlanda, la política nacional sobre la falta de vivienda integrada en la estrategia de vivienda es una estrategia completa, con un período de aplicación claro y totalmente asumida por el Gobierno.

- En cuatro países (AT¹⁷, BE, HR, HU), los enfoques políticos específicos para prevenir y combatir la falta de vivienda se están aplicando únicamente a nivel subnacional (regional y/o local). Todavía existen variaciones significativas entre estos cuatro Estados miembros en el marco político general en el que se integran estas estrategias subnacionales. Las situaciones descritas por los expertos del ESPAN de Bélgica y Hungría ilustran claramente cómo los enfoques estratégicos regionales sobre la falta de vivienda pueden prosperar en contextos políticos completamente diferentes:
 - En Bélgica, la competencia para combatir la falta de vivienda se comparte entre el Estado federal y las regiones (Flandes, Valonia y la región de Bruselas Capital), y se han establecido mecanismos de gobernanza para mejorar la coordinación de las políticas entre estos niveles de gobierno. Las tres regiones están aplicando enfoques estratégicos regionales para combatir la falta de vivienda.
 - En Hungría, la estrategia contra la falta de vivienda de la ciudad de Budapest (que abarca toda el área metropolitana) opera en un contexto nacional en el que, según el experto, la falta de vivienda no es una cuestión prioritaria. Curiosamente, la estrategia de Budapest incluye recomendaciones para los gobiernos de los distritos de Budapest y también para el gobierno nacional.

Lo que llama la atención, al comparar los objetivos de los enfoques estratégicos sobre la falta de vivienda que se examinan en los diversos contextos de estos 19 Estados miembros, es la importancia y la prioridad que se concede a la vivienda (asequible) y al apoyo integral a las personas sin hogar. Las soluciones de vivienda permanente (incluido el desarrollo o la ampliación de Housing First) en lugar del alojamiento temporal son fundamentales para estos marcos estratégicos generales en varios países (cuadros 3.2 y 3.3), como se explica en los informes nacionales de ESPAN. Por ejemplo:

- En Austria, uno de los cuatro principios rectores de la estrategia «Vienna Homeless Assistance 2022» es la prioridad otorgada a la vivienda, es decir, las personas sin hogar solo pueden superar su problema de vivienda en una vivienda a largo plazo que les permita alcanzar la autodeterminación en este aspecto de sus vidas.
- En Dinamarca, la estrategia nacional para combatir la falta de vivienda (denominada «Reforma para las personas sin hogar») se centra en garantizar una vivienda más adecuada y asequible, al tiempo que se revitaliza el enfoque «Housing First» (la vivienda primero). Según el experto, resulta especialmente interesante la reorganización del sistema de reembolso a los municipios, que crea desincentivos financieros para que estos no mantengan a las personas en alojamientos de emergencia y, en su lugar, introduce incentivos financieros para apoyar el gasto en el marco del modelo «Housing First».
- En Finlandia, uno de los objetivos específicos del «Programa de acción para erradicar la falta de vivienda de larga duración para 2027» es determinar el número de viviendas necesarias y las medidas para garantizar que la asignación de viviendas sociales se dirija a las personas sin hogar de larga duración.
- En Francia, el Segundo Plan Quinquenal de Vivienda Primero (2023-2027) establece tres objetivos, uno de los cuales es producir y poner a disposición soluciones de vivienda adecuadas y asequibles para los hogares en situaciones muy precarias; varias acciones pueden contribuir a este objetivo, por ejemplo, aumentar en 30 000 el número de plazas de vivienda social privada y mantener

¹⁷ Cabe señalar que en Austria, el Gobierno federal también introdujo algunas medidas de apoyo relacionadas con la vivienda, además de las medidas disponibles a nivel regional: el programa «Housing Umbrella» (introducido en 2022; véase la sección 4.2.2.1) y la «Housing First Subsidy» (en vigor desde enero de 2025; véanse las secciones 4.2.1.1 y 4.2.1.2). Sin embargo, estas medidas son temporales; actualmente están previstas para expirar a finales de 2026.

objetivos ambiciosos para la producción de viviendas de alquiler asequible, tanto en términos de volumen como en porcentaje del total de la producción de viviendas sociales.

- En Alemania, la primera estrategia nacional para combatir la falta de vivienda, adoptada en 2024, tiene como objetivo erradicar la falta de vivienda para 2030. En ella se identifican una serie de directrices políticas —para todos los actores relevantes a nivel federal, estatal y municipal— que incluyen la colaboración para garantizar que, para 2030, todas las personas sin hogar y en riesgo de quedarse sin hogar dispongan de una oferta de vivienda adecuada que les permita utilizarla como base para una vida independiente y digna. Además, el Gobierno federal proporcionó financiación específica a la Asociación Federal Housing First, con el objetivo de seguir reforzando el enfoque Housing First en todo el país.
- En Irlanda, la política nacional sobre personas sin hogar y vivienda («Vivienda para todos: un nuevo plan de vivienda para Irlanda») especifica que «trabajar para acabar con la falta de vivienda para 2030» es un objetivo primordial de la política de vivienda. Ampliar los contratos de alquiler de Housing First y convertir los alojamientos de emergencia propiedad de las autoridades locales y los organismos de vivienda autorizados en contratos de alquiler de viviendas sociales permanentes con puerta propia son dos de las medidas que contribuirán a alcanzar ese objetivo.
- En Eslovaquia, la estrategia nacional para prevenir y acabar con la falta de vivienda define varios objetivos específicos por ámbito político prioritario, entre ellos la vivienda. Las medidas en este ámbito político tienen por objeto aumentar la accesibilidad y la asequibilidad de la vivienda para los miembros de los grupos vulnerables, con el fin de prevenir y acabar con la falta de vivienda.
- En Eslovenia, el borrador de la estrategia nacional define cuatro objetivos clave de desarrollo destinados a alcanzar el objetivo general transversal de acabar con la falta de vivienda. El primero de estos objetivos clave es el desarrollo y la provisión de una red pública de apartamentos de alquiler sin ánimo de lucro, así como otras soluciones que aumenten la disponibilidad de soluciones de vivienda seguras y permanentes.

Un nivel suficiente de viviendas asequibles y seguras es fundamental para el desarrollo de mecanismos de prevención eficaces (O'Sullivan 2022). A nivel de la UE, la prevención de la falta de vivienda se establece claramente como un objetivo, tanto en relación con el principio 19 del Pilar Europeo de Derechos Sociales como en uno de los compromisos contraídos por todos los signatarios de la Declaración de Lisboa.

La prevención del sinhogarismo es un elemento fundamental identificado en la mayoría de los enfoques estratégicos sobre el sinhogarismo comunicados por los expertos del ESPAN en los 19 Estados miembros analizados (cuadros 3.2 y 3.3). Desde una perspectiva basada en datos empíricos, la prevención del sinhogarismo debe ser el núcleo de las estrategias y políticas sobre el sinhogarismo (Baptista y Marlier 2019; Pleace 2019), con el fin de ayudar a las personas a evitar la experiencia (y las repercusiones) de la falta de hogar y abordar los retos relacionados con la provisión de alojamiento a largo plazo a las personas que actualmente se encuentran en soluciones de vivienda temporal (O'Sullivan 2022). Los compromisos políticos para prevenir la falta de hogar están explícitamente incorporados en los objetivos declarados de varias estrategias nacionales y subnacionales contra la falta de hogar descritas en los informes nacionales de la ESPAN. Por ejemplo:

- En Bélgica, el plan de acción flamenco tiene como objetivo directo la prevención de los desahucios a través de dos de sus cuatro ámbitos políticos específicos: (i) la reducción de los desahucios mediante subsidios de alquiler, la puesta en marcha del fondo para la prevención de desahucios, la vivienda social y la detección temprana y orientación de las personas vulnerables; y (ii) la prevención de la falta de vivienda entre los jóvenes mediante una mejor coordinación de los servicios de apoyo disponibles para adultos y jóvenes.
- En Alemania, una de las directrices políticas de la estrategia nacional establece que se debe prevenir en la medida de lo posible la falta de vivienda mediante medidas preventivas coordinadas. Todas las autoridades públicas deben trabajar para crear un sistema nacional de asistencia y apoyo que

proporcione a las personas en situación de emergencia habitacional servicios individuales y personalizados en varios idiomas y con sensibilidad hacia la diversidad.

- En Portugal, la nueva estrategia nacional para la integración de las personas sin hogar se articula en torno a tres líneas de acción estratégicas, la primera de las cuales tiene por objeto identificar, prevenir y mitigar los factores de riesgo asociados a la falta de hogar. La intervención temprana, el realojamiento rápido y la atención a las situaciones de riesgo tras la salida de las instituciones son algunas de las acciones incluidas en esta prioridad estratégica.
- En España, la estrategia nacional para combatir la falta de vivienda asume todos los objetivos de la Declaración de Lisboa y opera en dos niveles: la prevención de la falta de vivienda y la promoción de la autonomía. El primer nivel incluye dos objetivos: evitar que dormir en la calle se convierta en una situación crónica; y prevenir y dar una respuesta rápida a las personas que duermen en la calle con perfiles de riesgo más elevados, así como a las personas que recurren al sistema de atención a las personas sin hogar por primera vez.
- En Suecia, los objetivos de la estrategia del Gobierno para combatir la falta de vivienda coinciden en gran medida con los objetivos de la Declaración de Lisboa, haciendo hincapié en: (i) la importancia de prevenir los desahucios, que a menudo conducen a una situación grave de falta de vivienda; y (ii) la necesidad de prevenir la falta de vivienda prestando apoyo a las causas individuales de la misma, como el desempleo o la discriminación como inquilino debido a los bajos ingresos o las deudas.

Garantizar que nadie sufra discriminación por encontrarse en situación de sinhogarismo es uno de los compromisos que vinculan a todos los Estados miembros tras la firma de la Declaración de Lisboa. La lucha contra la discriminación es un elemento clave en los objetivos de las estrategias actuales contra el sinhogarismo de varios países (por ejemplo, DE, ES, HR, RO, SE), tal y como se destaca en los informes nacionales del ESPAN. Por ejemplo:

- En Croacia, se están desarrollando programas e iniciativas locales para combatir la falta de vivienda en la ciudad de Pula y en el condado de Istria. Aunque el objetivo principal es aumentar la disponibilidad de viviendas asequibles y promover la iniciativa «Housing First» (la vivienda primero), las actividades llevadas a cabo tienen como objetivo explícito «desestigmatizar» la falta de vivienda y mejorar la integración social.
- En Alemania, las directrices políticas del plan de acción nacional para combatir la falta de vivienda incluyen medidas concretas para luchar contra la discriminación de las personas sin hogar (por ejemplo, formación del personal, trabajo educativo generalizado, trabajo específico de relaciones públicas).
- En Rumanía, la estrategia para la inclusión social de las personas sin hogar, una de las líneas de intervención del tercer objetivo específico (prevención de la recaída en la situación de sinhogarismo tras la intervención), tiene como objetivo explícito promover los derechos y una imagen respetuosa de las personas sin hogar.

Los expertos nacionales de Bélgica, Irlanda y Polonia destacan que los enfoques estratégicos sobre la falta de vivienda incluyen explícitamente un enfoque específico en la falta de vivienda de los niños, los jóvenes y/o las familias:

- En Bélgica, una de las áreas políticas del plan de acción flamenco es prevenir la falta de vivienda entre los jóvenes mediante una mejor coordinación de los servicios de apoyo disponibles para adultos y jóvenes. Además, como parte del plan de recuperación federal, Bélgica también puso en marcha el Plan «Housing First for Youth» (La vivienda primero para los jóvenes), con el fin de apoyar iniciativas en áreas metropolitanas que proporcionan vivienda a jóvenes adultos vulnerables sin hogar.
- En Irlanda, la prevención y el tratamiento de la falta de vivienda de las familias, los niños y los jóvenes es uno de los objetivos subsidiarios de la política nacional «Housing for All» (Vivienda para todos), que se traduce en varias acciones, a saber: i) el desarrollo de una estrategia contra la falta de vivienda de los jóvenes; ii) la mejora del apoyo a las familias.

y servicios de prevención e intervención temprana para los niños y sus familias mediante una respuesta coordinada y multisectorial; y (iii) identificar y proporcionar un mayor apoyo para la conservación de la vivienda a las familias que se encuentran en situación de sinhogarismo prolongado, con el fin de ayudarles a salir de esa situación y a conservar sus hogares.

- En Polonia, el segundo módulo del programa nacional de lucha contra la falta de vivienda, que se centra en la intervención directa y la activación de las personas sin hogar, hace especial hincapié en los jóvenes y los adultos jóvenes en situación de crisis, cuya vulnerabilidad suele deberse a problemas como la dependencia de sustancias, los problemas de salud mental y las relaciones familiares conflictivas.

Por último, es importante destacar la inclusión en algunas estrategias nacionales de objetivos específicos que abordan directamente los compromisos de la Declaración de Lisboa para garantizar que los alojamientos de emergencia o transitorios solo se utilicen durante el tiempo necesario para encontrar una solución de vivienda permanente. En Dinamarca, Irlanda, Alemania, Eslovenia y Suecia, las estrategias nacionales contra la falta de vivienda incluyen explícitamente componentes clave que abordan directamente el compromiso anterior. Entre ellos se encuentran la conversión de los alojamientos de emergencia en viviendas de alquiler permanentes (IE) y la definición de grupos destinatarios más precisos y/o la reorientación del enfoque de los alojamientos de emergencia y transitorios (DE, DK [recuadro 3.1], SE, SI), incluyendo la reorganización de la estructura de reembolso y las competencias de las autoridades locales en relación con la utilización de los alojamientos de emergencia y temporales.

Recuadro 3.1: La política danesa de dar prioridad a la vivienda permanente sobre el alojamiento de emergencia

En Dinamarca, la «Reforma sobre las personas sin hogar», que ha sido reorientada, aclara que las estancias en alojamientos en virtud del artículo 110 de la Ley de Servicios deben ser de carácter urgente, con el objetivo principal de garantizar una solución de vivienda permanente para la persona. Al mismo tiempo, reorganiza el sistema de reembolso para los municipios y sus competencias: (i) se acortará el período de reembolso por las estancias en alojamientos del artículo 110 y, en su lugar, los municipios podrán optar al reembolso de los gastos de apoyo especializado en virtud del modelo «Housing First», con una duración de hasta dos años después de que la persona abandone el alojamiento de emergencia; (ii) los municipios están ahora facultados para decidir cuándo una persona puede ser dada de alta del alojamiento en virtud del artículo 110, con sujeción a condiciones específicas. La persona debe ser derivada a una vivienda permanente o a una oferta de vivienda alternativa y remitida a los servicios de apoyo social adecuados para garantizar que pueda mantener la vivienda.

Fuente: Informe ESPAN para Dinamarca

3.1.2 Enfoques políticos no estratégicos para abordar la falta de vivienda

En ocho Estados miembros (BG, CY, CZ, EE, LT, LU, LV, MT), los expertos de la ESPAN informan de que actualmente no existe un enfoque estratégico nacional o subnacional que aborde específicamente la falta de vivienda, sino más bien estrategias o políticas nacionales y/o subnacionales más amplias que son pertinentes para prevenir y combatir la falta de vivienda (cuadro 3.1).

Las descripciones proporcionadas por los expertos de ESPAN muestran que el enfoque y la ambición de estas estrategias nacionales varían significativamente entre los distintos países. En dos países (BG, CZ), las medidas para abordar la falta de vivienda se incluyen en estrategias destinadas a reducir la pobreza y promover la inclusión social. En cuatro países (CY, EE, LU, MT), las políticas destinadas a combatir la falta de vivienda se inscriben en un marco más amplio de bienestar social, centrado principalmente en la prestación de medidas de apoyo no específicas en materia de vivienda, que pueden incluir la derivación de las personas sin hogar a programas de vivienda y servicios de salud (por ejemplo, CY, MT). En los demás países (LT, LV), los expertos de la ESPAN se refieren a políticas nacionales centradas en la vivienda y destinadas a prevenir y combatir la falta de vivienda. Por ejemplo:

- En Chipre, los expertos sostienen que las políticas destinadas a combatir la falta de vivienda se inscriben en un marco de bienestar social «más amplio» y adoptan un enfoque reactivo, en lugar de proactivo, como por ejemplo la provisión de alojamiento temporal de emergencia para las personas sin hogar.
- En Estonia, los expertos explican que la falta de vivienda se aborda a través del programa de asistencia social del Plan de Desarrollo del Bienestar 2023-2030. Si bien este programa establece objetivos nacionales (por ejemplo, reducir la pobreza y mejorar el acceso a las medidas a nivel local), la

provisión de vivienda temporal, asistencia de emergencia y servicios sociales necesarios es responsabilidad de los gobiernos locales.

- En Lituania, los expertos informan de que la medida del Programa de Desarrollo de la Cohesión Social «Aumentar la accesibilidad de la vivienda para las personas socialmente vulnerables» tiene por objeto mejorar el acceso a la vivienda de las personas socialmente vulnerables, contribuyendo así directamente a la prevención de la falta de vivienda.

La descripción proporcionada por los expertos del ESPAN para Chequia (recuadro 3.2) ofrece un ejemplo atípico en comparación con el progreso general¹⁸ en el número de Estados miembros que han adoptado enfoques estratégicos nacionales para combatir la falta de vivienda.

Recuadro 3.2: El fin de una estrategia específica para las personas sin hogar en Chequia

Los expertos de ESPAN de Chequia explican que su país contó con una estrategia completa contra la falta de vivienda entre 2013 y 2020, titulada «Concepto para prevenir y abordar los problemas de la falta de vivienda para 2020» (Koncepce prevence a řešení problematiky bezdomovectví do roku 2020; Resolución del Gobierno n.º 666, de 28 de agosto de 2013). Sostienen que, aunque la actual estrategia nacional de lucha contra la pobreza (Estrategia de Inclusión Social 2021-2030) esboza objetivos y medidas generales que abordan indirectamente la falta de vivienda, así como objetivos y medidas específicos que se centran directamente en ella, no puede considerarse una estrategia contra la falta de vivienda en sí misma.

Fuente: Informe nacional de ESPAN para Chequia

En general, es importante destacar que estos diversos enfoques políticos nacionales sobre la falta de vivienda reflejan diferentes interpretaciones del fenómeno. Además, también pueden influir en la medida en que los Estados miembros puedan alcanzar los objetivos de la Declaración de Lisboa, según la cual las autoridades nacionales deben promover la prevención de la falta de vivienda, el acceso a una vivienda permanente y la prestación de servicios de apoyo a las personas sin hogar.

3.1.2.1 Objetivos clave de las políticas destinadas a combatir la falta de vivienda

Según los expertos nacionales del ESPAN, en estos ocho Estados miembros (BG, CY, CZ, EE, LT, LU, LV, MT) no existe actualmente ningún enfoque estratégico (ni nacional ni subnacional) ni ninguna política específica destinada a garantizar el paso de las respuestas basadas en situaciones de emergencia a un enfoque estructural y basado en los derechos para poner fin a la situación de las personas sin hogar. En estos países, la situación de las personas sin hogar se previene o se aborda mediante estrategias o políticas nacionales y/o subnacionales más amplias. El enfoque y la ambición de estos enfoques varían considerablemente. Un análisis de estas políticas/estrategias muestra que, a pesar de su diversidad, sus objetivos solo se ajustan parcialmente a los objetivos de la Declaración de Lisboa (cuadro 3.4).

La ausencia de un enfoque estratégico para abordar la falta de vivienda en estos Estados miembros parece obstaculizar el desarrollo de políticas y respuestas más centradas en el medio y largo plazo, y perpetuar un modelo basado en la gestión de emergencias y la provisión de respuestas de vivienda temporal y transitoria a la falta de vivienda. Estos enfoques políticos más amplios contribuyen poco a abordar la falta de viviendas disponibles (y asequibles), que se ha reconocido repetidamente como un obstáculo importante para prevenir y combatir con éxito la falta de vivienda (Weishaupt y Hinrichs 2024).

¹⁸ En la investigación de 2019 (Baptista y Marlier 2019), solo se identificaron enfoques estratégicos nacionales para abordar la falta de vivienda en diez Estados miembros.

Cuadro 3.4: Elementos clave de los enfoques políticos no estratégicos relevantes para la lucha contra la falta de vivienda en los ocho Estados miembros en los que actualmente no existe un enfoque político específico para la falta de vivienda

Designación del enfoque político		Objetivos relevantes para la lucha contra la falta de vivienda
Bulgaria	Plan de desarrollo integrado del municipio de Sofía (2021-2027)	<ul style="list-style-type: none"> • Ayuda de emergencia • Prestación integrada de apoyo • Enfoque en grupos específicos
Chipre ¹	Centro para personas sin hogar SCHEDIA y «Xenios» programa para personas sin hogar	<ul style="list-style-type: none"> • Ayuda de emergencia • Apoyo a la reintegración
República Checa	Enfoques políticos en curso aplicados en el marco del Concepto de Vivienda Social 2015-2025	<ul style="list-style-type: none"> • Mejora del acceso a la vivienda social • Programas explícitos de «la vivienda primero»
Estonia	Programa de asistencia social del Plan de Desarrollo del Bienestar (Ley de Bienestar Social)	<ul style="list-style-type: none"> • Ayuda de emergencia • Apoyo integral y completo • Servicios de asesoramiento sobre deudas
Letonia	Directrices sobre vivienda asequible 2023-2027	<ul style="list-style-type: none"> • Mejora del acceso a viviendas asequibles • Acceso a servicios de vivienda temporal • Enfoque en grupos específicos
Lituania	Programa de desarrollo de la cohesión social 2021-2030	<ul style="list-style-type: none"> • Mejora del acceso a viviendas asequibles • Enfoque en grupos específicos
Luxemburgo	Diversas políticas y medidas destinadas a combatir la falta de vivienda	<ul style="list-style-type: none"> • Acceso a alojamientos temporales y de transición • Apoyo a la reintegración • Centrarse en grupos específicos
Malta	Asociación social pública y un nuevo servicio para personas sin hogar	<ul style="list-style-type: none"> • Alojamiento y apoyo de emergencia • Apoyo integrado e individualizado

Nota de lectura: La tabla solo incluye los ocho Estados miembros en los que los expertos de ESPAN informan de que actualmente no existe un enfoque estratégico nacional que aborde específicamente la falta de vivienda, sino políticas nacionales más amplias que son relevantes para prevenir y combatir la falta de vivienda.

Nota: ¹Los expertos nacionales de Chipre destacan que estas iniciativas están impulsadas en gran medida por ONG en colaboración con las autoridades locales.

Fuente: Elaboración propia de los autores basada en los informes nacionales de la ESPAN.

No obstante, es importante destacar cierta diversidad entre estos enfoques, en particular entre los países en los que la falta de vivienda se aborda como parte de la política de vivienda (CZ, LT, LV), normalmente en forma de vivienda social/asequible, y los demás Estados miembros (BG, CY, EE, LU, MT), en los que la mejora del acceso a una vivienda asequible para las personas sin hogar no figura en sus respectivos enfoques políticos o se aborda a través de otras políticas, como las destinadas a reducir la pobreza y promover la inclusión social. Entre los ejemplos proporcionados por los expertos nacionales de la ESPAN figuran los siguientes:

- En Bulgaria, el «Plan de Desarrollo Integrado del Municipio de Sofía» incluye la prestación integrada de apoyo a las personas y familias sin hogar (entre otros grupos vulnerables), lo que se traduce, por ejemplo, en la provisión de alojamiento y apoyo social en situaciones de crisis, la creación de equipos móviles para inspeccionar las zonas con una alta concentración de personas sin hogar y el establecimiento de servicios de apoyo en estas zonas.

- En Chequia (donde se ha abandonado el anterior enfoque estratégico nacional sobre las personas sin hogar), continúan las actividades promovidas por la estrategia anterior, concretamente el papel de los municipios en la provisión de viviendas sociales (actualmente la única forma de vivienda asequible) y el apoyo social, así como el papel de los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos (ESIF) en la mejora de las iniciativas centradas en la provisión de viviendas para personas necesitadas y el nuevo enfoque «Housing First» (la vivienda primero).
- En Lituania, el objetivo general del Programa de Cohesión Social es aumentar la accesibilidad a la vivienda de las «personas socialmente vulnerables», centrándose específicamente en las familias numerosas, las personas con discapacidad, las familias monoparentales y otras personas con bajos ingresos.
- En Malta, existen contratos establecidos entre el gobierno central y las ONG a través de la «Asociación Social Pública» que se centran específicamente en las personas sin hogar: la provisión de alojamiento residencial inmediato y seguro, apoyo integrado y planes de atención individualizados para los residentes, y la evaluación de las personas que buscan alojamiento a largo plazo.

En general, a pesar de la presencia de elementos clave que pueden contribuir a un progreso cualitativo en materia de personas sin hogar con resultados transformadores, la falta de un enfoque estratégico específico para las personas sin hogar en algunos Estados miembros puede obstaculizar los intentos de la Plataforma de mantener el impulso para alcanzar su objetivo general, es decir, poner fin a la falta de vivienda para 2030.

3.2 Mapeo de estrategias contra la pobreza

Las «Directrices políticas 2024-2029» de la Comisión Europea incluyen el diseño de la primera Estrategia de la UE contra la Pobreza, cuyo objetivo es abordar las causas profundas de la pobreza, junto con un nuevo Plan de Acción para la aplicación del Pilar Europeo de Derechos Sociales.

Las políticas contra la pobreza (ya estén o no enmarcadas en estrategias), debido a su naturaleza y alcance, pueden ser relevantes para la lucha contra la falta de vivienda.

Se pidió a los expertos nacionales del ESPAN que identificaran y describieran brevemente las estrategias nacionales (o regionales) de lucha contra la pobreza existentes en sus países. Sobre esta base, los Estados miembros pueden clasificarse en los tres grupos siguientes (cuadro 3.5):

- once países cuentan con una estrategia nacional específica contra la pobreza y no tienen estrategias regionales contra la pobreza (BG, CZ, EE, EL, HR, HU, IE, MT, NL, PL, SK);
- seis países cuentan con una estrategia nacional específica contra la pobreza y con una o varias estrategias regionales contra la pobreza (BE, ES, FR, IT, PT, RO); y
- diez países no tienen ninguna estrategia específica de lucha contra la pobreza, ni a nivel nacional ni regional (AT, CY, DE, DK, FI, LT, LU, LV, SE, SI)¹⁹.

¹⁹ La ausencia de una estrategia específica/explicita contra la pobreza no significa necesariamente que no se preste atención a la reducción de la pobreza en todos estos países. En los países nórdicos, por ejemplo, se presta menos atención a las políticas que buscan específicamente combatir la pobreza y más a la protección y los servicios universales de ingresos, con medidas adicionales específicas, como subsidios de vivienda y asistencia social (véase la sección 4.2).

3.2.1 Cobertura territorial y calendario

Como se ha mencionado anteriormente, según los expertos nacionales de ESPAN, diez Estados miembros carecen de estrategias nacionales o regionales de lucha contra la pobreza. De los diecisiete Estados miembros restantes, once cuentan con una estrategia de lucha contra la pobreza solo a nivel nacional y seis cuentan tanto con una estrategia nacional específica de lucha contra la pobreza como con una o varias estrategias regionales de lucha contra la pobreza (cuadro 3.5). En este último grupo, la situación puede resumirse brevemente de la siguiente manera:

- En Bélgica existe un plan federal contra la pobreza y la desigualdad, y cada región tiene su propio plan de acción contra la pobreza.
- En España, la estrategia tiene cobertura territorial a nivel nacional y está dirigida por la administración central, pero las políticas de lucha contra la pobreza y la exclusión social más directamente relacionadas con la falta de vivienda, como la vivienda y los servicios sociales, son gestionadas directamente por los gobiernos regionales.
- En Francia, el plan abarca todo el país. Sin embargo, en julio de 2023 se presentó y distribuyó un documento titulado «Comité Interministerial para los Territorios de Ultramar», en el que se establecen las perspectivas de transformación económica y social de estos territorios y se incluyen una serie de aspectos relacionados con la falta de vivienda y la pobreza.
- En Italia, existe una estrategia nacional de lucha contra la pobreza recogida en el Plan Nacional de Intervenciones y Servicios Sociales 2024-2026. Este documento sirve de referencia para la elaboración de planes regionales de lucha contra la pobreza.
- En Portugal, además de la estrategia nacional contra la pobreza, existe una estrategia regional para cada una de las dos regiones autónomas portuguesas: los archipiélagos de las Azores y Madeira.

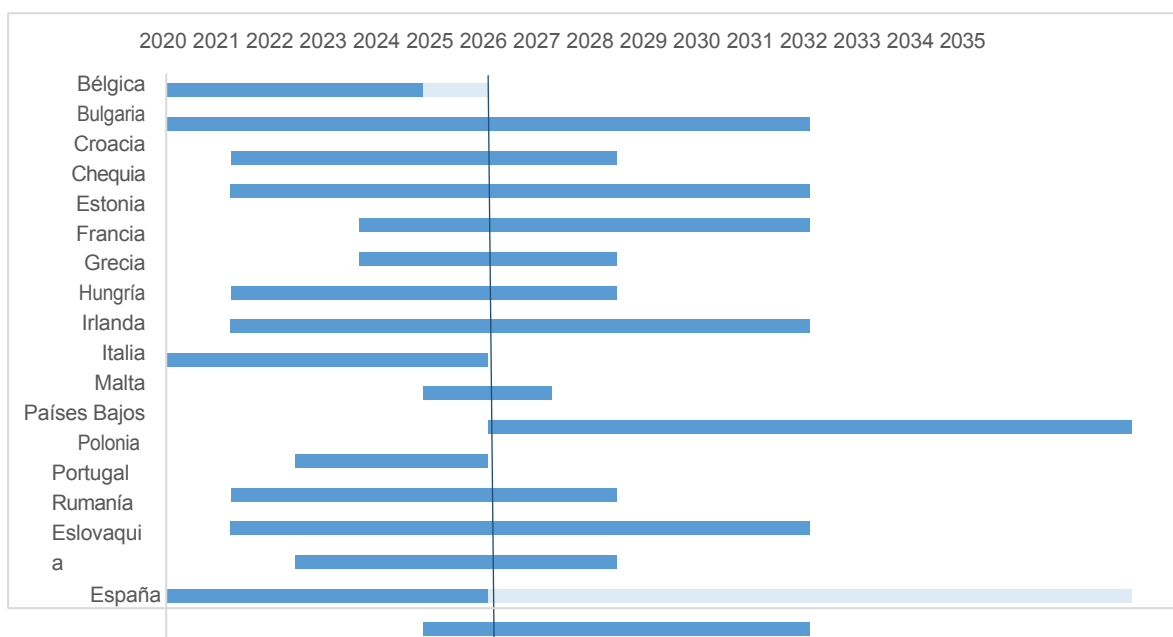
Cuadro 3.5: Estrategias específicas de lucha contra la pobreza a nivel nacional y regional

	Estrategia nacional específica	Una o más estrategias regionales específicas
Austria	X	X
Bélgica	√	√
Bulgaria	√	X
Croacia	√	X
Chipre	X	X
Chequia	√	X
Dinamarca	X	X
Estonia	√	X
Alemania	X	X
Grecia	√	X
Finlandia	X	X
Francia	√	√
Hungría	√	X
Irlanda	√	X
Italia	√	√
Letonia	X	X
Lituania	X	X
Luxemburgo	X	X
Malta	√	X
Países Bajos	√	X
Polonia	√	X
Portugal	√	√
Rumanía	√	√
Eslovaquia	√	X
Eslovenia	X	X
España	√	√
Suecia	X	X

√ en vigor; X no en vigor.

El calendario de las estrategias nacionales varía considerablemente entre los Estados miembros (figura 3.2; véase también la sección 3.3).

Figura 3.2: Plazo de las estrategias de lucha contra la pobreza actualmente en vigor en los Estados miembros



Nota de lectura: La figura solo incluye los 17 Estados miembros en los que los expertos del ESPAN informaron de la existencia de una estrategia nacional y/o regional de lucha contra la pobreza. Las barras de color azul claro muestran las estrategias cuyo año de finalización no está definido. En los seis Estados miembros que cuentan tanto con una estrategia nacional específica contra la pobreza como con una o varias estrategias regionales contra la pobreza (BE, ES, FR, IT, PT, RO), la información que figura en la figura se refiere a la estrategia en la que el equipo del país ha decidido centrarse en su informe: En Bélgica, la estrategia elegida por el experto es regional: el «Plan de Acción Flamenco contra la Pobreza 2020-2024». En los otros cinco países, se trata de la estrategia nacional. En el caso de Bélgica, la barra azul más clara significa que la estrategia sigue vigente hasta la actualidad; en el caso de Eslovaquia, no se especifica ninguna fecha de finalización (se ha fijado arbitrariamente el año 2035).

Fuente: Elaboración propia de los autores a partir de los informes nacionales de la ESPAN.

3.2.2 Objetivos y prioridades clave relevantes de las estrategias de lucha contra la pobreza

Esta sección se centra en los objetivos y prioridades de las estrategias contra la pobreza descritas por los expertos nacionales del ESPAN como aquellas que buscan (explícita o implícitamente) contribuir a la lucha contra la falta de vivienda (Figura 3.3).

Según la evaluación de los expertos nacionales, en 13 de los 17 Estados miembros que cuentan con una estrategia contra la pobreza (a nivel nacional y/o regional), la estrategia existente incluye objetivos y prioridades destinados explícitamente a ayudar a combatir la falta de vivienda (BE, BG, CZ [véase más arriba, recuadro 3.2], EL, ES, FR, HR, IE, IT, PL, PT, RO, SK). Por ejemplo:

- Los expertos de Grecia mencionan que la estrategia 2021-2027 (aprobada antes de la adopción del Plan de Acción Nacional para combatir la falta de vivienda en 2023) identifica explícitamente la falta de vivienda como un reto clave. Se hace hincapié en el desarrollo de una estrategia integral para la falta de vivienda y la exclusión en materia de vivienda, con el fin de abordar sus aspectos clave (por ejemplo, el registro de la falta de vivienda, las iniciativas de vivienda, la reintegración social y profesional) e integrar las intervenciones pertinentes existentes en un marco político nacional más amplio. También se hace referencia a la transición de la situación de sinhogarismo a una vida independiente. Además, la estrategia destaca la necesidad de una planificación y unas acciones integradas para el sinhogarismo y de reforzar el programa de apoyo específico (es decir, «Vivienda y trabajo para las personas sin hogar»). Las personas sin hogar se incluyen explícitamente entre los grupos destinatarios de la estrategia.

• El experto de Polonia informa de que el programa «Superar la falta de hogar: Programa de Ayuda a las Personas sin Hogar 2025» refleja la necesidad de apoyar a las personas en riesgo de

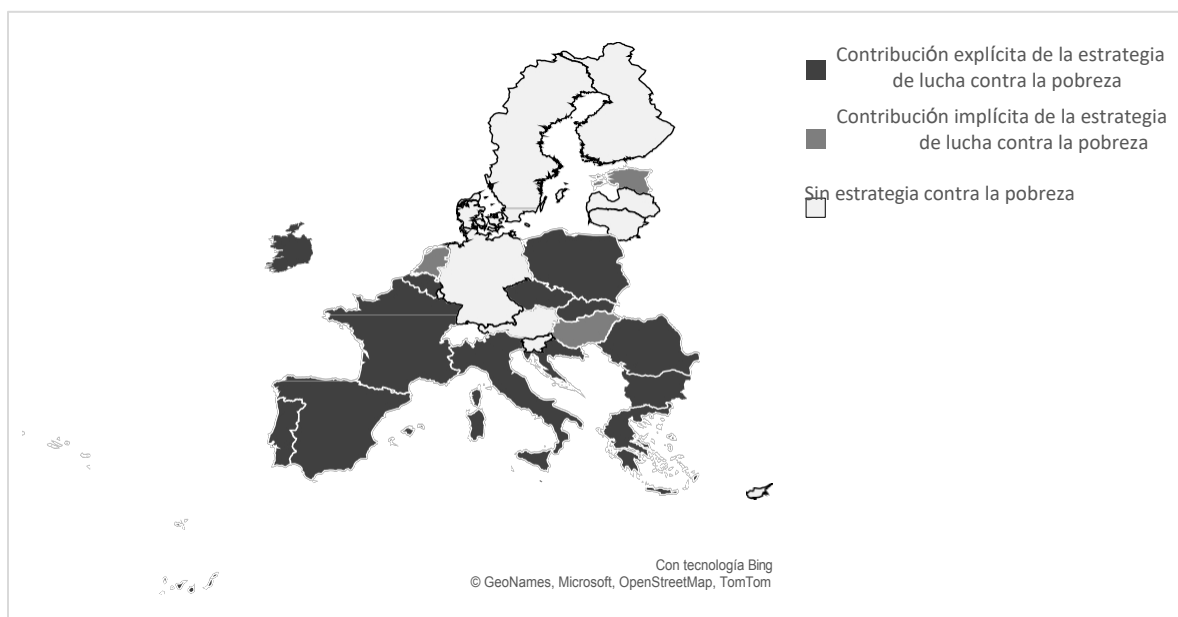
quedarse sin hogar, ya sea porque abandonan el sistema de acogida, salen de centros de acogida institucionales o se enfrentan a un desahucio, y coordinar las diferentes partes del sistema de asistencia social para prevenir las crisis de vivienda antes de que se produzcan.

- El experto de Rumanía explica que tres de los nueve objetivos específicos de la estrategia del país abordan explícitamente políticas sociales clave como medios para combatir/prevenir la falta de vivienda: unos ingresos mínimos adecuados que permitan un nivel de vida digno y decente (SPO1.1); un sistema sanitario eficaz, accesible y resiliente (SPO3.1); y una vivienda adecuada y asequible, en un entorno seguro y saludable (SPO3.2).

En los cuatro Estados miembros restantes, tres sin una estrategia nacional contra la falta de vivienda (EE, HU, MT) y uno con una estrategia nacional contra la falta de vivienda (NL), los objetivos y prioridades solo apuntan implícitamente a ayudar a combatir la falta de vivienda. Por ejemplo:

- Los expertos de Estonia explican que la estrategia no aborda específicamente la cuestión de las personas sin hogar. A pesar de ello, sus programas, objetivos y actividades tienen por objeto reducir la pobreza, lo que a su vez debería contribuir a reducir el riesgo de quedarse sin hogar.
- La experta de Hungría sostiene que la estrategia no incluye a las personas sin hogar como grupo destinatario y no tiene ningún objetivo explícito relacionado con la lucha contra la falta de vivienda. Sin embargo, también destaca que el objetivo general principal de la estrategia, que consiste en cambiar el enfoque de la política sobre la falta de vivienda, pasando de la prestación de servicios de atención a la provisión de viviendas asequibles, contribuye de manera implícita (pero directa) a la prevención de los riesgos de falta de vivienda.

Figura 3.3: Contribución explícita o implícita a la lucha contra la falta de vivienda incluida en los objetivos y prioridades de las estrategias de lucha contra la pobreza



Fuente: Elaboración propia de los autores a partir de los informes nacionales de ESPAN.

Dentro de las estrategias, los objetivos y prioridades que, de forma explícita o implícita, tienen como objetivo ayudar a combatir la falta de vivienda abarcan una amplia gama de ámbitos (tabla 3.6).

Tabla 3.6: Ámbitos políticos que, de forma explícita o implícita, tienen como objetivo ayudar a combatir la falta de vivienda en las estrategias de lucha contra la pobreza

Ámbitos políticos	Estados miembros
Acceso a una vivienda (adecuada)	BE, BG, CZ, EL, ES, HR, HU, IE, NL, PL, SK
Acceso a una vivienda asequible y/o social	BE, BG, CZ, EE, EL, HR, IE, MT, NL, PL, PT, RO, SK
Enfoque basado en la vivienda/Housing First	BE, CZ, FR, IT, NL, PL, PT
Servicios sociales	BE, BG, CZ, EE, EL, ES, FR, HR, IT, MT, PL, PT, RO, SK
Ingresos adecuados/protección social	BE, CZ, EE, EL, ES, HR, MT, PL, RO
Asistencia sanitaria	CZ, EL, ES, HR, HU, IE, MT, PT, RO, SK
Prevención de desahucios	BE, CZ, EL, ES, FR, PL, PT
Prevención del endeudamiento	CZ, EE, NL, PL, RO, SK
Promoción de la intervención temprana específica	CZ, ES, HR, IT, PL, RO
Lucha contra la discriminación	CZ, EL, ES, PT, RO

Nota de lectura: La tabla solo incluye los 17 Estados miembros en los que los expertos de ESPAN informaron de la existencia de una estrategia nacional y/o regional de lucha contra la pobreza. Los países no incluidos son AT, CY, DE, DK, FI, LT, LU, LV, SE y SI. Los países incluidos en este cuadro son aquellos sobre los que disponemos de información específica al respecto en los informes nacionales. Aunque el objetivo es ser lo más exhaustivo posible, es posible que las listas no sean completas.

Fuente: Elaboración propia de los autores a partir de los informes nacionales de la ESPAN.

En los 17 países en los que se han implantado estrategias contra la pobreza, los informes nacionales señalan que los objetivos y prioridades de dichas estrategias incluyen el ámbito de la vivienda, es decir, «acceso a una vivienda (adecuada)», «acceso a una vivienda asequible y/o social» y/o «vivienda primero».

En varios casos (por ejemplo, BE, BG, CZ, EL, ES, HR, HU, IE, NL, PL, SK), los expertos de ESPAN mencionan que el Los objetivos de las estrategias incluyen la necesidad de garantizar el acceso a una vivienda (adecuada). Por ejemplo:

- La estrategia checa tiene por objeto reducir al mínimo las viviendas precarias a largo plazo, en particular en lo que respecta a la seguridad de las personas que viven en ellas.
- El Plan Nacional de Croacia para Combatir la Pobreza y la Exclusión Social señala la necesidad de prestar apoyo en materia de vivienda a los hogares de las zonas menos desarrolladas o asistidas (principalmente las afectadas por la guerra en la década de 1990), mejorar el nivel de las viviendas de las familias romaníes, proporcionar condiciones de vida adecuadas a las familias necesitadas, ofrecer alojamiento a las víctimas de la violencia doméstica y a los antiguos titulares de derechos de arrendamiento, y proporcionar vivienda a las personas con protección internacional aprobada. También se destaca el reto que supone la reconstrucción de casas y apartamentos en las zonas afectadas por los terremotos de 2020 y 2021.

Varias estrategias (por ejemplo, BE, BG, CZ, EE, EL, HR, IE, MT, NL, PL, PT, RO, SK) hacen hincapié en la necesidad de garantizar el acceso a viviendas asequibles y/o sociales, tal y como explican los expertos de ESPAN. Por ejemplo:

- En Bélgica, el Plan de Acción Flamenco contra la Pobreza hace referencia a la reorientación de la vivienda social hacia los más vulnerables, sin mencionar explícitamente a las personas sin hogar. En virtud de la nueva estructura de la política de vivienda social, se puede asignar un máximo del 50 % de las viviendas a grupos específicos, y la asignación de viviendas sociales a los más vulnerables irá acompañada de una mejor orientación por parte de las organizaciones de bienestar social.
- En Malta, la Estrategia Nacional para la Reducción de la Pobreza y la Inclusión Social da prioridad a la vivienda asequible, incluida una mayor inversión en vivienda social, y tiene como objetivo reducir la carga financiera que supone la vivienda.

Varios informes nacionales del ESPAN (por ejemplo, BE, CZ, FR, IT, NL, PL, PT) señalan que los objetivos y prioridades de las estrategias de lucha contra la pobreza en vigor incluyen específicamente políticas centradas en la vivienda y/o programas de «Housing First» (la vivienda primero). Por ejemplo:

- En Polonia, se pide que se dé prioridad a modelos como «Housing First» (La vivienda primero), que hacen hincapié en proporcionar un alojamiento inmediato y estable, combinado con servicios de apoyo.
- En Portugal, la prioridad 5.2.10 de la estrategia nacional contra la pobreza tiene por objeto aumentar la participación de los municipios en la provisión de soluciones de vivienda para las poblaciones vulnerables, incluidas las personas con problemas de salud mental, las personas sin hogar y las personas que reciben apoyo para vivir de forma independiente, en particular mediante la difusión del modelo «Housing First».

En las estrategias contra la pobreza de varios países (por ejemplo, BE, BG, CZ, EE, EL, ES, FR, HR, IT, MT, PL, PT, RO, SK), los objetivos y prioridades incluyen el fortalecimiento del papel de los servicios sociales. Entre los ejemplos de dichos objetivos y prioridades proporcionados por los equipos nacionales del ESPAN se incluyen los siguientes:

- La estrategia de Bulgaria tiene por objeto proporcionar servicios sociales e integrados accesibles y de calidad, así como un apoyo integrado, incluida una medida destinada a prestar servicios eficaces y de calidad a las personas sin hogar y a crear servicios intersectoriales integrados para las personas sin hogar y los niños.
- El eje operativo 2 de la estrategia griega se refiere al acceso a los servicios e incluye explícitamente a las personas sin hogar como uno de sus grupos destinatarios. Este eje busca combatir directamente la falta de vivienda centrándose en los servicios de apoyo y los servicios de emergencia, al tiempo que aborda indirectamente otras cuestiones relacionadas, como el apoyo social para todas las personas, incluidas aquellas que se encuentran sin hogar.
- El tercer eje de la estrategia francesa tiene por objeto combatir la exclusión social mediante el acceso a los derechos, entre otras cosas mediante el despliegue masivo de iniciativas de divulgación y servicios sociales para combatir la no utilización de los servicios.
- La estrategia italiana prevé tres medidas clave destinadas a reforzar el papel de los servicios sociales y el acceso de las personas vulnerables a dichos servicios. Una de las medidas se dirige específicamente a las personas sin hogar (recuadro 3.3).

Recuadro 3.3: Fortalecimiento del acceso a los servicios sociales en Italia

En primer lugar, el Plan Nacional establece que debe crearse un Servicio de Respuesta a Emergencias Sociales (Pronto Intervento Sociale) en cada «distrito de bienestar social» (ambito territorial sociale) de todo el país. Este servicio está diseñado para hacer frente a las emergencias sociales y las situaciones urgentes a las que se enfrentan las personas, que requieren una intervención inmediata, cualificada y oportuna a través de un mecanismo de apoyo específico. Debe estar operativo las 24 horas del día y los 365 días del año.

Una segunda medida clave del Plan, dirigida específicamente a las personas sin hogar, tiene por objeto garantizar el acceso pleno y efectivo a los derechos sociales, garantizando a las personas sin hogar el derecho a la residencia. En Italia, la residencia es fundamental, ya que la inscripción en el registro municipal (anagrafe) es un requisito previo indispensable para acceder a otros derechos, servicios y prestaciones públicas en todo el país. Para abordar esta cuestión, el plan estipula que cada municipio debe prestar servicios que permitan a las personas sin hogar inscribirse en el domicilio que elijan, incluso en ausencia de una vivienda permanente. Estos servicios deben incluir el acceso a instalaciones postales para recibir comunicaciones oficiales, garantizando que las personas puedan acceder plenamente a sus derechos y prestaciones sociales.

Un tercer objetivo principal es avanzar hacia un enfoque más personalizado y adaptado mediante la creación de un Centro de Servicios para la Reducción de la Pobreza (básicamente un centro de servicios «ligero» diseñado para la gestión integrada de casos) en cada municipio. Este servicio está dirigido a personas y familias que se encuentran actualmente en situación de privación grave o en riesgo de sufrirla. Su objetivo es garantizar el apoyo a las personas marginadas, con el fin de promover el acceso integrado a toda la gama de servicios disponibles.

Fuente: Elaboración propia de los autores a partir del informe nacional ESPAN para Italia.

Los informes nacionales de varios países (por ejemplo, BE, CZ, EE, EL, ES, HR, MT, PL, RO) destacan que los objetivos y prioridades de las estrategias de lucha contra la pobreza incluyen garantizar unos ingresos adecuados, en particular mediante la promoción del acceso a la protección social, con el fin de reducir el número de personas sin hogar. Por ejemplo:

- En Chequia, el Objetivo 4.8.a establece los siguientes fines: (i) garantizar unos ingresos adecuados y prevenir la pérdida de ingresos de las personas socialmente excluidas o en riesgo de exclusión social; (ii) garantizar unos ingresos que permitan una vida digna también a las personas socialmente excluidas o en riesgo de exclusión social; (iii) aumentos periódicos adecuados de los importes de los mínimos de subsistencia y vida; y (iv) un nivel de vida suficiente a lo largo del ciclo de vida, a un nivel socialmente aceptable.
- En Grecia, el eje operativo 1 se divide en dos prioridades políticas clave: i) el acceso a recursos adecuados, que incluye medidas como el régimen de renta mínima garantizada, el acceso a la vivienda y otras prestaciones sociales en efectivo, etc.; y ii) el acceso a bienes básicos.
- En Rumanía, las personas sin hogar y sin residencia estable tienen derecho a recibir la renta mínima de inclusión y las ventajas asociadas a ella (por ejemplo, acceso gratuito a servicios sanitarios integrales).
- En España, la estrategia aborda el fortalecimiento del estado del bienestar y de la protección social, y abarca iniciativas relacionadas con las políticas de renta mínima y el apoyo y la atención a las personas vulnerables.

Las estrategias de varios países (por ejemplo, CZ, EL, ES, HR, HU, IE, MT, PT, RO, SK) incluyen objetivos/prioridades en el ámbito de la asistencia sanitaria, en particular la promoción de políticas de acceso a los servicios sanitarios, como ilustran los expertos nacionales de Hungría, Malta y Rumanía:

- La Estrategia Nacional de Inclusión Social de Hungría incluye la promoción del acceso de los grupos desfavorecidos/vulnerables (gitanos, personas que viven en la pobreza extrema y niños) a los servicios sanitarios, en particular mediante el aumento de la cobertura y el importe de la prestación sanitaria pública, que se concede a las personas con ingresos muy bajos cuyos gastos sanitarios mensuales superan un determinado umbral.
- La Estrategia Nacional de Malta para la Reducción de la Pobreza y la Inclusión Social 2025-2035 prevé la ampliación de los exámenes médicos y las intervenciones preventivas para las afecciones que afectan de manera desproporcionada a las personas que viven en la pobreza, así como la prestación de asistencia sanitaria adaptada a las personas que se encuentran en refugios para personas sin hogar.
- El objetivo específico 3.1 de la estrategia rumana tiene por objeto lograr un sistema sanitario eficaz, accesible y resiliente. Se aborda explícitamente la población sin hogar en lo que respecta a la mejora de los servicios sanitarios, especialmente los relacionados con las enfermedades infecciosas y transmisibles.

La estrategia checa presta especial atención al refuerzo del acceso a los servicios sanitarios para los sectores más vulnerables de la población, respaldada por cuatro medidas diferentes (recuadro 3.4).

Recuadro 3.4: Fortalecimiento del acceso a la prestación de asistencia sanitaria en Chequia

Varios objetivos de la estrategia checa y las medidas relacionadas se centran en la prestación de asistencia sanitaria:

- Objetivo 4.7.a: abordar de manera sistemática la actual falta de disponibilidad de servicios sanitarios para las personas socialmente excluidas, las personas en riesgo de exclusión social y otras personas desfavorecidas.
- Objetivo 4.7.b: aumentar los conocimientos sobre salud en lo que respecta a los derechos y obligaciones relacionados con el acceso a la atención sanitaria primaria de las personas socialmente excluidas, las personas en riesgo de exclusión social y otras personas desfavorecidas.
- Objetivo 4.7.e: apoyar el acceso a una atención sanitaria ambulatoria y de proximidad de fácil acceso que tenga en cuenta las posibilidades y limitaciones de las personas sin hogar (conocimientos limitados sobre salud, capacidad limitada para seguir un tratamiento en condiciones de privación específica de vivienda y capacidad limitada para pagar los dispositivos médicos, medicamentos, complementos alimenticios, etc. necesarios).
- Objetivo 4.7.f: proporcionar apoyo metodológico a los proveedores de atención sanitaria hospitalaria para que colaboren con los trabajadores sociales antes del alta de los pacientes sin hogar. La atención sanitaria debe estar disponible y cubierta por el seguro médico público, incluso si los clientes (ciudadanos de Chequia) no pagan el seguro médico.

Fuente: Elaboración propia de los autores a partir del informe nacional de ESPAN para Chequia.

En algunos casos (por ejemplo, BE, CZ, EL, ES, FR, PL, PT), las estrategias de lucha contra la pobreza incluyen objetivos o prioridades centrados en la prevención y la lucha contra los desahucios. Por ejemplo:

- El informe belga del ESPAN señala que ahora existe un nuevo fondo en Flandes que interviene para evitar los desahucios, basado en un acuerdo entre el propietario, el inquilino y los Centros Públicos de Bienestar Social. La sección 7.5.10 del plan de acción flamenco contra la pobreza se refiere a la puesta en marcha del Fondo para prevenir los desahucios, incluyendo su seguimiento y evaluación: el Fondo proporcionará financiación a los Centros Públicos de Bienestar Social que apoyan a los clientes con atrasos en el pago del alquiler, a través de un acuerdo de mediación para evitar el desahucio.
- El informe francés menciona que el Pacto de Solidaridad de Francia estipula la creación de equipos sociojurídicos para apoyar a 30 000 hogares al año y el refuerzo de los comités departamentales para prevenir los desahucios.
- El informe griego menciona que la estrategia de lucha contra la pobreza de Grecia incluye medidas que, de manera indirecta, tienen como objetivo evitar los desahucios, principalmente a través de servicios diseñados para prevenir y combatir el sobreendeudamiento, **pero añade que no existen** medidas para prestar asistencia a las personas desahuciadas.
- El informe portugués explica que la prioridad 1.1.3.2 de la estrategia nacional de Portugal contra la pobreza tiene por objeto desarrollar medidas preventivas dirigidas a los hogares con niños en riesgo de desahucio, promoviendo el acceso a una vivienda permanente.

Todavía en el ámbito de la prevención, las estrategias de algunos países (por ejemplo, CZ, EE, NL, PL, RO, SK) abordan la prevención del endeudamiento como un medio para contrarrestar la pobreza y, de manera indirecta, evitar que las personas terminen sin hogar, tal y como explican con más detalle los expertos nacionales de los Países Bajos y Polonia.

- En los Países Bajos, uno de los tres objetivos principales de la estrategia es reducir a la mitad el número de hogares con deudas problemáticas para 2030, en comparación con 2015.
- En Polonia, la estrategia fomenta las intervenciones proactivas, mediante el diseño de modelos para reducir el endeudamiento, evitar los desahucios y proporcionar servicios integrados que puedan funcionar de manera eficiente, con una mejor comunicación entre las instituciones y mediante la coordinación estratégica de las autoridades locales.

Según los informes nacionales de la ESPAN, algunas estrategias (por ejemplo, CZ, ES, HR, IT, PL, RO) incluyen medidas que promueven la intervención temprana específica, en algunos casos aparentemente vinculadas al objetivo de la Declaración de Lisboa de garantizar que nadie sea dado de alta de ninguna institución sin una oferta de vivienda adecuada. Por ejemplo:

- Croacia tiene como objetivo desarrollar servicios sociales innovadores para las personas que abandonan las instituciones de bienestar social, como programas de vivienda social para personas sin hogar (viviendas organizadas, viviendas sociales, atención a personas sin hogar en condiciones invernales extremas).
- En Chequia, se ofrece apoyo para preparar a los reclusos para su puesta en libertad y su posterior reintegración en la sociedad. El objetivo es preparar a las personas para una vida independiente tras su salida de prisión. El Servicio Penitenciario, de conformidad con los documentos conceptuales del Ministerio de Justicia, presta servicios profesionales y aplica programas destinados a cumplir este objetivo.

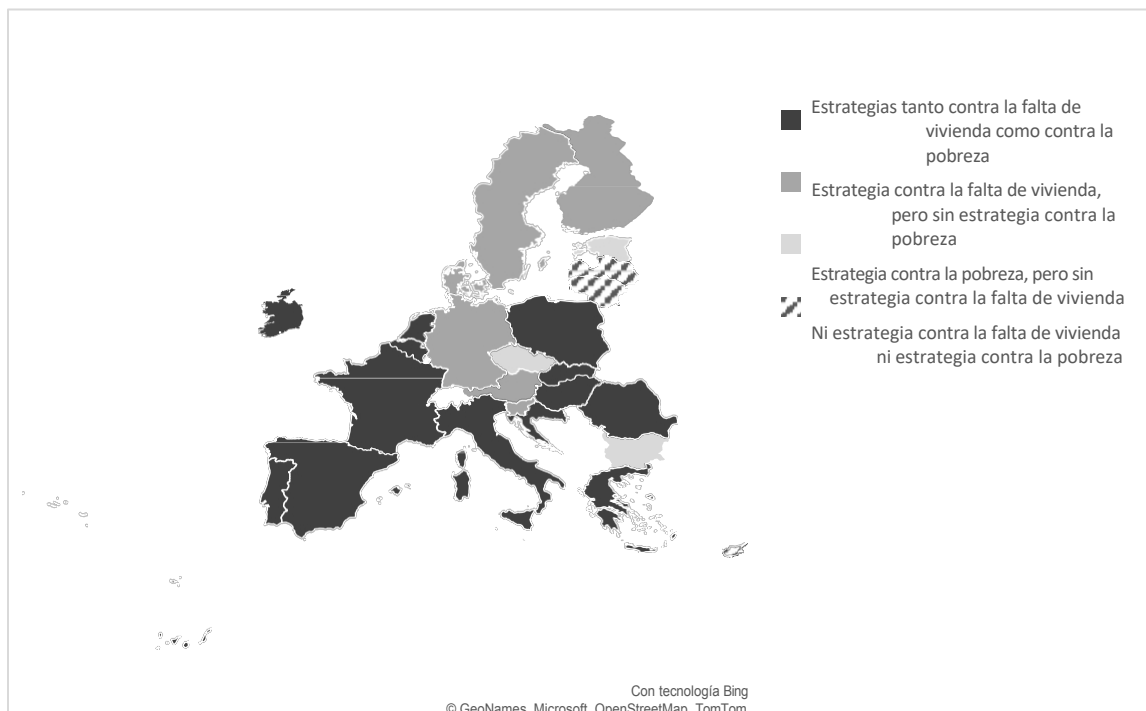
Por último, algunas estrategias (por ejemplo, CZ, EL, ES, PT, RO) abordan la lucha contra la discriminación, no contra las personas sin hogar, sino de manera más amplia como medio para prevenir la exclusión social y por múltiples motivos.

3.3 Panorama comparativo de las estrategias actuales contra la falta de vivienda y la pobreza: gobernanza, plazos, objetivos y prioridades

En esta sección se ofrece una visión general comparativa de las estrategias actuales contra la pobreza y la falta de vivienda en los Estados miembros, identificando los elementos comunes de los marcos políticos existentes: niveles de gobierno concurrentes, plazos alineados y objetivos y/o prioridades comunes que pueden ayudar a desarrollar un enfoque complementario e integrado entre las dos áreas políticas.

La figura 3.4 muestra un mapa comparativo de las estrategias y políticas actuales contra la pobreza y la falta de vivienda vigentes en los Estados miembros.

Figura 3.4: Tipos de enfoques estratégicos para combatir la falta de vivienda y la pobreza en los Estados miembros



Fuente: Elaboración propia de los autores a partir de los informes nacionales del ESPAN.

De los 17 Estados miembros que actualmente cuentan con estrategias nacionales y/o regionales de lucha contra la pobreza (véase la sección 3.2), 13 también tienen enfoques estratégicos para combatir la falta de vivienda a nivel nacional y/o subnacional (véase la sección 3.1). En esta sección, nos centraremos únicamente en estos 13 países (BE, EL, ES, FR, HR, HU, IE, IT, NL, PL, PT, RO, SK).

A excepción de Bélgica, Croacia y Hungría (que solo cuentan con estrategias y/o políticas subnacionales contra la falta de vivienda), todos los demás países de este grupo cuentan con enfoques estratégicos nacionales contra la falta de vivienda, junto con estrategias nacionales contra la pobreza. Por ejemplo:

- En Francia, el segundo Plan quinquenal de Vivienda Primero (2023-2027) es el marco estratégico nacional para prevenir y combatir la falta de vivienda. Las personas con dificultades de vivienda también se abordan explícitamente dentro de las prioridades de la estrategia nacional contra la pobreza titulada «Pacto de Solidaridad 2023-2027».
- En Rumanía, según el experto nacional de ESPAN, ambas estrategias nacionales (sobre la falta de vivienda y sobre la inclusión social y la reducción de la pobreza) son principalmente documentos de orientación que calibran y orientan estratégicamente las estrategias a nivel regional y local que aplican las políticas de lucha contra la falta de vivienda y de inclusión social sobre el terreno. Desde 2022, año en que se adoptaron ambas estrategias, el experto ha observado una tendencia hacia la estandarización y un enfoque común de los problemas relacionados con la inclusión social, la reducción de la pobreza y el apoyo a los grupos vulnerables.

Un análisis comparativo de los plazos de las estrategias existentes contra la pobreza y la falta de vivienda en los Estados miembros muestra que solo en Francia, los Países Bajos y Rumanía se han armonizado las fechas de inicio de las estrategias contra la pobreza y la falta de vivienda.

En general, aunque la mayoría de los enfoques estratégicos para combatir la falta de vivienda comenzaron alrededor de 2022 o 2023 (Figura 3.1), siete de los trece países que actualmente cuentan con estrategias nacionales y/o regionales de lucha contra la pobreza las pusieron en marcha en 2021 o antes (EL, HR, IE, IT, PL, PT, SK [Figura 3.2]). Hay un grupo de fechas de finalización de las estrategias contra la falta de vivienda en torno a 2030 (ES, IE, NL, PT, SK). En el caso de las estrategias contra la pobreza, 2030 es el último año de aplicación de la estrategia en tres países (ES, HU, PT).

Francia y Rumanía son los únicos dos países de la UE en los que los plazos (es decir, las fechas de inicio y finalización) de las estrategias actuales contra la pobreza y la falta de vivienda están totalmente alineados (2023-2027 y 2022-2027, respectivamente).

Existe una gran variación en el nivel de alineación observado en los objetivos identificados por los expertos nacionales de la ESPAN en aquellos países que cuentan tanto con un enfoque estratégico para las personas sin hogar como con una estrategia nacional contra la pobreza (cuadro 3.7).

Tabla 3.7: Objetivos relacionados con la falta de vivienda en las estrategias/políticas contra la falta de vivienda y la pobreza en los 13 Estados miembros que cuentan tanto con una estrategia o políticas contra la falta de vivienda como con una estrategia contra la pobreza (a nivel nacional y/o regional)

	Objetivos de las estrategias o políticas contra la falta de vivienda	Objetivos relevantes para la lucha contra la falta de vivienda en el marco de las estrategias de lucha contra la pobreza
Bélgica	<ul style="list-style-type: none"> • Mejora del acceso a viviendas asequibles • Programas explícitos de «Housing First» (la vivienda primero). • Prevención de desahucios • Enfoque específico en la falta de vivienda entre los jóvenes 	<ul style="list-style-type: none"> • Acceso a una vivienda (adecuada) • Acceso a viviendas asequibles/sociales • Enfoque basado en la vivienda/Housing First • Prevención de desahucios • Acceso a los servicios sociales • Ingresos adecuados/protección social
Croacia ¹	<ul style="list-style-type: none"> • Mejora del acceso a viviendas asequibles • Programas explícitos de «la vivienda primero» • Prevención de desahucios • Desestigmatización de las personas sin hogar 	<ul style="list-style-type: none"> • Acceso a una vivienda (adecuada) • Acceso a viviendas asequibles/sociales • Promoción de la intervención temprana específica • Acceso a los servicios sociales • Acceso a la asistencia sanitaria • Ingresos adecuados/protección social
Francia	<ul style="list-style-type: none"> • Mejora del acceso a viviendas asequibles • Programas explícitos de «la vivienda primero» • Prevención de la falta de vivienda • Apoyo integral y completo 	<ul style="list-style-type: none"> • Basado en la vivienda/Housing First • Prevención de desahucios • Acceso a los servicios sociales
Grecia ²	<ul style="list-style-type: none"> • Mejora del acceso a viviendas asequibles • Intervención en situaciones de crisis • Prevención del sinhogarismo • Reintegración en el mercado laboral • Recopilación de datos 	<ul style="list-style-type: none"> • Acceso a una vivienda (adecuada) • Acceso a vivienda asequible/social • Acceso a servicios sociales • Acceso a la asistencia sanitaria • Prevención de desahucios • Ingresos adecuados/protección social • Lucha contra la discriminación
Hungría ¹	<ul style="list-style-type: none"> • Mejora del acceso a viviendas asequibles • Prevención del sinhogarismo • Reducción del número de personas que duermen en la calle y garantía de que nadie se vea obligado a vivir sin refugio por falta de un alojamiento adecuado • Mejora de la prestación de servicios 	<ul style="list-style-type: none"> • Acceso a una vivienda (adecuada) • Acceso a la asistencia sanitaria
Irlanda	<ul style="list-style-type: none"> • Mejorar el acceso a viviendas asequibles. • Programas explícitos de «la vivienda primero»/expansión • Prevención del sinhogarismo • Enfoque específico en la falta de vivienda de niños, familias y jóvenes • Ampliación de los alojamientos de emergencia con apoyo • Reutilización de alojamientos temporales • Ampliación del acceso a la asistencia sanitaria 	<ul style="list-style-type: none"> • Acceso a una vivienda (adecuada) • Acceso a una vivienda asequible/social • Acceso a la asistencia sanitaria
Italia	<ul style="list-style-type: none"> • Mejora del acceso a viviendas asequibles • Programas explícitos de «Housing First» • Apoyo integral individualizado • Enfoque orientado a la recuperación 	<ul style="list-style-type: none"> • Orientado a la vivienda/Housing First • Prevención de desahucios • Acceso a los servicios sociales
Países Bajos	<ul style="list-style-type: none"> • Mejora del acceso a viviendas asequibles • Programas explícitos de Vivienda Primero • Prevención del sinhogarismo 	<ul style="list-style-type: none"> • Acceso a una vivienda (adecuada) • Acceso a viviendas asequibles/sociales • Enfoque basado en la vivienda/Housing First

	Objetivos de las estrategias o políticas contra la falta de vivienda	Objetivos relevantes para la lucha contra la falta de vivienda en el marco de las estrategias de lucha contra la pobreza
	<ul style="list-style-type: none"> • Enfoque orientado a la recuperación • Apoyo flexible y personalizado 	<ul style="list-style-type: none"> • Prevención de deudas
Polonia	<ul style="list-style-type: none"> • Mejora de las condiciones de vivienda • Prevención del sinhogarismo • Programas explícitos de «La vivienda primero» • Enfoque específico en la falta de vivienda entre los jóvenes • Ayuda de emergencia 	<ul style="list-style-type: none"> • Acceso a una vivienda (adecuada) • Acceso a viviendas asequibles/sociales • Enfoque basado en la vivienda/Housing First • Prevención de desahucios • Prevención de deudas • Promoción de la intervención temprana específica • Acceso a los servicios sociales • Ingresos adecuados/protección social
Portugal	<ul style="list-style-type: none"> • Mejora del acceso a viviendas asequibles • Programas explícitos de «la vivienda primero» • Prevención de la falta de vivienda • Apoyo integral individualizado • Regulación del apoyo al alojamiento temporal 	<ul style="list-style-type: none"> • Acceso a viviendas asequibles/sociales • Acceso a la asistencia sanitaria • Acceso a los servicios sociales • Enfoque basado en la vivienda/Housing First • Prevención de desahucios • Lucha contra la discriminación
Rumanía ³	<ul style="list-style-type: none"> • Prevención del sinhogarismo • Apoyo individualizado integrado • Desestigmatización de las personas sin hogar • Integración en el mercado laboral 	<ul style="list-style-type: none"> • Acceso a viviendas asequibles/sociales • Acceso a servicios sociales • Acceso a la asistencia sanitaria • Prevención de deudas • Ingresos adecuados/protección social • Promoción de la intervención temprana específica • Lucha contra la discriminación
Eslovaquia	<ul style="list-style-type: none"> • Mejora del acceso a viviendas asequibles • Programas explícitos de «la vivienda primero» • Prevención de la falta de vivienda • Mejora del acceso a la asistencia sanitaria • Mejora del acceso a la protección social • Mejora del acceso a los servicios sociales • Integración en el mercado laboral 	<ul style="list-style-type: none"> • Acceso a una vivienda (adecuada) • Acceso a vivienda asequible/social • Acceso a los servicios sociales • Prevención de deudas • Acceso a la asistencia sanitaria
España	<ul style="list-style-type: none"> • Mejora del acceso a viviendas asequibles • Programas explícitos de «la vivienda primero» • Prevención del sinhogarismo • Apoyo integral individualizado • Prevención de múltiples formas de discriminación 	<ul style="list-style-type: none"> • Acceso a una vivienda (adecuada) • Prevención de desahucios • Acceso a los servicios sociales • Acceso a la asistencia sanitaria • Ingresos adecuados/protección social • Promoción de la intervención temprana específica • Lucha contra la discriminación

Nota de lectura: La tabla solo incluye los 13 Estados miembros en los que los expertos de ESPAN informaron de la existencia tanto de un enfoque político específico para las personas sin hogar como de una estrategia nacional y/o regional de lucha contra la pobreza.

Nota: ¹ En Croacia y Hungría, los dos conjuntos de objetivos (los relacionados con las estrategias o políticas sobre el sinhogarismo y los relativos a la lucha contra el sinhogarismo en el marco de las estrategias de lucha contra la pobreza) se refieren a estrategias que se están aplicando a diferentes niveles territoriales (estrategia regional sobre el sinhogarismo y estrategia nacional de lucha contra la pobreza en el caso de Hungría; política local sobre el sinhogarismo y estrategia nacional de lucha contra la pobreza en el caso de Croacia). ² En Grecia, los expertos explican que los objetivos relacionados con las estrategias o políticas de lucha contra la falta de vivienda no son objetivos estratégicos en sí mismos, sino más bien «ejes» que han estructurado el Plan de Acción Nacional. ³ Como se ha mencionado anteriormente (cuadro 3.2), en Rumanía también existen programas de «Housing First», pero estos se mencionan en la Estrategia Nacional de Vivienda 2022-2050 y no en la Estrategia Nacional de Lucha contra la Falta de Vivienda.

Fuente: Elaboración propia de los autores a partir de los informes nacionales de ESPAN.

Una conclusión general importante del análisis comparativo de los objetivos identificados por los expertos nacionales de ESPAN tanto en las estrategias/políticas contra la falta de vivienda como en las estrategias contra la pobreza es la fuerte presencia de objetivos relacionados con la vivienda (cuadro 3.7) que promueven el acceso a soluciones de vivienda permanentes (acceso a una vivienda adecuada, acceso a una vivienda asequible, mejora de las respuestas basadas en la vivienda y en el principio «la vivienda primero»). Estos objetivos están presentes en las políticas de lucha contra la falta de vivienda y en las estrategias de lucha contra la pobreza en los 13 Estados miembros considerados en esta sección, lo que apunta a una alineación actual entre las políticas de lucha contra la falta de vivienda y las políticas de lucha contra la pobreza, avanzando hacia la necesaria priorización de soluciones de vivienda seguras y asequibles.

El análisis realizado por los expertos de ESPAN sugiere que, en algunos países (por ejemplo, BE, EL, ES, FR, NL, PL, PT, SK), los objetivos destinados a prevenir la falta de vivienda —incluidos los mecanismos de prevención de desahucios y/o el apoyo a la prevención de deudas— están incluidos en las políticas contra la falta de vivienda y la pobreza. Esta confluencia de objetivos vuelve a ser fundamental para cumplir los compromisos a nivel de la UE en la lucha contra la falta de vivienda.

La sección 4 se centra en cómo se traduce en la práctica este mayor (o menor) potencial de alineación entre las estrategias o políticas de lucha contra la falta de vivienda y las estrategias de lucha contra la pobreza.

4 Lucha contra la falta de vivienda mediante estrategias de lucha contra la pobreza y políticas sociales clave

La sección 4.1 se centra en las medidas pertinentes para combatir la falta de vivienda incluidas en las estrategias de lucha contra la pobreza (a nivel nacional o regional), y su alineación y contribución²⁰ a los objetivos de la Declaración de Lisboa, en los 17 Estados miembros que cuentan con este tipo de estrategias a escala nacional o regional (BE, BG, CZ, EE, EL, ES, FR, HR, HU, IE, IT, MT, NL, PL, PT, RO, SK; véase la sección 3.2). Sección 4.2

va más allá del ámbito de las estrategias de lucha contra la pobreza. Para los 27 Estados miembros, describe la situación actual en el país (no incluida en las estrategias de lucha contra la pobreza) en relación con cinco políticas sociales clave que son relevantes para la lucha contra la falta de vivienda, y examina en qué medida cada una de ellas se ajusta y contribuye a los objetivos de la Declaración de Lisboa. Las cinco áreas de política social consideradas son: (i) viviendas asequibles, incluidas las viviendas sociales, para personas con bajos ingresos; (ii) subsidios de vivienda⁽²¹⁾ : iii) renta mínima/asistencia social; iv) acceso a los servicios sanitarios; y v) acceso a los servicios sociales.

4.1 El papel de las estrategias de lucha contra la pobreza en la lucha contra la falta de vivienda

En esta sección se evalúa, según los expertos nacionales del ESPAN, en qué medida las 17 estrategias contra la pobreza objeto de examen: i) tienen por objeto ayudar a prevenir y combatir la falta de vivienda, y ii) se ajustan a los objetivos de la Declaración de Lisboa y contribuyen a ellos. En los seis países que no solo cuentan con una estrategia nacional específica contra la pobreza, sino también con una o varias estrategias regionales contra la pobreza (es decir, BE, ES, FR, IT, PT, RO), la estrategia analizada es aquella en la que el equipo del país ha decidido centrarse en su informe. En Bélgica, la estrategia elegida por el experto es regional: el «Plan de Acción Flamenco contra la Pobreza 2020-2024». En los otros cinco países, se trata de la estrategia nacional (véanse el cuadro 3.5 y el gráfico 3.2).

Por lo tanto, el análisis se centra en áreas políticas clave directamente relacionadas con los objetivos de Lisboa, es decir, prevenir y reducir los riesgos de quedarse sin hogar (sección 4.1.1), promover la intervención temprana específica (sección 4.1.2), prevenir y abordar los desahucios (sección 4.1.3), luchar contra la discriminación (sección 4.1.4), promover el acceso a los servicios de salud (sección 4.1.5) y el refuerzo del papel de los servicios sociales (4.1.6). La sección 4.1.7 presenta una evaluación general de la contribución de las estrategias de lucha contra la pobreza a los objetivos de la Declaración de Lisboa.

4.1.1 Prevenir y reducir los riesgos de quedarse sin hogar

4.1.1.1 Acceso a una vivienda segura y asequible para las personas con bajos ingresos

Según la evaluación de ESPAN, dos de las diecisiete estrategias contra la pobreza analizadas (IE, NL) no incluyen ni especifican ninguna política o medida destinada específicamente a prevenir y reducir los riesgos de sinhogarismo mediante la promoción del acceso a una vivienda segura y asequible para las personas con bajos ingresos (cuadro 4.1).

²⁰ Cabe señalar que, tanto en el presente informe de síntesis como en los informes nacionales, la adecuación de las políticas o medidas de un país a los objetivos de la Declaración de Lisboa o su contribución a dichos objetivos no significa necesariamente que dichas políticas o medidas hayan sido impulsadas por la Declaración.

²¹ El término «subsidios de vivienda» utilizado a lo largo de la sección 4 abarca los diferentes subsidios/prestaciones de vivienda (por ejemplo, subsidios de alquiler, prestaciones de alquiler, subsidios de alquiler, compensación de alquiler de vivienda, suplemento de alquiler, etc.) mencionados en los informes nacionales.

Cuadro 4.1: Tipos de políticas/medidas incluidas en las estrategias de lucha contra la pobreza que tienen como objetivo específico prevenir y reducir los riesgos de quedarse sin hogar mediante la promoción del acceso a una vivienda segura y asequible para las personas con bajos ingresos

Políticas/medidas	Estados miembros
Centrados en el parque de viviendas de propiedad estatal	BE, CZ, EE, ES, HR, HU, MT, PL, RO
Otros programas de vivienda asequible	BE, CZ, EE, ES, PL, PT, RO, SK
Enfoques basados en la vivienda y/o programas «Housing First»	BE, CZ, EL, FR, IT, PL, PT, SK
Otros tipos de políticas/medidas	BG, ES, HU, RO
No existen políticas/medidas específicas destinadas a prevenir y reducir los riesgos de sinhogarismo mediante la promoción del acceso a una vivienda segura y asequible para las personas con bajos ingresos.	IE, NL

Nota de lectura: La tabla solo incluye los 17 Estados miembros en los que los expertos de ESPAN informaron de la existencia de una estrategia nacional y/o regional de lucha contra la pobreza. Los países incluidos en esta tabla son aquellos sobre los que disponemos de información específica al respecto en los informes nacionales. Aunque el objetivo es ser lo más exhaustivo posible, es posible que las listas no sean completas. La misma advertencia se aplica a las tablas 4.2 a 4.7.

Fuente: Elaboración propia de los autores a partir de los informes nacionales de ESPAN.

En muchos casos, esto se consigue centrándose en el parque de viviendas de propiedad estatal, en particular en las viviendas sociales (por ejemplo, BE, CZ, EE, ES, HR, HU, MT, PL, RO) y/o mediante otros programas de vivienda asequible, como la ayuda para cubrir los costes de acceso a una vivienda de alquiler (fianza, préstamos de garantía de alquiler, etc.) o la (re)construcción de viviendas de alquiler (por ejemplo, BE, CZ, EE, ES, PL, PT, RO, SK).

Sin embargo, en varios casos, los expertos nacionales del ESPAN explican que las estrategias nacionales de lucha contra la pobreza incluyen prioridades relativas tanto a la vivienda social como a otros programas de vivienda asequible (por ejemplo, BE, CZ, ES, PL, RO). Por ejemplo:

- En Chequia, los expertos nacionales explican que el canal más importante para aumentar la capacidad de vivienda social es a través de los fondos estructurales de la UE, ya que los demás programas del Fondo Estatal de Vivienda solo proporcionan un apoyo marginal. También informan sobre la puesta en marcha de herramientas innovadoras de vivienda social, como los puntos de contacto para la vivienda, los fondos de garantía y las agencias inmobiliarias sociales. Además, destacan que, en el último trimestre de 2024, el Ministerio de Desarrollo Regional anunció un programa que proporciona a las personas jurídicas hasta el 40 % de los costes totales de inversión para la (re)construcción de viviendas de alquiler. Las personas sin hogar y las personas con necesidades de vivienda son uno de los grupos destinatarios que pueden optar a estas nuevas viviendas de alquiler asequibles.
- En Polonia, la estrategia del país menciona varios tipos de vivienda relevantes: parque de viviendas municipales; viviendas procedentes de iniciativas de vivienda social; viviendas de agencias de alquiler social; y viviendas con apoyo.
- En Rumanía, la estrategia del país se refiere a la ampliación del parque de viviendas sociales, en particular mediante el aumento de la financiación en el sector de la vivienda social y el incremento de nuevas construcciones, la rehabilitación de edificios públicos en desuso o abandonados o la compra de edificios en desuso. Otra medida se refiere al acceso a la vivienda, especialmente para los jóvenes que abandonan el sistema de protección especial; esta medida combina una intervención integrada en forma de servicios de apoyo multisectoriales (programas de empleo y asesoramiento, desarrollo de habilidades para la vida independiente) con apoyo financiero para los gastos de vivienda, alquiler subvencionado y/o acceso a viviendas sociales o protegidas.

Algunos informes nacionales (por ejemplo, HR, HU, MT, PT) explican que en la estrategia de lucha contra la pobreza de su país *solo* se hace referencia a la vivienda social o a otros programas de vivienda asequible. Por ejemplo:

- El informe maltés menciona que la única referencia relevante en la estrategia es la prioridad continua que se da a los hogares con niños en la asignación de viviendas sociales.
- El informe portugués explica que la estrategia no hace referencia explícita a la vivienda social, sino que incluye dos prioridades destinadas a aumentar el acceso al programa de vivienda y a la vivienda urgente o temporal. Además, señala que, aunque no se menciona específicamente en la estrategia, ambos programas incluyen a las personas sin hogar como uno de sus grupos destinatarios.

Algunos expertos nacionales señalan que las estrategias de lucha contra la pobreza en sus países incluyen prioridades vinculadas a enfoques basados en la vivienda (por ejemplo, IT, PL, SK), en el marco de las cuales, por ejemplo, Eslovaquia publicó una convocatoria para desarrollar enfoques basados en la vivienda con servicios complementarios. Varios otros se refieren específicamente a los programas «Housing First» (por ejemplo, BE, CZ, EL, FR, IT, PL, PT). Por ejemplo:

- En Francia, la estrategia se refiere al segundo «Plan quinquenal Housing First», que estipula la creación de 30 000 nuevas plazas de intermediación de alquiler en el sector privado y 10 000 plazas en pensiones.
- En Portugal, la prioridad 5.2.10 de la estrategia, cuyo objetivo es aumentar la oferta de vivienda, en particular mediante el modelo «Housing First», se refiere específicamente a las personas sin hogar.

El caso de Bélgica ilustra las medidas nacionales y regionales que contribuyen a los objetivos de la Declaración de Lisboa. Estas combinan prioridades relacionadas con la vivienda social, otros programas de vivienda asequible y Housing First (recuadro 4.1).

Recuadro 4.1: Promoción del acceso a una vivienda segura y asequible para las personas con bajos ingresos en Bélgica

La estrategia flamenca de lucha contra la pobreza tiene por objeto facilitar el acceso al mercado inmobiliario privado mediante préstamos de garantía de alquiler, junto con viviendas sociales. El Fondo Flamenco de la Vivienda (Vlaams Woningfonds) concede los préstamos para que las personas con bajos ingresos puedan pagar su garantía de alquiler.

La estrategia flamenca también hace referencia a la aplicación de la estrategia «Housing First» (La vivienda primero) para proporcionar viviendas asequibles a las personas sin hogar. El Gobierno federal apoya la estrategia Housing First, que actualmente se aplica en más de 100 proyectos en todas las regiones.

Fuente: Informe nacional del ESPAN para Bélgica.

Algunos equipos nacionales de ESPAN (por ejemplo, ES, HU, RO) hacen hincapié en otros aspectos, como las medidas relativas a los asentamientos informales (por ejemplo, ES, RO) y las medidas para mejorar la seguridad jurídica de la vivienda (por ejemplo, HU).

A pesar de destacar las contribuciones relevantes de las estrategias contra la pobreza en sus países al objetivo de promover el acceso a una vivienda segura y asequible para los grupos de bajos ingresos, muchos informes nacionales del PSE (por ejemplo, BE, CZ, EL, ES, FR, HU, IT, MT, PL, PT) identifican deficiencias en dichas contribuciones.

La deficiencia más ampliamente identificada es la falta de viviendas sociales, lo que, a su vez, da lugar a listas de espera que a menudo son largas, como ilustran los expertos de Bélgica, Chequia y Francia:

- La experta de Bélgica considera que la situación de la vivienda social es crítica. Explica que la reestructuración del sector de la vivienda social provocó importantes retrasos en los proyectos de ampliación de la vivienda social. La lista de espera se ha duplicado en los últimos 15 años y, en la actualidad, hay más personas en lista de espera que el número real de beneficiarios de vivienda social. Las personas permanecen en lista de espera una media de cuatro años, pero un tercio lleva esperando más de cinco años.

- Los expertos de Chequia señalan que las viviendas sociales solo representan aproximadamente el 0,4 % del parque inmobiliario del país y que cada año solo se libera alrededor del 4 % del parque inmobiliario municipal, lo que significa que actualmente solo se ofrecen en alquiler unos 6 000 pisos municipales al año. También presentan los resultados de una encuesta según la cual, en promedio, solo se asignaron 0,9 unidades por cada 10 000 habitantes al grupo destinatario de las personas sin hogar, lo que significa que es el grupo destinatario con menos probabilidades de poder optar a una vivienda social.
- Los expertos de Francia explican que el número de hogares que solicitan vivienda social se duplicó entre 2006 y 2022, pero que el país solo está produciendo aproximadamente la mitad del objetivo de viviendas sociales por año.

De manera similar a la situación descrita por los expertos de Chequia, varios equipos nacionales de ESPAN (por ejemplo, CZ, EL, HU, MT, PT) señalan que las personas sin hogar no son objeto de medidas específicas y/o suficientes. Por ejemplo:

- El informe nacional de Grecia señala que, aunque la estrategia nacional incluye algunas intervenciones que podrían beneficiar a las personas con bajos ingresos, como las que se encuentran en situación de sinhogarismo, la ausencia de un enfoque específico socava su contribución.
- El informe nacional de Hungría destaca que, en la práctica, los programas se centran principalmente en la segregación, ya que los romaníes son, de hecho, el principal grupo destinatario de la estrategia.

Algunos informes nacionales (por ejemplo, ES, IT, PL) hacen hincapié en la insuficiencia de las inversiones, lo que obstaculiza el impacto potencial de la estrategia. Por ejemplo:

- El informe de Italia cita los resultados de un estudio según el cual no existen medidas legislativas vinculantes ni inversiones suficientes para alcanzar los objetivos establecidos en los documentos estratégicos.
- El informe de España señala que la lucha contra la falta de vivienda en el país sigue desempeñando un papel marginal dentro del conjunto más desarrollado de políticas sociales (salud, educación o pensiones), y se aplica a través de dos sistemas (vivienda y servicios sociales) que están especialmente subdesarrollados y carecen de recursos suficientes.

Las cuestiones relacionadas con la cooperación también se destacan en algunos informes nacionales (por ejemplo, BE, ES). El informe de Bélgica presenta los resultados de una evaluación según la cual la cooperación entre el Fondo de Vivienda y los Centros Públicos de Bienestar Social locales no funciona bien. Del mismo modo, los expertos de España describen una falta de integración y coordinación entre las diferentes políticas sectoriales y las políticas nacionales de lucha contra la pobreza en los distintos niveles de gobierno.

Por último, la reflexión sobre la contribución real de las estrategias puede ir más allá de lo que estas incluyen. El informe griego, por ejemplo, señala la ausencia de referencias a planes de vivienda pública (como la vivienda social) en la estrategia, y considera que esto confirma aún más la limitada contribución a este objetivo, ya que se centra en atender las necesidades de las personas que viven en situación de pobreza extrema, en lugar de proporcionar un apoyo más amplio a las poblaciones con bajos ingresos.

4.1.1.2 Acceso a la protección social con un papel potencial en la reducción de la falta de vivienda

Según la evaluación del ESPAN, solo una de las diecisiete estrategias contra la pobreza analizadas no incluye ni especifica ninguna política o medida destinada específicamente a mejorar el acceso a la protección social con un papel potencial en la reducción de la falta de vivienda (cuadro 4.2). La excepción es Portugal, donde el experto nacional explica que, aunque la prioridad 3.2.13 de la estrategia nacional contra la pobreza se refiere al régimen de renta mínima, se centra en mejorar los vínculos con las políticas de activación más que en las condiciones de acceso.

Cuadro 4.2: Tipos de políticas/medidas incluidas en las estrategias de lucha contra la pobreza que tienen como objetivo específico mejorar el acceso a la protección social con un papel potencial en la reducción del sinhogarismo

Políticas/medidas	Estados miembros
Ayudas a la vivienda	BE, CZ, EL, ES, FR, HR, HU, MT, PL, RO, SK
Régimen de ingresos mínimos	CZ, EE, EL, FR, HR, IT, PL, RO, SK
Otras prestaciones relacionadas con la vivienda	EL, ES, HR, RO
Direcciones de referencia/Registro municipal de residencia	BE, IT
Otros tipos de políticas/medidas	BG, CZ, EE, EL, FR, IE, NL
No existen políticas/medidas específicas destinadas a mejorar el acceso a la protección social con un papel potencial en la reducción de la falta de vivienda	PT

Nota de lectura: La tabla solo incluye los 17 Estados miembros en los que los expertos de ESPAN informaron de la existencia de una estrategia nacional y/o regional de lucha contra la pobreza.

Fuente: Elaboración propia de los autores basada en los informes nacionales de ESPAN.

Muchos equipos nacionales (por ejemplo, BE, CZ, EL, ES, FR, HR, HU, MT, PL, RO, SK) identifican referencias a las ayudas a la vivienda en las estrategias de sus países. Por ejemplo:

- En España, la estrategia incluye políticas destinadas a facilitar el acceso inmediato a la vivienda de las personas en situaciones extremas (desahucios, falta de hogar y otras situaciones especialmente vulnerables) mediante ayudas directas para el alquiler, los servicios públicos y los gastos comunitarios de hasta el 100 % del alquiler y los gastos comunitarios.
- En Hungría, aunque la estrategia no hace hincapié en la asistencia social, sino que se centra más bien en medidas de activación, sí incluye el objetivo de aumentar la utilización de las prestaciones familiares y de vivienda entre las familias con bajos ingresos.
- En Malta, la recomendación 4.3.1 de la estrategia tiene por objeto reforzar el régimen de prestaciones para la vivienda en alquiler privado, con el fin de dar mayor prioridad a las familias monoparentales.

Varios equipos nacionales (por ejemplo, CZ, EE, EL, FR, HR, IT, PL, RO, SK) señalan que las estrategias hacen referencia a los sistemas de renta mínima, tal y como explican con más detalle los expertos de Estonia, Polonia y Eslovaquia:

- Las actividades de la estrategia de Estonia incluyen la mejora del régimen de renta mínima, la disponibilidad de ayuda alimentaria y el desarrollo de servicios.
- La estrategia polaca reconoce el papel del sistema de asistencia social como red de seguridad y hace referencia a la Ley de Asistencia Social, de carácter más amplio, que abarca diversas formas de asistencia social, incluida la ayuda a la renta mínima, destinada a las personas sin hogar o en riesgo de quedarse sin hogar. Además, pide cambios legislativos y recomendaciones para mejorar el uso de los instrumentos de esta ley.
- La estrategia de Eslovaquia establece la necesidad de ajustar periódicamente el régimen de renta mínima («Asistencia en caso de necesidad material») para reflejar el aumento del coste de la vida. Esto es importante para que las personas sin hogar puedan mantener un nivel mínimo de poder adquisitivo y para promover unas condiciones de vida básicas.

Son pocos los equipos nacionales que mencionan que las estrategias incluyen medidas relacionadas con la vivienda distintas de las prestaciones para la vivienda y los planes de ingresos mínimos (por ejemplo, EL, ES, HR, RO). Cuando existen, se trata de medidas como prestaciones para cubrir los gastos de servicios públicos (por ejemplo, EL, ES, RO) o subsidios para la energía (por ejemplo, HR, RO). Por ejemplo:

- En Croacia, el Plan Nacional anuncia la fusión de las ayudas para la vivienda y la leña, así como la ampliación del número de personas con derecho a la prestación para consumidores vulnerables de energía.
- En Rumanía, la estrategia contra la pobreza incluye ayudas estacionales para la calefacción y un suplemento energético, como instrumentos para mejorar la calidad de vida y prevenir la exclusión social.

Los equipos nacionales belga e italiano destacan medidas importantes relacionadas con las direcciones de referencia (BE; véase más abajo) o con el registro municipal de residencia (IT [véase el recuadro 3.3 más arriba]), cuyo objetivo es garantizar el acceso efectivo de las personas sin hogar a los derechos sociales.

Las estrategias de algunos países (por ejemplo, BG, CZ, EE, EL, FR, IE, NL) mencionan otras políticas o medidas. Por ejemplo:

- En Chequia, la Ayuda Extraordinaria Inmediata es una herramienta de protección social que permite a los hogares más pobres cubrir gastos extraordinarios relacionados con la vivienda que, de no pagarse, podrían acabar provocando la pérdida de la vivienda. Estos gastos pueden incluir el pago de las facturas anuales de energía, los depósitos de alquiler o los enseres domésticos esenciales.
- En Francia, el «subsidio específico de solidaridad» está destinado a los solicitantes de empleo que han agotado sus derechos en virtud del régimen de seguro de desempleo.
- En Grecia, la estrategia menciona: i) una ayuda para la vivienda sujeta a condiciones de recursos para personas de bajos ingresos mayores de 67 años que alquilan una vivienda, no tienen seguro, no reciben una pensión de vejez y no son propietarias de una vivienda; y ii) una prestación de solidaridad social sujeta a condiciones de recursos para personas mayores sin seguro, que se concede a personas mayores de 67 años sin seguro que no están cubiertas por un régimen de pensiones.
- En los Países Bajos, la estrategia menciona la concesión de subvenciones para el alivio de la deuda municipal como medio para reducir las deudas problemáticas, es decir, cuando no se puede esperar razonablemente que la persona siga pagando la deuda o cuando la persona ha dejado de pagarla.

En algunos países, los expertos del ESPAN destacan claramente que las estrategias de sus respectivos países contribuyen (por ejemplo, BE, IE) o, por el contrario, no contribuyen (por ejemplo, BG, ES, NL) a mejorar el acceso a la protección social con un papel potencial en la reducción de la falta de vivienda.

- En cuanto a las contribuciones positivas:
 - El experto de Bélgica señala que las instrucciones relativas al suministro de direcciones de referencia se simplificaron y armonizaron para todos los Centros Públicos de Bienestar Social en 2023, y que estos centros actualmente proporcionan la mayoría de las direcciones de referencia, cubriendo a casi la mitad de las personas sin hogar.
 - Los expertos de Irlanda explican que la revisión intermedia de 2022 de la «Hoja de ruta para la inclusión social 2020-2025» reveló que se han realizado importantes progresos en la consecución del objetivo de reformar las prestaciones de protección social en el trabajo que el Estado paga a los trabajadores con salarios bajos, con el fin de aumentar la aceptación y mejorar el atractivo del empleo remunerado.

- En cuanto al último grupo de países:
 - El equipo nacional de Bulgaria explica que, en la actualidad, el enfoque integrado para prevenir la pobreza y la exclusión social que se destaca en la estrategia, con especial atención a los grupos vulnerables (incluidas las personas sin hogar), no se ha puesto en práctica y sigue siendo una declaración en los documentos políticos.
 - El equipo nacional de los Países Bajos informa de que el denominado «Enfoque sobre las preocupaciones económicas, la pobreza y el endeudamiento» aún no ha dado lugar a una reducción del número de personas con deudas problemáticas.
 - El equipo nacional de España destaca que la prevención y la reducción del riesgo de sinhogarismo requieren políticas de garantía de ingresos, a fin de reducir las elevadas tasas de pobreza extrema que afectan de manera desproporcionada a los inmigrantes.

En la mayoría de los casos (por ejemplo, CZ, EE, EL, FR, HR, HU, MT, PL, RO, SK), los expertos nacionales destacan que, aunque las estrategias de lucha contra la pobreza incluyen aspectos importantes, siguen existiendo retos que socavan su eficacia.

En casi todos los informes nacionales de este grupo, los expertos subrayan la relevancia intrínseca de las políticas mencionadas en la estrategia (por ejemplo, CZ, EE, EL, FR, HU, MT, PL, RO). Sin embargo, en casi todos los casos (por ejemplo, CZ, EL, HR, MT, PL, RO, SK), destacan las dificultades derivadas de los criterios de elegibilidad, que limitan el alcance de algunas medidas y el acceso efectivo de las personas vulnerables. Por ejemplo:

- Los expertos de Chequia destacan que las medidas relativas al acceso a la protección social se ajustan a los objetivos de la Declaración de Lisboa, pero que su contribución al cumplimiento de dichos objetivos es limitada. Se refieren a la Estrategia de Inclusión Social para ilustrar que el acceso a la Ayuda Extraordinaria Inmediata está limitado por barreras administrativas y por la discrecionalidad de los funcionarios de los servicios de empleo, que tienen amplia autoridad para determinar la elegibilidad. Si bien las medidas ayudan a prevenir la pobreza y la inseguridad en materia de vivienda, su impacto se ve limitado por las barreras administrativas y la elevada carga de trabajo de los funcionarios de las oficinas de empleo, lo que reduce el apoyo a los más vulnerables.
- Los expertos de Malta señalan que las tasas máximas de la prestación para la vivienda en alquiler privado han aumentado en los últimos años y sin duda tienen un impacto positivo en la asequibilidad del alquiler privado. Sin embargo, también señalan que las personas sin ingresos regulares, así como los nacionales de terceros países (a menos que sean refugiados o tengan un estatuto de protección), no pueden optar a ella. Además, subrayan que los alquileres de las viviendas suelen ser considerablemente más elevados que el importe de la prestación, lo que obliga a los inquilinos a sufragar una parte sustancial del alquiler con sus propios recursos. El equipo del país sostiene que las personas sin hogar que no tienen empleo no podrían alquilar en el sector privado porque no podrían pagar la parte del alquiler que no cubre la prestación.

Varios informes nacionales se refieren a los retos relacionados con la adecuación (por ejemplo, EE, EL, FR, HR, MT, PL, RO, SK), mencionando la escasa cuantía de las prestaciones (por ejemplo, EL, PL), especialmente en relación con el coste del alquiler para las personas que no pueden optar a otras ayudas a la vivienda (MT), y el hecho de que los últimos aumentos de las prestaciones no han compensado totalmente los efectos de la inflación y el aumento del coste de la vida (por ejemplo, EE, FR, HR, RO, SK). El nivel de las prestaciones tiende a estar por debajo del umbral de pobreza económica, como han destacado, por ejemplo, los expertos nacionales de Francia y Grecia:

- Los expertos de Francia señalan que la estrategia francesa incluye un conjunto de prestaciones sociales que, en promedio, mejoran el nivel de vida de las personas pobres, pero no les permiten superar el umbral de la pobreza. Explican que, dado que las prestaciones solo se ajustan una vez al año en función de la inflación, su valor real disminuye a medida que avanza el año, un problema que se agravó durante el reciente período de alta inflación en Europa.

- Los expertos de Grecia sostienen que todas las medidas incluidas en la estrategia tienen un papel potencial en la reducción de la falta de vivienda, pero que, en la práctica, existen limitaciones significativas que socavan su eficacia general. Los estrictos criterios de elegibilidad, los bajos importes de las prestaciones y las restricciones en la duración de las ayudas dificultan su capacidad para proporcionar soluciones sostenibles, lo que limita su capacidad para prevenir y mitigar eficazmente los riesgos de falta de vivienda a largo plazo.

Solo unos pocos informes nacionales hacen referencia a la carga administrativa (por ejemplo, EE, PL) y a la baja aceptación (por ejemplo, EE).

- Los expertos de Estonia presentan los resultados de dos estudios que ilustran que, según la Oficina Nacional de Auditoría de Estonia, la carga que supone para los solicitantes proporcionar información y documentación al solicitar la prestación de subsistencia es a veces excesiva. Del mismo modo, señalan que los estudios han indicado que la aceptación de la prestación es generalmente baja entre toda la población y que el número de beneficiarios siguió una tendencia a la baja hasta 2021, antes de aumentar debido a la crisis energética y la afluencia de refugiados de Ucrania.
- El experto de Polonia destaca que acceder a las prestaciones puede resultar complicado debido a la complejidad de los procesos de solicitud, los obstáculos burocráticos y otras cargas administrativas. Las personas sin hogar, en particular, tienen dificultades para proporcionar la documentación necesaria, cumplir los requisitos de residencia y/o desenvolverse en el sistema. Explica además que la idea de crear una «ventanilla única», recogida en la Estrategia, tiene por objeto abordar esta cuestión, pero también reconoce que la clave está en su aplicación efectiva.

4.1.2 Promoción de la intervención temprana específica

Según la evaluación del ESPAN, solo una de las diecisiete estrategias contra la pobreza analizadas (BG) no incluye ni específica ninguna política o medida destinada específicamente a promover la intervención temprana selectiva (cuadro 4.3).

Con solo dos excepciones (ES, FR), la promoción de la intervención temprana específica incluida en las estrategias de lucha contra la pobreza menciona *tanto* grupos destinatarios específicos como servicios.

Los expertos de Chequia y Grecia destacan la concesión de prestaciones como medio para promover la intervención temprana específica.

Cuadro 4.3: Tipo de políticas/medidas incluidas en las estrategias de lucha contra la pobreza que tienen como objetivo específico promover la intervención temprana específica

Políticas/medidas	Estados miembros
Grupos destinatarios específicos	BE, CZ, EE, EL, FR, HR, HU, IE, IT, MT, NL, PL, PT, RO, SK
Personas que abandonan el sistema de justicia penal	CZ, EE, EL, FR, HU, IE, MT, NL, PL, SK
Jóvenes que abandonan las instituciones de acogida	BE, CZ, EE, FR, HR, HU, PL, PT, RO, SK
Personas con discapacidad	EL, MT
Migrantes/beneficiarios de protección internacional	EL, FR, IE
Personas que abandonan los centros sanitarios públicos	CZ, IT, PL, SK
Tipo de servicio	BE, CZ, EE, EL, ES, HR, HU, IE, IT, MT, NL, PL, PT, RO, SK
Apoyo social	BE, CZ, EE, ES, HU, IT, NL, PL, PT, RO, SK
Servicios de vivienda	CZ, EE, EL, ES, HR, HU, MT, PL, PT
Servicios del mercado laboral	EE, HU, IE, IT

Políticas/medidas	Estados miembros
Subsidio	CZ, EL
No existen políticas/medidas específicas destinadas específicamente a promover la intervención temprana específica.	BG

Nota de lectura: La tabla solo incluye los 17 Estados miembros en los que los expertos de ESPAN informaron de la existencia de una estrategia nacional y/o regional de lucha contra la pobreza.

Fuente: Elaboración propia de los autores basada en los informes nacionales de ESPAN.

Los grupos destinatarios más mencionados por los expertos nacionales son las personas que salen del sistema de justicia penal (por ejemplo, CZ, EE, EL, FR, HU, IE, MT, NL, PL, SK) y los jóvenes que salen de instituciones de acogida (por ejemplo, BE, CZ, EE, FR, HR, HU, PL, PT, RO, SK).

- Ejemplos relacionados con personas que salen del sistema de justicia penal:
 - En Chequia, la Oficina de Empleo lleva a cabo actividades destinadas a garantizar una transición fluida de las instituciones penitenciarias a la vida civil, principalmente mediante la oferta de empleo adecuado y el apoyo a través del sistema de prestaciones. Esto se aplica a las personas que salen de prisión, detención o encarcelamiento. En tales situaciones se puede conceder la prestación de asistencia inmediata extraordinaria (véase más arriba, sección 4.1.1.2).
 - En Estonia, la Ley de Bienestar Social introdujo nuevos servicios en 2016 para reducir la falta de vivienda, centrándose también en las personas que han salido recientemente de prisión. Estos servicios incluyen asesoramiento (a través de un servicio de tutoría) y alojamiento temporal. El objetivo de la tutoría es aumentar la participación en el mercado laboral, el uso de los servicios sociales y ayudar a las personas a afrontar la vida después de la prisión en general.
 - En Hungría, la estrategia tiene por objeto abordar la reintegración de los reincidentes que viven en condiciones de extrema pobreza y apoyar el empleo de las personas que salen del sistema de justicia penal. Existe un programa de centros de reinserción social que ayuda a las personas que salen del sistema de justicia penal a encontrar empleo y les proporciona alojamiento temporal y apoyo social integral.
- Ejemplos relacionados con los jóvenes que abandonan las instituciones de acogida:
 - En Croacia, la estrategia menciona la inversión de fondos en infraestructuras destinadas a viviendas sociales para jóvenes que abandonan las instituciones de bienestar social.
 - En Chequia, los centros de acogida temporal apoyan a los jóvenes que abandonan los hogares infantiles o el acogimiento familiar alternativo (entre los 18 y los 26 años) facilitándoles su situación vital mediante alojamiento temporal y servicios relacionados. Esto incluye asesoramiento y asistencia para ponerse en contacto con los familiares, servicios de información, protección y defensa de los derechos de los clientes, ayuda para obtener una vivienda permanente, actividades sociales y terapéuticas, apoyo para el desarrollo personal y mejora de los hábitos y habilidades laborales.
 - En Rumanía, la estrategia da prioridad, entre todas las personas que abandonan los centros de acogida o los centros de detención, a los niños que están a punto de abandonar las instituciones residenciales del sistema de protección especial. Establece la necesidad de supervisar el número de niños de entre 16 y 18 años que se encuentran bajo protección especial y de ofrecerles servicios de apoyo antes y después de que abandonen las instituciones residenciales. Entre las medidas previstas figura la presentación de informes periódicos sobre todos los servicios de apoyo ofrecidos a todas las personas que abandonan las instituciones residenciales.

Son menos los informes nacionales que mencionan otros grupos destinatarios, como las personas con discapacidad (por ejemplo, EL, MT), los migrantes y/o los beneficiarios de protección internacional (por ejemplo, EL [beneficiarios de protección internacional con discapacidad], FR, IE) y las personas que abandonan los centros sanitarios públicos (por ejemplo, CZ, IT, PL, SK). Por ejemplo:

- La estrategia griega incluye dos medidas dirigidas a las personas con discapacidad, ambas relacionadas con las viviendas con apoyo para este grupo destinatario específico, incluidos los beneficiarios de protección internacional con discapacidad.
- En Irlanda, los miembros de las comunidades nómadas irlandesas, romaníes y algunas comunidades migrantes se encuentran entre los grupos específicos identificados como de alto riesgo de quedarse sin hogar. La estrategia promete nuevos servicios de educación y formación continua para estos grupos, así como una nueva estrategia de servicios de empleo para proporcionar un mejor apoyo, incluyendo ayuda para acceder al empleo, incentivos para la contratación por parte de los empleadores y puestos de trabajo.
- En cuanto a las personas que abandonan los centros sanitarios públicos, el experto de Polonia menciona que la Acción 2.2 de la estrategia del país promueve el desarrollo de servicios de vivienda vinculados al apoyo a las personas en riesgo de quedarse sin hogar y a las personas sin hogar con necesidades especiales, especialmente debido a su estado de salud o edad. Explica que esto puede incluir implícitamente a las personas que reciben el alta de hospitales o centros de salud mental.

En lo que respecta a los servicios, el apoyo social es el tipo de servicio más mencionado por los expertos nacionales del ESPAN como parte de la estrategia de lucha contra la pobreza analizada en sus países (por ejemplo, BE, CZ, EE, ES, HU, IT, NL, PL, PT, RO, SK). Por ejemplo:

- El informe de Estonia menciona que el personal de los centros de reinserción social ofrece actividades de apoyo y asesoramiento para ayudar a los jóvenes residentes de entre 18 y 29 años a desarrollar y seguir planes de acción para la educación o el empleo.
- El informe eslovaco señala que la estrategia exige mejorar la calidad del trabajo social para prestar un mejor apoyo a las personas, incluidos los jóvenes, que abandonan las instituciones.

Varios equipos nacionales del ESPAN explican que la estrategia de lucha contra la pobreza que analizan en su informe se refiere a las ayudas para la vivienda (normalmente temporales) (por ejemplo, CZ, EE, EL, ES, HR, HU, MT, PL, PT). Este es el caso, por ejemplo, de Malta, Portugal y España:

- En Malta, la estrategia recomienda seguir reforzando los mecanismos actuales de apoyo a los exdelincuentes, incluso en su transición fuera de la prisión, y crear más casas comunitarias de apoyo que ofrezcan instalaciones residenciales temporales y de transición. También recomienda aumentar significativamente la inversión en viviendas independientes dentro de la comunidad para acelerar la desinstitucionalización de las personas con discapacidad en residencias.
- En Portugal, la estrategia incluye la prioridad 1.1.3.3, cuyo objetivo es promover el acceso a una vivienda permanente para los hogares con niños que se encuentran en viviendas temporales y centros de acogida; también proporciona apoyo y seguimiento según sea necesario.
- En España, la estrategia se refiere a la Estrategia Nacional de Desinstitucionalización para una Buena Vida en Comunidad, cuyo objetivo es transformar el sistema de apoyo y atención para que las personas con mayores necesidades de apoyo y atención y/o situaciones más complejas puedan desarrollar los proyectos de vida que elijan dentro de la comunidad. La idea subyacente es promover un cambio de modelo hacia soluciones de normalización/integración basadas en la comunidad, con viviendas comunitarias o espacios colectivos similares a hogares.

En algunos casos, las estrategias incluyen políticas o medidas que promueven la intervención temprana específica con la participación de los servicios del mercado laboral (por ejemplo, EE, HU, IE, IT). Por ejemplo, en Irlanda, la promoción de la intervención temprana específica solo se aborda de forma breve e indirecta en las secciones de la estrategia que tratan sobre los grupos que se enfrentan a obstáculos adicionales para acceder y aceptar un empleo. La estrategia promete nuevos servicios de educación y formación continua y una nueva estrategia de servicios de empleo que mejorará el apoyo a estos grupos, incluyendo el apoyo al acceso al empleo, los incentivos a la contratación por parte de los empleadores y las prácticas laborales.

Por último, los equipos nacionales de Chequia y Grecia mencionan prestaciones específicas que pueden concederse a las personas que salen del sistema de justicia penal: la prestación de asistencia inmediata extraordinaria mencionada anteriormente en Chequia y la «asistencia especial para grupos vulnerables» en Grecia (véase más adelante).

En lo que respecta a la contribución real de las estrategias de lucha contra la pobreza a la promoción de la intervención temprana específica, muy pocos informes nacionales del PEA (por ejemplo, EE, IE) ofrecen una valoración muy positiva. Por ejemplo, los expertos de Estonia describen los resultados de un informe de evaluación publicado por el Ministerio de Justicia, según el cual el actual sistema de alojamiento temporal para personas que salen de prisión ha mejorado y ahora funciona bien. Ha ayudado a las personas que salen de prisión a reintegrarse en la sociedad, lo que incluye, *entre otras cosas*, el fomento de la inscripción como demandantes de empleo.

En la mayoría de los casos, los expertos nacionales consideran que, a pesar del impacto positivo de las estrategias, siguen existiendo retos (por ejemplo, CZ, EL, ES, FR, HR, HU, NL, MT, PL, PT). Por ejemplo:

- En Francia, aunque algunas situaciones han generado tensiones recurrentes durante varios años (por ejemplo, el hecho de que el 98 % de las personas condenadas a menos de seis meses de prisión salgan de la cárcel sin apoyo y que el 22,5 % de los reclusos tengan problemas de vivienda al salir de prisión), los resultados del primer Plan de Vivienda Primero (2018-2022) muestran que se han producido avances positivos en la provisión de vivienda para personas con problemas psiquiátricos y para beneficiarios afganos y ucranianos de protección internacional.
- El experto de Portugal destaca que la prioridad incluida en la estrategia para promover el acceso a una vivienda permanente para los hogares con niños que se encuentran en alojamientos temporales y centros de acogida (véase más arriba) puede ayudar a abordar el mayor riesgo de quedarse sin hogar al que se enfrentan los jóvenes adultos que abandonan las instituciones estatales de acogida infantil. Sin embargo, también señala que no existen medidas similares para las personas que salen del sistema de justicia penal o de los centros de salud estatales.

De hecho, en algunos casos, los expertos del ESPAN hacen hincapié en que estos retos se deben a la falta, en las estrategias, de medidas dirigidas a los grupos pertinentes, como las personas que salen del sistema de justicia penal o de los centros sanitarios públicos (por ejemplo, EL, HR, MT, PT) y, en menor medida, los jóvenes que salen de las instituciones de acogida (por ejemplo, EL).

Algunos equipos nacionales (por ejemplo, CZ, EL, FR, HU, PL) explican que las políticas incluidas en las estrategias pueden ser insuficientes en lo que respecta, por ejemplo, a la financiación, la dotación de personal, la capacidad, la cobertura, etc. Por ejemplo:

- En Chequia, las viviendas de transición para jóvenes tienen una capacidad insuficiente y solo son una solución temporal.
- En Grecia, la prestación «ayuda especial para grupos vulnerables», sujeta a condiciones de recursos, se concede a quienes cumplen unos criterios de elegibilidad específicos (bastante estrictos). Esto, junto con la escasa cuantía de la prestación y su carácter puntual, hace que sea insuficiente para promover realmente la intervención temprana y ayudar a combatir el alto riesgo de sinhogarismo al que se enfrentan las personas que abandonan las instituciones estatales.

- En Polonia, la financiación de estos programas suele ser insuficiente. Los servicios sociales carecen de personal y de capacidad para participar de manera eficaz en la planificación previa a la puesta en libertad y en el apoyo posterior a la misma. La intervención suele producirse demasiado tarde, a veces solo poco antes de la puesta en libertad, lo que deja tiempo insuficiente para garantizar la vivienda y organizar el apoyo.

Algunos equipos nacionales señalan otras deficiencias de las estrategias en la promoción de la intervención temprana específica (por ejemplo, CZ, ES, NL, PL). Los expertos de España, por ejemplo, consideran que, aunque las líneas de acción apuntan en la dirección correcta, se topan con la capacidad limitada para identificar situaciones de sinhogarismo en una fase temprana, debido a la falta de integración entre las políticas públicas que afectan a la vivienda y los servicios sociales. Explican además que la prevención y la reducción del riesgo de sinhogarismo en España requieren abordar la gestión de la inmigración, mediante un modelo de acogida que evite el sinhogarismo entre los recién llegados.

4.1.3 Prevención y lucha contra los desahucios

Según la evaluación de la ESPAN, cinco de las diecisiete estrategias contra la pobreza analizadas (BG, HR, IE, IT, MT) no incluyen ni especifican ninguna política o medida destinada específicamente a prevenir y/o combatir los desahucios (cuadro 4.4).

Cuadro 4.4: Tipo de políticas/medidas incluidas en las estrategias de lucha contra la pobreza que tienen como objetivo específico prevenir y/o combatir los desahucios

Políticas/medidas	Estados miembros
Servicios de asesoramiento	BE, CZ, EE, EL, FR, PL, RO, SK
Mediación/liquidación/reestructuración de deudas	BE, CZ, EL, HU, NL, RO
Ayuda financiera	BE, CZ, EL, PL, RO
Coordinación entre servicios	ES, FR, PL
Alojamiento de emergencia/transitorio	CZ, ES
Otros tipos de políticas/medidas	CZ, NL, PL, PT, SK
No existen políticas/medidas específicas destinadas a prevenir y/o combatir los desahucios	BG, HR, IE, IT, MT

Nota de lectura: La tabla solo incluye los 17 Estados miembros en los que los expertos de ESPAN informaron de la existencia de una estrategia nacional y/o regional de lucha contra la pobreza.

Fuente: Elaboración propia de los autores basada en los informes nacionales de ESPAN.

En opinión de los expertos nacionales de ESPAN, las estrategias abordan con mayor frecuencia los desahucios a través de servicios de asesoramiento (por ejemplo, BE, CZ, EE, EL, FR, PL, RO, SK). Por ejemplo:

- En Chequia, el objetivo 4.1a de la estrategia se centra en ampliar los servicios de asesoramiento sobre endeudamiento, especialmente en las regiones con mayores niveles de sobreendeudamiento y exclusión social. El aumento de la disponibilidad de estos servicios tiene por objeto ayudar a las personas a evitar las ejecuciones hipotecarias y las insolvencias, que a menudo conducen a la pérdida de la vivienda.
- En Estonia, el objetivo del servicio de asesoramiento sobre endeudamiento es mejorar las habilidades de las personas mediante la creación de un plan que abarque la prevención y la mitigación desde múltiples sectores. Por lo tanto, el servicio también tiene como objetivo la prevención, es decir, reforzar la capacidad de la persona para hacer frente a la situación y evitar nuevas deudas y el riesgo de perder su vivienda.

Algunos informes nacionales (por ejemplo, BE, CZ, EL, HU, NL, RO) mencionan que las estrategias se centran en aspectos de la mediación y/o la liquidación/reestructuración de la deuda, como explican, por ejemplo, los expertos de Hungría y los Países Bajos.

- En Hungría, el programa denominado «Acuerdos de recuperación» incluye un elemento que se centra en proporcionar apoyo para la liquidación de deudas y, de este modo, evitar la pérdida de la vivienda.
- En los Países Bajos, la estrategia puede prevenir indirectamente los desahucios al reducir el endeudamiento, por ejemplo, reforzando los programas de alivio de la deuda en los municipios y el alivio de la deuda para grupos específicos, como los que se encuentran en el sistema de justicia penal o lo abandonan.

Algunos equipos nacionales del programa ESPAN (por ejemplo, BE, CZ, EL, PL, RO) informan de que las estrategias incluyen la prestación de apoyo financiero como medio para prevenir y/o hacer frente a los desahucios. Por ejemplo, según el experto de Rumanía, la estrategia contra la pobreza no aborda explícitamente la prevención de los desahucios, pero toca marginalmente la cuestión al estipular la necesidad de ayudar a los grupos vulnerables a superar las deudas de servicios públicos y la incapacidad de pagar el alquiler, si es necesario mediante servicios de asesoramiento, así como apoyo financiero y en especie.

Son menos los equipos nacionales que mencionan que las estrategias de sus países hacen referencia a la coordinación entre servicios (por ejemplo, ES, FR, PL) y al acceso a viviendas de emergencia/transición (por ejemplo, CZ, ES). En cuanto a la coordinación, la estrategia francesa, por ejemplo, menciona el refuerzo de las políticas departamentales y la acción de las «Comisiones Coordinadoras de Acción para la Prevención de los Desahucios» como parte de los «Pactos Locales de Solidaridad». En cuanto a la vivienda temporal, la línea de acción 1.2.3 de la estrategia española tiene por objeto prevenir los desahucios y proporcionar un alojamiento alternativo mediante la colaboración entre los servicios de vivienda y los servicios sociales.

En solo unos pocos casos (por ejemplo, BE, CZ), el sistema tiene por objeto proporcionar respuestas integradas que combinen el asesoramiento, la mediación, la reestructuración de la deuda y el apoyo financiero. Por ejemplo, el experto de Bélgica explica que, en Flandes, al inicio del proceso de desahucio, se celebra un acuerdo formal entre el arrendador, los Centros Públicos de Bienestar Social y un «Fondo para Combatir los Desahucios» específico. El Centro Público de Bienestar Social paga al arrendador una suma que cubre la mitad del alquiler. El arrendador y el inquilino se comprometen a llegar a un acuerdo sobre la otra mitad. El arrendador también se compromete a abstenerse de iniciar un procedimiento de desahucio. Los Centros Públicos de Bienestar Social también se encargan de asesorar al inquilino con atrasos en el pago del alquiler.

Algunos equipos nacionales (por ejemplo, CZ, NL, PL, PT, SK) hacen hincapié en otros aspectos. Por ejemplo, en Polonia, la estrategia menciona específicamente la aplicación de programas intensivos de reintegración social y profesional dirigidos a las personas contra las que se ha dictado una orden de desahucio, así como a las personas que están a la espera de ser desahuciadas, que han sido desahuciadas o que se alojan en locales sociales y habitaciones temporales. La estrategia también menciona la puesta en marcha de programas de integración de «última oportunidad» para las personas que ya tienen una orden de desahucio.

Sin embargo, los expertos nacionales también señalan algunos retos. Algunos informes nacionales (por ejemplo, BE, EE, NL, PL, PT) destacan que las medidas incluidas en las estrategias no abordan el problema en toda su extensión. Por ejemplo:

- El experto de Bélgica menciona un estudio de evaluación del mencionado «Fondo para combatir los desahucios» flamenco realizado en 2022, que concluyó que la participación del Fondo en el acuerdo formal entre el arrendador y los Centros Públicos de Bienestar Social refuerza significativamente el impacto de esta medida. Sin embargo, el estudio también plantea dudas sobre la eficacia de la medida, ya que muy pocos Centros Públicos de Bienestar Social la utilizan. En 2021, solo se llevaron a cabo 213 intervenciones, de un total de 12 000 procedimientos de desahucio iniciados.

- Los expertos de los Países Bajos informan de que varias medidas adoptadas por el Gobierno como parte de la estrategia han logrado reducir el coste de la vida de los hogares con bajos ingresos y que ha aumentado la detección temprana de problemas económicos que podrían convertirse en deudas problemáticas. Sin embargo, también explican que el número de personas con deudas problemáticas reales sigue aumentando, lo que significa que hay un grupo cada vez mayor de personas en riesgo de desahucio debido a problemas económicos.

Otros informes nacionales (por ejemplo, EL, FR, PL, PT) hacen hincapié en que, en la práctica, determinadas disposiciones de las estrategias siguen sin estar disponibles o son limitadas. Por ejemplo:

- En Francia, los expertos señalan que los procedimientos de prevención son demasiado débiles y llegan demasiado tarde, ya que el 10 % de la ayuda se presta en los primeros meses y solo el 30 % antes de la vista judicial, lo que aumenta el riesgo de desahucio y penaliza a los propietarios.
- En Portugal, el experto explica que la estrategia incluye una prioridad destinada a desarrollar medidas preventivas dirigidas a los hogares con niños en riesgo de desahucio, que efectivamente pueden contribuir a evitar los desahucios. Sin embargo, también señala que su posible contribución a la prevención y la lucha contra los desahucios puede verse obstaculizada por el hecho de que se centran en los hogares con niños y no en todos los hogares en riesgo de desahucio.

Algunos informes nacionales (por ejemplo, CZ, EL, PL) hacen hincapié en cuestiones relacionadas con el marco normativo de los desahucios. Los expertos de Grecia, por ejemplo, señalan que el marco normativo solo se aplica parcialmente y, a menudo, con retrasos significativos, mientras que los frecuentes cambios introducidos en los últimos años en el marco legislativo para la protección de las residencias principales han dificultado aún más su aplicación efectiva. Además, afirman que no existen medidas de asistencia cuando se llevan a cabo procedimientos de desahucio.

Algunos equipos nacionales del programa ESPAN (por ejemplo, ES, PL) destacan los retos relacionados con la débil coordinación. Por ejemplo, el informe español considera que el principal problema es la limitada coordinación entre los servicios sociales y los servicios de vivienda. Los servicios sociales suelen ser los responsables de poner fin a la situación de sinhogarismo, mediante la intervención social y el alojamiento temporal, con poca participación de los servicios relacionados con la vivienda.

Otra cuestión que se plantea en algunos informes nacionales es la financiación (por ejemplo, CZ, PL). Los expertos de Chequia, por ejemplo, consideran que la aplicación de las medidas previstas en el objetivo 4.6a de su estrategia ha tenido un éxito parcial, con un aumento de la capacidad de alojamiento de emergencia y una ampliación de la red de servicios de asesoramiento. Sin embargo, también consideran que siguen existiendo dificultades para garantizar la financiación a largo plazo de estos programas y asegurar su disponibilidad constante en todas las regiones.

4.1.4 Lucha contra la discriminación

Según la evaluación del ESPAN, cinco de las diecisiete estrategias contra la pobreza analizadas (BG, EE, HR, HU, IT) no incluyen ni especifican ninguna política o medida destinada específicamente a ayudar a combatir la discriminación contra las personas sin hogar (o en riesgo de quedarse sin hogar), incluida la discriminación interseccional (cuadro 4.5).

Cuadro 4.5: Tipos de políticas o medidas incluidas en las estrategias de lucha contra la pobreza que tienen como objetivo específico combatir la discriminación

Políticas/medidas	Estados miembros
Acceso a los servicios	CZ, FR, EL, IE, MT, NL, PL, RO
Medidas de sensibilización y/o formación	BE, EL, ES, RO
Grupos destinatarios específicos	EL, FR, IE, PL, PT, SK
Población romaní	EL, IE, PT, SK
Otros grupos	EL, FR, IE, PL, PT
Sin políticas ni medidas específicas para combatir la discriminación	BG, EE, HR, HU, IT

Nota de lectura: La tabla solo incluye los 17 Estados miembros en los que los expertos de ESPAN informaron de la existencia de una estrategia nacional y/o regional de lucha contra la pobreza.

Fuente: Elaboración propia de los autores basada en los informes nacionales de ESPAN.

En los países con políticas o medidas específicamente destinadas a ayudar a combatir la discriminación contra las personas sin hogar (o en riesgo de quedarse sin hogar), se presta especial atención a la lucha contra la discriminación en el acceso a los servicios (por ejemplo, CZ, FR, EL, IE, MT, NL, PL, RO) y al desarrollo de medidas de sensibilización y/o formación (por ejemplo, BE, EL, ES, RO). Muy a menudo, estas prioridades también mencionan grupos destinatarios específicos (por ejemplo, EL, FR, IE, PL, PT, SK), en particular la población romaní (por ejemplo, EL, IE, PT, SK).

Los informes nacionales del ESPAN sobre, por ejemplo, Chequia, Irlanda, Malta, los Países Bajos, Polonia y Rumanía ilustran cómo las estrategias tratan de combatir la discriminación en el acceso a los servicios.

- En Chequia, la lucha contra la discriminación es uno de los principios fundamentales de la estrategia. Está firmemente arraigada en la legislación y las autoridades públicas competentes la aplican en la práctica. Además, se han adoptado medidas concretas que han tenido efectos positivos en la situación de las personas sin hogar. Como parte de una propuesta parlamentaria, se introdujeron cambios con el objetivo de eliminar las barreras de acceso a los servicios necesarios.
- En Irlanda, la estrategia no contiene un análisis detallado de la discriminación. Sin embargo, esta cuestión se aborda indirectamente a través de compromisos para apoyar a los grupos marginados y excluidos. Entre ellos se incluye la mejora del acceso al empleo y a las oportunidades educativas.
- En los Países Bajos y en Polonia, la estrategia no utiliza el término «discriminación», pero la aborda de manera implícita al centrarse en los grupos vulnerables y en la necesidad de contar con servicios integrados y equitativos.
- En Rumanía, la estrategia contra la pobreza hace hincapié en la necesidad de combatir la discriminación y la segregación. Se estipulan medidas específicas para combatir, entre otras formas de discriminación, los estereotipos sobre los beneficiarios de la asistencia social y la discriminación (en el contexto de la promoción del derecho a la asistencia social para todos) y las prácticas discriminatorias de las autoridades locales contra algunos grupos vulnerables.

En el caso de Malta, los expertos explican que la estrategia incluye un compromiso con un enfoque intersectorial de la discriminación, aunque no se centra específicamente en la falta de vivienda. Destaca como prioridades la necesidad de reforzar el acceso equitativo a servicios esenciales como la sanidad, la educación y la vivienda, y hace referencia a un plan para estudiar las barreras que limitan el acceso a los servicios e infraestructuras esenciales para los grupos más desfavorecidos.

En lo que respecta a las medidas de sensibilización y/o formación, por ejemplo:

- El experto de Rumanía señala que la mayoría de las medidas propuestas son campañas de sensibilización para reducir las actitudes discriminatorias a nivel comunitario o formación contra la discriminación para las autoridades públicas (alcaldes, concejales, empleados públicos), profesores, empresarios y proveedores de servicios sociales.
- Los expertos de España explican que el Reto 2 de la estrategia incluye la línea de acción 2.2.9 sobre medidas de sensibilización, formación y prevención de todas las formas de discriminación en el lugar de trabajo por diferentes motivos, en consonancia con la Ley de igualdad de trato y no discriminación.

En relación con ello, la estrategia española contra la pobreza incluye dos líneas de acción relacionadas con la participación de las personas afectadas por situaciones de pobreza y exclusión en el diseño de las políticas públicas, incorporando sus perspectivas para luchar contra la discriminación y promover la investigación para detectar y contrarrestar eficazmente los discursos de odio dirigidos a las personas en situación de exclusión social, mediante acciones transversales de sensibilización social.

En algunos casos, las medidas contra la discriminación identifican grupos específicos (por ejemplo, EL, FR, IE, PL, PT, SK), pero rara vez grupos específicos de personas sin hogar (por ejemplo, FR, PL). Los romaníes son el grupo más frecuentemente identificado (por ejemplo, EL, IE, PT, SK). Otros grupos identificados son las mujeres sin hogar o en riesgo de quedarse sin hogar (por ejemplo, EL, FR), las minorías étnicas y las personas con discapacidad (por ejemplo, IE), los jóvenes que abandonan los centros de acogida, las personas que salen de prisión, las personas con necesidades sanitarias y las personas mayores (por ejemplo, PL), y la población migrante (por ejemplo, PT).

En cuanto a la contribución real de las estrategias de lucha contra la pobreza a la lucha contra la discriminación de las personas sin hogar (o en riesgo de quedarse sin hogar), la información proporcionada por los informes nacionales del ESPAN ilustra un panorama disperso, del que se pueden extraer los siguientes ejemplos:

- En Bélgica, se ha firmado un acuerdo con la federación de propietarios y agentes inmobiliarios para luchar contra la discriminación en el mercado inmobiliario privado. En consonancia con el objetivo del plan flamenco contra la pobreza, ahora es obligatorio disponer de un punto de denuncia en las oficinas de vivienda de todos los municipios. Existe un procedimiento de denuncia en el Instituto Flamenco de Derechos Humanos y en el Instituto Profesional de Agentes Inmobiliarios.
- En Rumanía, se modificó la ley sobre vivienda para reconocer la importancia de la desegregación y proporcionar un marco para prevenir la segregación. Sin embargo, el experto nacional de ESPAN explica que la estrategia no hace referencia directa a la discriminación contra las personas sin hogar.

En algunos casos (por ejemplo, EL, PL), los equipos nacionales de ESPAN se muestran críticos con respecto a la contribución real de las estrategias a este objetivo:

- Los expertos de Grecia explican que, en general, aunque la estrategia refleja la intención de combatir la discriminación, siguen existiendo diferencias entre sus objetivos declarados y su contribución real, en particular en lo que se refiere a la inclusión de intervenciones específicas para luchar contra la discriminación de las personas sin hogar (o en riesgo de quedarse sin hogar). Como resultado, el compromiso de luchar contra la discriminación sigue siendo en gran medida declarativo y teórico, con una aplicación práctica limitada, excepto en los casos relacionados con la violencia de género y la población romaní.
- El experto de Polonia considera que existen diferencias cruciales entre el marco político y la realidad, en particular la falta de disposiciones explícitas contra la discriminación de las personas sin hogar, la ausencia de un enfoque interseccional y la falta de formación y sensibilización.

4.1.5 Promoción del acceso a los servicios sanitarios

Según la evaluación de la ESPAN, solo tres de las diecisiete estrategias contra la pobreza analizadas (BE, EE, FR) no incluyen ni especifican ninguna política o medida destinada específicamente a promover el acceso a los servicios sanitarios para las personas sin hogar (o en riesgo de quedarse sin hogar) (cuadro 4.6).

Tabla 4.6: Tipos de políticas/medidas incluidas en las estrategias contra la pobreza que tienen como objetivo específico promover el acceso a los servicios sanitarios

Políticas/medidas	Estados miembros
Objetivo general explícito de (mayor) acceso a los servicios sanitarios	EL, IE, RO, SK
Programas específicos (por ejemplo, atención dental, atención de salud mental, vacunación, enfermedades infecciosas, enfermedades transmisibles, adicciones)	BG, CZ, ES, HU, IE, NL, PT, RO
Cooperación entre ámbitos / integración de equipos	CZ, PL, RO, SK
Estrategias/planes/directrices sanitarias	BG, CZ, HR, IE
Mediadores sanitarios	BG, RO
Campañas preventivas y/o intervenciones sanitarias	HR, MT
Actividades de divulgación	CZ, MT, PL
No existen políticas ni medidas específicas destinadas a promover el acceso a los servicios sanitarios	BE ¹ , EE ² , FR ³

Nota de lectura: La tabla solo incluye los 17 Estados miembros en los que los expertos de ESPAN informaron de la existencia de una estrategia nacional y/o regional de lucha contra la pobreza.

Nota: ¹ La estrategia evaluada para Bélgica es el «Plan de acción flamenco contra la pobreza 2020-2024». La razón por la que Bélgica aparece en la categoría «No existen políticas ni medidas específicas destinadas a promover el acceso a los servicios sanitarios» es que se trata de una competencia nacional. ² En Estonia, el «Plan de desarrollo del bienestar» no incluye la promoción del acceso a los servicios sanitarios para las personas sin hogar. El «Plan Nacional de Salud» para 2020-2030 ofrece una descripción detallada de los objetivos en el ámbito de la salud. ³ Francia garantiza el acceso universal a los servicios sanitarios, incluso para las personas sin hogar, lo que explica la posición del país en esta tabla. Las políticas relacionadas con el acceso a los servicios sanitarios para las personas sin hogar (o en riesgo de quedarse sin hogar) en Bélgica, Estonia y Francia se presentan en la sección 4.2.4.

Fuente: Elaboración propia de los autores a partir de los informes nacionales del ESPAN.

Algunas estrategias de lucha contra la pobreza hacen hincapié explícitamente en el objetivo general de aumentar el acceso a los servicios sanitarios (por ejemplo, EL, IE, RO, SK). En algunos de estos casos, como Grecia y Eslovaquia, se identifican grupos específicos (vulnerables), incluyendo, de forma explícita o implícita, a las personas sin hogar:

- En Grecia existe un marco legislativo que garantiza el acceso a los servicios sanitarios a las personas sin seguro y a los miembros de grupos sociales vulnerables. En virtud de este marco, las personas sin seguro y los miembros de grupos sociales vulnerables tienen derecho a acceder gratuitamente a los centros de salud públicos, incluida la atención primaria, el diagnóstico y la atención especializada ambulatoria y hospitalaria.
- En Eslovaquia, la estrategia destaca la importancia de promover la igualdad de acceso a la asistencia sanitaria e identifica dos categorías para las que un mejor acceso a los servicios de asistencia sanitaria es una condición previa fundamental para la inclusión social: las personas sin hogar y los miembros de las comunidades romaníes.

Muy a menudo, las estrategias mencionan programas específicos, como programas para mejorar la atención dental (por ejemplo, IE, NL), la atención de la salud mental (por ejemplo, ES, PT) o la vacunación (por ejemplo, BG), y para hacer frente a las enfermedades infecciosas y/o transmisibles (por ejemplo, CZ, RO) y las adicciones (por ejemplo, CZ, ES, HU).

Algunos equipos nacionales del PSE mencionan la búsqueda de una mayor cooperación y/o integración entre equipos de diferentes ámbitos (por ejemplo, CZ, PL, RO, SK). Por ejemplo:

- En Chequia, el acceso a la asistencia sanitaria para las personas sin hogar se aborda mediante varias políticas y medidas incluidas en la estrategia. Una de las medidas (con fecha límite en 2026) incluye la creación de equipos multidisciplinares vinculados a clínicas que prestan asistencia médica a las personas sin hogar.
- En Rumanía, un conjunto de medidas especificadas en la estrategia se refieren a la consolidación y mejora de los servicios comunitarios integrados y los equipos comunitarios integrados. Las enfermeras comunitarias forman parte de los equipos comunitarios integrados y se espera que se pongan en contacto con las personas vulnerables y pongan en contacto a las personas que necesitan diversos servicios de atención sanitaria con los servicios de atención primaria.

En varios casos, las estrategias hacen referencia a otros documentos, como estrategias, planes y directrices en materia de salud (por ejemplo, BG, CZ, HR, IE), tal y como explican con más detalle los expertos nacionales de Bulgaria, Croacia e Irlanda:

- En Bulgaria, una de las tres medidas principales de la estrategia en el ámbito de los servicios sanitarios se refiere al desarrollo de una Estrategia Nacional de Salud.
- En Croacia, la estrategia hace hincapié en que las personas con bajos ingresos deben tener el mismo acceso a la asistencia sanitaria que el resto de ciudadanos, y que las medidas destinadas a alcanzar este objetivo deben formar parte del plan nacional para el desarrollo de la asistencia sanitaria.
- En Irlanda, la estrategia compromete al Gobierno a formular una política sanitaria inclusiva dirigida a los grupos socialmente excluidos que sufren niveles extremos de desigualdad en materia de salud, con tasas de morbilidad y mortalidad más elevadas que la población general. Las personas sin hogar se mencionan como destinatarias de esta política, al igual que otros grupos con alto riesgo de quedarse sin hogar (por ejemplo, las personas que abusan de sustancias, las comunidades nómadas y romaníes, y las personas que salen de instituciones o de prisión).

Algunos informes nacionales del PSE hacen referencia a mediadores sanitarios (por ejemplo, BG, RO), campañas preventivas y/o intervenciones sanitarias (por ejemplo, HR, MT) y medidas específicas dirigidas a la población sin hogar, como actividades de divulgación (por ejemplo, CZ, MT, PL). En Italia, la estrategia incluye una medida vinculada al objetivo de la Declaración de Lisboa de que nadie sea dado de alta de ninguna institución sin que se le ofrezca una vivienda adecuada (recuadro 4.2).

Recuadro 4.2: Alta protegida de los servicios de salud para personas sin hogar en Italia

Según el Ministerio de Trabajo y Política Social italiano, el alta no planificada tras una visita a urgencias o un ingreso hospitalario a menudo socava los esfuerzos de los equipos de calle que se dedican a la divulgación del cumplimiento de la normativa para las personas que necesitan atención pero se niegan a acudir a los servicios sanitarios o a hospitalizarse. Para garantizar la continuidad de la atención tras el alta hospitalaria, el plan propone la activación de servicios locales específicos, que pueden funcionar de manera integrada, incluyendo servicios de apoyo hospitalario, alojamiento reservado en determinados refugios, que permiten a las personas permanecer hasta el final de su período de recuperación, e intervenciones sociosanitarias en lugares de alojamiento temporal (por ejemplo, casas de acogida, refugios, centros comunitarios o espacios compartidos de vida independiente). Las actividades se financiarán con 66 millones de euros del Plan de Recuperación y Resiliencia. Sin embargo, no se asignan recursos de los fondos nacionales ordinarios para este fin.

Fuente: Informe nacional de ESPAN para Italia

En los informes nacionales del ESPAN hay pocos datos sobre hasta qué punto se considera que las estrategias contribuyen realmente a los compromisos de la Declaración de Lisboa en materia de salud. Los expertos nacionales de Irlanda mencionan los avances en la ampliación de la disponibilidad de la asistencia sanitaria gratuita en el punto de uso. El experto nacional de Portugal señala el potencial de la estrategia, pero considera que puede ser limitado, ya que la prioridad estratégica se refiere específicamente a los adultos jóvenes. Otros retos mencionados se refieren a la

Insuficiencia de los recursos asignados (por ejemplo, CZ, EL, ES) y definición excesivamente imprecisa de las medidas (por ejemplo, RO).

4.1.6 Refuerzo del papel de los servicios sociales

Según la evaluación de la ESPAN, solo dos de las diecisiete estrategias de lucha contra la pobreza examinadas (IE, MT) no incluyen ni especifican ninguna política o medida destinada específicamente a reforzar el papel de los servicios sociales en relación con las personas sin hogar (o en riesgo de quedarse sin hogar) (cuadro 4.7).

Cuadro 4.7: Tipos de políticas/medidas incluidas en las estrategias de lucha contra la pobreza que tienen como objetivo específico reforzar el papel de los servicios sociales

Políticas/medidas	Estados miembros
Objetivo general explícito de mejorar el acceso a los servicios sociales	BG, EE, FR, IT, RO, SK
Mejorar la cooperación/coordiación entre niveles y/o sectores	BE, CZ, EE, ES, IT, PL, PT, RO
Planes/estructuras/directrices destinados a reforzar los servicios sociales	BE, CZ, HR, IT, RO
Prevención y/o lucha contra el endeudamiento	CZ, EE, HU, NL
Bancos de alimentos	EE, NL
Alojamiento de emergencia y/o temporal	EL, HR
Atención específica a las personas que abandonan las instituciones	CZ, EE, IT, PL, SK
No existen políticas ni medidas específicas destinadas a reforzar el papel de los servicios sociales	IE, MT

Nota de lectura: La tabla solo incluye los 17 Estados miembros en los que los expertos de ESPAN informaron de la existencia de una estrategia nacional y/o regional de lucha contra la pobreza.

Fuente: Elaboración propia de los autores basada en los informes nacionales de ESPAN.

En muchos casos, los expertos destacan que las estrategias contra la pobreza que se están analizando en sus países hacen referencia explícita y general a la mejora del acceso a los servicios sociales (por ejemplo, BG, EE, FR, IT, RO, SK). En la mayoría de estos casos, profundizan en el tema y proporcionan ejemplos de políticas y/o medidas relacionadas con la forma de lograrlo; sin embargo, en algunos casos (por ejemplo, BG, FR), los expertos explican que la estrategia no ofrece muchos detalles sobre el marco exacto diseñado para alcanzar este objetivo. Por ejemplo, en Bulgaria, la estrategia solo menciona que, en consonancia con las prioridades esbozadas en su ámbito de aplicación, el programa «Desarrollo de los recursos humanos (DRH) 2021-2027» seguirá promoviendo la igualdad de oportunidades y la inclusión social, incluido un mejor acceso a los servicios sociales para las personas necesitadas.

Varios equipos nacionales del programa ESPAN (por ejemplo, BE, CZ, EE, ES, IT, PL, PT, RO) destacan que las estrategias de lucha contra la pobreza en sus países incluyen medidas destinadas a mejorar la cooperación y la coordinación entre los distintos niveles y/o sectores. Por ejemplo:

- En Chequia, desde 2023, el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales lleva a cabo un proyecto centrado en mejorar la prestación actual de protección social en los municipios con competencias ampliadas, mediante la introducción de un elemento de coordinación (gestión de casos) en el proceso de prestación de asistencia a los ciudadanos que se enfrentan a situaciones vitales adversas con múltiples retos. El proyecto también incluye la prestación de apoyo metodológico relacionado a determinados municipios.
- En Rumanía, algunas medidas tienen por objeto desarrollar servicios especializados y servicios comunitarios integrados que sean sostenibles desde el punto de vista financiero, con el fin de abordar, de manera multidisciplinar, las diversas necesidades de los distintos grupos vulnerables. El objetivo es establecer mejores mecanismos de acceso, servicios de mayor calidad y una interconexión entre los servicios locales y regionales.

- En España, una de las líneas de actuación incluidas en el Reto 1 de la estrategia se refiere al refuerzo de la coordinación entre sectores (servicios sociales, vivienda, mujeres víctimas de violencia de género o sexual, salud, protección de la infancia, acogida, integración y apoyo a las personas en régimen penitenciario de tercer grado, etc.) en los diferentes niveles de competencia.

En algunos casos (por ejemplo, BE, CZ, HR, IT, RO), los expertos nacionales mencionan que las estrategias hacen referencia a otros planes, estructuras o directrices que deberían crearse y/o aplicarse con el fin de reforzar los servicios sociales. Por ejemplo:

- En Croacia, cada año, el Ministerio de Trabajo, Sistema de Pensiones, Familia y Política Social, en colaboración con otras partes interesadas, elabora un plan unificado para la atención a las personas sin hogar en condiciones invernales extremas, que contiene información sobre los proveedores de alojamiento temporal y otros servicios para la población sin hogar.
- En Italia, la estrategia establece un servicio de respuesta a emergencias sociales en cada distrito de bienestar social. El servicio se activa en casos de emergencia social y otras situaciones urgentes.

En algunos casos, los expertos de ESPAN explican que la estrategia contra la pobreza que se está analizando en sus países incluye medidas destinadas a prevenir y/o combatir el endeudamiento (por ejemplo, EE, HU, NL), relacionadas con programas de ayuda alimentaria, como los bancos de alimentos (por ejemplo, EE, NL), y con la provisión de alojamiento de emergencia y/o temporal (por ejemplo, EL, HR). Los expertos nacionales de Hungría, los Países Bajos y Croacia proporcionan ejemplos de cada uno de estos casos, respectivamente:

- En cuanto a la gestión de la deuda, el experto de Hungría informa de que la estrategia tiene por objeto ayudar a buscar soluciones alternativas a los préstamos privados que puedan utilizarse a nivel local para resolver problemas inmediatos de liquidez.
- En cuanto al apoyo alimentario, el equipo nacional neerlandés señala que la ejecución de estos programas (como los bancos de alimentos locales y el apoyo social en forma de despensas) está actualmente en marcha y muestra signos de una considerable expansión.
- En lo que respecta a la provisión de alojamiento de emergencia y/o temporal, los expertos de Croacia mencionan la obligación de las grandes ciudades y las capitales de provincia de proporcionar alojamiento a las personas sin hogar en refugios o albergues nocturnos, así como la exigencia de que las unidades de autogobierno local y regional proporcionen alojamiento temporal a las familias en crisis con hijos menores de edad, en un apartamento municipal u otro lugar. Sin embargo, añaden que los servicios sociales para las personas sin hogar están poco desarrollados en muchos condados. Un gran número de ciudades no proporcionan alojamiento en refugios o albergues nocturnos, ni otros servicios para las personas sin hogar, a pesar de que están legalmente obligadas a hacerlo.

Algunos equipos nacionales (por ejemplo, EE, IT, PL, SK) destacan el refuerzo del papel de los servicios sociales en el apoyo a las personas que abandonan las instituciones.

En la mayoría de los casos, los expertos nacionales del ESPAN consideran que las estrategias de lucha contra la pobreza en sus países contribuyen, en el mejor de los casos, de forma limitada a los objetivos de la Declaración de Lisboa en materia de servicios sociales (por ejemplo, BG, CZ, EL, ES, HR, HU, PL, PT, RO). Por ejemplo:

- Los expertos de Chequia consideran que las medidas están en consonancia con los objetivos de la Declaración de Lisboa y contribuyen a ellos, pero que su impacto es, sin embargo, limitado debido a una aparente deficiencia en su aplicación: la insuficiente capacidad de los servicios de emergencia.
- Los expertos de Grecia sostienen que la estrategia no contribuye a reforzar el papel de los servicios sociales en la lucha contra la falta de vivienda, ya que se centra principalmente en el apoyo reactivo, la gestión de crisis y la intervención inmediata.

- El experto de Rumanía destaca que no todos los municipios cuentan con equipos comunitarios multidisciplinares. La prestación del paquete mínimo de servicios sociales estipulado por la ley, la elaboración de planes de intervención personalizados y el desarrollo de estrategias eficaces de gestión de casos y seguimiento posterior a la intervención dependen de la capacidad financiera y administrativa del municipio, así como del apoyo prestado a los servicios públicos de asistencia social.

Incluso los expertos del ESPAN que destacan que las políticas y/o medidas incluidas en la estrategia de lucha contra la pobreza que se examina en sus países contribuyen a los objetivos de la Declaración de Lisboa identifican retos que pueden limitar la contribución real. Por ejemplo:

- La experta de Bélgica explica que se han consolidado 16 redes supralocales a nivel regional para crear una red de aprendizaje y facilitar el intercambio de buenas prácticas. Sin embargo, señala que su funcionamiento y composición son muy diversos, por lo que es necesario mejorar el apoyo a estas redes y armonizar su misión y funcionamiento. Además, informa de que se han puesto en marcha diez proyectos piloto, creando coaliciones entre diversos sectores para mejorar los derechos y las oportunidades de los jóvenes adultos, prevenir la falta de vivienda entre este grupo y apoyar su transición hacia una vivienda estable y un empleo estable. Sin embargo, destaca que no existen iniciativas comparables para otros grupos destinatarios de personas sin hogar.
- Los expertos de Estonia informan de que la prestación de servicios por parte de los gobiernos locales no es uniforme y que la calidad de los servicios varía. Explican que la capacidad y la base de ingresos de los gobiernos locales son fundamentales para prestar servicios sociales adicionales o servicios obligatorios de calidad. Por lo tanto, los gobiernos locales con una base de ingresos más elevada pueden ofrecer más actividades y de mayor calidad que aquellos con una base de ingresos más baja.

4.1.7 Evaluación general de la contribución de las estrategias a los objetivos de la Declaración de Lisboa

El objetivo de esta sección es ofrecer una evaluación general de la contribución real de las 17 estrategias de lucha contra la pobreza seleccionadas a los objetivos fijados en la Declaración de Lisboa.

Según los expertos nacionales del ESPAN, la mayoría de las estrategias de lucha contra la pobreza objeto de examen (por ejemplo, BE, BG, EE, EL, ES, FR, HR, IT, PL, PT, RO, SK) se ajustan, al menos en parte, a los objetivos establecidos en la Declaración de Lisboa.

El acceso a una vivienda permanente, incluidos los enfoques basados en la vivienda y los programas «Housing First» (La vivienda primero), vinculados al objetivo de la Declaración de Lisboa de que nadie debería vivir en un alojamiento de emergencia o transitorio durante más tiempo del necesario para pasar con éxito a una solución de vivienda permanente, es mencionado por algunos equipos nacionales como ejemplo de la alineación de la estrategia de lucha contra la pobreza en sus países (por ejemplo, HR, IT, PL, PT). Por ejemplo:

- En Croacia, los expertos señalan que la estrategia hace hincapié en la necesidad de ampliar el uso de la vivienda social y mejorar la situación de las personas sin hogar, mediante nuevos servicios sociales que refuercen su capacidad para vivir de forma independiente.
- En Italia, los expertos mencionan que la estrategia se inspira en los principios y objetivos establecidos en la Declaración de Lisboa. Explican que su objetivo es promover el derecho a una vivienda adecuada para todos e incluye programas de «Housing First» (la vivienda primero) para prevenir y abordar eficazmente la falta de hogar.

Varios equipos nacionales del programa ESPAN destacan el papel positivo de las estrategias de lucha contra la pobreza en sus países en materia de prevención y/o intervención temprana (por ejemplo, BE, EE, EL, IT, PL, RO). Destacan la contribución de estas estrategias para garantizar, en primer lugar, que nadie sea dado de alta de ninguna institución (como una prisión, un hospital o un centro de atención) sin que se le ofrezca una vivienda adecuada y, en segundo lugar, que se eviten los desahucios siempre que sea posible y que nadie sea desahuciado sin recibir ayuda para encontrar una solución de vivienda adecuada cuando sea necesario. Esto no impide que algunos de estos equipos (por ejemplo, BE, EL, IT) se refieran a los retos que existen en este ámbito. Por ejemplo:

- La experta de Bélgica explica que se presta especial atención a la prevención del sinhogarismo, desarrollando estrategias de detección temprana de los jóvenes que podrían quedarse sin hogar al abandonar las instituciones de acogida para menores. Sin embargo, considera que esta atención debería extenderse a otros grupos que abandonan instituciones estatales, como prisiones e instituciones psiquiátricas, y que la aplicación de intervenciones en momentos críticos, incluido el asesoramiento intensivo durante el período de transición, podría ser una forma de prevenir el sinhogarismo de las personas que abandonan las instituciones.
- Los expertos de Grecia consideran que la estrategia aborda indirectamente la prevención de los desahucios mediante servicios destinados a reducir el sobreendeudamiento, pero que carece de medidas de apoyo para prestar asistencia cuando se producen procedimientos de desahucio, centrándose en enfoques reactivos en lugar de preventivos. Además, describen las medidas de intervención temprana como muy limitadas e inadecuadas para atender las necesidades de las personas que abandonan las instituciones estatales.

En algunos informes nacionales (por ejemplo, EL, RO, SK) se mencionan las contribuciones (incluidas las contribuciones inadecuadas) al objetivo de la Declaración de Lisboa, que establece que nadie debe ser discriminado por su situación de sinhogarismo. Por ejemplo:

- En Grecia, la estrategia expresa el compromiso de luchar contra la discriminación, pero no aborda explícitamente la discriminación contra las personas en riesgo de quedarse sin hogar ni propone medidas claras para prevenirla.
- En Eslovaquia, la estrategia hace referencia explícita a la falta de vivienda y a los principales retos de las políticas dirigidas a las personas sin hogar; se pueden encontrar vínculos con los objetivos de la Declaración de Lisboa, por ejemplo, en la sección centrada en la integración de las comunidades romaníes marginadas. Sin embargo, el experto destaca que la estrategia ofrece esencialmente un marco normativo muy general y algunos principios normativos cuya relación con las políticas aplicadas es difícil de establecer, y que carece de objetivos políticos específicos y cuantificables.

El objetivo de Lisboa de que nadie duerma en la calle por falta de un alojamiento de emergencia accesible, seguro y adecuado solo es mencionado específicamente por unos pocos equipos nacionales del PSE (por ejemplo, BE, FR), que piden mejoras en este sentido. Por ejemplo, el experto de Bélgica considera que las políticas federales en materia de asilo deben cumplir con el compromiso de proporcionar alojamiento a los solicitantes de asilo; los expertos de Francia subrayan que una mejora importante sería aumentar la capacidad de acogida, de modo que nadie tenga que dormir en la calle.

Algunos expertos nacionales (por ejemplo, IT, PT, RO, SK) señalan un fortalecimiento general de los servicios sociales, además de una contribución más directa a los objetivos de la Declaración de Lisboa. Por ejemplo:

- Los expertos de Italia destacan que la estrategia de lucha contra la pobreza exige políticas y servicios sólidos de inclusión social, un apoyo adaptado y medidas firmes de inclusión social.
- El experto de Portugal considera que el fortalecimiento del papel de los servicios sociales es un aspecto al que la estrategia nacional puede contribuir en mayor medida.

Otros aspectos mencionados se refieren al acceso a la asistencia sanitaria (por ejemplo, EL, RO). Por ejemplo, los expertos nacionales de Grecia explican que la estrategia expresa la intención de promover el acceso a la asistencia sanitaria para las personas sin hogar, pero no especifica medidas detalladas, mientras que las barreras sistémicas siguen limitando el acceso en la práctica.

Varios equipos nacionales del PSE (por ejemplo, BG, EL, ES, IT, PL, RO, SK) se refieren a cuestiones de aplicación, en particular a los retos específicos que plantea la aplicación de estrategias de lucha contra la pobreza, como en los ejemplos relacionados con Bulgaria y Polonia:

- Los expertos nacionales de Bulgaria explican que, aunque la estrategia no hace referencia explícita a la Declaración de Lisboa, incluye prioridades y medidas que se ajustan a sus objetivos y hace hincapié en un enfoque integrado para prevenir la pobreza y la exclusión social, con especial atención a los grupos vulnerables, incluidas las personas sin hogar. Sin embargo, también subrayan que la mayoría de las medidas previstas en la estrategia aún no se han puesto en marcha.
- El experto nacional de Polonia sostiene que la estrategia establece una dirección progresista, pero que se necesitan cambios sistémicos sustanciales e inversiones de recursos para traducir sus objetivos en un impacto real sobre la situación de las personas sin hogar, ya que la brecha entre las aspiraciones y la realidad sigue siendo amplia.

En algunos casos (por ejemplo, CZ, HU, IE, MT, NL), los expertos nacionales consideran que la estrategia de lucha contra la pobreza contribuye de forma residual o muy indirecta a los objetivos de la Declaración de Lisboa. Por ejemplo:

- La experta de Hungría destaca que la estrategia no aborda explícitamente el problema de las personas sin hogar. En su opinión, la estrategia contribuye principalmente a los objetivos en el ámbito de la vivienda asequible, tanto en sus metas como en su aplicación real en forma de programas específicos. Sin embargo, el alcance de estos programas dista mucho de ser suficiente y no existe un enfoque global para alcanzar los objetivos establecidos en la estrategia.
- Los expertos de Irlanda explican que la estrategia irlandesa incluye compromisos limitados en materia de vivienda, pero que Irlanda cuenta con un ministerio dedicado a la vivienda que, desde 2016, publica periódicamente declaraciones políticas exhaustivas sobre la vivienda y la falta de hogar. Por lo tanto, consideran que esta omisión no es intrínsecamente problemática, ya que las respuestas a la falta de hogar basadas en la vivienda se están abordando en otros ámbitos.
- Los expertos de Malta mencionan que la estrategia contra la pobreza no hace referencia al aumento de la oferta de alojamientos de emergencia (ni a la mejora del apoyo a las ONG proveedoras). Explican que, aunque la estrategia prevé aumentar el apoyo transitorio a varios grupos en situación de riesgo, no menciona su traslado a viviendas asequibles, cuya oferta es muy limitada. Añaden que la estrategia se refiere a un plan a más largo plazo para el alojamiento social y tiene por objeto mejorar la elegibilidad de las familias con bajos ingresos para este tipo de alojamiento.
- Los expertos de los Países Bajos explican que, dado su enfoque en la pobreza y la deuda, la estrategia busca esencialmente mejorar la situación financiera de los ciudadanos para que puedan (seguir) permitiéndose una vivienda. Explican que, en consonancia con la Declaración de Lisboa, la estrategia reconoce que las múltiples desventajas a nivel individual pueden contribuir a la inestabilidad financiera que puede conducir a la falta de vivienda. Sin embargo, subrayan que la estrategia carece de medidas concretas sobre vivienda asequible, intervenciones específicas para grupos concretos, lucha contra la discriminación o acceso a la asistencia social y sanitaria.

En la mayoría de los casos, los informes nacionales del ESPAN también describen políticas relevantes para abordar la falta de vivienda que no están incluidas en las estrategias de lucha contra la pobreza de sus respectivos países. Este es el tema central de la siguiente sección.

4.2 Lucha contra la falta de vivienda mediante políticas sociales clave

En la sección anterior se presentaron las políticas y medidas incluidas en las 17 estrategias contra la pobreza objeto de análisis, tal y como se describen en los informes nacionales del ESPAN. En estos informes, también se pidió a los expertos que fueran más allá de las estrategias contra la pobreza y describieran las disposiciones vigentes en sus países (no incluidas en las estrategias contra la pobreza) en relación con cinco políticas sociales clave que son relevantes para la lucha contra la falta de vivienda, así como el grado en que cada una de ellas se ajusta (y contribuye realmente) a los objetivos de la Declaración de Lisboa⁽²²⁾ ya sea de forma explícita o implícita. Así pues, en esta sección se presentan, de forma comparativa, para los 27 Estados miembros, las políticas y medidas actuales descritas por los equipos nacionales de ESPAN en relación con: viviendas asequibles, incluidas las viviendas sociales, para personas con bajos ingresos (sección 4.2.1); subsidios de vivienda (sección 4.2.2); ingresos mínimos/asistencia social (sección 4.2.3); acceso a los servicios de salud (sección 4.2.4); y acceso a los servicios sociales (sección 4.2.5).

4.2.1 Viviendas asequibles, incluidas las viviendas sociales, para personas con bajos ingresos

Esta sección se centra en la provisión de viviendas asequibles, incluidas las viviendas sociales, para personas con bajos ingresos en los Estados miembros, y evalúa en qué medida se ajusta a los objetivos establecidos en la Declaración de Lisboa y contribuye a ellos. Las políticas y medidas incluidas en las estrategias de lucha contra la pobreza, en el caso de los países que cuentan con ellas, no se presentan aquí, ya que ya se han expuesto en la sección 4.1.

4.2.1.1 Oferta actual en los Estados miembros

En los 27 Estados miembros (con una salvedad para Grecia [véase la nota al cuadro 4.8]), los expertos nacionales informan de la provisión de viviendas asequibles, incluidas viviendas sociales, para personas con bajos ingresos.

Según su evaluación, en la mayoría de los Estados miembros, la responsabilidad (principal) de la legislación/regulación relativa a la vivienda asequible, incluida la vivienda social, para las personas con bajos ingresos recae en el ámbito nacional, ya sea de forma exclusiva o junto con los ámbitos regional y/o local. La situación en lo que respecta a la provisión es bastante diferente. La provisión se organiza principalmente a nivel nacional en dos países (EL, MT), a nivel regional también en dos (BE, BG) y a nivel local en dieciséis países (CZ, DK, EE, FI, FR, HR, HU, IE, IT, LT, LV, NL, PL, RO, SE, SI). En siete países (AT, CY, DE, ES, LU, PT, SK), más de

Hay un nivel de gobierno implicado: nacional y local en tres (CY, LU, PT), regional y local en dos (DE, ES) y los tres niveles en los dos restantes (AT, SK) (cuadro 4.8).

²² Como ya se ha mencionado, es importante tener en cuenta que, tanto en el presente informe de síntesis como en los informes nacionales, la adecuación de las políticas o medidas de un país a los objetivos de la Declaración de Lisboa o su contribución a dichos objetivos no significa necesariamente que dichas políticas o medidas hayan sido impulsadas por la Declaración.

Cuadro 4.8: Nivel(es) de gobernanza responsable(s) de la legislación/regulación y de la provisión de viviendas asequibles, incluidas las viviendas sociales, para personas con bajos ingresos

	Legislación/regulación	Suministro
Austria	Nacional y regional	Nacional, regional y local
Bélgica	Regional	Regional
Bulgaria	Nacional	Regional
Croacia	Nacional y local	Local
Chipre	Nacional	Nacional y local
Chequia	Nacional	Local
Dinamarca	Nacional	Local
Estonia	Nacional	Local
Finlandia	Nacional y local	Local
Francia	Nacional y local	Local
Alemania	Regional	Regional y local
Grecia ¹	Nacional	Nacional
Hungría	Local	Local
Irlanda	Nacional	Local
Italia	Regional y local	Local
Letonia	Nacional y local	Local
Lituania	Nacional	Local
Luxemburgo	Nacional	Nacional y local
Malta	Nacional	Nacional
Países Bajos	Nacional	Local
Polonia	Nacional	Local
Portugal	Nacional y local	Nacional y local
Rumanía	Nacional y local	Local
Eslovenia	Nacional	Local
Eslovaquia	Nacional	Nacional, regional y local
España	Nacional, regional y local	Regional y local
Suecia	Nacional	Local

Nota de lectura: El nivel «regional» debe entenderse como aquel que incluye no solo las «regiones» propiamente dichas, sino también todos los demás niveles subnacionales (como condados, departamentos, etc.), con la excepción del nivel local/municipal, que es una categoría específica e independiente en este cuadro.

Nota: ¹Los expertos nacionales de Grecia informan de que actualmente no existe ningún plan público de vivienda social en el país. Sin embargo, hay algunos programas de vivienda que incluyen a personas con bajos ingresos y otros grupos vulnerables. La información proporcionada en esta tabla refleja estos programas.

Fuente: Elaboración propia de los autores a partir de la información facilitada por los expertos nacionales de ESPAN.

Varios informes nacionales del programa ESPAN (por ejemplo, AT, BE, CZ, DK, ES, FI, FR, HU, IE, IT) destacan la importancia de los programas «Housing First» (la vivienda primero) entre las políticas destinadas a proporcionar viviendas asequibles a las personas con bajos ingresos. Por ejemplo:

- El informe austriaco menciona que, recientemente, el Gobierno nacional ha comenzado a aplicar medidas para aumentar el acceso a viviendas asequibles para las personas con bajos ingresos. Según una nueva directriz de financiación, las personas que cumplan los requisitos, incluidas las personas sin hogar, podrán optar a tres tipos diferentes de subvenciones, a partir de enero de 2025, que cubrirán: (i)

los gastos de entrada a una vivienda ofrecida por asociaciones de vivienda de beneficio limitado; (ii) el depósito para una vivienda alquilada; y (iii) los gastos inevitables de reubicación y los gastos de compra de una cocina. El informe considera que la introducción de esta subvención «Housing First» es un paso importante en la reforma, ya que (por primera vez) institucionaliza una medida decidida por el Gobierno nacional en un ámbito político tradicionalmente dominado por los estados federados.

- El informe francés explica que las pensiones aparecieron por primera vez en la década de 1970 y se desarrollaron posteriormente como parte del primer Plan de Vivienda Primero (2018-2022). Ofrecen alojamiento individual por un período ilimitado, con apoyo social. El segundo Plan de Vivienda Primero (2023-2027) estipula la creación de 10 000 plazas en cinco años. De forma similar a las pensiones, existen residencias sociales que ofrecen alojamiento temporal amueblado para hogares con bajos ingresos, trabajadores jóvenes o trabajadores migrantes. El segundo plan prevé la aprobación de 25 000 viviendas como residencias sociales.
- El informe irlandés sostiene que el alojamiento de Housing First (la gran mayoría del cual es vivienda social) desempeña un papel cada vez más importante a la hora de permitir salir de la situación de sinhogarismo. Señala que se introdujo por primera vez en 2018 y que el Gobierno está aplicando actualmente su segundo Plan de Implementación de Housing First, que abarca el período 2022-2026.

En algunos informes nacionales del ESPAN se mencionan las políticas de vivienda destinadas a abordar los desahucios como importantes para prevenir la falta de vivienda (por ejemplo, AT, ES, HR, HU, MT, PL, RO). Por ejemplo:

- El informe croata menciona que el país introdujo una prohibición de ejecutar desahucios de una única propiedad para los propietarios que estén endeudados, que no realicen una actividad registrada y que solo posean la propiedad en la que viven. La excepción se da cuando la propuesta de ejecución se presenta para cumplir la obligación del deudor derivada de una obligación denominada extracontractual, como la manutención legal o las reclamaciones de indemnización por daños causados por un delito penal.
- El informe polaco explica que no se puede llevar a cabo ningún desalojo sin que la autoridad local identifique un alojamiento adecuado para el seguimiento. Dependiendo de las circunstancias, puede tratarse de una vivienda social, un piso sustitutivo, un alojamiento temporal o una vivienda en un refugio.
- El informe rumano señala que se ha responsabilizado a las autoridades locales de prestar apoyo financiero y material a las familias con bajos ingresos, con el fin de evitar cualquier forma de desahucio y/o pérdida de la propiedad. Algunas de las medidas sugeridas son la prevención de la desconexión de las viviendas de los servicios públicos debido a la acumulación de deudas, medidas que implican la mediación y el reembolso de las deudas, y otras que promueven el apoyo en especie y financiero para inversiones a largo plazo en sistemas que reducen los costes de la vivienda.

En los informes nacionales de Chipre y Grecia se destacan los incentivos para la construcción y/o la compra como medidas dirigidas a las personas con bajos ingresos que, de otro modo, podrían quedar excluidas del mercado de la vivienda:

- La Cyprus Land Development Corporation compra terrenos, los divide en parcelas y los pone a disposición para la construcción de casas y apartamentos con el fin de satisfacer las necesidades de hogares o personas que no pueden resolver por sí mismos su problema de vivienda. Los proyectos de vivienda abarcan todas las ciudades del país y se conceden, en función de los ingresos y otros criterios, a hogares con hijos y con ingresos bajos o moderados.
- En Grecia, el programa «Mi casa II» se aplica a nivel nacional y tiene por objeto ayudar a las personas de entre 25 y 50 años que cumplen determinados criterios de elegibilidad a adquirir su primera vivienda habitual. Para ello, se conceden hipotecas a bajo interés, lo que facilita el acceso a la propiedad de la vivienda a personas que, de otro modo, podrían quedar excluidas del mercado inmobiliario.

Por último, algunos expertos nacionales proporcionan ejemplos de otras políticas o medidas vigentes en sus países (por ejemplo, AT, DK, FR, IE, LU, LV, PT, SE, SI), uno de los cuales se recoge en el recuadro 4.3.

Recuadro 4.3: Abordar la heterogeneidad entre las personas sin hogar en Dinamarca

Las diversas opciones de vivienda dirigidas a diferentes grupos de la población sin hogar han demostrado ser muy eficaces para abordar la falta de vivienda. Si bien los municipios son responsables de proporcionar las unidades de vivienda, los proveedores pueden ser organismos públicos o privados. Estas opciones de vivienda pueden establecerse de diferentes maneras.

- *La vivienda pública incluye alojamientos para familias, como pequeñas viviendas públicas, hogares para refugiados y opciones de vivienda asequible, así como viviendas para jóvenes (lo que incluye a estudiantes en lista de espera y jóvenes con necesidades especiales).*
- *Las residencias para personas mayores proporcionan alojamiento a personas de edad avanzada y a personas con discapacidad.*
- *Las viviendas auxiliares están diseñadas para personas con capacidades mentales reducidas o con dificultades sociales especiales, que necesitan ayuda para adquirir y mantener una vivienda.*
- *Las viviendas con apoyo están disponibles para grupos especialmente vulnerables que tienen dificultades para conseguir una vivienda estable a pesar del apoyo social;*
- *Las viviendas de inclusión están destinadas a personas con vulnerabilidades mentales y sociales que requieren apoyo social continuo.*
- *Las viviendas de inicio están destinadas a jóvenes de entre 18 y 24 años que necesitan ayuda para conseguir y mantener una vivienda (en particular, las viviendas para jóvenes y personas mayores son nuevos tipos de vivienda).*

Fuente: Informe nacional del ESPAN para Dinamarca.

4.2.1.2 Alineación con los objetivos de la Declaración de Lisboa y contribución a los mismos

Además de describir las políticas destinadas a proporcionar viviendas asequibles a las personas con bajos ingresos en sus países, los expertos de ESPAN evaluaron en qué medida dichas políticas se ajustan y contribuyen a los objetivos establecidos en la estrategia de Lisboa.

Salvo en tres casos (BG, HR, LT), todos los informes nacionales afirman que, aunque las políticas de los respectivos países se ajustan y contribuyen a los objetivos, siguen existiendo retos importantes.

La mayoría de los equipos nacionales (por ejemplo, AT, BE, CY, DE, DK, EL, ES, FI, FR, HU, IE, IT, LU, LV, MT, NL, PL, PT, SE, SI)

hacen referencia a la oferta limitada de viviendas sociales y a las largas listas de espera que ello conlleva, lo que afecta no solo a los países donde el parque de viviendas sociales es muy limitado, sino también a países con un amplio sector de viviendas sociales, como Alemania, los Países Bajos y Suecia.

- Los expertos alemanes subrayan que la política de vivienda de su país aún no ha logrado detener el descenso del parque de viviendas sociales, y mucho menos revertir la tendencia. Como resultado, la oferta de viviendas asequibles para personas con bajos ingresos se ha reducido aún más y el acceso al mercado inmobiliario para los grupos socialmente desfavorecidos se ha vuelto más difícil.
- Los expertos de los Países Bajos describen el sector de la vivienda social del país como extenso y consideran que, junto con las políticas municipales relativas a la prioridad para las personas sin hogar o en riesgo de perder su vivienda, existe una alineación con el objetivo de la Declaración de Lisboa de proporcionar un parque de viviendas asequibles. Sin embargo, señalan que las personas que no residen legalmente en el país no se benefician de estas políticas y que existe una grave escasez de viviendas asequibles, lo que dificulta la rápida consecución de los objetivos de Lisboa.
- Los expertos suecos sostienen que la falta de viviendas asequibles en el país excluye *de facto* a las personas con bajos ingresos del mercado inmobiliario. Destacan que muchas personas con dificultades para acceder a una vivienda también se ven excluidas porque los propietarios no las aceptan como inquilinos, por ejemplo, porque tienen ingresos demasiado bajos, deudas o porque los propietarios no aceptan las ayudas sociales u otras prestaciones como ingresos. Concluyen que estos mecanismos de exclusión son un factor importante en el aumento de las personas sin hogar en Suecia, lo que va en contra de los objetivos establecidos en la Declaración de Lisboa.

Varios equipos nacionales (por ejemplo, AT, CZ, EL, ES, IT, PT) destacan las limitaciones presupuestarias que afectan a la eficacia y/o al alcance de las medidas en este ámbito. Por ejemplo:

- El experto de Austria considera que la introducción de la subvención «Housing First» está muy en consonancia con la Declaración de Lisboa y contribuye claramente a sus objetivos. Potencialmente, ayuda a superar uno de los principales retos en el acceso a una vivienda asequible para las personas con bajos ingresos: los costes de entrada y los contratos de alquiler. Aunque reconoce que aún se desconocen los efectos reales de esta medida, ya que su aplicación acaba de comenzar, el experto subraya que, por el momento, se trata solo de una medida temporal y que el presupuesto destinado a ella parece bastante limitado.
- Los expertos italianos consideran que el Programa Nacional de Calidad de la Vivienda refleja los objetivos de Lisboa, cuyo fin es aumentar el número de viviendas públicas disponibles. Sin embargo, hacen referencia a una deliberación del Tribunal de Cuentas italiano que ponía de relieve problemas de aplicación, así como a otros documentos que sugieren que la inversión global no es suficiente para alcanzar los objetivos de Lisboa. Destacan que la inversión nacional ha sido insuficiente en las últimas leyes presupuestarias, lo que no ha permitido garantizar soluciones de vivienda asequibles para las personas con bajos ingresos.
- El experto de Portugal se refiere a los resultados de un estudio de evaluación, según el cual se han logrado avances en cuanto a soluciones de vivienda más duraderas, en particular mediante la puesta en marcha de proyectos y programas de «Housing First» (la vivienda primero) y de alojamiento compartido. Sin embargo, el estudio también considera que la oferta es insuficiente, no está disponible en todos los territorios, especialmente por razones de financiación, y no puede atender a perfiles y necesidades complejos y diversificados, y concluye que las cuestiones relacionadas con la vivienda son el aspecto más débil del proceso de inclusión y autonomía de las personas sin hogar.

Algunos informes nacionales (por ejemplo, AT, DK, LV, NL, PT, RO) hacen referencia a las disparidades geográficas, tal y como explican, por ejemplo, los expertos de ESPAN de Dinamarca, Letonia y Rumanía:

- El experto de Dinamarca considera que las políticas para promover viviendas asequibles y reducir el número de personas sin hogar se ajustan a muchos de los objetivos de la Declaración de Lisboa, en particular en lo que se refiere a la reducción del número de personas sin hogar y la garantía del acceso a una vivienda adecuada. Sin embargo, señala que muchos municipios, en particular Copenhague, siguen enfrentándose a una importante escasez de viviendas, lo que dificulta el acceso. Además, la aplicación varía entre los municipios debido a los diferentes niveles de recursos y coordinación, lo que socava el acceso equitativo a la vivienda.
- La experta de Letonia menciona las diferencias entre el marco jurídico normativo y la aplicación real de las políticas. En la práctica, el acceso a la vivienda social se ve limitado por la insuficiencia de viviendas disponibles y las disparidades locales en la asignación de recursos. Añade además que muchos municipios se enfrentan a dificultades para proporcionar una vivienda adecuada a todas las personas que cumplen los requisitos.
- La experta de Rumanía menciona que actualmente existen grandes diferencias locales en el apoyo prestado a las familias con bajos ingresos para que puedan acceder a una vivienda asequible y evitar que la pierdan o sean desalojadas debido a los altos costes. Además, subraya la gran variabilidad que sigue existiendo en la asignación de viviendas sociales.

Algunos equipos nacionales (por ejemplo, HU, IT, LV, PL, RO) mencionan la mala calidad del parque de viviendas sociales. Por ejemplo:

- La experta de Hungría considera que, a nivel nacional, habría que realizar mejoras considerables en la calidad y el tamaño del parque de viviendas, así como en los programas específicos, para lograr un impacto significativo en la prevención y la reducción del

la falta de vivienda. A nivel local, menciona que la Garantía de Vivienda de Budapest es un paso importante para alcanzar los objetivos de la Declaración de Lisboa, aunque hay que destacar que aún no se ha aplicado a gran escala y que aún no se han evaluado sus efectos.

- El experto de Polonia menciona que persisten las viviendas municipales que no cumplen las normas y lo ilustra con los resultados de una evaluación realizada por la Oficina Suprema de Auditoría, según la cual las inspecciones laxas, la financiación insuficiente y la débil aplicación de la normativa vigente hacen que muchas personas vivan en condiciones inaceptables.

En algunos casos (por ejemplo, EL, ES, HU), los expertos nacionales señalan problemas de coordinación. Por ejemplo:

- Los expertos de Grecia mencionan que las medidas se aplican de manera bastante fragmentada, carecen de cohesión en el marco de una estrategia nacional integrada y dependen en gran medida de la financiación de la UE. Estas cuestiones suscitan preocupación por la eficacia y la sostenibilidad de estas iniciativas, dada la ausencia de mecanismos de financiación a largo plazo respaldados a nivel nacional o de una política nacional integral.
- Los expertos de España consideran que el Plan de Vivienda 2022-2025 y la Ley 12/2023 sobre el derecho a la vivienda están en consonancia con los objetivos de la Declaración de Lisboa. Sin embargo, también consideran que su contribución se ve limitada por la escasez de viviendas públicas y porque los programas desarrollados para facilitar el acceso a la vivienda y reducir los precios en las zonas o distritos más tensionados no se basan en un acuerdo pleno entre las comunidades autónomas y las autoridades regionales, que tienen plena competencia en materia de vivienda.

Solo unos pocos equipos nacionales destacan el alcance limitado de las políticas. Por ejemplo:

- Los expertos de Chequia explican que las políticas orientadas a la vivienda están plenamente en consonancia con los objetivos de Lisboa, que se aplicaron con éxito como proyecto a pequeña escala y que las evaluaciones confirman la eficacia de esta política. Sin embargo, señalan una brecha en la aplicación debido al alcance modesto de la medida, ya que depende principalmente de la financiación del Fondo Europeo de Desarrollo Sostenible (FEDS), que es insuficiente tanto para garantizar un alcance/cobertura adecuados de las personas sin hogar como para proporcionar un apoyo lo suficientemente sólido como para resolver eficazmente el problema. Por lo tanto, concluyen que la falta de recursos financieros sigue siendo el principal obstáculo.
- El experto de Eslovenia señala que la política de vivienda en el país está poco desarrollada. Los programas de vivienda son escasos y se adoptan tarde, lo que indica que la cuestión de la vivienda ocupa un lugar secundario en la agenda política.

El equipo nacional búlgaro destaca que prácticamente no existe ninguna política sobre la provisión de viviendas asequibles para las personas con bajos ingresos en el país. Del mismo modo, los expertos de Croacia consideran que no existe una política nacional de vivienda y que las políticas de vivienda para las personas con bajos ingresos y/o sin hogar son residuales, fragmentadas y, en la práctica, insostenibles. También explican que el Plan Nacional de Política de Vivienda, adoptado en marzo de 2025, no aborda los problemas de vivienda de los grupos vulnerables, solo menciona de pasada a las personas sin hogar y no contribuye a los objetivos de la Declaración de Lisboa.

Por el contrario, el equipo nacional irlandés destaca la contribución positiva de las políticas destinadas a proporcionar viviendas asequibles a las personas con bajos ingresos. Considera que las políticas vigentes han contribuido de manera significativa al logro de los objetivos de la Declaración de Lisboa, y lo ilustra con los resultados de los estudios de evaluación. Sin embargo, destaca la escasez generalizada de viviendas sociales, cuya oferta es insuficiente para satisfacer las necesidades, así como el desajuste entre el tamaño de las viviendas sociales y el de los hogares sin techo. En particular, explica el equipo irlandés, pocas viviendas sociales nuevas son adecuadas para alquilarlas a los hogares de adultos solteros, que constituyen la mayoría de los hogares sin hogar. En el otro extremo de la escala, los hogares numerosos (a menudo romaníes o nómadas irlandeses) también

Pasan largos periodos de tiempo en alojamientos de emergencia porque hay pocas viviendas sociales grandes disponibles para alquilarles.

4.2.2 Subsidio de vivienda

En esta sección se presenta la concesión de subsidios de vivienda en la UE y se evalúa en qué medida esta concesión se ajusta a los objetivos establecidos en la Declaración de Lisboa y contribuye a ellos. Las políticas y medidas incluidas en las estrategias de lucha contra la pobreza, en el caso de los países que las tienen, no se presentan aquí, ya que ya se han presentado en la sección 4.1.

4.2.2.1 Disposiciones actuales en los Estados miembros

En los 27 Estados miembros, los expertos nacionales de ESPAN informan de la concesión de subsidios de vivienda a personas con bajos ingresos.

Según su evaluación, en la mayoría de los Estados miembros, la responsabilidad (principal) de la legislación/regulación en materia de subsidios de vivienda recae en el ámbito nacional. La responsabilidad de su concesión recae principalmente en el ámbito nacional en diez países (CY, CZ, EL, FI, FR, LU, MT, NL, SE, SK), en el ámbito regional en tres (BG, DK, ES) y en el ámbito local en nueve países (DE, EE, HR, HU, IE, LT, LV, PL, SI). En cinco países (AT, BE, IT, PT, RO) interviene más de un nivel de gobierno: el nacional y el local en dos (PT, RO), y el regional y el local en tres (AT, BE, IT) (cuadro 4.9).

Cuadro 4.9: Nivel(es) de gobierno responsable(s) de la legislación/regulación y de la concesión de subsidios de vivienda

	Legislación/regulación	Prestación
Austria	Nacional y regional	Regional y local
Bélgica	Regional y nacional	Regional y local
Bulgaria	Nacional	Regional
Croacia	Nacional	Local
Chipre	Nacional	Nacional
República Checa	Nacional	Nacional
Dinamarca	Nacional	Regional
Estonia	Nacional y local	Local
Finlandia	Nacional	Nacional
Francia	Nacional	Nacional
Alemania	Nacional y regional	Local
Grecia	Nacional	Nacional
Hungría	Local	Local
Irlanda	Nacional	Local
Italia	Nacional, regional y local	Regional y local
Letonia	Nacional y local	Local
Lituania	Nacional	Local
Luxemburgo	Nacional	Nacional
Malta	Nacional	Nacional
Países Bajos	Nacional	Nacional
Polonia	Nacional	Local
Portugal	Nacional y local	Nacional y local

	Legislación/regulación	Disposición
Rumanía	Nacional y local	Nacional y local
Eslovenia	Nacional	Local
Eslovaquia	Nacional	Nacional
España	Nacional y regional	Regional
Suecia	Nacional	Nacional

Nota de lectura: El nivel «regional» debe entenderse como aquel que incluye no solo las «regiones» propiamente dichas, sino también todos los demás niveles subnacionales (como condados, departamentos, etc.), con la excepción del nivel local/municipal, que es una categoría específica e independiente en esta tabla.

Fuente: Elaboración propia de los autores a partir de la información facilitada por los expertos nacionales del ESPAN.

Los expertos de Chequia y Grecia destacan que todas las políticas pertinentes en sus países en este ámbito forman parte de la estrategia de lucha contra la pobreza, por lo que no se incluyen en el siguiente análisis.

Los detalles varían, pero las ayudas para la vivienda suelen estar sujetas a condiciones de recursos, y la elegibilidad y el nivel de ayuda se determinan, por ejemplo, en función de los ingresos, la composición del hogar y los gastos de vivienda. Por ejemplo:

- Los expertos franceses señalan que las ayudas a la vivienda se dividen en tres categorías: i) subsidios de vivienda personalizados, reservados a los inquilinos de viviendas subvencionadas, ii) subsidios de vivienda social, y iii) subsidios de vivienda familiar. En total, casi seis millones de personas reciben esta ayuda, cuyo importe varía considerablemente en función del tipo de alojamiento y de los recursos de los beneficiarios.
- Los expertos de los Países Bajos explican que la asignación para el alquiler está sujeta a condiciones de recursos y que su cuantía depende de la edad (los menores de 23 años reciben cantidades inferiores), el nivel de ingresos, la composición del hogar y el alquiler.

Algunos equipos nacionales (por ejemplo, HR, HU, PT, RO) se refieren a las prestaciones locales que se conceden, en la mayoría de los casos, junto con las prestaciones nacionales (por ejemplo, HR, PT, RO). Por ejemplo:

- Los expertos de Croacia explican que las unidades del gobierno local están obligadas a financiar la ayuda para la vivienda disponible para los beneficiarios del régimen de renta mínima, por un importe mínimo del 30 % de la prestación mensual concedida a una persona sola o a un hogar. Algunas ciudades, con cargo a sus respectivos presupuestos, ofrecen programas adicionales de ayuda para la vivienda a las familias que alquilan una vivienda en el mercado privado.
- La experta de Rumanía informa de que las autoridades locales pueden optar por subvencionar el alquiler o hacerse cargo de las deudas de los servicios públicos de las familias con bajos ingresos que corren el riesgo de quedarse sin hogar. Sin embargo, añade que, aunque la ley establece las bases para estas medidas de intervención, deja la decisión en manos de las autoridades locales.

En algunos casos (por ejemplo, BE, DK, FI, IE, MT, PT, SE, SI), los informes nacionales de ESPAN identifican subsidios de vivienda dirigidos o que discriminan positivamente a favor de grupos específicos de la población, incluyendo, en algunos casos, a las personas sin hogar. Por ejemplo:

- El informe irlandés señala que la ayuda para el pago de la vivienda, que es la principal prestación disponible para los inquilinos de viviendas privadas, ofrece niveles de pago más elevados (hasta un 50 % por encima de los niveles de pago estándar en la región de Dublín y hasta un 35 % por encima en otras regiones) y otras formas de apoyo (por ejemplo, ayuda para el pago inicial) a las personas sin hogar y a aquellas en riesgo de quedarse sin hogar.
- El informe maltés menciona que se pagan prestaciones por vivienda más elevadas a los hogares con hijos y a los hogares con miembros que tienen una discapacidad.

- El informe sueco explica que existe un complemento nacional para la vivienda destinado a las personas que reciben prestaciones por enfermedad o actividad, y que las personas mayores de 66 años pueden solicitar un complemento nacional para la vivienda gestionado por la Agencia Sueca de Pensiones.

En otros casos, los expertos nacionales de ESPAN identifican subsidios de vivienda para cubrir necesidades específicas, como los gastos de energía (por ejemplo, AT, DE, LV, RO). Por ejemplo:

- Los expertos de Alemania explican que el 1 de enero de 2023 entraron en vigor nuevas normas en virtud de la Ley «Housing Benefit Plus», que añaden cantidades adicionales para los gastos de calefacción y un componente climático para compensar la modernización de viviendas energéticamente eficientes. El objetivo de la reforma no era solo ampliar el grupo de beneficiarios, sino también garantizar que los gastos de vivienda no superaran, por término medio, el 40 % de los ingresos familiares.
- El experto de Letonia menciona que la ayuda para la vivienda destinada a la compra de combustibles sólidos puede pagarse tanto en efectivo como mediante transferencia al administrador de la vivienda o a los proveedores de servicios. La ayuda también puede prestarse en especie, es decir, mediante el suministro de combustibles sólidos.

Las ayudas a la vivienda también pueden cubrir los gastos de mudanza, incluida la posibilidad de un préstamo para cubrir los depósitos exigidos por los propietarios (por ejemplo, BE, DK, EE, FI, LU). Por ejemplo:

- Los expertos nacionales de Dinamarca y Finlandia informan de que se puede proporcionar ayuda para gastos puntuales, como la compra de muebles o los gastos de mudanza. Además, las personas sin hogar pueden tener derecho a un préstamo especial para el pago del depósito. Este depósito, una suma global que se exige al mudarse a una vivienda pública, puede ser cubierto como préstamo por el municipio para aquellas personas que se enfrentan a dificultades económicas, lo que les permite conseguir una vivienda de alquiler incluso sin disponer de los fondos necesarios para el depósito.
- El experto nacional de Luxemburgo explica que el Ministerio de Vivienda puede actuar como garante para financiar la garantía de alquiler de los adultos que residen legalmente en el país y desean alquilar una vivienda, pero no disponen de los fondos necesarios. A cambio, el inquilino se compromete a ahorrar el importe total de la fianza del alquiler durante un período de tres años.

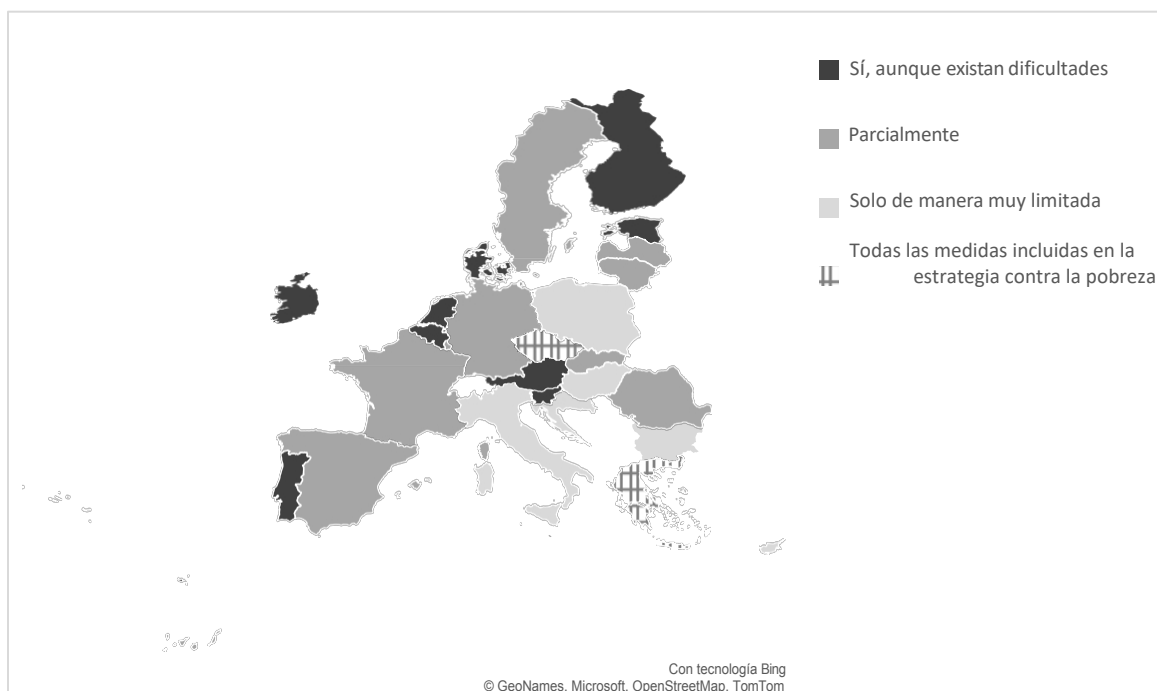
Los gastos de mudanza también pueden cubrirse con subsidios más generales destinados específicamente a evitar el desahucio (por ejemplo, AT, ES, IT), como ilustran los expertos nacionales de Austria e Italia:

- En Austria, el experto informa de que la «Ley de compensación de los gastos de vivienda y manutención» es la base jurídica del programa denominado «Housing Umbrella» (Paraguas de vivienda). Además de las subvenciones para los gastos energéticos, el programa ofrece ayudas a los hogares que corren el riesgo de ser desahuciados y quedarse sin hogar. Se puede conceder una subvención para garantizar la vivienda actual o una subvención a tanto alzado para cambiar de residencia. Además, la subvención cubre un importe máximo de los atrasos en el pago del alquiler en el momento de la solicitud, así como otros gastos relacionados, como las costas judiciales y los honorarios de los abogados.
- En Italia, los expertos explican que existe un fondo específico para ayudar a los hogares que están siendo desahuciados por impago: los hogares con bajos ingresos que no pueden pagar el alquiler debido a una reducción objetiva de sus medios económicos pueden recibir un máximo de 12 000 euros para pagar sus deudas. Sin embargo, añaden que este fondo se agotó en las Leyes de Presupuestos de 2023 y 2024.

4.2.2.2 Alineación con los objetivos de la Declaración de Lisboa y contribución a los mismos

Nueve equipos nacionales del programa ESPAN (AT, BE, DK, EE, FI, IE, NL, PT, SI) destacan claramente que las ayudas a la vivienda existentes se ajustan a los objetivos de la Declaración de Lisboa y contribuyen a ellos, aunque existan dificultades. Diez (DE, ES, FR, LT, LU, LV, MT, RO, SE, SK) consideran que esta adecuación y contribución es parcial, mientras que seis (BG, CY, HR, HU, IT, PL) consideran que la adecuación y la contribución son muy limitadas (Figura 4.1).⁽²³⁾

Figura 4.1: Alineación con los objetivos de la Declaración de Lisboa y contribución a los mismos de las ayudas a la vivienda



Fuente: Elaboración propia de los autores a partir de los informes nacionales de ESPAN.

Hay un aspecto que sigue socavando la adecuación de las prestaciones actuales en materia de vivienda (no incluidas en las estrategias de lucha contra la pobreza) a los objetivos de la Declaración de Lisboa y su contribución al logro de dichos objetivos: muchos informes nacionales del ESPAN (por ejemplo, AT, BE, BG, CY, DK, FR, HR, IT, LU, PL, RO, SE, SK) describen estas prestaciones como no plenamente eficaces, señalando en particular cuestiones relacionadas con su cobertura y adecuación.

Este aspecto se menciona en varios informes nacionales del ESPAN, en los que se destaca la escasa alineación y contribución de las políticas con los objetivos de la Declaración de Lisboa (por ejemplo, BG, CY, HR, IT, PL). Por ejemplo:

- Los expertos de Croacia consideran que la ayuda para la vivienda contribuye de forma muy limitada a los objetivos de la Declaración de Lisboa, ya que las personas sin hogar que se alojan en centros no tienen derecho a percibirla. Además, señalan que algunos municipios no disponen de fondos suficientes en sus presupuestos y, por lo tanto, pagan un nivel de prestación inferior o no la pagan con regularidad.
- El experto de Polonia explica que la evaluación de las ayudas a la vivienda en el país revela una tendencia muy preocupante tanto en la cobertura como en la adecuación de las ayudas a la vivienda. Los datos

²³ Como se ha mencionado anteriormente, los expertos de Chequia y Grecia destacan que todas las políticas pertinentes en sus países en el ámbito de las ayudas a la vivienda forman parte de la estrategia de lucha contra la pobreza, por lo que el número de países asciende a 25 en lugar de 27.

muestran un descenso drástico en la cobertura del sistema de ayudas a la vivienda, con una caída del número de beneficiarios del 42 % entre 2013 y 2023, junto con un deterioro de la adecuación de las prestaciones. Esta doble tendencia de descenso de la cobertura y la adecuación suscita serias preocupaciones sobre la eficacia del sistema a la hora de proporcionar seguridad en materia de vivienda y protección contra la falta de hogar.

Sin embargo, este aspecto también se menciona en los informes nacionales, lo que indica una alineación parcial con los objetivos de la Declaración de Lisboa y una contribución a los mismos (por ejemplo, FR, LT, LU, RO, SE, SK), como se describe, por ejemplo, en los informes nacionales de Eslovaquia y Suecia:

- El experto de Eslovaquia menciona que existe un consenso entre los expertos y las ONG (declarado también en la estrategia contra la falta de vivienda) en que la ayuda para la vivienda debería sustituirse por una prestación más inclusiva, que también proporcionaría ayuda financiera a los hogares con bajos ingresos que no tienen derecho a la protección de los ingresos mínimos. Concluye que permitir que más personas soliciten la ayuda sería fundamental para prevenir la falta de vivienda y la exclusión residencial y contribuiría a los objetivos de la Declaración de Lisboa.
- Los expertos de Suecia mencionan que, en la actualidad, solo los hogares con niños pequeños y adultos jóvenes pueden recibir la ayuda para la vivienda y que, para ellos, esta ayuda desempeña naturalmente un papel importante en la reducción de la carga financiera que suponen los gastos de vivienda. Sin embargo, explican que el número de hogares que reciben la ayuda para la vivienda es significativamente menor que en el pasado y añaden que el importe de la ayuda se ha ido reduciendo gradualmente. Explican además que esto se debe, entre otras cosas, a la falta de indexación, por lo que la ayuda no se adapta al aumento de los alquileres, y al hecho de que la comprobación de recursos no se adapta plenamente al crecimiento general de los ingresos en la sociedad. Por lo tanto, los expertos consideran que no está claro si la ayuda para la vivienda debe considerarse un recurso valioso para alcanzar los objetivos de Lisboa.

La falta de eficacia de las ayudas a la vivienda se menciona incluso en los informes nacionales que hacen hincapié en la fuerte alineación con los objetivos de la Declaración de Lisboa y en la contribución a los mismos (por ejemplo, AT, DK). Por ejemplo, el experto nacional de Austria señala que las prestaciones concedidas suelen ser relativamente bajas, mientras que el experto nacional de Dinamarca destaca que la ayuda a la vivienda suele ser insuficiente en zonas con alquileres elevados, como Copenhague, donde los alquileres superan los límites máximos, lo que socava su eficacia.

Las cuestiones relativas a la aplicación de las medidas se mencionan en varios informes nacionales del PEA que ofrecen evaluaciones generales en cada una de las tres categorías mencionadas anteriormente (es decir, alineación con los objetivos de la Declaración de Lisboa y contribución a los mismos, aunque existan dificultades; alineación y contribución parciales; alineación y contribución muy limitadas).

El informe nacional sobre Hungría, en el que la alineación y la contribución se consideran muy limitadas, menciona que el sistema de subsidios de vivienda en el país es muy fragmentado y discrecional, por lo que no contribuye de manera integral a la consecución de los objetivos de la Declaración de Lisboa.

Se pueden encontrar ejemplos similares en los informes nacionales que indican una alineación y una contribución parciales (por ejemplo, DE, LV, MT). Por ejemplo:

- Los expertos nacionales de Alemania mencionan que, en principio, la ayuda para la vivienda, además de las prestaciones de renta mínima, es un elemento importante para proteger a los grupos con bajos ingresos del riesgo de perder sus hogares y de no poder acceder a una vivienda normal debido a los costes excesivos de la misma. En este sentido, cumple los requisitos de la Declaración de Lisboa en lo que respecta al objetivo de reforzar la prevención. Sin embargo, advierten de que esta función se ve actualmente socavada por un alto nivel de no utilización y por los problemas que surgen de la interacción entre las ayudas a la vivienda y los sistemas de prestaciones de renta mínima.

- El experto nacional de Letonia considera que la política de subsidios de vivienda se ajusta parcialmente a los objetivos de la Declaración de Lisboa, pero que no es suficiente para prevenir la falta de vivienda y garantizar la adecuación de la misma. El enfoque de cálculo basado en los ingresos significa que algunas personas que se enfrentan a la falta de vivienda, como las que no tienen ingresos declarados, los trabajadores no declarados o las que no tienen una tenencia legal de la vivienda, pueden no tener derecho a ello. Las personas sin domicilio registrado pueden encontrar obstáculos para acceder a las prestaciones, lo que contradice el llamamiento de la Declaración de Lisboa a favor de sistemas de protección social inclusivos.

En los informes nacionales que hacen hincapié en la armonización y la contribución efectivas (por ejemplo, PT, SI) se pueden encontrar ejemplos similares de obstáculos que afectan al sistema de subsidios de vivienda. Por ejemplo, el informe nacional sobre Portugal menciona que las políticas de subsidios de vivienda están en consonancia con los objetivos de la Declaración de Lisboa y pueden contribuir a ellos, en particular a la prevención de los desahucios siempre que sea posible, pero señala que su aplicación no está exenta de problemas, y menciona los resultados de un dictamen emitido por el Tribunal de Cuentas portugués (recuadro 4.4).

Recuadro 4.4: Retos en la aplicación del programa «Ayuda extraordinaria para el pago de alquileres» en Portugal

En enero de 2023, Portugal puso en marcha el programa «Ayuda extraordinaria para el pago de alquileres». La ayuda se asigna automáticamente por el Instituto de Vivienda y Rehabilitación Urbana sobre la base de la información facilitada a las autoridades fiscales. Para poder optar a ella, los inquilinos deben tener unos ingresos brutos anuales inferiores a 39 791 EUR (sexto tramo del impuesto sobre la renta de las personas físicas), deben tener un contrato de alquiler de una vivienda permanente celebrado antes del 16 de marzo de 2023 y su alquiler debe representar al menos el 35 % de sus ingresos. El importe de la ayuda depende de los niveles de ingresos y de alquiler, y tiene un límite máximo de 200 euros al mes. Estará en vigor hasta el 31 de diciembre de 2028.

El Tribunal de Cuentas portugués emitió un dictamen sobre la Cuenta General del Estado de 2023, que incluye un análisis de la aplicación del programa nacional «Ayuda extraordinaria para el pago de alquileres». El Tribunal considera que el modelo elegido entrañaba algunos riesgos y deficiencias, principalmente relacionados con la importancia concedida a la rapidez del proceso (plazo de 30 días para identificar, supervisar y asignar las ayudas), lo que supuso una presión de tiempo para las entidades implicadas. Como resultado, hubo casos en los que se cumplió el plazo de 30 días, pero no se recopiló toda la información, como, por ejemplo, el IBAN del solicitante.

El Tribunal identifica: i) personas cuya solicitud fue aplazada pero no pagada; ii) problemas específicos con el pago de la prestación correspondiente a diciembre de 2023; iii) personas no residentes en el territorio portugués que han recibido la prestación; (iv) beneficiarios que eran menores de edad; y (v) residentes no habituales que recibieron la prestación.

Destaca que el conjunto de beneficiarios se determina anualmente, lo que puede dar lugar a pagos indebidos o, por el contrario, a exclusiones de la prestación, en los casos en que las circunstancias cambian en el período comprendido entre las evaluaciones. Del mismo modo, el uso de los ingresos familiares del año n-2 (declarados en el año n-1) para determinar la asignación de la prestación en el año n implica un retraso significativo, durante el cual pueden haberse producido cambios importantes. Además, señala que utilizar como referencia el alquiler en el momento de la celebración del contrato de vivienda da lugar a distorsiones, especialmente en los contratos más antiguos, ya que no refleja los posibles aumentos del importe del alquiler.

Fuente: Informe nacional del ESPAN para Portugal

Además de las cuestiones relacionadas con la eficacia y la aplicación, los informes nacionales que hacen hincapié en la buena armonización y contribución mencionan retos relacionados con la variación geográfica (por ejemplo, AT, DK, FI) y con la complejidad del sistema (por ejemplo, DK, NL). El informe nacional relativo a Dinamarca ilustra ambos tipos de retos:

- Según el experto de Dinamarca, el sistema de ayuda a la vivienda del país contribuye a los objetivos de la Declaración de Lisboa, pero se enfrenta a retos como su complejidad, especialmente en un contexto cambiante. La obligación de documentar los ingresos y gastos y presentar documentos personales supone una carga administrativa para las personas sin hogar, lo que limita su acceso a las ayudas. Además, las diferencias de capacidad entre los municipios crean inconsistencias en el acceso y la administración de las prestaciones.

En cuanto a la variación geográfica, el experto de Austria considera que, dada la considerable variación de estas normas entre los estados federados y la falta de evaluaciones comparativas sobre su aplicación, el impacto global de las ayudas a la vivienda es, en gran medida, poco claro.

También en relación con la variación geográfica, el informe de Lituania (que se encuentra entre los informes que indican una alineación parcial con los objetivos de la Declaración de Lisboa y una contribución a los mismos) destaca que alrededor del 80 %

de todos los beneficiarios de las ayudas para el pago del alquiler de la vivienda se encuentran en las cuatro regiones del país.

ciudades más grandes, mientras que una cuarta parte de los municipios no ofrecen ninguna compensación de este tipo.

En cuanto a la complejidad inherente al sistema, los expertos del ESPAN de los Países Bajos mencionan que el sistema de subsidios de alquiler proporciona un importante apoyo financiero a los hogares con bajos ingresos que viven en viviendas de alquiler, incluidas las viviendas sociales. Explican que se trata de un factor importante para prevenir la falta de vivienda entre los residentes legales con ingresos procedentes del trabajo o de prestaciones sociales, pero que el sistema general de subsidios de alquiler sigue siendo objeto de debate debido a su complejidad, lo que provoca numerosas correcciones (solicitudes de reembolso y retrasos en los pagos) y, por lo tanto, genera incertidumbre entre los beneficiarios.

4.2.3 Renta mínima/asistencia social

En esta sección se describe la prestación de ingresos mínimos/asistencia social en la UE y se evalúa en qué medida se ajusta a los objetivos establecidos en la Declaración de Lisboa y contribuye a ellos. Las políticas y medidas incluidas en las estrategias de lucha contra la pobreza, en el caso de los países que cuentan con ellas, no se presentan aquí, ya que ya se han expuesto en la sección 4.1.

4.2.3.1 Disposiciones actuales en los Estados miembros

En los 27 Estados miembros, los expertos nacionales informan de la provisión de ingresos mínimos/asistencia social para las personas con bajos ingresos.

Según su evaluación, la responsabilidad (principal) de la legislación/regulación relativa a la renta mínima/asistencia social recae, en la mayoría de los Estados miembros, únicamente en el ámbito nacional. La responsabilidad de la prestación recae principalmente en el ámbito nacional en cuatro países (CY, CZ, IE, MT), en el ámbito regional en dos (BG, FR) y en el ámbito local en diez (BE, DE, DK, EE, LT, LV, PL, PT, SE, SI). En once países (AT, EL, ES, FI, HR, HU, IT, LU, NL, RO, SK), interviene más de un nivel de gobierno: nacional y regional en dos (ES, FI), nacional y local en seis (HR, IT, LU, NL, RO, SK), regional y local en dos (AT, HU) y los tres niveles en uno (EL) (cuadro 4.10).

Cuadro 4.10: Nivel(es) de gobierno responsable(s) de la legislación/regulación y de la prestación de ingresos mínimos/asistencia social

	Legislación/regulación	Prestación
Austria	Nacional y regional	Regional y local
Bélgica	Nacional	Local
Bulgaria	Nacional	Regional
Croacia	Nacional	Nacional y local
Chipre	Nacional	Nacional
República Checa	Nacional	Nacional
Dinamarca	Nacional	Local
Estonia	Nacional y local	Local
Finlandia	Nacional y regional	Nacional y regional
Francia	Nacional	Regional
Alemania	Nacional y local	Local
Grecia	Nacional	Nacional, regional y local
Hungría	Nacional y local	Regional y local
Irlanda	Nacional	Nacional
Italia	Nacional	Nacional y local

	Legislación/regulación	Disposición
Letonia	Nacional y local	Local
Lituania	Nacional	Local
Luxemburgo	Nacional	Nacional y local
Malta	Nacional	Nacional
Países Bajos	Nacional	Nacional y local
Polonia	Nacional	Local
Portugal	Nacional	Local
Rumanía	Nacional y local	Nacional y local
Eslovenia	Nacional	Local
Eslovaquia	Nacional	Nacional y local
España	Nacional y regional	Nacional y regional
Suecia	Nacional	Local

Nota de lectura: El nivel «regional» debe entenderse como aquel que incluye no solo las «regiones» propiamente dichas, sino también todos los demás niveles subnacionales (como condados, departamentos, etc.), con la excepción del nivel local/municipal, que es una categoría específica e independiente en esta tabla.

Fuente: Elaboración propia de los autores a partir de la información facilitada por los expertos nacionales de ESPAN.

Tres equipos nacionales de ESPAN (CZ, EL, FR) mencionan que la prestación de ingresos mínimos/asistencia social en sus países está integrada en la estrategia de lucha contra la pobreza, por lo que no se incluye en el análisis presentado en esta sección 4.2.3.

En varios casos (por ejemplo, AT, CY, DE, FI, PL, SE), los expertos nacionales de ESPAN hacen hincapié en que los regímenes de renta mínima/asistencia social deben cubrir una serie de gastos, que suelen incluir los gastos de vivienda. Por ejemplo:

- El experto de Finlandia explica que la asistencia social en el país consta de tres partes, una de las cuales es la asistencia social básica, destinada a cubrir gastos esenciales como la vivienda y la alimentación. Añade que la asistencia social básica funciona a nivel nacional, mientras que los servicios de bienestar de los condados se encargan de la asistencia complementaria y preventiva.
- Los expertos de Suecia señalan que la asistencia social es administrada por los servicios sociales municipales y cubre los gastos de las necesidades más básicas, como la alimentación, la ropa, la atención sanitaria, los medicamentos y los gastos de alquiler.

La mayoría de los informes nacionales del programa ESPAN (por ejemplo, AT, BE, CY, DK, EE, FI, IE, IT, LT, LV, MT, NL, PL, SI, SK) hacen hincapié en que los planes de sus países incluyen prestaciones complementarias. Muy a menudo, estas prestaciones están destinadas específicamente a cubrir los gastos de vivienda (por ejemplo, AT, BE, CY, FI, IE, IT, LT, LV, SK), como explican con más detalle los expertos de Chipre, Irlanda e Italia:

- En Chipre, además de la prestación básica de renta mínima, los beneficiarios reciben una ayuda para la vivienda destinada a cubrir sus necesidades de alojamiento, que se evalúa por separado. No solo pueden optar a ella los inquilinos, sino también los hogares que tienen dificultades para pagar su hipoteca o préstamo hipotecario.
- En Irlanda, existen subsidios complementarios, como la renta mínima discrecional, las ayudas para necesidades excepcionales y los subsidios para el alquiler, disponibles para aquellas personas que no cumplen los requisitos para acceder a otras prestaciones, están a la espera de hacerlo o necesitan una ayuda económica puntual y urgente.
- En Italia, la prestación por inclusión aumenta el importe total para las personas que viven en alojamientos alquilados.

En algunos casos (por ejemplo, BE, DK, LV), los expertos nacionales describen prestaciones complementarias específicas destinadas a cubrir los gastos de instalación. Por ejemplo:

- En Bélgica, los beneficiarios de un subsidio de asistencia social que se encuentran en situación de sinhogarismo y encuentran una vivienda pueden recibir un subsidio único de instalación equivalente al subsidio de asistencia social para un cabeza de familia.
- En Dinamarca, cuando las personas sin hogar se mudan a una vivienda permanente, también pueden recibir reembolsos por gastos como los de mobiliario o mudanza.

En algunos casos (por ejemplo, BE, LV), la prestación complementaria está destinada específicamente a cubrir los gastos sanitarios:

- El experto nacional de Bélgica explica que los Centros Públicos de Bienestar Social pueden conceder ayuda material o financiera adicional para cubrir necesidades médicas urgentes.
- El experto nacional de Letonia señala que existen dos prestaciones complementarias, una de las cuales está destinada a cubrir determinados gastos, como los gastos sanitarios.

Algunos equipos nacionales (por ejemplo, AT, LU, NL) mencionan la prestación de prestaciones en especie. Por ejemplo:

- En Austria, se pueden conceder subsidios adicionales para los gastos de vivienda en Viena, Burgenland, Salzburgo, Tirol y Vorarlberg. Sin embargo, en Tirol y Vorarlberg, las prestaciones de asistencia social que cubren los gastos de vivienda solo se conceden en especie, lo que significa que la administración pública responsable paga el alquiler directamente a los propietarios.
- En Luxemburgo, las 30 oficinas sociales proporcionan ayuda en especie y en efectivo a las personas vulnerables (lo que puede incluir la provisión de alojamiento de emergencia).

Es importante señalar que varios informes nacionales (por ejemplo, CY, DE, DK, ES, LV, RO, SK) explican que los regímenes de renta mínima/asistencia social pueden incluir disposiciones destinadas a facilitar la elegibilidad de las personas sin hogar. Por ejemplo:

- En Chipre, el artículo 11 de la Ley sobre la renta mínima garantizada y otras prestaciones permite prestar apoyo a las personas con necesidades extraordinarias, incluso si no cumplen los criterios de elegibilidad establecidos por la ley. Los expertos nacionales consideran que se trata de una disposición importante, ya que la falta de hogar se considera una «necesidad extraordinaria», lo que significa que una persona sin hogar puede recibir una ayuda económica mínima basándose únicamente en el artículo 11.
- En Rumanía, las personas sin hogar que carecen de una residencia estable tienen derecho a la renta mínima de inclusión y a las ventajas asociadas a ella, como el acceso gratuito a servicios sanitarios completos.
- En Eslovaquia, el régimen de ingresos mínimos consta de una prestación principal y cuatro subsidios complementarios, incluido un subsidio de vivienda. El experto nacional explica que el subsidio de vivienda puede pagarse no solo a los beneficiarios que son propietarios o inquilinos de su vivienda, sino también a las personas que viven en instalaciones donde se prestan diversos tipos de servicios, incluidas las instalaciones de servicios sociales y las instalaciones de alojamiento de emergencia. Sin embargo, destaca que su cobertura es muy limitada y su adecuación escasa (véase también la sección 4.2.3.2).
- En España, un Real Decreto-Ley aprobó medidas para facilitar el acceso a la Renta Mínima Vital a las personas vulnerables, especialmente a las personas sin hogar. Por ejemplo, la convivencia puede ser certificada por los servicios sociales y las entidades colaboradoras del tercer sector social para las personas que conviven sin vínculos o para las personas sin hogar que están registradas en una dirección ficticia. Esto facilita el acceso a la Renta Mínima Vital a las personas que residen en centros residenciales no permanentes registrados, como albergues o refugios.

Por el contrario, el informe húngaro destaca que la política social del país se centra principalmente en la activación. Las prestaciones de renta mínima consisten, por ejemplo, en un subsidio de búsqueda de empleo y una prestación sustitutiva del empleo, así como una prestación para personas con problemas de salud o que cuidan de un niño. Sus importes están vinculados a una base que no ha cambiado desde 2008. Además, los programas de obras públicas también se utilizan como instrumento de política social, proporcionando un importe superior a las prestaciones de renta mínima.

4.2.3.2 Alineación con los objetivos de la Declaración de Lisboa y contribución a los mismos

Algunos informes nacionales del ESPAN (por ejemplo, DE, DK, FI, IE, LT, SI) indican una alineación general con los objetivos de la Declaración de Lisboa y destacan claramente la contribución de los sistemas de renta mínima/asistencia social a dichos objetivos. Por ejemplo:

- El experto de Dinamarca considera que el sistema de asistencia social está alineado con varios objetivos de la Declaración de Lisboa, en particular los centrados en la inclusión social y la participación activa en el mercado laboral. También señala que es probable que el sistema de asistencia social reformado fomente aún más la inclusión social y la participación activa, que son objetivos clave de la Declaración.
- El experto de Finlandia señala que la asistencia social en general, y la asistencia social preventiva en particular, combaten eficazmente la falta de vivienda, y concluye que la garantía de ingresos mínimos finlandesa en su conjunto se ajusta en gran medida a los objetivos establecidos en la Declaración de Lisboa y contribuye de hecho a ellos.

Sin embargo, en muchos casos, los expertos del ESPAN hacen hincapié en la insuficiencia de los programas de renta mínima/asistencia social para combatir la pobreza y la falta de vivienda en sus países (por ejemplo, AT, BE, BG, CY, HR, HU, LU, LV, MT, PL, PT, SE). Por ejemplo:

- La experta de Bélgica destaca que las personas sin hogar deberían recibir unos ingresos dignos y ayudas adicionales para la vivienda, que les permitan buscar una vivienda asequible y de calidad. Sin embargo, explica, las prestaciones de asistencia social, que pueden complementarse con ayudas adicionales para la vivienda, no son suficientes para que puedan acceder a una vivienda asequible y de calidad.
- La experta de Hungría informa de que las prestaciones por ingresos mínimos y la asistencia social proporcionan un nivel muy básico de protección social, pero que, en la mayoría de los casos, no son suficientes para cubrir ni siquiera los gastos cotidianos.
- La experta de Letonia señala que las políticas de asistencia social, en particular las prestaciones por ingresos mínimos y las ayudas a la vivienda, desempeñan un papel importante en el apoyo a los hogares con bajos ingresos y a las personas en riesgo de pobreza, en consonancia con la Declaración de Lisboa. Sin embargo, también señala que, aunque los umbrales han aumentado, los importes de las prestaciones por ingresos mínimos siguen estando muy por debajo del umbral de riesgo de pobreza, lo que limita su eficacia.
- El experto de Portugal sostiene que el régimen de renta mínima es importante, ya que constituye la principal fuente de ingresos para una parte significativa de las personas sin hogar. Sin embargo, explica que la adecuación de la renta mínima es baja. Por lo tanto, concluye que, aunque la prestación tiene el potencial de mitigar la intensidad y la gravedad de la pobreza, difícilmente tendrá un impacto decisivo en la reducción de la pobreza.

En algunos casos (por ejemplo, CY, EE, HR, PL), las prestaciones son insuficientes, en parte porque no se han revalorizado en función de la inflación y del rápido aumento del coste de la vida, como ilustran los expertos nacionales de Chipre y Polonia:

- Los expertos de Chipre mencionan que, a pesar de la concesión de un subsidio de vivienda además de la prestación de renta mínima, los beneficiarios pueden seguir corriendo el riesgo de quedarse sin hogar, principalmente porque el continuo aumento del coste de la vida no se ha visto compensado por un aumento de las prestaciones relacionadas con la renta mínima.
- El experto de Polonia explica que los importes solo se revisan cada tres años, lo que ha dado lugar a una pérdida de adecuación, especialmente en un período de alta inflación. Como resultado, en 2024 los criterios de ingresos eran inferiores al umbral de pobreza extrema, estimado según la metodología polaca. Esto significa que algunos hogares en situación de pobreza extrema no tenían derecho a prestaciones de renta mínima y que los que sí tenían derecho recibían prestaciones demasiado bajas en relación con el aumento del coste de la vida.

Las cuestiones relativas a la cobertura señaladas por el experto nacional de Polonia también están presentes en otros informes nacionales (por ejemplo, ES, HR, PL, PT, SE, SK). Por ejemplo:

- El experto de Eslovaquia informa de que la ayuda para la vivienda que se proporciona como parte de la protección de los ingresos mínimos solo está disponible para algunas de las personas con necesidades materiales y que existe un consenso entre los expertos y las ONG (también recogido en la estrategia contra la falta de vivienda) en que debería sustituirse por una ayuda más inclusiva. Esto también proporcionaría ayuda económica a los hogares con bajos ingresos que no tienen derecho a la protección de los ingresos mínimos.
- Los expertos de Suecia sostienen que los bajos niveles financieros de la asistencia social y el endurecimiento de las condiciones para recibirla hacen que sea cuestionable si la asistencia social en Suecia debe considerarse un recurso esencial para alcanzar los objetivos de la Declaración de Lisboa.

A menudo, los expertos nacionales se refieren a las dificultades relacionadas con la necesidad de presentar un domicilio registrado para poder optar a los programas de renta mínima/asistencia social (por ejemplo, ES, HR, IT, LU, MT, NL). Por ejemplo:

- El experto de Luxemburgo destaca que el país cuenta con una gran variedad de prestaciones de inclusión social, pero que la mayoría de ellas están vinculadas a tener un domicilio fijo. Por lo tanto, señala, las personas sin hogar rara vez se benefician de ellas y siguen encontrándose en una situación económica precaria, a pesar de todas las prestaciones existentes.
- Los expertos de Malta destacan que, a partir de finales de 2021, las personas sin hogar que están bajo la tutela de un trabajador social de la Fundación para los Servicios de Bienestar Social pueden solicitar prestaciones sociales sin necesidad de tener una dirección fija, ya que la Fundación les «presta» su dirección y, de este modo, les permite optar a ellas. Sin embargo, informan de los resultados de un estudio que reveló que esta cuestión seguía siendo urgente, ya que no todas las personas sin hogar o sin techo conocían esta medida y pocas la habían utilizado.

En algunos casos (por ejemplo, AT, DE, ES, HR), los informes nacionales del ESPAN subrayan cuestiones relacionadas con la heterogeneidad y/o la arbitrariedad. Por ejemplo:

- El informe austriaco afirma que la falta de criterios mínimos de calidad a nivel nacional para la asistencia social/renta mínima es problemática. Además, considera que el sistema austriaco carece de criterios generales basados en pruebas, así como de normas, y señala que, a medio plazo, esto conlleva el riesgo de una «carrera a la baja» y un «traslado de problemas» entre los estados federados.

- El informe alemán destaca que muchos municipios no aplican procedimientos coherentes y basados en datos empíricos para evaluar la adecuación de los gastos de vivienda y calefacción, tal y como exige la ley. Esta discrepancia entre los requisitos legales y la práctica local a menudo da lugar a conflictos, objeciones y acciones legales.

En algunos otros casos, los expertos nacionales mencionan otros aspectos que dificultan el acceso de las personas sin hogar a los programas de ingresos mínimos o asistencia social, como la complejidad o la burocracia asociadas al proceso (por ejemplo, EE, ES, IT) y la falta de aceptación (por ejemplo, DE, EE, ES), así como otras cuestiones (por ejemplo, ES, FI, IT, NL). Por ejemplo:

- El equipo nacional italiano informa de que el proceso es relativamente sencillo para quienes ya son conocidos por los servicios sociales. Sin embargo, las personas que necesitan ser certificadas por los servicios sociales por primera vez pueden tener que esperar varios meses antes de que se reconozca su situación. Este retraso se debe al doble proceso de presentación de la solicitud y validación por parte de los servicios sociales, al que se suma la lentitud de los trámites de las distintas entidades implicadas (por ejemplo, los centros de asistencia fiscal, el INPS o los servicios sociales).
- El equipo nacional neerlandés explica que, cuando un municipio aprueba la asistencia social para una persona sin hogar, la prestación puede reducirse si la persona no tiene gastos de vivienda porque, por ejemplo, duerme en la calle o se aloja con familiares o amigos.
- El equipo nacional español presenta datos de la Autoridad Independiente de Control Fiscal, según los cuales, en 2023, el 56 % de todos los hogares con derecho a la prestación de renta mínima no la solicitaron. También se refieren a otros datos que muestran que, en 2021, solo el 76 % de las personas sin hogar había solicitado la prestación por ingresos mínimos, el 93 % no había accedido de forma independiente a la información sobre la prestación por ingresos mínimos y el 49 % no sabía o no estaba seguro de si tenía derecho a ella.

Por último, algunos equipos nacionales (por ejemplo, CY, DK, RO) subrayan que es demasiado pronto para evaluar los cambios recientes. Por ejemplo, el experto de Dinamarca explica que la «tarjeta de exención social» no se convertirá en permanente hasta 2025 y que el nuevo plan de asistencia social se pondrá en marcha durante ese mismo año; por lo tanto, es prematuro evaluar cómo se percibirá el nuevo sistema de apoyo financiero, incluidas las oportunidades de pequeños trabajos, o cuán eficaz será para las personas sin hogar.

4.2.4 Políticas sobre el acceso a los servicios de salud para las personas sin hogar

En esta sección se presentan las políticas actuales sobre el acceso a los servicios sanitarios de las personas sin hogar en la UE y se evalúa en qué medida se ajustan a los objetivos establecidos en la Declaración de Lisboa y contribuyen a ellos. Las políticas y medidas incluidas en las estrategias de lucha contra la pobreza, en el caso de los países que cuentan con ellas, no se presentan aquí, ya que ya se han expuesto en la sección 4.1.

4.2.4.1 Disposiciones actuales en los Estados miembros

En los 27 Estados miembros, los expertos nacionales informan sobre las políticas relativas a la prestación de servicios sanitarios a las personas sin hogar.

Según su evaluación, la responsabilidad (principal) de la legislación/regulación relativa a los servicios sanitarios para las personas sin hogar recae, en la mayoría de los Estados miembros, únicamente en el ámbito nacional. La prestación de asistencia sanitaria se organiza principalmente a nivel nacional en ocho países (BE, BG, CY, EL, FR, LV, MT, PT), a nivel regional en tres (DK, ES, SE) y a nivel local en seis (CZ, DE, EE, IT, LU, SI). En diez países (AT, FI, HR, HU, IE, LT, NL, PL, RO, SK), interviene más de un nivel de gobierno: nacional y regional en uno (FI), nacional y local en cuatro (HU, IE, LT, NL) y los tres niveles en tres (HR, PL, RO). En dos países (AT, SK), se organiza a nivel regional y local (cuadro 4.11).

Tabla 4.11: Nivel(es) de gobierno responsable(s) de la legislación/regulación y de la prestación de servicios de salud para las personas sin hogar

	Legislación/regulación	Prestación
Austria	Nacional y regional	Regional y local
Bélgica	Nacional	Nacional
Bulgaria	Nacional	Nacional
Croacia	Nacional	Nacional, regional y local
Chipre	Nacional	Nacional
Chequia	Nacional	Local
Dinamarca	Nacional	Regional
Estonia	Nacional	Local
Finlandia	Nacional y regional	Nacional y regional
Francia	Nacional	Nacional
Alemania	Nacional	Local
Grecia	Nacional	Nacional
Hungría	Nacional y local	Nacional y local
Irlanda	Nacional	Nacional y local
Italia	Nacional	Local
Letonia	Nacional y local	Nacional
Lituania	Nacional	Nacional y local
Luxemburgo	Nacional	Local
Malta	Nacional	Nacional
Países Bajos	Nacional	Nacional y local
Polonia	Nacional	Nacional, regional y local
Portugal	Nacional	Nacional
Rumania	Nacional y local	Nacional, regional y local
Eslovenia	Nacional	Local
Eslovaquia	Nacional	Regional y local
España	Nacional y regional	Regional
Suecia	Nacional	Regional

Nota de lectura: El nivel «regional» debe entenderse como aquel que incluye no solo las «regiones» propiamente dichas, sino también todos los demás niveles subnacionales (como condados, departamentos, etc.), con la excepción del nivel local/municipal, que es una categoría específica e independiente en esta tabla.

Fuente: Elaboración propia de los autores a partir de la información facilitada por los expertos nacionales de ESPAN.

Dos equipos nacionales de ESPAN (CZ, EL) mencionan que todas las políticas pertinentes en sus países están integradas en la estrategia de lucha contra la pobreza, por lo que no se incluyen en el siguiente análisis.

Según los informes nacionales del ESPAN, los 25 Estados miembros considerados aquí (es decir, todos los Estados miembros excepto Chequia y Grecia) se dividen entre (i) los que conceden acceso universal a los servicios sanitarios (CY, DK, ES, FI, FR, IE, IT, LV, MT, PT, SE) y (ii) aquellos en los que el acceso a los servicios sanitarios se concede a través de un sistema basado en seguros (AT, BE, BG, DE, EE, HR, HU, LT, LU, NL, PL, RO, SI, SK). Los servicios sanitarios de urgencia suelen ser universales en ambas situaciones.

Además, independientemente de si el acceso es universal o basado en un seguro, la mayoría de los equipos nacionales (por ejemplo, AT, DE, DK, EE, FR, HU, IE, LT, LU, MT, NL, RO, SE, SI) hacen hincapié en que el acceso de las personas sin hogar a la asistencia sanitaria se ve facilitado por servicios específicos, prestados para mitigar los problemas que suele experimentar esta población (véase también la sección 4.2.4.2). Por ejemplo:

- En Austria, los servicios sanitarios para las personas sin hogar, tanto aseguradas como no aseguradas, son prestados por ONG sociales u hospitales específicos que siguen principios caritativos. Todos ellos ofrecen tratamiento médico general y algunos también proporcionan tratamiento dental. Además, los «médicos móviles» también prestan sus servicios en las instalaciones de la «Asistencia a las personas sin hogar de Viena».
- En Dinamarca, aunque el sistema sanitario cubre las necesidades médicas básicas de las personas sin hogar, la realidad es que la accesibilidad y la eficacia de estos servicios suelen depender de iniciativas locales y de la coordinación entre los municipios, los proveedores de asistencia sanitaria y las ONG. Así pues, aunque el acceso a la asistencia sanitaria está garantizado por ley, en la práctica la aplicación suele ser insuficiente para satisfacer las necesidades específicas de la población sin hogar.
- En Alemania, las organizaciones de bienestar social y los actores privados, en particular, han establecido un sistema de servicios a nivel local, lo que ha dado lugar a la creación de un sistema paralelo de atención médica. Las formas de apoyo y asistencia son muy diversas. Existen puntos de contacto gestionados por organizaciones benéficas, asociaciones u organizaciones de la sociedad civil que derivan a las personas sin hogar a redes y consultas sanitarias locales, que prestan sus servicios de forma gratuita o a bajo coste, financiados, *entre otras cosas*, por donaciones. En ocasiones, esto también incluye visitas a personas sin hogar en la calle para asesorarlas sobre cuestiones de salud y tratarlas en caso de problemas de salud agudos.

En algunos casos, los expertos nacionales se refieren a medidas que promueven el acceso de las personas sin hogar a servicios específicos, como los relacionados con las conductas adictivas y las dependencias (por ejemplo, EE, LU, PT, SE), la atención de la salud mental (por ejemplo, EE, PT) y las enfermedades infecciosas y transmisibles (por ejemplo, RO). Por ejemplo:

- Los expertos nacionales de Estonia informan de que la asistencia médica de urgencia es accesible para cualquier persona, independientemente de su situación en materia de seguro médico. También hay algunos refugios para personas sin hogar que ofrecen servicios adicionales, como asistencia médica, asesoramiento psicológico, servicios de resocialización, así como equipos de protección personal (mascarillas) y desinfectantes. El Fondo de Seguro de Desempleo de Estonia ofrece asesoramiento psicológico y apoyo en materia de adicciones, con el fin de mejorar la preparación para el trabajo.
- El experto nacional de Portugal señala que la estrategia para combatir la falta de vivienda y el plan de acción correspondiente para 2025-2026 incluyen el objetivo de garantizar que todas las personas sin hogar con conductas adictivas y dependencias tengan acceso oportuno a instalaciones para el tratamiento y/o la reducción de riesgos y daños. La estrategia también incluye el objetivo de aumentar el número de equipos comunitarios de atención de la salud mental.

En varios casos (por ejemplo, BE, EE, FR, HU, LV, PL), los expertos nacionales mencionan políticas destinadas a reducir los gastos sanitarios que soportan específicamente las personas sin hogar o, en la mayoría de los casos, diversos grupos vulnerables, entre los que se incluyen las personas sin hogar. Esto puede lograrse mediante prestaciones específicas, como en Polonia, donde una subvención específica puede cubrir los gastos sanitarios de las personas sin hogar que no pueden acogerse a otras disposiciones, y los municipios tienen la obligación de proporcionar esta ayuda. Sin embargo, en la mayoría de los casos, las políticas implican una reducción automática o semiautomática de los copagos (por ejemplo, BE, EE, FR, LV), como ilustran los casos de Bélgica y Francia (recuadro 4.5).

Recuadro 4.5: Mejora de la asequibilidad de la asistencia sanitaria para los grupos vulnerables en Bélgica y Francia

En Bélgica existen varias medidas e iniciativas destinadas a mejorar la asequibilidad de la asistencia sanitaria para determinados grupos vulnerables. En primer lugar, existe una ley a nivel federal sobre el «derecho a un mayor reembolso del seguro médico», que ofrece tarifas preferenciales a personas con una situación social específica. Se ha implantado un sistema de identificación automática de los posibles beneficiarios para mejorar el acceso a estas prestaciones por parte de los más vulnerables. En segundo lugar, el «sistema de facturación máxima» federal establece un límite máximo para los pagos totales que deben abonar los pacientes, determinado por tramos de ingresos. Una vez alcanzada esta cantidad, la asistencia sanitaria se reembolsa íntegramente. Aunque este sistema es complicado, no presenta ninguna dificultad para los pacientes, ya que se aplica automáticamente sin necesidad de trámites adicionales. En tercer lugar, existe un «mecanismo de tercer pagador» federal obligatorio en la atención primaria para determinados grupos vulnerables, como las personas con una pensión baja, los beneficiarios de asistencia social o los desempleados de larga duración. Estos pueden acudir al médico de familia que elijan y pagar una contribución personal de 1 euro. En cuarto lugar, los pacientes diagnosticados con una enfermedad crónica tienen automáticamente derecho al límite máximo de facturación más bajo y a los acuerdos con terceros.

En Francia, las personas con bajos ingresos tienen derecho a participar en un régimen complementario de seguro médico solidario, que se asigna automáticamente a los beneficiarios de la renta mínima. Este régimen complementario de seguro médico exige a los pacientes de la mayor parte de los copagos por consultas médicas, algunas consultas dentales, de enfermería, hospitalarias, paramédicas y farmacéuticas, así como del coste de los dispositivos médicos (sillas de ruedas, prótesis, gafas). En lo que respecta al acceso directo a la asistencia sanitaria, muchos hospitales cuentan con un servicio de «Continuidad de acceso a la asistencia hospitalaria» (PASS) para personas en situación precaria. El PASS proporciona atención médica, social y de enfermería coordinada, así como apoyo a los pacientes a lo largo de su trayectoria por el sistema sanitario. Acoge a todos los pacientes sin seguro médico o seguro médico complementario y/o cuya situación social les impide recibir atención médica (incapacidad para pagar el tratamiento, falta de vivienda estable o alojamiento inseguro, dificultad para orientarse en el sistema, vulnerabilidad extrema o exclusión social). Proporciona acceso a las instalaciones técnicas del hospital (biología, radiología, farmacia, etc.) y a las especialidades médicas, acceso a los medicamentos y derivación a la medicina ambulatoria y a los centros de salud locales.

Fuente: Elaboración propia de los autores basada en los informes nacionales de ESPAN sobre Bélgica y Francia.

En algunos casos (por ejemplo, IE, PT), los equipos nacionales de la ESPAN se remiten a protocolos o directrices específicos para las personas sin hogar.

- En Irlanda, la Dirección de Servicios Sanitarios publicó un protocolo para el alta hospitalaria de personas sin hogar en Dublín, cuyo objetivo es garantizar que se establezcan procedimientos claros para que las altas de personas sin hogar o en riesgo de quedarse sin hogar se planifiquen con el apoyo necesario. En este protocolo participan los servicios sanitarios, las autoridades locales, los equipos de acción para personas sin hogar y las ONG.
- En Portugal, el Ministerio de Salud ha publicado unas directrices sobre la derivación de personas sin hogar y la coordinación entre los servicios públicos de salud mental y los servicios sociales. El Ministerio describe este manual como un medio para reducir las deficiencias en el tratamiento psiquiátrico de esta población. En lugar de seguir el procedimiento general de derivación desde los servicios de atención primaria a una cita psiquiátrica en el hospital, las personas sin hogar son derivadas directamente por los servicios sociales.

4.2.4.2 Alineación con los objetivos de la Declaración de Lisboa y contribución a los mismos.

Todos los equipos nacionales del programa ESPAN, salvo cinco (HR, HU, IT, PL y SK), evalúan de forma positiva la adecuación y la contribución de las políticas de sus países en materia de acceso a la asistencia sanitaria (no incluidas en las estrategias de lucha contra la pobreza) a los objetivos de la Declaración de Lisboa. En muchos casos (por ejemplo, AT, BE, BG, CY, DE, DK, EE, ES, FI, FR, IE, LV, PT), se destaca el papel que desempeñan los servicios generales de asistencia sanitaria a la hora de garantizar el acceso de las personas sin hogar. En particular, se mencionan la cobertura universal y las exenciones del copago para los grupos vulnerables. Por ejemplo:

- El equipo nacional de Chipre menciona la cobertura universal y el acceso al actual sistema sanitario, cuyo único criterio es la residencia legal en el país, y considera que se ajusta en gran medida a los objetivos de la Declaración de Lisboa.
- El experto nacional de Letonia informa de que el sistema sanitario se ajusta a algunos principios clave de la Declaración de Lisboa, en particular en lo que se refiere a garantizar la cobertura sanitaria universal, un paquete básico de servicios financiado por el Estado y exenciones de copago para los grupos vulnerables.

Muchos equipos nacionales del ESPAN (por ejemplo, AT, BG, DE, FR, IE, LT, LU, NL, PT, RO, SE, SI) destacan el papel que desempeñan los servicios sanitarios específicos dirigidos a las personas sin hogar. Por ejemplo:

- Según el experto nacional de Austria, los servicios adicionales para las personas que carecen de seguro médico contribuyen claramente a la inclusión social de las personas sin hogar y también a sus posibilidades de superar la situación de sinhogarismo. Señala que los servicios de salud dirigidos específicamente a las personas sin hogar, con o sin seguro médico, ayudan a superar la falta de aceptación, que puede estar causada por la vergüenza social, la ansiedad social o el temor a los costes adicionales que posiblemente no cubra el seguro médico.
- El experto nacional de Eslovenia destaca el papel de las denominadas «clínicas sociales ambulatorias» para aquellas personas que, por una u otra razón, han quedado fuera del sistema sanitario público. Por ejemplo, Cáritas ha creado una clínica ambulatoria para personas sin seguro médico obligatorio (incluidas las personas sin hogar) en Maribor. El personal de la clínica presta servicios básicos de salud y odontológicos, así como los medicamentos más necesarios y apoyo/atención social y asesoramiento; también ayuda a la inclusión en el sistema de seguro médico. El experto nacional también destaca el papel de los refugios para personas sin hogar, que proporcionan atención sanitaria básica y/u organizan el acompañamiento de las personas sin hogar a las instituciones médicas, así como el papel de algunas ONG que realizan trabajo de campo.

Sin embargo, a menudo los expertos nacionales destacan la variación geográfica en la prestación de servicios (por ejemplo, DK, FI, HR, HU, IE, LT, NL), como explican, por ejemplo, los expertos nacionales de Irlanda y Lituania:

- El equipo nacional irlandés considera que la prestación de servicios de atención sanitaria especializada para las personas sin hogar ha mejorado significativamente en los últimos años, pero es desigual desde el punto de vista espacial y se concentra en gran medida en las ciudades.
- En Lituania, los organismos municipales de apoyo social actúan como mediadores y ayudan a las personas sin hogar a acceder a los servicios de salud. Sin embargo, según los expertos nacionales, no existe un procedimiento uniforme a escala nacional; son los propios municipios los que deciden cómo proporcionar el acceso a los servicios de salud.

Varios equipos nacionales del programa ESPAN (por ejemplo, BE, DE, DK, EE, ES, FI, HR, HU, LV, PL, RO, SE) mencionan la falta de aceptación por parte de las personas sin hogar, debido a las dificultades para desenvolverse en el sistema sanitario (por ejemplo, DE, ES, HU, PL, RO, SE), la discriminación/estigmatización (por ejemplo, DK, HU, RO, SE), los costes (por ejemplo, EE, FI, LV) o las dificultades relacionadas con la obtención de una dirección de referencia (por ejemplo, BE).

- Dificultades para desenvolverse en el sistema sanitario (por ejemplo, en DE, ES, HU, PL, RO, SE). Entre los ejemplos proporcionados por los expertos nacionales se incluyen los siguientes:
 - Los expertos de Alemania destacan el desconocimiento de muchas personas sin hogar sobre sus derechos a la asistencia sanitaria y sobre las opciones para recibir tratamiento.
 - Los expertos de Suecia consideran problemático que el acceso a la asistencia sanitaria en su país esté parcialmente limitado por la estigmatización y por las dificultades para desenvolverse en el sistema sanitario. Sin embargo, señalan que existen ejemplos prometedores de cómo se puede organizar la asistencia sanitaria para contrarrestar la discriminación y proporcionar a las personas sin hogar acceso a una atención adecuada, lo cual es uno de los objetivos de la Declaración de Lisboa.
- Dificultades relacionadas con la discriminación/estigma (por ejemplo, en DK, HU, RO, SE). Entre los ejemplos proporcionados por los expertos nacionales se incluyen los siguientes:
 - Aunque la Ley de Salud danesa garantiza el acceso a la asistencia sanitaria, las personas sin hogar a menudo se enfrentan a barreras prácticas, como el estigma en los entornos sanitarios. Estas barreras socavan la eficacia de la política, impiden la igualdad de acceso a los servicios y limitan la medida en que contribuye a los objetivos de la Declaración de Lisboa.
 - En Rumanía, la estigmatización y la discriminación siguen siendo importantes obstáculos para el acceso a la atención sanitaria primaria y preventiva de las personas sin hogar y de aquellas con alto riesgo de quedarse sin hogar. Si bien la estrategia nacional sobre las personas sin hogar formula explícitamente objetivos y medidas relativos a la necesidad de luchar contra la discriminación en las administraciones públicas locales, los servicios sanitarios y otros servicios sociales, la aplicación de las disposiciones que respaldan el objetivo de la Declaración de Lisboa sobre la discriminación se encuentra aún en una fase incipiente.
- Dificultades relacionadas con los costes (por ejemplo, en EE, FI, LV). Entre los ejemplos proporcionados por los expertos nacionales figuran los siguientes:
 - Según los expertos de Estonia, aunque las políticas no se dirigen directamente a las personas sin hogar, les afectan indirectamente como personas con bajos ingresos, mejorando así su acceso a los servicios de salud (por ejemplo, la atención dental) y alineándose con los objetivos de la Declaración de Lisboa. Sin embargo, también señalan que es probable que se plantee la cuestión de si las personas sin hogar utilizan los servicios y prestaciones. Por ejemplo, estudios anteriores han indicado que los elevados costes de copago de la atención dental dan lugar a una baja utilización entre los grupos de bajos ingresos.
 - El experto de Finlandia explica que, debido a la insuficiente financiación del Gobierno central, casi todos los condados que prestan servicios sociales han aumentado las tarifas de las visitas a los centros de salud hasta el máximo legal. Para los grupos de bajos ingresos en general, y para las personas sin hogar en particular, estas tarifas pueden resultar excesivas. El experto nacional sostiene que, en principio, es posible obtener el reembolso de la asistencia social, pero que a menudo las medidas de apoyo son ineficaces. En 2024, 90 000 tasas sanitarias quedaron impagadas y acabaron en cobro de deudas, lo que, según explica, es una de las principales causas de desahucio en Finlandia, lo que puede conducir a la falta de hogar.

- Dificultades relacionadas con la obtención de una dirección de referencia. Entre los ejemplos proporcionados por los expertos nacionales figuran los siguientes:
 - La experta de Bélgica informa de que las instrucciones relativas al suministro de direcciones de referencia se simplificaron y armonizaron para todos los Centros Públicos de Bienestar Social en 2023; estos centros proporcionan actualmente la mayoría de las direcciones de referencia, que cubren a casi la mitad de las personas sin hogar (véase la sección 4.1.1.2). Sin embargo, añade que, en la práctica, obtener una dirección de referencia para las personas sin hogar sigue siendo problemático, debido a la definición restrictiva que utilizan la mayoría de los centros y a las condiciones que imponen en materia de esfuerzos de integración y conexión local para que las personas sin hogar puedan obtener asistencia.

El análisis anterior se ha centrado en los 20 Estados miembros en los que los equipos nacionales del ESPAN han expresado una valoración global positiva de la adecuación/contribución de las políticas de sus países en materia de acceso a la asistencia sanitaria (no incluidas en las estrategias de lucha contra la pobreza) a los objetivos de la Declaración de Lisboa, aunque también destacan que siguen existiendo retos. En los cinco Estados miembros restantes (HR, HU, IT, PL, SK), los equipos nacionales son mucho más críticos y destacan importantes deficiencias. Por ejemplo:

- El informe húngaro explica que existen importantes deficiencias en el acceso de las personas sin hogar al sistema sanitario, ya que la disponibilidad de los servicios, especialmente para quienes carecen de seguro social, es muy desigual y depende de la capacidad financiera y profesional de los servicios locales. Por lo tanto, el autor sostiene que, en las ciudades más grandes, se dispone de una atención más específica, mientras que en los asentamientos más pequeños a menudo no es así. Además, cuestiones como la falta de información, la incapacidad para desenvolverse en el sistema sanitario público y la discriminación también dificultan el acceso.
- Según el informe polaco, la eficacia de la política actual es discutible. Se considera que el marco jurídico vigente no garantiza el acceso real a la asistencia sanitaria a muchas personas sin hogar.

4.2.5 Políticas sobre el acceso a los servicios sociales para las personas sin hogar

En esta sección se describen las políticas actuales sobre la prestación de servicios sociales a las personas sin hogar en la UE y se evalúa en qué medida se ajustan a los objetivos establecidos en la Declaración de Lisboa y contribuyen a ellos. Las políticas y medidas incluidas en las estrategias de lucha contra la pobreza, en el caso de los países que las tienen, no se presentan aquí, ya que ya se han expuesto en la sección 4.1.

4.2.5.1 Disposiciones actuales en los Estados miembros

En los 27 Estados miembros, los expertos nacionales informan sobre las políticas relativas a la prestación de servicios sociales a las personas sin hogar.

Según su evaluación, la responsabilidad (principal) de la legislación/regulación relativa a los servicios sociales para las personas sin hogar recae, en la mayoría de los Estados miembros, únicamente en el ámbito nacional. La prestación se organiza principalmente a nivel nacional en dos países (CY, MT), a nivel regional también en dos (BG, FI) y a nivel local en trece (DE, DK, EE, FR, HU, IE, IT, LT, LU, LV, PT, SE, SI). En diez países (AT, BE, CZ, EL, ES, HR, NL, PL, RO, SK), interviene más de un nivel de gobierno: nacional y local en dos (HR, NL), regional y local en siete (AT, BE, CZ, ES, PL, RO, SK) y los tres niveles en uno (EL) (cuadro 4.12).

Cuadro 4.12: Nivel(es) de gobierno responsable(s) de la legislación/regulación y de la prestación de servicios sociales a las personas sin hogar

	Legislación/regulación	Prestación
Austria	Regional	Regional y local
Bélgica	Regional y local	Regional y local
Bulgaria	Nacional	Regional
Croacia	Nacional	Nacional y local
Chipre	Nacional	Nacional
República Checa	Nacional	Regional y local
Dinamarca	Nacional	Local
Estonia	Nacional	Local
Finlandia	Nacional y regional	Regional
Francia	Local	Local
Alemania	Nacional y regional	Local
Grecia	Nacional	Nacional, regional y local
Hungría	Nacional y local	Local
Irlanda	Nacional	Local
Italia	Nacional y regional	Local
Letonia	Nacional y local	Local
Lituania	Nacional	Local
Luxemburgo	Nacional	Local
Malta	Nacional	Nacional
Países Bajos	Nacional	Nacional y local
Polonia	Nacional	Regional y local
Portugal	Nacional	Local
Rumanía	Nacional, regional y local	Regional y local
Eslovenia	Nacional	Local
Eslovaquia	Nacional	Regional y local
España	Regional y local	Regional y local
Suecia	Nacional	Local

Nota de lectura: El nivel «regional» debe entenderse como aquel que incluye no solo las «regiones» propiamente dichas, sino también todos los demás niveles subnacionales (como condados, departamentos, etc.), con la excepción del nivel local/municipal, que es una categoría específica e independiente en esta tabla.

Fuente: Elaboración propia de los autores a partir de la información proporcionada por los expertos nacionales del ESPAN.

Dos equipos nacionales de ESPAN (CZ, FR) informan de que todas las políticas pertinentes en sus países en este ámbito forman parte de la estrategia de lucha contra la pobreza, por lo que no se incluyen en el siguiente análisis.

Los informes nacionales de ESPAN identifican una variedad de servicios sociales disponibles para las personas sin hogar en sus países. En lo que respecta al alojamiento, muchos informes mencionan la provisión de alojamiento temporal, normalmente a través de refugios o centros nocturnos (por ejemplo, AT, BE, BG, CY, DE, EE, EL, ES, HR, HU, IT, LT, MT, NL, PT, RO, SE, SI, SK). Por ejemplo:

- Los expertos de Bulgaria explican que los centros de alojamiento temporal proporcionan vivienda durante un máximo de tres meses por año natural. Además de refugio, ofrecen apoyo para la adaptación social, asistencia en la búsqueda de empleo y acceso a cursos de cualificación y reciclaje profesional. Los refugios ofrecen alojamiento nocturno a personas y familias sin hogar que se encuentran en situación de necesidad urgente. Funcionan todos los días de 17:00 a 10:00, con estancias limitadas a tres meses al año.
- El experto de Portugal explica que uno de los objetivos de la estrategia de lucha contra la falta de vivienda y del plan de acción correspondiente para 2025-2026 es aumentar el número de plazas disponibles en alojamientos temporales, con la participación de las autoridades nacionales y locales.

Varios informes nacionales identifican el alojamiento de emergencia como un elemento significativo de los servicios sociales para la población sin hogar (por ejemplo, AT, CY, DK, EL, HR, IE, IT, LV, MT, PT, SE, SK). Por ejemplo:

- En Austria, los refugios de emergencia ofrecen alojamiento temporal y de fácil acceso a las personas sin hogar que no disponen de otra forma de alojamiento adecuada de forma inmediata. Además de un lugar para dormir, los refugios de emergencia también ofrecen la posibilidad de permanecer allí durante el día, así como instalaciones para asearse y ducharse y pequeñas comidas. Durante el invierno, se habilitan refugios de emergencia adicionales para hacer frente a la temporada de frío como parte del denominado «paquete de invierno». Las personas sin hogar pueden acceder a estas instalaciones sin necesidad de estar acogidas a otros derechos sociales.
- En Irlanda, las autoridades locales financian servicios de apoyo para personas sin hogar en alojamientos de emergencia. Proporcionan comida caliente, ropa, duchas y trabajadores clave que ayudan a las personas sin hogar a acceder a servicios médicos, de adicciones y de alojamiento. Estos servicios también suelen ser utilizados por otros grupos marginados que no se encuentran en situación de sinhogarismo y por solicitantes de protección internacional.
- En Malta, los trabajadores sociales de la Fundación para los Servicios de Bienestar Social evalúan a las personas sin hogar y las derivan a refugios de emergencia si desean esta opción. En un plazo de dos semanas, se celebra una reunión en la que se elabora un plan de atención junto con los usuarios del servicio, que luego se revisa periódicamente. Durante las seis semanas que dura la estancia en el refugio de emergencia, los trabajadores sociales colaboran intensamente con los usuarios del servicio para evitar que dependan posteriormente de refugios a largo plazo y les ayudan a avanzar hacia una vida independiente, de acuerdo con el modelo escalonado que han adoptado.

Otro tipo de servicios sociales son los que se prestan como parte de la vivienda social asistida (por ejemplo, AT, DK, FI, IE, IT, LU, NL, PL, PT, SE), normalmente en relación con las intervenciones de «Housing First», tal y como explican con más detalle los expertos nacionales de Dinamarca y Finlandia:

- El experto de Dinamarca informa de que los municipios pueden prestar servicios de vivienda especializados mediante el enfoque «Housing First», que aúna programas clave como el tratamiento asertivo comunitario, la intervención en momentos críticos y la gestión intensiva de casos.
- El experto de Finlandia explica que el país pretende combatir la falta de vivienda y la exclusión social mediante el «trabajo social en materia de vivienda», un trabajo social multidisciplinar, interadministrativo e intersectorial. En él participan profesionales de los servicios sociales y sanitarios, la educación y la vivienda, así como de ONG y personas «expertas por experiencia».

Basado en el modelo «Housing First» (la vivienda primero), el objetivo es mejorar el bienestar económico y social de los usuarios, apoyar su proceso de rehabilitación y reforzar sus capacidades y oportunidades de acción y autodeterminación.

Los centros de día se mencionan en varios informes nacionales (por ejemplo, AT, BE, EL, HR, IT, NL, PT, RO, SE, SI, SK). Por ejemplo:

- La experta de Bélgica explica que, en la región flamenca, los centros de asistencia social general tienen experiencia específica en ofrecer servicios y apoyo a las personas sin hogar, organizando centros de acogida donde pueden descansar, conocer gente, entrar en calor y lavar su ropa. Añade además que los equipos de enlace ayudan a poner en contacto a las personas sin hogar con los servicios sociales habituales, donde pueden recibir prestaciones y servicios. Sus servicios de atención a las personas sin hogar incluyen asistencia social ambulatoria, ayuda para encontrar una vivienda y apoyo adicional cuando se encuentra una solución de alojamiento.
- Los expertos de Croacia informan de que el servicio de atención diurna está organizado principalmente por las autoridades locales o las organizaciones de la sociedad civil. El servicio se presta a usuarios que no disponen de alojamiento o que han sido acogidos en un refugio nocturno en el que no pueden permanecer durante el día. Se ofrecen a las personas sin hogar diversas actividades para satisfacer sus necesidades básicas y adicionales, como la alimentación, el mantenimiento de la higiene personal, el apoyo psicosocial, las actividades de ocio y los programas educativos, con el fin de empoderarlas para que superen situaciones vitales desfavorables.
- Los expertos de los Países Bajos señalan que, en virtud de la Ley de apoyo social, los municipios son responsables de proporcionar alojamiento y asistencia, incluidos refugios diurnos, a las personas sin hogar. Por lo general, los municipios contratan a ONG y organizaciones de asistencia para que presten estos servicios. El pacto de 2019 sobre la accesibilidad nacional de los refugios sociales exige a los municipios que mejoren la accesibilidad de los servicios para personas sin hogar, estableciendo que siempre deben ofrecerles alojamiento antes de derivarlas a otros servicios sociales o municipios.

Varios equipos nacionales del ESPAN (por ejemplo, AT, BE, BG, CY, EL, IT, PL, PT, RO, SE) también mencionan los servicios de divulgación como elementos importantes en la prestación de servicios sociales a las personas sin hogar. Por ejemplo:

- En Austria se llevan a cabo diversos tipos de trabajo social de calle, como servicios de salud ambulatorios y móviles, que ofrecen atención médica y apoyo sanitario a las personas sin hogar, independientemente de su situación en materia de seguros.
- En Chipre, el «Centro de Apoyo y Reintegración de Personas sin Hogar» (SCHEDIA) del municipio de Limassol lleva funcionando desde 2019. Cuenta con personal científico y psicólogos que se ocupan de casos de alienación social. Estos profesionales están constantemente en las calles, con el objetivo de identificar a las personas necesitadas y tomar las medidas necesarias de inmediato.

Los servicios de asesoramiento y/o tutoría se mencionan ampliamente en los informes nacionales (por ejemplo, AT, BG, CY, DE, DK, EE, HR, HU, IT, LT, LV, MT, NL, PT, SE, SI, SK), como ilustran los informes de Estonia y Lituania:

- El informe de Estonia señala una amplia gama de servicios sociales, ofrecidos u organizados principalmente por los gobiernos locales. Los refugios prestan diversos servicios sociales, como asesoramiento social, asesoramiento psicológico y servicios de resocialización.
- El informe de Lituania explica que la Ley de Servicios Sociales y el Catálogo de Servicios Sociales clasifican la falta de hogar como un riesgo social. Las personas que se encuentran en situación de riesgo social deben recibir diversos servicios sociales personales, como información y asesoramiento.

Las agencias municipales de apoyo social también prestan servicios de información, asesoramiento, mediación y representación, por ejemplo, a personas que corren el riesgo de perder su vivienda debido a deudas.

Muchos equipos nacionales mencionan los servicios relacionados con los desahucios como un tipo de prestación de servicios sociales en sus países (por ejemplo, AT, DE, EE, LT, LU, MT, NL, PL, PT, SE, SI), y algunos incluyen también el asesoramiento sobre deudas. Por ejemplo:

- Los expertos de Malta explican que la legislación sobre desahucios del país no hace referencia al derecho a la realojación de las personas desahuciadas. Sin embargo, destacan que existe un apoyo considerable para evitar los desahucios en los casos de arrendamientos controlados anteriores a 1995 cuyos propietarios solicitan a la Junta de Regulación de Alquileres el desahucio de un inquilino o el aumento del alquiler. A partir de 2021, el Gobierno se ha comprometido a pagar todos los aumentos de alquiler (hasta 10 000 euros al año) exigidos a los inquilinos anteriores a 1995 que perciben una pensión o prestación, y hasta el 25 % del aumento a los que tienen empleo.
- El experto de Polonia destaca que la Estrategia polaca para el desarrollo de los servicios sociales da prioridad a los puntos de acceso centrados en la prevención, desarrollando mecanismos para el control de la deuda y la prevención de desahucios con el fin de interceptar las crisis de vivienda antes de que se produzca la situación de sinhogarismo.

Varios informes nacionales hacen hincapié en la ayuda básica (como alimentos y productos de higiene) como un aspecto importante de los servicios sociales para las personas sin hogar en los respectivos países (por ejemplo, BG, EE, EL, HR, HU, SI, SK). Por ejemplo:

- El experto nacional de Hungría explica que los gobiernos locales tienen la obligación de ofrecer una comida caliente al día a quienes no pueden permitírselo.
- El experto nacional de Eslovenia menciona que, en los últimos años, los proveedores de programas en los principales centros regionales han creado programas de asistencia integral para las personas sin hogar, pero que la mayoría de los servicios ofrecidos siguen estando diseñados para satisfacer las necesidades básicas y proporcionar bienes básicos (alimentos, ropa, calzado, artículos de higiene personal, etc.) a las personas que duermen en la calle.

Algunos equipos nacionales mencionan la importancia de las ventanillas únicas (por ejemplo, EL, IT, LU, PL), como ilustran los expertos nacionales de Grecia e Italia:

- En Grecia, los principales objetivos de los centros comunitarios son ayudar a los municipios a aplicar medidas e iniciativas de política social a nivel local y desarrollar una especie de ventanilla única para la acogida, la información y la prestación de servicios, así como, mediante derivaciones, poner en contacto a los ciudadanos (especialmente a los pertenecientes a grupos sociales vulnerables) con todos los programas y servicios sociales disponibles a nivel local.
- En Italia, la Ley 147/2017 introdujo normas nacionales uniformes para la prestación de servicios sociales integrados a las personas en situación de pobreza, que incluyen puntos únicos de acceso a los servicios sociales.

Por último, algunos informes nacionales (por ejemplo, AT, BE, CY, EL, LU, PT) se refieren a servicios que abordan específicamente situaciones relacionadas con la violencia doméstica. Por ejemplo:

- El informe austriaco señala la existencia de alojamientos de fácil acceso destinados a personas con necesidades especiales de protección, incluidas las mujeres que han sufrido violencia doméstica y que, por diversas razones, no pueden aprovechar otras ofertas de vivienda.
- El informe luxemburgués explica que el Ministerio de Igualdad de Género y Diversidad financia diferentes tipos de servicios de alojamiento supervisado, como unidades para mujeres en situación de peligro con o sin hijos, incluidas las víctimas de violencia doméstica y violencia de género, y una unidad para hombres autores de violencia doméstica.

4.2.5.2 Alineación con los objetivos de la Declaración de Lisboa y contribución a los mismos

Si bien la mayoría de los informes nacionales del ESPAN consideran que existe al menos una alineación/contribución parcial de las políticas de los países en materia de acceso a los servicios sociales con los objetivos de la Declaración de Lisboa, también proporcionan ejemplos de retos que persisten, como la insuficiencia de los servicios, los problemas de coordinación, las disparidades geográficas en la prestación, la falta de financiación y la obligación de las personas sin hogar de cumplir requisitos previos estrictos. En algunos informes (por ejemplo, EL, HR, HU, LU), los expertos destacan los principales retos que se consideran un obstáculo para la alineación/contribución de las políticas de estos países con los objetivos de Lisboa.

Varios equipos nacionales del PSE (por ejemplo, AT, BE, DE, DK, EL, ES, HR, HU, LU, MT, RO, SI) subrayan la insuficiencia de los servicios prestados. Por ejemplo:

- Los expertos de Croacia señalan la denominada «paradoja de los servicios». Explican que, a pesar de la obligación legal, muchas ciudades no proporcionan refugios organizados para las personas sin hogar, que a menudo emigran a ciudades que sí ofrecen servicios de alojamiento, en particular a la capital, Zagreb. En muchas zonas menos desarrolladas de Croacia, casi no hay servicios de alojamiento para ellas.
- El experto de Dinamarca considera que las políticas del país en materia de personas sin hogar están estrechamente alineadas con muchos de los objetivos de la Declaración de Lisboa, en particular los objetivos de poner fin al hecho de dormir en la calle, limitar las estancias en alojamientos temporales y proporcionar servicios de apoyo integrados. Sin embargo, señala que todavía hay ámbitos en los que el marco normativo y su aplicación práctica divergen, en particular en lo que respecta al acceso de determinados grupos a una vivienda estable y a la suficiencia de los servicios de apoyo.
- Según los expertos de Malta, el relativamente nuevo servicio para personas sin hogar de la Fundación de Servicios de Bienestar Social ha pasado a desempeñar un papel importante en el cumplimiento de los objetivos de Lisboa, gracias a sus contribuciones en materia de evaluación, derivación y trabajo social. Sin embargo, subrayan que no hay suficientes plazas disponibles en los refugios para satisfacer la demanda y que estos no aceptan a personas con problemas muy complejos, como el abuso de sustancias, especialmente en el caso de diagnóstico dual con problemas de salud mental. Además, todavía no hay refugios adecuados para personas con necesidades de accesibilidad.

Los expertos nacionales del ESPAN de algunos países (por ejemplo, AT, BE, CY, EL, ES, FI, LV) también mencionan problemas de coordinación, como explican, por ejemplo, los expertos de Chipre, Finlandia y Grecia:

- Los expertos de Chipre sostienen que la prestación de servicios se ve socavada por la falta de coordinación entre los distintos servicios y agentes que intervienen en este ámbito político. Añaden que la planificación en torno a las cuestiones interrelacionadas de la falta de vivienda, la pobreza y la exclusión social también es fragmentaria y está mal coordinada, y concluyen que, en general, estos retos constituyen un obstáculo importante para la alineación con los objetivos políticos de Lisboa y su consecución.
- El experto de Finlandia explica que la combinación de políticas ofrecidas a diferentes niveles por diversos actores ha sido eficaz para reducir la falta de vivienda, la pobreza y la exclusión social. En su opinión, las políticas pueden evaluarse como muy acordes con los objetivos establecidos en la Declaración de Lisboa y como una contribución eficaz a los mismos. El marco jurídico y normativo es claro, pero, según él, pueden surgir problemas en la coordinación práctica entre los diferentes actores y, a menudo, también entre las diferentes divisiones dentro de un mismo organismo.
- Los expertos de Grecia explican que, en ausencia de una política unificada y global sobre el acceso a los servicios sociales específicamente destinada a combatir la falta de vivienda, es difícil argumentar que las iniciativas existentes sobre el acceso a las políticas sociales contribuyan eficazmente a la consecución de los objetivos de la Declaración de Lisboa. En su opinión, esto también se refleja en el

hecho de que la prestación actual de servicios a las personas sin hogar en Grecia sigue siendo fragmentada y no está suficientemente conectada con los servicios de inclusión social.

Algunos equipos nacionales (por ejemplo, AT, EE, EL, FI, LV, NL) destacan las disparidades geográficas. Por ejemplo:

- El experto de Austria explica que los servicios sociales ayudan a prevenir la falta de vivienda o, en algunos casos, contribuyen a superarla. Sin embargo, también menciona que los servicios sociales en Austria están tradicionalmente bastante fragmentados, con diferencias en la disponibilidad y accesibilidad regionales.
- Los expertos de Estonia informan de que los servicios sociales están en consonancia con los objetivos establecidos en la Declaración de Lisboa y contribuyen directamente a ellos. Sin embargo, mencionan que la prestación de servicios por parte de los gobiernos locales no es uniforme y que la calidad de los servicios varía. La capacidad y la base de ingresos de los gobiernos locales son fundamentales para prestar servicios sociales adicionales o servicios obligatorios de calidad. Por lo tanto, los gobiernos locales con una base de ingresos más elevada pueden ofrecer más actividades de mayor calidad que aquellos con una base de ingresos más baja.
- Los expertos de Grecia explican que el acceso a los servicios sociales se concede en función de criterios específicos de ingresos y elegibilidad social que varían de un municipio a otro, lo que crea desigualdades y disparidades en cuanto a quién puede acceder a los servicios. Además, aunque las unidades móviles ofrecen una valiosa asistencia, operan principalmente en zonas urbanas como Atenas y Tesalónica, dejando sin cobertura las zonas rurales y remotas.
- La experta de Letonia considera que la política de protección social e inclusión del país ofrece una amplia gama de servicios sociales y que la obligación de los servicios sociales municipales de evaluar las necesidades y los recursos de los usuarios garantiza un enfoque estructurado de la asistencia individualizada, lo que refuerza el compromiso de la Declaración de Lisboa con el apoyo integral. Sin embargo, señala que existen retos que afectan a su contribución real e informa sobre los resultados de un estudio de la Oficina de Auditoría del Estado, que concluyó que la cooperación interinstitucional e intersectorial para abordar la pobreza y la exclusión social es ineficaz y que el nivel de los servicios sociales y la asistencia varía entre los municipios.

La falta de financiación también es mencionada por varios equipos nacionales (por ejemplo, EL, FI, HR, HU, IE, LV, PT). Por ejemplo:

- El experto nacional de Hungría explica que el sistema de servicios sociales cuenta con una financiación insuficiente y que, por lo tanto, no puede prestar servicios de calidad y suficientes a las personas necesitadas, y en concreto a las personas sin hogar.
- Los expertos nacionales de Irlanda consideran que los servicios sociales son importantes, pero que su contribución a los objetivos de la Declaración de Lisboa no es tan sólida como podría ser. Mencionan un informe de la Comisión Irlandesa de Vivienda que plantea la preocupación de que la falta de financiación de los servicios de apoyo a las personas que salen de la situación de sinhogarismo está obstaculizando la creación de viviendas de apoyo para este colectivo.

Según algunos informes nacionales (por ejemplo, LT, PT, SE), los servicios sociales de los respectivos países suelen centrarse demasiado en la necesidad de que las personas sin hogar cumplan determinados requisitos previos, entre ellos el modelo de escalera. Por ejemplo:

- El informe lituano destaca que el acceso a los servicios sociales para las personas sin hogar a veces se ve limitado por determinados criterios, como el tratamiento obligatorio de las adicciones y los trastornos de salud mental.
- El informe portugués hace referencia al estudio de evaluación de la antigua estrategia contra la falta de vivienda. Este estudio concluye que existen problemas con los servicios que prestan asistencia de emergencia y

Alojamiento temporal, ya que muchos de ellos excluyen a personas con problemas de abuso de sustancias y a personas con mascotas, lo que aumenta su vulnerabilidad y pone de manifiesto la necesidad de una gama más amplia de respuestas, más adecuadas a la gran variedad de situaciones.

- El informe sueco menciona que las actividades de muchos municipios en materia de personas sin hogar se basan en el modelo de escalera de vivienda que, según sostiene, en lugar de poner fin a la falta de vivienda, tiende a encerrar a los grupos vulnerables en diversas formas de alojamiento temporal.

5 Disposiciones de gobernanza e integración general de las políticas entre las políticas de lucha contra la falta de vivienda y la pobreza

Desde su lanzamiento en 2021, la Plataforma Europea de Lucha contra la Falta de Hogar se ha convertido en una iniciativa de referencia a nivel de la UE para los responsables políticos, al crear una comunidad de prácticas dedicada, multinivel y con múltiples partes interesadas contra la falta de hogar. Abordar los múltiples factores que provocan la falta de vivienda (también reconocidos en la Declaración de Lisboa) supone un reto considerable, que requiere medidas que incluyan la adopción de intervenciones eficaces basadas en datos empíricos para prevenir y combatir la falta de vivienda, así como el establecimiento de respuestas de gobernanza a la falta de vivienda que impliquen los enfoques interinstitucionales y colaborativos necesarios para garantizar que se ponga fin a la falta de vivienda para 2030 (O'Sullivan 2022).

La sección 5.1 analiza brevemente los mecanismos de gobernanza que sustentan las políticas sobre personas sin hogar y las estrategias contra la pobreza en los 17 Estados miembros que cuentan con una estrategia nacional y/o regional contra la pobreza. A continuación, la sección 5.2 evalúa en qué medida las políticas sobre personas sin hogar y contra la pobreza se coordinan y aplican de manera integrada en los 27 Estados miembros.

5.1 Vínculos relacionados con la gobernanza entre las políticas de lucha contra la falta de vivienda y las estrategias contra la pobreza

Como se menciona en la sección 3, un número cada vez mayor de Estados miembros ha desarrollado estrategias, planes y programas estratégicos a nivel nacional y/o subnacional para abordar la falta de vivienda, pero en muchos otros, las políticas para abordar la falta de vivienda siguen siendo en gran medida fragmentadas y descoordinadas. Las estrategias nacionales (y regionales) de lucha contra la pobreza pueden desempeñar un papel clave (también) en la prevención y la lucha contra la falta de vivienda. Se pidió a los expertos nacionales del ESPAN que identificaran y evaluaran brevemente cualquier vínculo relevante entre los mecanismos relacionados con la gobernanza que sustentan las políticas de lucha contra la falta de vivienda y las estrategias de lucha contra la pobreza actualmente en vigor en sus países.

El cuadro 5.1 ofrece una visión general del alcance de los vínculos relacionados con la gobernanza entre las políticas de lucha contra la falta de vivienda y las estrategias de lucha contra la pobreza en los 17 Estados miembros que cuentan con una estrategia nacional y/o regional de lucha contra la pobreza (es decir, BE, BG, CZ, EE, EL, ES, FR, HR, HU, IE, IT, MT, NL, PL, PT, RO, SK).

Cuadro 5.1: Tipo de vínculos relacionados con la gobernanza entre las políticas de lucha contra la falta de vivienda y las estrategias de lucha contra la pobreza en los Estados miembros

Tipo de vínculos relacionados con la gobernanza	Estados miembros
Vínculos relacionados con la gobernanza a nivel nacional y regional	BE, EE, FR, IT, PL, RO
Enlaces relacionados con la gobernanza solo a nivel nacional	BG, CZ, ES, IE, MT, NL, PT, SK
Enlaces relacionados con la gobernanza débiles o muy débiles	EL
Sin vínculos relacionados con la gobernanza	HR, HU

Nota de lectura: La tabla solo incluye los 17 Estados miembros en los que los expertos de ESPAN informaron de la existencia de una estrategia nacional y/o regional de lucha contra la pobreza. Los países no incluidos son AT, CY, DE, DK, FI, LT, LU, LV, SE y SI. Los países incluidos en este cuadro son aquellos sobre los que disponemos de información específica al respecto en los informes nacionales. Aunque el objetivo es ser lo más exhaustivo posible, es posible que las listas no sean completas. La misma advertencia se aplica a los cuadros

5.2 y 5.3.

Fuente: Elaboración propia de los autores a partir de los informes nacionales de la ESPAN.

En general, según la evaluación de los expertos nacionales de ESPAN, los vínculos relacionados con la gobernanza entre las políticas de lucha contra la falta de vivienda y las estrategias de lucha contra la pobreza solo funcionan a nivel nacional, aunque la naturaleza de estos vínculos varía considerablemente entre los países. Por ejemplo:

- Los expertos nacionales de Chequia se refieren a los vínculos explícitos relacionados con la gobernanza entre las políticas sobre la falta de vivienda y la pobreza, integradas en una agenda política más amplia de inclusión social. Además, explican que la Comisión Interministerial para la Inclusión Social y el Grupo de Trabajo Interministerial sobre Emergencias de Vivienda y Falta de Vivienda supervisan la coordinación de la estrategia de inclusión social y las políticas sobre la falta de vivienda.
- Los expertos nacionales de Irlanda se refieren a la naturaleza indirecta de los vínculos relacionados con la gobernanza entre «Vivienda para todos» y la «Hoja de ruta para la inclusión social», que se logran gracias a la presencia de altos funcionarios de los ministerios responsables de cada política en los dos comités asociados de supervisión de la aplicación. Añaden que, en la actualidad, no existen acuerdos directos para coordinar la aplicación y la revisión de las dos políticas.
- El experto nacional de Portugal señala que, aparte de las referencias mutuas en los documentos de política estratégica sobre la falta de vivienda y la lucha contra la pobreza, la estructura de gobernanza de ambas estrategias nacionales incluye a representantes de ámbitos políticos gubernamentales comunes en sus respectivos comités interministeriales.

En algunos países (por ejemplo, BE, EE, FR, IT, PL, RO), los expertos nacionales aportan pruebas de que los vínculos relacionados con la gobernanza funcionan tanto a nivel nacional como regional. Por ejemplo:

- En Bélgica, la experta nacional informa de la existencia de vínculos relacionados con la gobernanza, a nivel federal, por los que el mismo ministro y la misma administración son responsables de la aplicación, el seguimiento y la evaluación de ambas estrategias. Afirma que se trata de un factor importante para garantizar la coherencia entre las medidas adoptadas a nivel federal y las adoptadas en Flandes. Del mismo modo, en Flandes, el ministro y la administración encargados de la lucha contra la pobreza también son responsables de coordinar la estrategia contra la falta de vivienda.
- En Francia, los expertos nacionales señalan los numerosos vínculos entre el segundo plan «Housing First» y el «Pacto de Solidaridad», en particular el hecho de que los programas financieros de ambas políticas son examinados por las mismas comisiones sociales de la Asamblea Nacional y el Senado, y la inclusión de representantes de los distintos departamentos responsables de las cuestiones sociales en las delegaciones interministeriales. Sobre el terreno, explican, los prefectos departamentales y regionales son responsables de coordinar las acciones de todos los departamentos gubernamentales.

El experto nacional de Rumanía ofrece una interesante visión general del establecimiento de vínculos relacionados con la gobernanza entre las estrategias nacionales contra la pobreza y la falta de vivienda a nivel de condado (recuadro 5.1).

Recuadro 5.1: Establecimiento de formas integradas de gobernanza a nivel de condado en Rumanía

En Rumanía, las estrategias nacionales contra la pobreza y la falta de vivienda se integran, a nivel de condado, a través de las estrategias de los condados sobre el desarrollo de los servicios sociales y los planes de inclusión social. La estructura, en cierta medida estandarizada, de las estrategias a nivel de condado gira en torno a los servicios para diferentes grupos de personas vulnerables (tal y como se definen en la ley 292/2011 sobre asistencia social), incluidas las personas sin hogar. Además, cada condado cuenta con una Comisión de Inclusión Social, dependiente del Consejo del Condado, que supervisa los objetivos de inclusión social de las estrategias nacionales. Así, a nivel de condado, los documentos estratégicos sobre el desarrollo de los servicios sociales, las direcciones de asistencia social a nivel de condado y las Comisiones de Inclusión Social garantizan la integración de los objetivos de las estrategias nacionales, su adaptación a las necesidades locales y su aplicación a nivel de condado.

Fuente: Elaboración propia de los autores a partir del informe nacional ESPAN para Rumanía.

Los expertos nacionales de algunos Estados miembros señalan que los vínculos entre las políticas de lucha contra la falta de vivienda y las estrategias contra la pobreza son débiles o muy débiles (por ejemplo, en Grecia) o que no existen (por ejemplo, en Hungría). Las razones de estas deficiencias varían considerablemente. Por ejemplo:

- En Grecia, los expertos afirman que el sistema que sustenta el funcionamiento de las políticas nacionales contra la falta de vivienda y la pobreza está fragmentado y mal coordinado, lo que dificulta su integración. Argumentan que esto se debe principalmente al hecho de que el Plan de Acción Nacional para combatir la falta de vivienda se ve socavado por importantes deficiencias y funciona de forma aislada, careciendo de un marco estratégico y de gobernanza claro.
- En Hungría, la experta destaca que la estrategia de Budapest contra la falta de vivienda y la estrategia nacional contra la pobreza son completamente independientes, sin cooperación entre ellas. Según ella, esta falta de cooperación puede explicarse por el hecho de que las personas sin hogar no figuran entre los grupos destinatarios de la Estrategia Nacional de Inclusión Social 2030 y que estas dos políticas operan en dos niveles territoriales diferentes (regional y nacional).

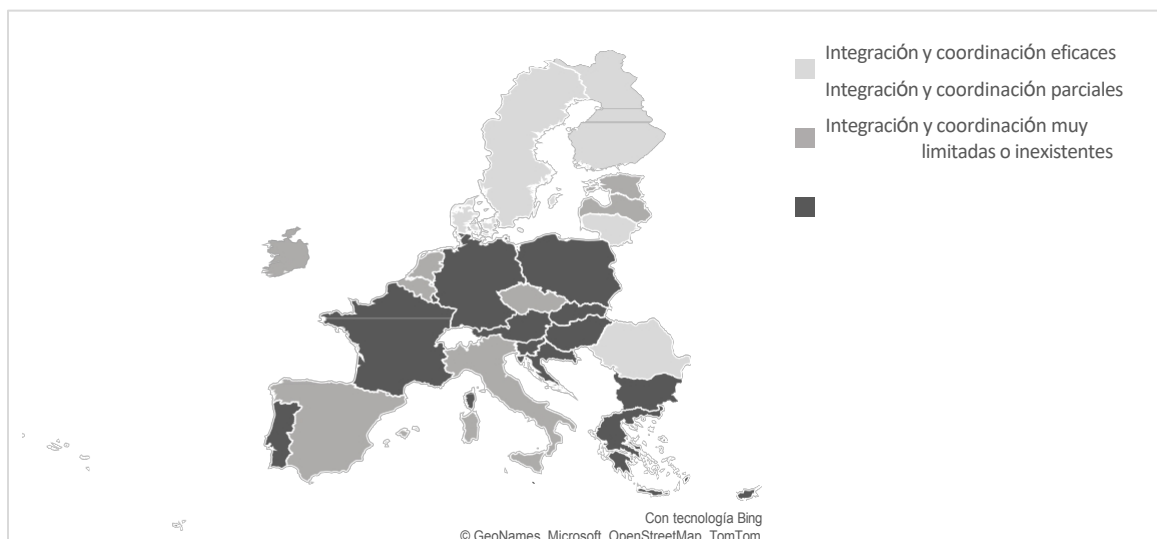
5.2 Lucha contra la falta de vivienda mediante la coordinación de políticas y la aplicación integrada

Se pidió a los expertos nacionales del ESPAN que evaluaran si las políticas contra la pobreza y el sinhogarismo aplicadas en sus países se coordinan y ejecutan de manera integrada. A diferencia del análisis presentado en la sección 5.1, la visión general comparativa de la coordinación y la integración de las políticas en la ejecución de las políticas en estos dos ámbitos abarca los 27 Estados miembros, independientemente de que exista o no una estrategia nacional o regional contra la pobreza.

Sobre esta base, los países pueden clasificarse en los tres grupos siguientes, según el nivel de integración y coordinación de las políticas contra la pobreza y el sinhogarismo (figura 5.1):

- Estados miembros con una integración y coordinación muy limitadas, o inexistentes, entre las políticas en ambos ámbitos (14 países: AT, BG, CY, DE, EL, FR, HR, HU, LU, MT, PL, PT, SI, SK);
- Estados miembros con integración y coordinación parciales (8 países: BE, CZ, EE, ES, IE, IT, LV, NL); y
- Estados miembros con una integración y coordinación eficaces (5 países: DK, FI, LT, RO, SE).

Figura 5.1: Nivel de integración y coordinación de las políticas contra la pobreza y el sinhogarismo en los Estados miembros



Fuente: Elaboración propia de los autores a partir de los informes nacionales del ESPAN.

Primer grupo de países: los expertos del ESPAN en 14 Estados miembros (AT, BG, CY, DE, EL, FR, HR, HU, LU, MT, PL, PT, SI, SK) informan de una integración y coordinación muy limitadas, o inexistentes, entre las políticas de lucha contra la pobreza y las políticas de lucha contra la falta de vivienda en sus países, aunque en algunos países (por ejemplo, BG, HU, PL, PT, SK), la integración y la coordinación entre estas dos áreas están previstas en los documentos políticos. Por ejemplo:

- Los expertos nacionales de Bulgaria sostienen que las medidas actuales contra la falta de vivienda y la pobreza no están coordinadas ni se aplican de manera integrada, a pesar de las intenciones declaradas en la Estrategia Nacional para la Reducción de la Pobreza y la Promoción de la Inclusión Social 2030.
- En Portugal, la armonización y la integración entre la estrategia de lucha contra la falta de vivienda y la estrategia contra la pobreza se mencionan explícitamente en ambos documentos. Sin embargo, el experto nacional presenta los resultados de un estudio de evaluación según el cual, en realidad, no existe una integración y coordinación efectivas entre las diversas políticas públicas que deberían intervenir en la lucha contra la falta de vivienda, como la salud, la vivienda, el empleo y la formación.

En países como Croacia, Francia o Luxemburgo, la evaluación realizada por los expertos de ESPAN revela una falta de coordinación e integración de las políticas, tanto en el diseño como en la aplicación de las políticas de lucha contra la falta de vivienda y la pobreza. Por ejemplo:

- Los expertos de Croacia señalan un desajuste entre las políticas contra la pobreza y las políticas contra la falta de vivienda que, según ellos, se debe a que la falta de vivienda no se considera una prioridad y no se reconoce suficientemente como un problema social. Por lo tanto, afirman que la responsabilidad de abordar la falta de vivienda recae exclusivamente en las autoridades locales y las organizaciones sin ánimo de lucro, en un contexto en el que el gobierno central emite normativas e impone restricciones financieras que dificultan el desarrollo de políticas relacionadas con la falta de vivienda.
- Basándose en informes recientes del Tribunal de Cuentas francés y de proveedores de servicios activos en este ámbito, los expertos de Francia destacan los obstáculos relacionados, *entre otras cosas*, con la compartimentación administrativa dentro de los servicios de alojamiento temporal entre los diferentes grupos de poblaciones vulnerables. Esto impide el desarrollo de una visión intersectorial

y la necesaria coordinación entre la política de alojamiento de emergencia y la estrategia de lucha contra la pobreza.

- El experto de Luxemburgo se refiere a los resultados de recientes evaluaciones de las políticas de lucha contra la falta de vivienda, que ponen de relieve la excesiva polarización de las responsabilidades ministeriales (incluida la financiación) en materia de lucha contra la falta de vivienda, sin una visión compartida sobre este problema y sin una cooperación formalizada entre ellas.

Es importante destacar la situación en algunos países (por ejemplo, Alemania, Malta y Eslovenia), donde, aunque los expertos nacionales explican que actualmente no existe coordinación ni integración entre estas dos áreas políticas, destacan avances políticos prometedores que podrían cambiar significativamente la situación.

- Los expertos de Alemania señalan que un problema fundamental para coordinar las políticas contra la pobreza y el sinhogarismo es la falta de un marco integrado contra la pobreza en el país, que en su lugar cuenta con una serie de programas de política social a múltiples niveles destinados a limitar los riesgos de pobreza y exclusión. Según ellos, la reciente adopción de la primera estrategia nacional contra el sinhogarismo ofrece la oportunidad de lograr la coordinación o incluso la integración de las políticas, al menos en lo que respecta al objetivo de prevenir y superar el sinhogarismo.
- Los expertos de Malta explican que se espera que la estructura de aplicación multinivel propuesta en la estrategia maltesa de lucha contra la pobreza 2025-2035 mejore la coordinación de las políticas entre los ministerios y los sectores e incluya un foro de políticas de las ONG. Estos avances positivos tienen el potencial de mejorar los resultados para las personas sin hogar.
- De manera similar a la evaluación de los expertos alemanes, en Eslovenia, el experto señala que se espera que la próxima implementación de la estrategia nacional contra la falta de vivienda establezca una coordinación y ejecución integradas de las políticas contra la falta de vivienda y la pobreza, en un contexto en el que aún faltan políticas integradas para abordar la vulnerabilidad en materia de vivienda y la falta de vivienda.

En Austria, el experto nacional destaca los avances positivos a nivel regional que mejoran la aplicación integrada y coordinada de las políticas y medidas contra la pobreza y la falta de vivienda:

- El experto de Austria señala que en Viena se han multiplicado los intentos de mejorar las sinergias entre las medidas destinadas a combatir la falta de vivienda y las políticas contra la pobreza.

Segundo grupo de países: los expertos del programa ESPAN en ocho Estados miembros (BE, CZ, EE, ES, IE, IT, LV, NL) describen una situación algo heterogénea: afirman que solo existe una integración y coordinación parciales entre las políticas contra la pobreza y las políticas contra la falta de vivienda. Se proporcionan algunos ejemplos para ilustrar esta postura:

- En Bélgica, la experta se refiere a la situación en Flandes, donde, aunque la estrategia flamenca contra la falta de vivienda indica quién supervisa las diferentes acciones, la coordinación general, según ella, sigue sin estar clara y no es muy eficaz. Añade que, aunque el ministro encargado de la lucha contra la pobreza tiene una función de coordinación, la aplicación de los distintos aspectos de la estrategia sigue siendo competencia de cada ministro responsable. También en Flandes se ha creado una plataforma mixta que incluye a representantes de organizaciones que se ocupan de las personas sin hogar, la vivienda y la pobreza, pero, según afirma, la eficacia de su función de coordinación sigue siendo escasa, dado el alto grado de autonomía de los municipios.
- En Chequia, los expertos destacan el hecho de que las políticas contra la pobreza y el sinhogarismo se incluyen en el mismo documento, lo que mejora la transparencia en cuanto a su integración.

Sin embargo, argumentan que solo existen unas pocas medidas o mecanismos de gobernanza específicos para coordinar las políticas de lucha contra la falta de vivienda con otras políticas de lucha contra la pobreza.

- En Irlanda, los expertos identifican algunas características comunes relevantes de las políticas contra la pobreza y el sinhogarismo: están especificadas con gran detalle; se basan en acuerdos de aplicación «de todo el gobierno»; se basan en acuerdos de seguimiento del rendimiento y el impacto basados en pruebas y actualizados periódicamente; y cuentan con el respaldo de políticas integrales y, en la actualidad, relativamente bien financiadas. No obstante, la mayoría de las sinergias entre ellas son implícitas más que explícitas y, según sostienen, las dos políticas funcionan en gran medida en paralelo, en lugar de combinarse a nivel nacional, y se aplican por separado a nivel local.
- Los expertos de los Países Bajos transmiten una perspectiva más positiva, ya que señalan que, aunque existe una considerable integración indirecta de las políticas contra la pobreza y el sinhogarismo «al menos sobre el papel», la descentralización de la asistencia social para las personas sin hogar a los municipios significa que estas pueden acceder a servicios relacionados con la prevención de la pobreza y la atención sanitaria en el mismo lugar, como parte de una estrategia política multifacética.

Tercer grupo de países: los expertos del ESPAN en cinco Estados miembros (DK, FI, LT, RO, SE) sugieren que existe una integración y coordinación efectivas entre estas dos áreas políticas en sus países. Sin embargo, las descripciones y evaluaciones que ofrecen revelan diferencias en cómo se lleva a cabo esta coordinación e integración. Por ejemplo:

- En Dinamarca, el experto señala que la coordinación y la integración de las políticas contra la pobreza y la falta de vivienda se producen a diferentes niveles: tanto en la prestación de servicios a nivel local como en el marco político más amplio, incluida la financiación de la estrategia «Housing First» (la vivienda primero). Proporciona varios ejemplos de mecanismos e iniciativas de cooperación y coordinación (por ejemplo, la Asociación Nacional contra la Falta de Vivienda, el Fondo Danés de Inversión Social) destinados a mejorar la eficacia de esos esfuerzos integrados y superar las barreras existentes.
- El experto de Finlandia concluye, como evaluación general de las políticas finlandesas contra la pobreza y la falta de vivienda, que, al menos en términos de resultados, y aunque persisten algunos problemas, las políticas son bastante eficaces. Las medidas y acciones de los distintos actores (i) se coordinan satisfactoriamente y se aplican de manera integrada; y (ii) se refuerzan mutuamente, como lo demuestran los planes de renta mínima finlandeses.
- La experta de Rumanía informa de que la estrategia contra la pobreza y la estrategia sobre la inclusión social de las personas sin hogar se elaboraron y adoptaron durante el mismo período y se basan en dos estudios coordinados por el mismo ministerio, que también es responsable de ambas políticas a nivel nacional. Además, sostiene que existe una considerable compatibilidad entre ambas estrategias: la mayoría de las medidas propuestas por la estrategia de inclusión social de las personas sin hogar se solapan o están muy integradas con las medidas propuestas por la estrategia de lucha contra la pobreza para abordar los grupos vulnerables.
- En Suecia, los expertos explican que las políticas para prevenir y combatir la falta de vivienda y la pobreza se coordinan e integran a nivel local (con variaciones entre los distintos municipios), pero que el nivel nacional influye claramente en su aplicación. Por lo tanto, concluyen que las estrategias nacionales estimulan y permiten iniciativas en los municipios, de las cuales la actual estrategia contra la falta de vivienda es un ejemplo.

Independientemente del grado de integración y coordinación entre los enfoques de estas dos áreas políticas, la mayoría de los informes nacionales identifican elementos que mejoran y/u obstaculizan las sinergias entre las políticas de lucha contra la falta de vivienda y la pobreza en sus respectivos países, a nivel nacional y/o subnacional. Este es el tema de las secciones 5.2.1 (centrada en los factores que mejoran las sinergias) y 5.2.2 (centrada en las deficiencias que obstaculizan las sinergias).

5.2.1 Principales factores que potencian las sinergias entre las políticas contra la pobreza y las políticas contra la falta de vivienda

Los tres elementos que los expertos nacionales de ESPAN mencionan con mayor frecuencia como factores importantes para la sinergia entre las políticas contra la pobreza y las políticas contra la falta de vivienda son: (i) la existencia de un sistema integral y/o eficaz de apoyo a las personas en situación de vulnerabilidad, incluidas las personas sin hogar; (ii) la integración de las políticas contra la pobreza y el sinhogarismo en todos los ámbitos; y (iii) la cooperación a varios niveles y/o entre múltiples partes interesadas (cuadro 5.2).

Tabla 5.2: Elementos que potencian las sinergias entre las políticas de lucha contra la pobreza y el sinhogarismo en los Estados miembros

Tipo de elementos políticos	Estados miembros
Sistema de apoyo integral y/o eficaz	AT, CY, DE, DK, EE, FI, HU, IE, LT, LU, LV, MT, PL, RO
Buena integración de las políticas contra la pobreza y el sinhogarismo	BE, CZ, DE, DK, EE, EL, FI, FR, HU, IT, LT, PL, PT, RO, SK
Cooperación multinivel y/o entre múltiples partes interesadas	CY, DE, DK, FI, FR, HU, IT, LT, LU, MT, PL, PT, SE
Visión compartida general	ES, FI, NL, PL, RO
Puesta en práctica de «Housing First»	AT, BE, DK, FI, HR, IT, SE
Otros	DK, FR, LT
No se han identificado elementos	BG, SI

Fuente: Elaboración propia de los autores basada en los informes nacionales del ESPAN.

Muchos equipos nacionales del programa ESPAN (por ejemplo, AT, CY, DE, DK, EE, FI, HU, IE, LT, LU, LV, MT, PL, RO) informan de que su país cuenta con un sistema de apoyo integral y/o eficaz. Estas sinergias surgen de la aplicación de medidas concretas para apoyar a las personas sin hogar cuyas necesidades se cruzan con las de otras poblaciones vulnerables. Las descripciones proporcionadas por los expertos ilustran la diversidad de estas interconexiones y de las sinergias logradas mediante la coordinación de políticas y medidas para prevenir y abordar la falta de vivienda y luchar contra la pobreza. Por ejemplo:

- El experto de Austria señala que la «asistencia móvil» y la «asistencia institucional» (y otros instrumentos, como la provisión de alojamiento temporal) constituyen un elemento importante del asesoramiento y el trabajo social, lo que también implica la coordinación con otros servicios y prestaciones sociales disponibles.
- El experto de Hungría considera que la estrategia de Budapest contra la falta de vivienda adopta un enfoque integrado y que sus objetivos potencian las sinergias entre las medidas contra la falta de vivienda y contra la pobreza, es decir, no solo incluye medidas destinadas a mejorar la prestación de servicios a las personas sin hogar, sino que también hace gran hincapié en la prevención de la falta de vivienda y en ayudar a las personas a salir de ella.
- Los expertos de Irlanda sostienen que las principales sinergias entre las políticas de lucha contra la pobreza y la falta de vivienda se refieren a la provisión adicional de viviendas sociales, la reforma de los subsidios de vivienda y los planes para unos servicios de salud más inclusivos. Sin embargo, las importantes sinergias implícitas

entre ambas políticas, sin embargo, se derivan del importante solapamiento entre las poblaciones que se enfrentan a mayores riesgos de pobreza y de falta de vivienda. Añaden que la Hoja de ruta para la inclusión social contiene medidas para reducir los costes de la asistencia sanitaria y el cuidado de los niños y facilitar el acceso a la formación, la educación y el empleo a grupos como las familias monoparentales, los miembros de las comunidades nómadas y romaníes y los migrantes, que están significativamente sobrerrepresentados tanto en la pobreza como en la falta de vivienda.

Muchos equipos nacionales del programa ESPAN (por ejemplo, BE, CZ, DE, DK, EE, EL, FI, FR, HU, IT, LT, PL, PT, RO) informan de que las políticas contra la pobreza y el sinhogarismo están bien integradas. Las descripciones que proporcionan muestran que esta integración de políticas se logra de diversas maneras, tales como: la integración de medidas destinadas a prevenir y combatir la falta de vivienda en marcos políticos más amplios de lucha contra la pobreza (por ejemplo, BE, CZ, DK, EE, FI, IT, PL); el establecimiento de procedimientos y responsabilidades comunes en la elaboración de políticas (por ejemplo, BE, CZ, DE, EE, EL, FR, IT, PT, RO); y la garantía de la armonización de los objetivos entre los dos ámbitos políticos (por ejemplo, EE, FI, HU, LT, RO). Los expertos nacionales proporcionan algunos ejemplos que ilustran estas diversas formas de integración de políticas. Por ejemplo:

- Los expertos de Chequia destacan la integración de las políticas contra la pobreza y el sinhogarismo en un marco político global (la Estrategia de Inclusión Social 2021-2030), en el que las medidas para abordar el sinhogarismo forman parte de un marco más amplio de políticas contra la pobreza. (Véase también el recuadro 3.2 más arriba).
- Los expertos de Alemania destacan la adopción de la primera estrategia nacional para combatir la falta de vivienda, que consideran un hito importante en la lucha contra el reto clave de la política social que supone la falta de vivienda. Esta estrategia también refuerza el vínculo entre la política de lucha contra la falta de vivienda y la política de lucha contra la pobreza, lo que, según ellos, puede servir de modelo para una futura estrategia integrada de lucha contra la pobreza más amplia temáticamente en Alemania.
- En Italia, los expertos informan de que el Plan Nacional de Intervenciones y Servicios Sociales combina medidas y reflexiones sobre políticas generales de lucha contra la pobreza con intervenciones específicas para personas en situación de pobreza extrema y sin hogar, promoviendo un enfoque integral que conecta las políticas sociales con los esfuerzos en materia de vivienda e inclusión.
- Los expertos de Lituania informan de que uno de los objetivos del Plan Nacional de Progreso 2021-2030 es hacer hincapié en que abordar las necesidades de vivienda y combatir la falta de hogar son componentes esenciales para garantizar el bienestar de las personas socialmente excluidas, junto con otras medidas como la integración en el mercado laboral y la reducción de la pobreza.

La existencia de mecanismos y prácticas de cooperación que permiten un diálogo fructífero entre múltiples niveles y partes interesadas, así como el trabajo conjunto, es otra sinergia común destacada por varios equipos nacionales (por ejemplo, CY, DE, DK, FI, FR, HU, IT, LT, LU, MT, PL, PT, SE). Estos acuerdos de cooperación pueden incluir la coordinación horizontal y/o vertical, diversos tipos de partes interesadas (públicas, privadas sin ánimo de lucro, privadas con ánimo de lucro) y diferentes niveles de gobierno (nacional, regional y local). Algunos ejemplos ilustran estas diversas realidades entre los Estados miembros:

- En Chipre, los expertos nacionales informan de que la cooperación entre los agentes estatales y no estatales mejora las sinergias en la lucha contra la falta de vivienda y la pobreza, en los ámbitos de la ayuda a la vivienda, el acceso a los servicios sanitarios y la ayuda a los ingresos.
- En Dinamarca, el experto nacional explica que el enfoque multidimensional introducido por la estrategia nacional contra la falta de vivienda se beneficia de una sólida cooperación entre los niveles municipal, regional y nacional del gobierno, y cuenta con la participación de actores privados y de la sociedad civil, lo que contribuye a un esfuerzo amplio y colaborativo.
- En Francia, los expertos nacionales se refieren a la diversidad de los actores locales implicados en la lucha contra la falta de vivienda y contra la pobreza: numerosas ONG, así como

centros comunales e intercomunales en la mayoría de las autoridades locales, que cooperan en programas territoriales.

- En Suecia, los expertos nacionales proporcionan un ejemplo de los efectos sinérgicos entre los esfuerzos para combatir la falta de vivienda y la pobreza. Se trata de actividades de prevención de desahucios llevadas a cabo por muchos municipios. Estas actividades se basan a menudo en la cooperación entre los servicios sociales municipales y la Autoridad Nacional Sueca de Ejecución, con la participación frecuente de los propietarios.

Los informes nacionales de algunos Estados miembros (por ejemplo, ES, FI, NL, PL, RO) muestran que las sinergias entre las políticas de lucha contra la pobreza y el sinhogarismo también pueden surgir de una visión global compartida de las causas fundamentales del sinhogarismo y de la necesidad de adoptar políticas que no solo aborden el sinhogarismo, sino que también tengan como objetivo reforzar la prevención, lo que inevitablemente requiere políticas de lucha contra la pobreza y de inclusión social. Esta visión compartida y la consiguiente integración de las políticas entre ambos ámbitos no se consolidan necesariamente de la misma manera en los diferentes países. Por ejemplo:

- En Finlandia, el experto nacional señala que la lucha contra la falta de vivienda ha sido durante mucho tiempo un objetivo común, que ha reunido al Gobierno central, los servicios de bienestar de los condados, los municipios y las ONG. Estos organismos colaboran para llevar a cabo acciones complementarias que previenen eficazmente la pobreza, la falta de vivienda y la exclusión social. El experto nacional añade que la estrategia contra la falta de vivienda se ha basado en la variante finlandesa del enfoque «Housing First» (la vivienda primero).
- En los Países Bajos, los expertos nacionales informan de cambios importantes en la forma en que las políticas abordan la falta de vivienda: la vinculación indirecta de las políticas de vivienda y de lucha contra la pobreza en la respuesta a la falta de vivienda supone un cambio importante con respecto a los enfoques anteriores, que consideraban la falta de vivienda principalmente como un problema de salud. En la actualidad, sostienen, se reconoce explícitamente que la falta de vivienda suele estar causada por problemas económicos, como el endeudamiento personal o la ruptura familiar, y que aumentar la oferta de viviendas asequibles es fundamental para prevenir y resolver la falta de vivienda.
- En España, al igual que en los Países Bajos, los expertos nacionales también informan de un reconocimiento generalizado y gradual de que la falta de vivienda puede resolverse dando prioridad al acceso a la vivienda y a la capacidad de acción de las personas afectadas. Por lo tanto, argumentan, se espera que, a medio plazo, se produzca una sustitución gradual de los centros y residencias por viviendas, es decir, un paso de un enfoque de atención residencial a un enfoque integral basado en la vivienda y centrado en las personas afectadas.

La implementación de los servicios de «Housing First» es mencionada explícitamente por expertos de algunos Estados miembros (por ejemplo, AT, BE, DK, FI, HR, IT, SE). Los siguientes ejemplos ilustran los efectos sinérgicos de los principios y resultados de «Housing First» en la consecución de interconexiones positivas entre las políticas de lucha contra la falta de vivienda y la pobreza:

- Basándose en la situación de Viena, el experto de Austria destaca el fortalecimiento de los elementos de «Housing First» y de la vivienda, que sigue la idea de que las perspectivas de vivienda a largo plazo y sostenibles también mejoran la inclusión social en otras áreas, incluida la dimensión financiera.
- El experto de Dinamarca explica que el enfoque «Housing First» crea importantes sinergias con diversas políticas sociales destinadas a apoyar a las poblaciones vulnerables. Añade que, al combinar soluciones de vivienda con apoyo en materia de salud mental y servicios sociales, la estrategia ofrece un enfoque holístico, en consonancia con el objetivo de Lisboa de apoyar la reintegración a largo plazo de las personas en la sociedad.

En algunos Estados miembros (por ejemplo, DK, FR, LT), los equipos nacionales hacen referencia a otros elementos que pueden mejorar las sinergias entre las políticas de lucha contra la pobreza y la falta de vivienda, que no están contemplados en los aspectos analizados anteriormente. Estos se refieren a: la existencia de un marco jurídico que reconozca la falta de hogar como un riesgo social que debe abordarse mediante servicios de apoyo social, financiero, de vivienda y de empleo (LT) o que instruya explícitamente la adopción de medidas preventivas locales y, por lo tanto, proteja a las personas en situación de riesgo de quedarse sin hogar (DK); y la existencia de una amplia red de agentes de investigación que proporcionan un conjunto de conocimientos sobre cuestiones sociales (FR).

5.2.2 Principales obstáculos que dificultan las sinergias entre las políticas contra la pobreza y las políticas contra la falta de vivienda

A pesar de las múltiples sinergias entre las políticas contra la pobreza y las políticas contra la falta de vivienda identificadas por los equipos nacionales de la ESPAN en casi todos los Estados miembros, en los informes nacionales también se analizan ampliamente los elementos que obstaculizan dichas sinergias. En el cuadro 5.3 se presenta una visión general de dichos obstáculos.

Cuadro 5.3: Elementos que obstaculizan las sinergias entre las políticas contra la falta de vivienda y contra la pobreza en los Estados miembros

Tipo de elemento de la política	Estados miembros
Débil integración/coordinación de las políticas y/o los mecanismos de gobernanza entre las distintas áreas	AT, BE, BG, CY, CZ, DE, DK, EE, EL, ES, FI, FR, HR, LT, LU, LV, MT, PL, PT, RO, SI, SK
Prestación de servicios inadecuada y/o insuficiente	BE, BG, CY, DE, DK, EE, EL, ES, FI, FR, HR, HU, IE, IT, LV, NL, PL, RO, SE, SI
Ausencia o insuficiencia del marco estratégico o jurídico	AT, BG, CZ, DE, EE, EL, HU, LV, MT, SI
Enfoques o objetivos políticos divergentes o no alineados	CZ, DE, EE, EL, FR, IE, LT, LU, PT, SE
Discrepancias entre los objetivos políticos y su aplicación real	BE, CZ, DK, EE, EL, ES, HU, IT, PL, SK
Limitaciones relacionadas con la vivienda	AT, BE, CY, DE, DK, EE, FI, IE, IT, LV, MT, NL
Insuficiencia de pruebas, seguimiento y/o evaluación	BG, CY, EL, ES, FR, HU, IT, LT, LU, LV, MT, PL
Restricciones financieras	CZ, ES, FI, IT, PL

Fuente: Elaboración propia de los autores a partir de los informes nacionales de ESPAN.

Los expertos nacionales suelen mencionar dos cuestiones importantes que tienen un impacto negativo en las sinergias entre las políticas de lucha contra la pobreza y el sinhogarismo (cuadro 5.3): i) la débil integración o coordinación de las políticas en ambos ámbitos y/o los obstáculos relacionados con la gobernanza, y ii) la prestación inadecuada o insuficiente de servicios. Una o ambas cuestiones se mencionan explícitamente en todos los informes nacionales.

Los informes nacionales identifican con mucha frecuencia el primer problema (por ejemplo, AT, BE, BG, CY, CZ, DE, DK, EE, EL, ES, FI, FR, HR, LT, LU, LV, MT, PL, PT, RO, SI, SK): la débil integración y/o coordinación de las políticas contra la pobreza y el sinhogarismo en sus países, a menudo relacionada con la ausencia o la insuficiente eficacia de los mecanismos de gobernanza. Estas deficiencias pueden existir entre diferentes niveles territoriales (por ejemplo, AT, CZ, DK, EE, ES) y/o entre diferentes ámbitos políticos (por ejemplo, AT, BE, ES, FR, HR, MT, PT, RO). Por ejemplo:

- El experto de Austria menciona explícitamente que (en un contexto en el que no existen estrategias nacionales contra la pobreza o el sinhogarismo) la coordinación nacional es débil en una serie de ámbitos políticos o, en casos concretos, incluso contraproducente. Pone como ejemplo la asistencia social/renta mínima, donde la legislación marco nacional estipula los niveles máximos de prestaciones (y no los mínimos). Además, las normas más detalladas de esta legislación también restringen el margen de maniobra de los estados federados.

en relación con las ayudas para los gastos de vivienda. Si se conceden estas ayudas (que tienen un límite máximo), se reducen las prestaciones máximas que pueden concederse para otros gastos de subsistencia.

- En Chequia, los expertos se refieren a las tensiones existentes entre el nivel nacional y el regional/local: los municipios tienen la obligación general de abordar la falta de vivienda y las necesidades de vivienda en sus jurisdicciones, pero, según ellos, no reciben recursos ni apoyo suficientes del nivel central para cumplir con esta obligación.
- Los expertos de Grecia afirman que su país carece de un marco estratégico coherente y global con objetivos comunes y procesos integrados de seguimiento y evaluación, lo que da lugar a una coordinación deficiente y a una aplicación fragmentada de las políticas de lucha contra la falta de vivienda y la pobreza (véase el recuadro 5.2).
- Los expertos de Malta explican que el principal obstáculo para crear sinergias entre las políticas contra la pobreza y las políticas contra la falta de vivienda es la ausencia de una autoridad política única responsable de la falta de vivienda; esta responsabilidad suele recaer entre el ministerio de política social y el ministerio de vivienda.
- En Rumanía, la experta señala varias deficiencias en la cooperación interinstitucional. En primer lugar, las responsabilidades intersectoriales de las distintas medidas no están claramente asignadas, lo que se traduce, en su mayor parte, en una falta de armonización entre las estrategias. Además, sostiene que, incluso dentro de las estrategias individuales, la responsabilidad de las actividades de aplicación, seguimiento o evaluación no está claramente definida.

Recuadro 5.2: Obstáculos a la integración de las políticas y la gobernanza en Grecia: intenciones no cumplidas

En Grecia, llama la atención la ausencia de un marco estratégico cohesionado y completo con objetivos comunes y procesos integrados de seguimiento y evaluación, lo que da lugar a una coordinación deficiente y a una aplicación fragmentada de las políticas contra la pobreza y la falta de vivienda. Las débiles estructuras de gobernanza, resultado de la falta de un organismo centralizado de coordinación y ejecución responsable, entre otras cosas, de coordinar y supervisar la aplicación de las estrategias adoptadas, pueden hacer que las políticas no se lleven a cabo según lo previsto.

Esto también se refleja en el hecho de que las políticas adoptadas rara vez se ejecutan según lo previsto. Por ejemplo, el Mecanismo Nacional de Coordinación, Seguimiento y Evaluación de las Políticas de Inclusión Social y Cohesión Social, que podría promover sinergias entre las políticas de lucha contra la pobreza y la falta de vivienda, no está plenamente operativo. Además, la Estrategia Nacional para la Inclusión Social y la Reducción de la Pobreza describe un proceso de consulta detallado y una evaluación externa intermedia para revisar y modificar la estrategia en 2024. Sin embargo, estos procesos no se han aplicado. Como resultado, el Plan de Acción Nacional para combatir la falta de vivienda 2023-2027, que se elaboró y adoptó tras la adopción de la estrategia de lucha contra la pobreza, no se ha integrado en dicha estrategia.

Fuente: Elaboración propia de los autores a partir del informe nacional ESPAN para Grecia.

Los informes nacionales también identifican con frecuencia la segunda cuestión mencionada anteriormente, es decir, la «prestación de servicios inadecuada y/o insuficiente» (por ejemplo, BE, BG, CY, DE, DK, EE, EL, ES, FI, FR, HR, HU, IE, IT, LV, NL, PL, RO, SE, SI). En relación con esta cuestión, es importante mencionar lo que podría parecer una paradoja. En varios de estos informes (por ejemplo, CY, DE, DK, EE, FI, HU, IE, LV, PL, RO), las descripciones proporcionadas por los expertos nacionales revelan sinergias relacionadas con la existencia de un sistema de apoyo integral y/o eficaz (cuadro 5.2). Por lo tanto, es importante comprender cómo funcionan en este contexto los obstáculos relacionados con la prestación de servicios (cuadro 5.3). Algunos ejemplos pueden ilustrar esta aparente paradoja.

- En Chipre, donde los expertos destacan los esfuerzos de cooperación entre los actores estatales y no estatales, la prestación de servicios, que sigue estando fragmentada, constituye, según ellos, una importante debilidad en estos esfuerzos de integración, lo que da lugar a deficiencias en la prestación y la cobertura de los servicios, en particular en la integración de las soluciones de vivienda con los servicios sociales.
- En Alemania, los expertos afirman que el nuevo enfoque integrado adoptado en el país en 2024 como resultado de la nueva estrategia nacional contra la falta de vivienda vincula a las personas y los instrumentos que luchan contra la pobreza y la falta de vivienda, lo que contribuye a desarrollar y aplicar

soluciones adecuadas y eficaces. Sin embargo, añaden que, en la práctica, la prevención de la pérdida de la vivienda no es un aspecto importante en la prestación de prestaciones y servicios por parte de las oficinas de empleo; tampoco, hasta la fecha, las oficinas de empleo han participado en general en la ayuda municipal de emergencia para la vivienda.

- En Irlanda, los expertos señalan que, a pesar de las importantes sinergias explícitas e implícitas entre las políticas de vivienda y de lucha contra la pobreza y la falta de hogar, siguen existiendo lagunas en el conjunto de respuestas políticas a la falta de hogar esbozadas en ambas políticas. Proporcionan un ejemplo emblemático de este desajuste: la desconexión entre la magnitud y el carácter del reto que subyace a las respuestas a la falta de hogar basadas en la vivienda previstas en la estrategia nacional y la escala y el enfoque de la respuesta.

Por otra parte, en algunos Estados miembros (por ejemplo, ES, HR, NL, SE) en los que esta aparente paradoja no se ha identificado en los informes nacionales del ESPAN, los expertos nacionales destacan: el desequilibrio entre la disponibilidad y la eficacia de los servicios de apoyo, que dependen de la capacidad de las autoridades regionales y locales y de su coordinación con las respuestas a nivel central (ES); la falta de integración de los servicios de apoyo a las personas sin hogar en el sistema de asistencia social, lo que socava la protección efectiva de las personas sin hogar y otros grupos vulnerables (HR); los mecanismos de exclusión que dificultan la protección de los sectores más vulnerables de la población sin hogar (por ejemplo, las personas sin hogar no registradas y sin domicilio fijo, los migrantes de la UE, las personas con discapacidad) (NL); y, por último, la fuerte especialización de las unidades de servicios sociales en diferentes áreas problemáticas, lo que a menudo dificulta la coordinación de las respuestas a la falta de vivienda (SE).

Entre los países en los que los expertos nacionales identificaron problemas relacionados con la débil integración y/o coordinación de las políticas contra la pobreza y el sinhogarismo, lo que puede obstaculizar las sinergias mutuas, hay algunos casos (por ejemplo, AT, CZ, DE, EE, EL, LV, MT) en los que estos obstáculos coinciden con barreras relacionadas con la ausencia o la insuficiencia de los marcos estratégicos o jurídicos actuales (cuadro 5.3). Por ejemplo:

- Los expertos alemanes señalan que el establecimiento legal de un objetivo transversal de prevención y superación de la falta de vivienda fomentaría una mayor consideración de este objetivo en la prestación de servicios por parte de las oficinas de empleo y facilitaría la creación de redes entre estas oficinas y los servicios municipales de asistencia para la vivienda de emergencia.
- Los expertos de Estonia identifican deficiencias en los marcos estratégicos nacionales que repercuten en las sinergias entre las dos áreas políticas. El Plan de Desarrollo del Bienestar está vinculado a las actividades de diversos programas sectoriales, pero solo está relacionado con el sector de la vivienda a través del Plan de Desarrollo del Sector Energético que, aunque es importante para prevenir los problemas relacionados con los costes de la vivienda, según ellos, no incluye la garantía de una vivienda accesible y asequible, necesaria para prevenir la falta de hogar.

En Bulgaria y Hungría, donde también se destaca la ausencia o la insuficiencia de un marco estratégico o jurídico (cuadro 5.3), los expertos nacionales afirman que la falta de un marco estratégico nacional para prevenir y combatir la falta de vivienda tiene claras repercusiones negativas en el desarrollo de sinergias entre las políticas de lucha contra la falta de vivienda y la pobreza. El experto de Hungría explica que, aunque existen iniciativas locales para combatir la falta de vivienda (por ejemplo, la estrategia de Budapest contra la falta de vivienda), el margen de actuación es limitado sin un marco nacional integral (por ejemplo, las prestaciones de renta mínima, la asistencia social y las ayudas a la vivienda que proporcionan una cantidad sustancial son competencias nacionales).

En varios países (por ejemplo, CZ, DE, EE, EL, FR, IE, LT, LU, PT, SE [Tabla 5.3]), los expertos nacionales consideran que las sinergias entre las estrategias contra la falta de vivienda y la pobreza se ven obstaculizadas por la falta de alineación (o incluso la divergencia) entre los enfoques y/u objetivos de las políticas. Por ejemplo:

- Los expertos nacionales de Francia señalan el impacto negativo de la falta de alineación entre las políticas sobre los sectores especialmente vulnerables de la población: observan que las políticas y medidas aplicadas por las administraciones policiales o judiciales, por un lado, o por las administraciones sociales, por otro, no están suficientemente coordinadas, lo que agrava la exclusión de la población indocumentada, que en el mejor de los casos puede tener acceso a establecimientos especializados y, en el peor, a barrios marginales.
- Los expertos nacionales de Irlanda sostienen que existe una brecha crítica entre la notable expansión de las respuestas centradas en la vivienda y las medidas complementarias en otros ámbitos de la política social. Al mismo tiempo, explican que el alcance relativamente limitado de las respuestas políticas al problema de las personas sin hogar queda ejemplificado por el hecho de que abordar esta manifestación tan aguda de la exclusión social no es un objetivo explícito de la Hoja de ruta para la inclusión social y, en consecuencia, esta política incluye pocas medidas directamente relacionadas con la lucha contra el problema de las personas sin hogar.
- Los expertos nacionales de Suecia hacen hincapié en que la cuestión de la pobreza no se considera suficientemente prioritaria a nivel nacional ni en muchos municipios. Sostienen que, en lugar de reconocer la importancia de proporcionar un mayor apoyo financiero a quienes tienen necesidades materiales, la política actual está dominada por una visión individualizada de la pobreza que se traduce, entre otras cosas, en una restricción de las posibilidades de recibir asistencia social.

Los problemas en la aplicación de las medidas y acciones que aplican las políticas vigentes también pueden obstaculizar las posibles sinergias entre las políticas de lucha contra la pobreza y el sinhogarismo en algunos Estados miembros (por ejemplo, BE, CZ, DK, EE, EL, ES, HU, IT, PL, SK). Por ejemplo:

- Los expertos nacionales de Chequia señalan que, además de las divergencias conceptuales entre el ministerio responsable de las personas sin hogar y el ministerio responsable de regular y financiar la vivienda social, existe una gran brecha entre el diseño de las políticas y su aplicación práctica a largo plazo, debido a la escasa prioridad que se concede a las políticas de lucha contra la falta de vivienda en la asignación de recursos.
- El experto nacional de Dinamarca sostiene que el desajuste entre los ambiciosos objetivos políticos (por ejemplo, el enfoque de la estrategia nacional contra la falta de vivienda en soluciones de vivienda permanentes) y la capacidad desigual de las autoridades locales socava la eficacia de un enfoque integrado de la falta de vivienda y la pobreza.

El análisis comparativo realizado también muestra que las limitaciones financieras suelen estar relacionadas con este desajuste entre los objetivos anunciados y la aplicación real de las políticas (como ilustra el ejemplo de Chequia mencionado anteriormente). La presencia de limitaciones financieras que socavan las posibles sinergias entre las políticas de lucha contra la pobreza y el sinhogarismo es mencionada explícitamente por expertos nacionales de algunos Estados miembros (por ejemplo, CZ, ES, FI, IT, PL). Por ejemplo:

- El experto de Finlandia informa de importantes desacuerdos entre el Ministerio de Finanzas y los servicios de bienestar de los condados en lo que respecta a la financiación adecuada de los condados para cubrir sus gastos de funcionamiento. Se refiere a los recientes recortes en las prestaciones de transferencia de ingresos y a los que aún se están planificando, que pueden aumentar el número de personas sin hogar en el país, como ya se ha demostrado con los aumentos registrados entre 2023 y 2024. Además, sostiene que los recortes previstos por el Gobierno también afectarán a los servicios obligatorios, por no hablar de los servicios no obligatorios (por ejemplo, las nuevas formas de trabajo social relacionadas con las personas sin hogar y otras medidas de apoyo proporcionadas por las ONG).

- Los expertos de España afirman que el déficit en inversión social o compromiso presupuestario, y la falta de planes operativos anuales con respaldo financiero (tanto en planes o estrategias regionales contra la pobreza como contra la falta de vivienda) impide el progreso en el desarrollo de políticas, incluida la mejora de las sinergias entre las distintas áreas políticas.

Los expertos nacionales de varios Estados miembros (por ejemplo, AT, BE, CY, DE, DK, EE, FI, IE, IT, LV, MT, NL) se refieren explícitamente a las limitaciones relacionadas con la vivienda (por ejemplo, la falta de viviendas asequibles o los contratiempos en la provisión de viviendas asequibles) como un elemento importante que obstaculiza las sinergias entre las políticas de lucha contra la falta de vivienda y la pobreza. En algunos casos, el impacto negativo de estas limitaciones relacionadas con la vivienda es especialmente evidente. Por ejemplo:

- En Austria, el experto sostiene que, a diferencia de lo previsto en los planes originales, el Gobierno nacional saliente no logró ponerse de acuerdo sobre una reforma de la ley de arrendadores y arrendatarios, por lo que es muy probable que los alquileres en el mercado privado sigan aumentando. Además, añade, no existe una estrategia nacional para promover la expansión del sector sin ánimo de lucro y la vivienda municipal. En general, la influencia del Gobierno nacional y la coordinación de las medidas relativas a la oferta del mercado de la vivienda siguen siendo extremadamente limitadas, lo que, según concluye, tiene efectos evidentes tanto en la reducción de la pobreza (al no reducir la parte de los ingresos que hay que destinar al alojamiento) como en la falta de vivienda (al no aumentar la asequibilidad de la vivienda para las personas con bajos ingresos).
- Los expertos alemanes destacan la importancia de la estrategia nacional contra la falta de vivienda, en la que el Gobierno federal ha reconocido por primera vez el objetivo de erradicar este problema. Sin embargo, sostienen que este objetivo aún no está integrado en los sistemas de bienestar social, aunque la prestación social prevista en el Código Social II desempeña un papel crucial en la prevención de la falta de vivienda entre la población más expuesta al riesgo de pobreza, ya que cubre todos los gastos de vivienda y calefacción. Pero la debilidad decisiva de la iniciativa nacional contra la falta de vivienda, concluyen, radica en la incapacidad de la política de vivienda para garantizar una oferta adecuada de viviendas asequibles, lo que permitiría trasladar de forma sostenible a las personas sin hogar a viviendas de calidad y asequibles.
- Del mismo modo, en Irlanda, los expertos señalan que, a pesar de los importantes puntos fuertes de las políticas de vivienda, lucha contra la falta de hogar y contra la pobreza, existen evidentes deficiencias en la ejecución de los planes destinados a abordar la falta de hogar. Basándose en evaluaciones recientes, concluyen que el plan propuesto por Housing for All, que prevé unos niveles de producción social y de gasto público mucho más elevados que en las últimas décadas, sigue siendo insuficiente para satisfacer las necesidades de vivienda asequible y resolver la falta de hogar en Irlanda.

Los expertos del ESPAN de varios países (por ejemplo, BG, CY, EL, ES, FR, HU, IT, LT, LU, LV, MT, PL) señalan deficiencias relacionadas con la escasez de datos e información que permitirían elaborar políticas basadas en datos empíricos, así como obstáculos para establecer y/o poner en marcha mecanismos eficaces de seguimiento y/o evaluación. En varios casos (por ejemplo, EL, ES, FR, HU, IT, LV), estas insuficiencias se presentan como un obstáculo para supervisar y evaluar periódicamente los resultados de las políticas actuales en materia de personas sin hogar, lo que, implícitamente, también hace imposible evaluar los efectos interrelacionados de las políticas contra la pobreza y las personas sin hogar. En los casos de Luxemburgo, Malta y Polonia, los expertos nacionales explican además cómo estos obstáculos afectan a las sinergias entre las políticas contra la pobreza y las personas sin hogar:

- El experto de Luxemburgo se refiere a una de las conclusiones de una evaluación reciente de la antigua estrategia nacional contra la falta de vivienda y la exclusión residencial: se necesitan plazos precisos y evaluaciones intermedias para lograr sinergias entre las políticas contra la falta de vivienda y las políticas contra la pobreza en lo que respecta a los objetivos cuantificados o los puntos de acción, con indicadores cuantitativos y/o cualitativos ex ante.

- Los expertos de Malta afirman que, para desarrollar una mayor sinergia entre las políticas contra la falta de vivienda y las políticas contra la pobreza, es necesario desarrollar conocimientos especializados sobre la falta de vivienda, tanto a nivel de políticas como de prestación de servicios.
- El experto de Polonia señala que, aunque existen mecanismos formales de coordinación, el mandato del equipo de seguimiento del Programa Nacional de Lucha contra la Pobreza y la Exclusión Social (que abarca tanto las medidas contra la pobreza como las iniciativas contra la falta de vivienda) es principalmente observacional, es decir, carece de autoridad ejecutiva para dirigir la aplicación de las políticas en todos los ministerios.

En la siguiente sección se ofrece una perspectiva crítica sobre las reformas recientes o previstas que pueden haber contribuido o que probablemente contribuyan a superar algunos de los retos identificados, y que pueden mejorar las sinergias entre las políticas de lucha contra la pobreza y la falta de vivienda en los 27 Estados miembros.

6 Hacia Lisboa: la contribución de las reformas políticas recientes, en curso y previstas

En esta sección se ofrece una visión general de las principales reformas políticas pertinentes que se han llevado a cabo en los 27 Estados miembros de la UE desde la firma de la Declaración de Lisboa en 2021, y se analiza en qué medida es probable que contribuyan a la consecución de los objetivos de dicha Declaración (sección 6.1). También se enumeran las reformas pertinentes en curso o previstas que pueden ser relevantes para la consecución de los objetivos de la Declaración de Lisboa (sección 6.2).

6.1 Reformas implementadas desde 2021

En esta sección se presentan brevemente las principales reformas políticas pertinentes identificadas por los expertos nacionales de la ESPAN que se han aplicado desde la firma de la Declaración de Lisboa en 2021. Se basa en las descripciones proporcionadas por los 27 equipos nacionales de la ESPAN y muestra que estas reformas abarcan una amplia gama de ámbitos políticos (cuadro 6.1).

Cuadro 6.1: Reformas aplicadas desde 2021 en los Estados miembros

Ámbitos políticos	Estados miembros
Establecimiento o renovación de marcos políticos estratégicos	AT, BE, BG, DE, DK, EE, EL, ES, FR, HR, HU, IE, IT, LT, MT, NL, PT, RO, SE, SI
Abordar los retos relacionados con la vivienda	BE, CZ, DE, EL, ES, FI, FR, IE, IT, LT, LU, LV, MT, NL, PL, PT, RO
Reforma del sistema de prestaciones sociales	AT, CZ, DE, EE, FI, HR, IT, LV, MT, NL, RO, SK
Establecimiento o modificación de los mecanismos de gobernanza y/o financiación	AT, DK, EL, ES, FI, HU, IT, RO, SE
Ampliación de los mecanismos de prevención	AT, EE, IE, LU, MT, NL, PT, SK
Reforma de la prestación y/o el acceso a los servicios de apoyo	BG, CZ, EL, FI, HR, HU, IE, IT, MT, PT, RO, SK
Lucha contra la discriminación	IE, MT, NL, PT, RO
Definición y medición de la falta de vivienda	AT, DE, HR, IE, LU, RO
Otros	DK, NL

Nota: Los países incluidos en esta tabla son aquellos sobre los que disponemos de información específica al respecto en los informes nacionales. Aunque el objetivo es ser lo más exhaustivo posible, es posible que las listas no sean completas. La misma advertencia se aplica a la tabla 6.2.

Fuente: Elaboración propia de los autores a partir de los informes nacionales de ESPAN.

Muchos equipos nacionales de la ESPAN (por ejemplo, AT, BE, BG, DE, DK, EE, EL, ES, FR, HR, HU, IE, IT, LT, MT, NL, PT, RO, SE, SI) destacan el establecimiento o la renovación de marcos estratégicos contra la pobreza y/o la falta de vivienda en sus países desde 2021. Estos avances se han producido principalmente a nivel nacional (por ejemplo, BG, DE, DK, EE, EL, ES, HR, IT, MT, PT, SI), pero también hay ejemplos de importantes avances en materia de políticas regionales (por ejemplo, AT, BE, IT). Las medidas incluidas en estas estrategias se han presentado y debatido debidamente en la sección 4.1. En este caso, la atención se centra en la evaluación realizada por expertos nacionales sobre si estos marcos políticos estratégicos nuevos o actualizados están en consonancia con los objetivos de la Declaración de Lisboa y pueden contribuir a su consecución.

Las descripciones proporcionadas por expertos nacionales de varios Estados miembros muestran una relación directa y explícita entre estos marcos políticos estratégicos nuevos o renovados y los compromisos derivados de la Declaración de Lisboa (por ejemplo, BE, DE, ES, HU, IE, NL, RO, SE). Por ejemplo:

- La experta de Bélgica informa de que la estrategia federal contra la pobreza se refiere explícitamente a la intención de traducir la Declaración de Lisboa en objetivos operativos y contribuir al éxito de la Plataforma Europea de Lucha contra el Sinhogarismo. Añade que, a nivel regional, el Plan Director 2024 para erradicar el sinhogarismo en la Región de Bruselas-Capital se basa en la Declaración de Lisboa.
- Los expertos de Alemania afirman claramente que la adopción del Plan de Acción Nacional contra la Falta de Hogar por parte del Gobierno federal en 2024 se vio influida de manera decisiva por la Declaración de Lisboa, que también determinó el contenido y el enfoque procedimental del plan.
- En España también, los expertos señalan que tanto la estrategia nacional contra la falta de vivienda adoptada en 2023 como la estrategia nacional contra la pobreza están en consonancia con la Declaración de Lisboa. Además, sostienen que ambas estrategias contribuyen de manera ambiciosa a la consecución de los objetivos europeos en materia de lucha contra la pobreza: i) incorporando los principios de la Plataforma (acceso prioritario a la vivienda y desinstitucionalización); y ii) fijando el objetivo de erradicar la falta de vivienda para 2030 mediante la intervención coordinada de los agentes institucionales y sociales.
- En los Países Bajos, los expertos informan de que la Declaración de Lisboa impulsó cambios políticos que, al menos en parte, ya se estaban considerando, pero que finalmente se incorporaron con la adopción de la estrategia nacional contra la falta de vivienda en 2022. Añaden que el documento hace referencia explícita a los objetivos de Lisboa.
- También en 2022, el Gobierno sueco adoptó una estrategia nacional para combatir la falta de vivienda que, según señalan los expertos, fue impulsada por la firma de la Declaración de Lisboa por parte de Suecia. Añaden que los objetivos de la Declaración de Lisboa se mencionan y describen como punto de partida para el desarrollo de la estrategia nacional sueca de lucha contra la falta de vivienda.

En varios otros países (por ejemplo, BG, EE, EL, FR, IT, LT), los expertos de ESPAN reconocen la alineación entre las reformas y los objetivos de la Declaración de Lisboa, aunque esto no sea explícito. Por ejemplo:

- Los expertos de Bulgaria se refieren a la actualización, en 2022, de la estrategia nacional contra la pobreza que, aunque no de forma explícita, refleja la alineación de las políticas nacionales con los objetivos de la Declaración de Lisboa.
- Del mismo modo, en Francia, los expertos sostienen que el segundo Plan Quinquenal de Vivienda Primero y el Pacto de Solidaridad son bastante coherentes con la Declaración de Lisboa, pero solo de manera implícita, lo que significa que dichos vínculos no aparecen como tales en los documentos del Gobierno francés. Sin embargo, añaden que la Declaración de Lisboa ha ayudado a las autoridades locales y a las asociaciones a introducir reformas locales y a justificar su importancia ante los ciudadanos o los gobiernos de nivel superior.
- En Lituania, los expertos informan de que la actualización del Programa de Cohesión Social, en 2023, incluye medidas importantes (por ejemplo, el aumento de la vivienda social) que contribuyen directamente a la consecución de los objetivos de la Declaración de Lisboa. Sin embargo, sostienen que no hay pruebas de que se hayan inspirado en la Declaración.

Otro ámbito político importante en el que se observan reformas recientes es el de la vivienda (por ejemplo, BE, CZ, DE, EL, ES, FI, FR, IE, IT, LT, LU, LV, MT, NL, PL, PT, RO [cuadro 6.1]). La descripción de estas reformas por parte de los expertos nacionales del ESPAN muestra una variedad de intervenciones políticas, a saber: i) mejorar el acceso a viviendas asequibles y/o sociales (por ejemplo, CZ, DE, EL, IE, LT, LU, LV, PT, RO); ii) reforzar los programas basados en la vivienda y/o los programas «Housing First» (por ejemplo, BE, CZ, DE, FR, IE, IT, NL, RO); iii) mejorar la transición de soluciones de vivienda temporal a permanente (por ejemplo, ES, MT, PT); y iv) reforzar el apoyo a la vivienda de alquiler (por ejemplo, LU, LV, MT, RO). Los siguientes ejemplos ilustran intervenciones políticas concretas en estas cuatro áreas específicas (dos ejemplos para cada área):

- En Irlanda, los expertos informan de que, tras la revisión intermedia de 2022 de la Hoja de ruta para la inclusión social, los objetivos de nueva provisión de viviendas sociales se incrementaron significativamente para reflejar los objetivos más ambiciosos de la última declaración de política de vivienda del Gobierno, Vivienda para todos.
- En Letonia, el experto considera que la adopción, en 2023, de las Directrices sobre vivienda asequible para 2023-2027 está en consonancia con el enfoque de la Declaración de Lisboa de reducir las desigualdades y garantizar el acceso a una vivienda adecuada, lo que contribuye a la estabilidad a largo plazo y a la mejora de las condiciones de vida.
- En Chequia, los expertos señalan que la aplicación satisfactoria de proyectos centrados en la vivienda y el desarrollo de un enfoque más integrado de la falta de vivienda en estos proyectos representan un nuevo avance en la consecución de los objetivos de la Declaración de Lisboa.
- En Rumanía, el experto explica que la Estrategia Nacional de Vivienda 2022-2050 y su plan de acción para 2022 recogen el análisis realizado en la preparación de la estrategia sobre las personas sin hogar y proponen, en el marco del objetivo de vivienda inclusiva, una serie de medidas de apoyo, en consonancia explícita con la Declaración de Lisboa sobre la lucha contra la falta de vivienda, incluidas las intervenciones de «Housing First» (la vivienda primero).
- En Malta, los expertos destacan la creación del Servicio para las Personas sin Hogar dentro de la Fundación para los Servicios de Bienestar Social, que ayuda a las personas sin hogar a pasar de un alojamiento de emergencia o transitorio a una vivienda más permanente, siempre que haya viviendas asequibles disponibles. Esto se ve facilitado por el refuerzo de las ayudas al alquiler.
- En Portugal, el experto informa de que la nueva estrategia nacional para la integración de las personas sin hogar incluye un objetivo específico destinado a promover el acceso a soluciones de vivienda permanente en el marco de las estrategias locales de vivienda.
- En Letonia, el experto informa de que los contratos de alquiler de viviendas sociales se han ampliado a un máximo de dos años (antes solo eran de seis meses), con posibilidad de renovación si el hogar sigue cumpliendo las condiciones establecidas por el municipio. Además, en 2022 se estableció un programa de apoyo a la construcción de viviendas de alquiler asequible, con el objetivo de facilitar la disponibilidad de viviendas de alquiler asequible que cumplan las normas de construcción y los requisitos de eficiencia energética, para los hogares que no pueden permitirse una vivienda en condiciones de mercado.
- En Luxemburgo, el experto se refiere al aumento de la protección de los inquilinos, introducido por la legislación que entró en vigor a mediados de 2024.

En Finlandia y Polonia, las descripciones proporcionadas por los expertos nacionales revelan una evolución negativa debido a las recientes reformas relacionadas con la vivienda.

- En Finlandia, el experto informa del cierre, en febrero de 2025, del Centro de Financiación y Desarrollo de la Vivienda de Finlandia (ARA), lo que, según afirma, suscita preocupación por la reducción de la producción de viviendas sociales, lo que a su vez disminuirá la oferta de viviendas asequibles.

Añade que la incertidumbre adicional sobre los logros de Finlandia en relación con los objetivos de Lisboa se debe al impacto de los recortes en la ayuda general para la vivienda introducidos en abril de 2024.

- En Polonia, el experto se refiere a la reforma del sistema de «viviendas protegidas» en 2023, sustituido por «apartamentos de formación» y «apartamentos con apoyo». Explica que esta reforma tiene el potencial de mejorar el enfoque de Polonia respecto a las personas sin hogar, en particular la estructura y la intención de las medidas. Sin embargo, afirma que existe un defecto fundamental: el no reconocimiento de las viviendas asistidas como permanentes, lo que, combinado con el uso generalizado de contratos de duración limitada, socava gravemente la consecución de los objetivos de la Declaración de Lisboa de soluciones de vivienda estables y a largo plazo.

Los expertos del ESPAN de varios Estados miembros (por ejemplo, AT, CZ, DE, EE, FI, HR, IT, LV, MT, NL, RO, SK [Cuadro 6.1]) informan de importantes reformas en los respectivos sistemas de prestaciones, en lo que respecta a las ayudas a la vivienda (por ejemplo, AT, DE, LV, MT, RO, SK) y/o la prestación de renta mínima (por ejemplo, AT, CZ, EE, FI, HR, IT, NL). Algunos ejemplos ayudarán a ilustrar la naturaleza de estos cambios y su probable impacto en la contribución potencial de estas reformas a los objetivos de la Declaración de Lisboa. Por ejemplo:

- En Austria, el experto señala el aumento de las ayudas al alquiler concedidas a los beneficiarios de la renta mínima en el estado federal de Viena. También se refiere a una reforma de la legislación marco sobre asistencia social/renta mínima (en abril de 2022) que ha otorgado a los estados federados una mayor discrecionalidad para decidir si deben incluir o no el decimotercer y decimocuarto pago salarial (es decir, la remuneración por vacaciones y Navidad) en la evaluación de los recursos económicos, en el caso de los beneficiarios de prestaciones que también tienen ingresos procedentes de un empleo remunerado. En el marco de la misma reforma, añade, las personas que viven en viviendas asistidas, como refugios para mujeres o centros para personas sin hogar, pueden recibir el importe íntegro para una persona sola, ya que se ha aclarado que no se considera que estas personas vivan en un hogar común (en el sentido de unidad económica) a efectos del cálculo de las prestaciones.
- En Croacia, los expertos informan de que la Ley de Asistencia Social de 2022 introdujo el derecho de las personas sin hogar a la prestación de ingresos mínimos al ampliar los criterios de elegibilidad para algunas categorías de personas sin hogar. Hasta marzo de 2025, las personas sin hogar tenían derecho al importe íntegro de la prestación si no se les proporcionaba alojamiento en refugios o albergues nocturnos, y al 50 % de la prestación si se alojaban en refugios o en viviendas organizadas. Desde abril de 2025, gracias a las modificaciones introducidas en la Ley de Asistencia Social, todas las personas sin hogar tienen derecho al 100 % de la prestación.
- En Alemania, los expertos se refieren a la introducción de la prestación ciudadana en 2023 y explican que, con el fin de facilitar el acceso a la prestación a quienes tienen derecho a ella, se aplica un «período de espera» durante el primer año de percepción: se aceptan y cubren los gastos de alojamiento, junto con una cantidad adecuada para los gastos de calefacción. Transcurrido un año, se aplica una «prueba de razonabilidad».
- También en este caso, Finlandia es una excepción en esta evolución positiva: el experto destaca las reducciones directas (desde 2023) en varios regímenes de garantía de ingresos mínimos, en particular las prestaciones por desempleo y, en cierta medida, la asistencia social. Además, añade, la congelación de los índices hasta 2027 reduce indirectamente el valor de estos regímenes.

En varios Estados miembros (por ejemplo, DK, EL, ES, FI, HU, IT, RO, SE), los expertos del ESPAN informan sobre reformas que implican el establecimiento o la revisión de mecanismos de gobernanza (por ejemplo, AT, EL, ES, FI, HU, SE) y/o cambios en el funcionamiento de los mecanismos de financiación (por ejemplo, AT, DK, FI, RO). Varios expertos nacionales presentan el impacto potencial de estas reformas como una posible contribución a los objetivos de la Declaración de Lisboa. Por ejemplo:

- En Austria, el Gobierno federal introdujo medidas de apoyo relacionadas con la vivienda a nivel nacional, además de las medidas disponibles a nivel regional: el programa «Housing Umbrella» (introducido en 2022; véase la sección 4.2.2.1) y la «Housing First Subsidy» (en vigor desde enero de 2025; véanse las secciones 4.2.1.1 y 4.2.1.2).
- En Dinamarca, desde la entrada en vigor de la Reforma sobre las Personas sin Hogar en 2023, se está implantando gradualmente un nuevo sistema de reembolso. El experto explica que, en virtud de este sistema, el Estado ya no reembolsa a los municipios los gastos relacionados con los refugios de emergencia, sino los servicios alineados con el modelo «Housing First» (la vivienda primero) en viviendas permanentes.
- Desde 2022, en Rumanía se han introducido modificaciones en el marco legislativo en materia de vivienda que, según el experto, definen la «vivienda de necesidad» como una categoría separada de vivienda pública y distinta de la vivienda social, establecen criterios generales de elegibilidad y no elegibilidad para la asignación de viviendas sociales por parte de las autoridades locales y redefinen los mecanismos de financiación para el desarrollo de viviendas sociales aumentando el papel de la financiación estatal.
- Los expertos españoles sostienen que tanto la estrategia nacional contra la falta de vivienda como la estrategia contra la pobreza han incorporado los principios de la Plataforma, fijando el objetivo de erradicar la falta de vivienda para 2030 mediante la intervención coordinada de los actores institucionales y sociales.
- En general, los objetivos de la estrategia sueca contra la falta de vivienda están, según los expertos, en consonancia con los objetivos de la Declaración de Lisboa, ya que implica la cooperación entre las autoridades a nivel nacional, regional y municipal. Estas sinergias, sostienen, crean las condiciones para que la situación de la falta de vivienda en Suecia mejore en consonancia con algunos de los objetivos de Lisboa.

El programa de trabajo de la Plataforma para el período 2022-2024 (Comisión Europea, 2022) hace referencia explícita al papel de las autoridades nacionales, regionales y locales en la promoción de la prevención del sinhogarismo. Expertos nacionales de varios países de la UE (por ejemplo, EE, IE, LU, MT, NL, PT, SK) se refieren a reformas que pueden contribuir a alcanzar estos objetivos, ya sea directamente mediante la prevención de los desahucios (por ejemplo, AT, IE, LU, MT, NL, PT) o mediante la prevención del endeudamiento (por ejemplo, EE, SK). Por ejemplo:

- Los expertos de Irlanda señalan que, en 2023, el Gobierno introdujo el programa «inquilino in situ», que permite al Estado (la Agencia de Vivienda o la autoridad local) adquirir propiedades privadas en alquiler cuando el propietario las pone a la venta y ha iniciado un procedimiento de desahucio que pone al inquilino en riesgo de quedarse sin hogar.
- El experto de Portugal considera que la nueva estrategia nacional contra la falta de vivienda aborda directamente los objetivos de la Declaración de Lisboa, que establecen que nadie debe ser dado de alta de ninguna institución (por ejemplo, prisión, hospital, centro de atención) sin que se le ofrezca una vivienda adecuada, que deben evitarse los desalojos siempre que sea posible y que nadie debe ser desalojado sin recibir ayuda para encontrar una solución de vivienda adecuada. La estrategia incluye: i) el desarrollo de enfoques sectoriales y locales para la intervención temprana en los factores de riesgo y el seguimiento periódico de las situaciones de vulnerabilidad social y de vivienda; ii) la aplicación de mecanismos interinstitucionales de seguimiento y evaluación para evitar que las personas vuelvan a quedarse sin hogar, y iii) la promoción de redes que permitan a las entidades locales trabajar de manera colaborativa y coordinada.

- En Eslovaquia, desde 2021, se ha creado una red de servicios de asesoramiento sobre deudas que, según el experto, ofrece apoyo económico, jurídico y psicológico gratuito.

Los expertos del ESPAN de varios Estados miembros (por ejemplo, BG, CZ, EL, FI, HR, HU, IE, IT, MT, PT, RO, SK) mencionan las recientes reformas políticas relacionadas con la prestación y/o el acceso a servicios de apoyo relevantes para las personas sin hogar. Estas reformas pueden implicar, por ejemplo, cambios en la prestación de servicios sociales y/o sanitarios (por ejemplo, BG, IE, IT, SK), en el funcionamiento de la ayuda de emergencia y/o temporal (por ejemplo, CZ, MT, PT), en la disponibilidad de servicios de apoyo especializados (por ejemplo, EL, HU) o en la transferencia de responsabilidades en materia de servicios sociales y sanitarios de los municipios a los condados (FI). Por ejemplo:

- En Bulgaria, los expertos destacan que la introducción, en 2024, del Mapa Nacional de Servicios Sociales establece un marco para la planificación de los servicios sociales financiados por el Estado e implica el compromiso de crear una red integral de servicios sociales y sanitarios integrados (a nivel municipal y regional) para garantizar la igualdad de acceso a las personas necesitadas.
- En Finlandia, el experto informa sobre la aplicación de la reforma social y sanitaria (la denominada «reforma SOTE»), en vigor desde el 1 de enero de 2022, que es la mayor reforma de política social jamás realizada en Finlandia. Esta reforma transfirió las responsabilidades de los servicios sociales y sanitarios de los municipios a los condados regionales de servicios de bienestar. El objetivo era mejorar la eficiencia y el acceso a los servicios sanitarios y sociales. Sin embargo, el experto sostiene que, al menos durante los primeros años de aplicación, se ha vuelto más difícil acceder a los servicios, lo que ha dado lugar a largas listas de espera.
- En Hungría, el experto destaca la creación de servicios de apoyo especializados, refiriéndose a la reciente puesta en marcha (2022) del servicio de ginecología especializado en traumas gestionado por una importante ONG en Budapest.
- En Italia, los expertos informan de que la introducción de la Ley n.º 176/2024 garantiza formalmente el acceso a la asistencia sanitaria a las personas sin hogar que, aunque residen en el país, no están inscritas oficialmente en los registros municipales.
- En Malta, los expertos señalan que el aumento significativo de la financiación de los refugios mediante el enfoque de la Asociación Social Pública contribuye a garantizar que nadie duerma en la calle por falta de alojamiento de emergencia.

En algunos países (por ejemplo, IE, MT, NL, PT, RO), hay indicios de recientes reformas políticas que, según los equipos de los respectivos países, podrían contribuir al objetivo de la Declaración de Lisboa de eliminar la discriminación contra las personas sin hogar. Tal es el caso del nuevo compromiso anunciado de formular una «Estrategia de datos sobre la igualdad» para el sector público irlandés, o de la inclusión explícita del objetivo de poner fin a la discriminación contra las personas sin hogar en el Plan Holandés de Vivienda Primero 2022.

El progreso en la definición y medición de la falta de hogar es crucial para la adopción de intervenciones eficaces basadas en datos empíricos para prevenir y combatir la falta de hogar y trabajar en pos de uno de los objetivos de la Plataforma: reforzar la recopilación de datos y el aprendizaje mutuo a nivel de la UE. Los expertos de la ESPAN de algunos Estados miembros (por ejemplo, AT, DE, HR, IE, LU, RO) identifican avances relevantes en este ámbito específico. Por ejemplo:

- En Croacia, la definición de «sinhogarismo» se amplió en 2022. La definición solo abarcaba la categoría 1 de ETHOS Light 1, y ahora también incluye a las personas de la categoría 2 ⁽²⁴⁾.

²⁴Véase también la figura 1.1 anterior para una comparación del número de países de la UE en los que las definiciones de sinhogarismo incluyen las distintas categorías de ETHOS Light en 2019 y 2025.

- En Alemania, los expertos nacionales señalan que la Ley federal de información sobre las personas sin hogar introdujo estadísticas nacionales sobre la vivienda de las personas sin hogar, así como los «Informes del Gobierno federal sobre las personas sin hogar», ambos a partir de 2022. Argumentan que esta mejora en la recopilación de datos es un requisito previo esencial para el desarrollo y la aplicación de programas y medidas más específicos contra la falta de vivienda en el futuro, en consonancia con la Declaración de Lisboa.

Por último, en Dinamarca y los Países Bajos, los equipos nacionales identifican reformas relacionadas con otras áreas. Entre ellas se incluyen el fomento de la participación directa de las personas sin hogar en el proceso político, compartiendo sus conocimientos y aportando sus opiniones (DK); y el aumento del 10 % del salario mínimo legal, lo que, según los expertos, tiene un impacto directo en la adecuación de las prestaciones sociales, ya que estas están vinculadas al nivel del salario mínimo legal (NL).

6.2 Reformas en curso y previstas

En esta sección se ofrece una breve descripción general de las reformas en curso y previstas identificadas por los expertos nacionales de los 27 Estados miembros, que pueden ser relevantes para la consecución de los objetivos de la Declaración de Lisboa.

Si comparamos estas reformas en curso o previstas (cuadro 6.2) con las identificadas en la sección anterior (cuadro 6.1), observamos que, en general, existe un solapamiento significativo en los ámbitos políticos. En nueve países (AT, BG, CY, DE, IT, HR, NL, PT, SE), los expertos nacionales no pudieron identificar ninguna reforma relevante en curso o prevista.

Cuadro 6.2: Reformas en curso y previstas en los Estados miembros

Ámbitos políticos	Estados miembros
Establecimiento o aplicación de marcos políticos estratégicos	BE, DK, EL, ES, LU, MT, RO, SI
Abordar los retos relacionados con la vivienda	BE, CZ, DK, EE, EL, HU, IE, LT, LU, MT, PL, RO
Reforma del sistema de prestaciones sociales	BE, CZ, EE, FI, FR, MT, SK
Establecimiento o modificación de mecanismos de gobernanza y/o financiación	BE, EE, IE, LT, MT, PL
Ampliación de los mecanismos de prevención	CZ, EE, LT
Reforma de la prestación y/o el acceso a los servicios de apoyo	IE, PL
Definición y medición de la falta de vivienda	LU, LV, MT, PL, RO
No se han identificado reformas	AT, BG, CY, DE, HR, IT, NL, PT, SE

Nota de lectura: Los países incluidos en la tabla se proporcionan a modo de ejemplo y la lista no es necesariamente exhaustiva.

Fuente: Elaboración propia de los autores basada en los informes nacionales del ESPAN.

Las descripciones proporcionadas por los expertos nacionales del ESPAN en varios Estados miembros (por ejemplo, BE, DK, EL, ES, LU, MT, RO, SI) sobre las reformas del marco estratégico de políticas en relación con la falta de vivienda y/o la pobreza muestran dos perspectivas de desarrollo principales: países en los que los expertos nacionales mencionan planes para la adopción de nuevos marcos estratégicos de políticas (por ejemplo, BE, EL, LU, SI) y países (por ejemplo, DK, ES, MT, RO) en los que los expertos nacionales se refieren a elementos de estrategias contra la falta de vivienda o la pobreza puestas en marcha desde 2021 (y ya mencionadas en la sección 6.1) que aún se están aplicando.

En Bélgica, el experto nacional menciona planes específicos para la adopción de estrategias regionales contra la falta de vivienda (Flandes y Valonia) y contra la pobreza (Flandes y Valonia). En Luxemburgo, el experto nacional informa de que el Gobierno se ha comprometido a aplicar una estrategia coordinada,

transversal e inclusiva para combatir la falta de vivienda y la exclusión en materia de vivienda, así como un plan de acción nacional contra la pobreza durante el período legislativo 2023-2028.

Un número significativo de equipos nacionales del programa ESPAN (por ejemplo, BE, CZ, DK, EE, EL, HU, IE, LT, LU, MT, PL, RO) mencionan las reformas en curso y previstas destinadas a abordar los retos relacionados con la vivienda. Estas reformas se refieren al mismo tipo de intervenciones políticas que las identificadas en la sección 6.1: i) mejorar el acceso a viviendas asequibles y/o sociales (por ejemplo, BE, CZ, EL, MT, RO); ii) reforzar los programas basados en la vivienda y/o los programas «Housing First» (por ejemplo, BE, DK, IE, LT, LU, PL, RO); iii) mejorar la transición de soluciones de vivienda temporales a permanentes (por ejemplo, IE, PL); y iv) reforzar el apoyo a la vivienda de alquiler (por ejemplo, IE, LT, MT, RO). Los siguientes ejemplos ilustran las intervenciones políticas en estas cuatro áreas específicas.

- En Grecia, los expertos nacionales explican que la estrategia nacional de vivienda, incluida en el Plan de Recuperación y Resiliencia de Grecia revisado y cuya finalización está prevista para marzo de 2026, tiene por objeto mejorar el acceso a una vivienda asequible y de calidad para los hogares con bajos ingresos y ampliar las opciones de vivienda social para las poblaciones vulnerables. Sin embargo, según los expertos, actualmente no hay información disponible públicamente que permita evaluar el enfoque general de la estrategia y su adecuación a los objetivos de la Declaración de Lisboa.
- En Lituania, los expertos nacionales informan de que el Ministerio de Seguridad Social y Trabajo tiene previsto poner en marcha en 2025 el primer proyecto piloto que aplique el principio de «la vivienda primero». El Departamento de Servicios Sociales del Ayuntamiento de Vilna, en colaboración con los socios responsables de la vivienda y los servicios sociales, se encargará de ejecutar el proyecto.
- En Polonia, según el experto nacional, el denominado Equipo para la Reforma de la Asistencia Social ha presentado varias enmiendas significativas a la Ley de Asistencia Social, con el objetivo de abordar mejor la falta de vivienda. Una de estas propuestas se refiere a la introducción de «apartamentos con apoyo», para crear una vía hacia la vivienda permanente, y vincula la obtención de un contrato de alquiler (en virtud de la legislación vigente en materia de vivienda) con la prestación de servicios de apoyo continuados. El experto nacional sostiene que esta propuesta aborda directamente la anterior falta de una vía para garantizar una vivienda segura a largo plazo.

En un número menor de países (por ejemplo, BE, CZ, EE, FI, FR, MT, SK), los expertos nacionales se refieren a las reformas previstas del sistema de prestaciones. En algunos países (por ejemplo, CZ, EE, FR, SK), explican que las reformas previstas tienen el potencial de mejorar el sistema de prestaciones actual mediante la simplificación de los procedimientos y la reducción de la burocracia. Por ejemplo, en Francia, los expertos se refieren al proyecto «Territorios sin exclusión», cuyo objetivo es crear una asignación automática y sistemática de las prestaciones sociales, conocida como «solidaridad en origen». Por el contrario, en Finlandia, el experto expresa su preocupación por la actual reforma del modelo de seguridad social (recuadro 6.1).

Recuadro 6.1: Los efectos inciertos de la reforma del modelo de seguridad social en Finlandia

Una importante reforma que se está preparando en Finlandia es la sustitución de la mayoría de las prestaciones de garantía de ingresos mínimos (MIG) por una «prestación general de seguridad social» (GSSB) para simplificar la estructura de las prestaciones. El objetivo es crear una prestación que incluya un subsidio básico para los gastos de subsistencia, un subsidio para los gastos de vivienda y un subsidio discrecional como medida de seguridad social de último recurso.

Según el experto nacional, aunque aún no está del todo claro cómo se estructurará el GSSB, el Gobierno ha tomado como modelo el Crédito Universal británico. Esta opción, añade, sugiere que podría ser más estricto, más condicional y menos generoso que el sistema actual. Por otro lado, podría proporcionar una red de seguridad mínima más segura que el actual sistema MIG.

Fuente: Elaboración propia de los autores a partir del informe nacional de ESPAN para Finlandia.

Algunos equipos nacionales del programa ESPAN (por ejemplo, BE, EE, IE, LT, MT, PL) describen una posible remodelación de los mecanismos de gobernanza y/o financiación. Estos cambios incluyen, por ejemplo: perspectivas de una mayor coordinación dentro de las políticas de vivienda a nivel regional en Flandes (BE); el refuerzo de las responsabilidades de los gobiernos locales en materia de desarrollo de la vivienda (EE); la adopción de un enfoque interministerial para la prevención del sinhogarismo (IE); el refuerzo de la participación activa de las ONG en el proceso de toma de decisiones sobre políticas de reducción de la pobreza (LT, MT); y la creación de una estructura específica encargada de reformar la gobernanza de la estrategia de lucha contra la pobreza (MT) y el sistema de asistencia social (PL).

En algunos países (por ejemplo, CZ, EE, LT), los expertos nacionales se refieren a reformas previstas que podrían contribuir a reforzar la prevención del sinhogarismo. En el caso de Chequia, los expertos explican que estas reformas están relacionadas con el posible impacto indirecto de los cambios en las prestaciones sociales no contributivas actuales. En Estonia, los expertos nacionales destacan las reformas previstas para reforzar el papel de los gobiernos locales en el desarrollo de la vivienda, que se espera que aumenten la asequibilidad de la vivienda y contribuyan así a la prevención del sinhogarismo. En Lituania, los expertos nacionales mencionan los posibles efectos indirectos positivos de los planes para ampliar los servicios destinados a las personas endeudadas, así como la inclusión de servicios de asesoramiento sobre gestión de la deuda en el Catálogo de Servicios Sociales.

Expertos nacionales de Irlanda y Polonia destacan las reformas previstas en el ámbito de la prestación de servicios. En Irlanda, la reforma consiste en el compromiso del nuevo Gobierno electo de garantizar que cualquier persona que lo necesite disponga de alojamiento de emergencia, con apoyo adicional para los niños sin hogar. En Polonia, consiste en una propuesta para formalizar y profesionalizar el trabajo de los equipos de divulgación, en la que se describen sus objetivos, métodos y cualificaciones para los trabajadores sociales de calle, incluida la posibilidad de contratar a personas con experiencia vivida.

En algunos Estados miembros (por ejemplo, LU, LV, MT, PL, RO), los expertos nacionales identifican reformas previstas para definir y medir la falta de hogar. Por ejemplo:

- El experto nacional de Letonia destaca el compromiso de elaborar una definición nacional de «sinhogarismo» y establecer indicadores estadísticos que, según el experto, representan un paso importante hacia la prevención sistemática y coordinada del sinhogarismo, en consonancia con el llamamiento de la Declaración de Lisboa a mejorar la recopilación de datos y la elaboración de políticas basadas en datos empíricos.
- El experto nacional de Luxemburgo informa de que, en 2025/2026, el Registro Nacional de Viviendas Asequibles (RENLA) permitirá a los propietarios de viviendas sociales introducir datos sobre las viviendas, los inquilinos y los posibles inquilinos. El objetivo del RENLA, añade, es también tener una visión general del número de viviendas asequibles, por tipo, distribución geográfica y tasas de ocupación.
- Los expertos nacionales de Malta destacan el compromiso, en la estrategia contra la pobreza, de establecer para 2026 una definición nacional de la falta de vivienda en colaboración con las ONG y las partes interesadas, con el fin de mejorar la recopilación de datos, permitir un análisis basado en pruebas y mejorar la prestación de servicios.

7 Mejorar los vínculos entre las políticas sobre la falta de vivienda y las políticas sobre la pobreza en toda la UE

Desde el lanzamiento de la Plataforma Europea de Lucha contra la Falta de Hogar (en adelante, la «Plataforma»), se han producido varios avances significativos en relación con la lucha contra la falta de hogar y la exclusión en materia de vivienda en la UE. Es fundamental que los Estados miembros sigan avanzando en su compromiso de trabajar para acabar con la falta de hogar para 2030. Para mejorar aún más la eficacia de los esfuerzos destinados a combatir la falta de vivienda y lograr un impacto sostenible, es necesario reforzar los vínculos y las sinergias entre las estrategias y políticas que abordan la falta de vivienda y la pobreza. Mejorar el desarrollo integrado de las políticas en estos dos ámbitos puede ayudar a abordar no solo los síntomas, sino también las causas profundas de la falta de vivienda y la pobreza.

En esta sección se proponen 17 recomendaciones. Once de ellas están dirigidas a los Estados miembros (A1-A11) y deben aplicarse a nivel nacional y/o subnacional, mientras que seis deben abordarse a nivel de la UE (B1-B6). Estas recomendaciones se basan en las principales conclusiones del análisis comparativo de los informes nacionales elaborados por los 27 equipos nacionales del ESPAN, así como en las prioridades de mejora identificadas en dichos informes.

A. Recomendaciones a los países

A1. Acordar una definición oficial de «sinhogarismo» y aplicarla en la elaboración de políticas

- Los países deben adoptar una definición oficial (jurídica y/o estadística) de la falta de hogar y aplicarla de manera coherente. La definición debe basarse en la Tipología Europea de la Falta de Hogar y la Exclusión Residencial (ETHOS), en consonancia con el programa de trabajo de la Plataforma Europea de Lucha contra la Falta de Hogar, así como con las orientaciones incluidas en el [«Marco de seguimiento de la OCDE para medir la falta de hogar»](#).
- Los países deben garantizar que las definiciones oficiales existentes de la falta de hogar den lugar a una obligación legal y/o a la aplicación de medidas políticas destinadas a proporcionar alojamiento y/u otro tipo de apoyo necesario a las personas sin hogar o en riesgo de quedarse sin hogar.

A2. Mejorar la integración de los enfoques estratégicos para combatir la falta de vivienda y la pobreza

- Los países que no cuenten con un enfoque estratégico nacional para combatir la falta de vivienda y/o la pobreza deben diseñar y aplicar un enfoque integrado que tenga debidamente en cuenta las especificidades, el contexto y las necesidades del país. Esto debe hacerse de manera conjunta y con la participación significativa de todas las partes interesadas, incluidos los niveles subnacionales pertinentes de gobernanza.
- Se deben fomentar vínculos más sólidos entre las estrategias y políticas. Esto requiere, entre otras cosas, una consideración específica y exhaustiva de la falta de vivienda en el marco más amplio de las estrategias y políticas de lucha contra la pobreza y de vivienda. También exige la creación de órganos de coordinación específicos de alto nivel (por ejemplo, grupos de trabajo interministeriales y/o coordinadores nacionales) con autoridad ejecutiva para armonizar los objetivos, las fuentes de financiación y la aplicación en todos los sectores (por ejemplo, asuntos sociales, vivienda, salud, justicia). (Véase también la Recomendación A9. sobre «Mejorar los mecanismos de gobernanza y la integración general de las políticas entre las políticas de lucha contra la pobreza y la falta de vivienda»).
- Los enfoques estratégicos de la pobreza y la falta de vivienda deben estar respaldados por un firme compromiso político e institucional y por responsabilidades y funciones claramente definidas.

A3. Prevenir y reducir los riesgos de sinhogarismo

A3.1 Viviendas asequibles, incluidas las viviendas sociales, para personas con bajos ingresos

- El sector de la vivienda social, que comprende el parque de viviendas públicas y una serie de proveedores de vivienda social (privados y/o públicos), debería ampliarse, y **deberían explorarse enfoques normativos y fiscales innovadores para facilitar la vivienda asequible en el sector sin ánimo de lucro.**
- Los criterios de elegibilidad y otras normas que rigen la asignación del parque de viviendas públicas deben ser objeto de una revisión minuciosa en la que participen todos los actores pertinentes, a fin de garantizar que dichos criterios y normas no obstaculicen el acceso de las personas sin hogar.
- Debe garantizarse un equilibrio adecuado entre la oferta de viviendas asequibles y la demanda existente.
- Deberían existir incentivos financieros para que los municipios promuevan activamente el desarrollo de soluciones de vivienda asequible, de modo que estos municipios no tengan que asumir todos los costes iniciales de la vivienda y los servicios de apoyo especializados. Para ello se requieren mecanismos de reparto de costes entre los niveles de gobierno nacional, regional y local, reconociendo que los beneficios financieros de una vivienda estable (por ejemplo, menores costes sanitarios) suelen recaer en los niveles más altos de gobierno. En este contexto, es importante garantizar también que se aborden las disparidades geográficas. (Véase también la Recomendación A10. sobre «Mejorar la adecuación de los mecanismos de financiación»).
- Se debe prestar un fuerte apoyo a la expansión de soluciones centradas en la vivienda (por ejemplo, servicios basados en la vivienda y Housing First) que garanticen un alojamiento seguro, con la prestación de servicios de apoyo multidisciplinarios y personalizados durante el tiempo que sea necesario, como elemento clave para mejorar las vías de salida de las personas sin hogar.
- (Véase también la Recomendación B4. sobre «Hacer efectivo el derecho a una vivienda adecuada y asequible»).

A3.2 Acceso a las prestaciones sociales

- Debe garantizarse la adecuación de las prestaciones sociales (incluidas las ayudas para la vivienda y las prestaciones de renta mínima/asistencia social) para los hogares con bajos ingresos. De conformidad con la Recomendación del Consejo sobre la renta mínima adecuada (2023/C 41/01), los niveles de renta mínima deben compararse con los umbrales nacionales de riesgo de pobreza u otro nivel adecuado de recursos definido a escala nacional. Las ayudas a la vivienda deben indexarse a los costes reales del mercado del alquiler. Deben aplicarse mecanismos de ajuste automático a las prestaciones sociales para los hogares con bajos ingresos, a fin de garantizar que las prestaciones mantengan su valor real frente a la inflación y el aumento del coste de la vida, evitando la erosión de la cobertura y la adecuación. Antes de considerar cualquier cambio en las ayudas a la vivienda y las prestaciones de renta mínima/asistencia social, debe evaluarse su impacto. (Véase también la Recomendación B5. sobre «Impulsar las sinergias entre la vivienda y otros sistemas de apoyo»).
- Las prestaciones sociales, incluidas las ayudas para la vivienda y las prestaciones por ingresos mínimos o asistencia social, deben ser accesibles a todas las personas sin hogar, independientemente de su nacionalidad o situación de residencia, y deben simplificarse los procedimientos administrativos excesivamente complejos que dificultan el acceso de los grupos más vulnerables, con el fin de reducir la falta de utilización.
- Deben reforzarse los vínculos entre las prestaciones en efectivo y las prestaciones en especie, a fin de atender mejor las necesidades multidimensionales de muchas personas sin hogar.

A4. Promover la prevención y la intervención temprana específica, y abordar los desahucios

- Los países deben desarrollar políticas integrales destinadas a abordar el impacto del desempleo, el aumento de los empleos precarios y mal remunerados, el endeudamiento y otros factores estructurales y sistémicos que aumentan los riesgos de pobreza y falta de hogar.
- Se deben desarrollar medidas específicas para prevenir la falta de vivienda entre los jóvenes, incluidos los que abandonan los centros de acogida, los menores no acompañados o los jóvenes sin apoyo familiar, con el fin de facilitar la transición a una vida independiente.
- Deben ponerse en marcha intervenciones preventivas sólidas, incluida la prevención de los desahucios siempre que sea posible. Estas intervenciones deben garantizar que nadie sea desahuciado sin recibir ayuda para encontrar una solución de vivienda adecuada, si es necesario. Deben establecerse y aplicarse protocolos de alta obligatorios y modelos de intervención en momentos críticos en todas las instituciones pertinentes (por ejemplo, prisiones, hospitales, centros de acogida), y deben ponerse en marcha mucho antes de la puesta en libertad, para garantizar que nadie sea dado de alta sin que se le ofrezca una vivienda adecuada.
- Los mecanismos de prevención de desalojos deben garantizar una intervención oportuna mucho antes de la vista judicial. Para ello es necesario, entre otras cosas, contar con servicios de asesoramiento sobre endeudamiento que dispongan de recursos suficientes y garantizar la prestación de asistencia jurídica y representación gratuitas o asequibles a los inquilinos que se enfrentan a un desalojo, a fin de garantizar el respeto de las garantías procesales.
- Deben reforzarse y aplicarse adecuadamente los derechos de los inquilinos privados en los mercados inmobiliarios no regulados.
- Se debe dar prioridad a las soluciones de realojamiento rápido como respuesta principal a las situaciones de crisis de personas sin hogar, dejando a los refugios un papel mínimo de emergencia.
- Para las familias que se enfrentan a situaciones de emergencia de falta de vivienda, se debe dar prioridad al acceso rápido a un alojamiento asequible y seguro. Los hoteles/hostales y otras soluciones no permanentes de fácil acceso no deben utilizarse para alojar a familias sin hogar, a menos que sea solo por unos días y no haya otras opciones permanentes disponibles de inmediato.

A5. Lucha contra las medidas hostiles y la discriminación

- Debe ponerse fin a la criminalización de las personas sin hogar y otras medidas que atacan a los sectores pobres y marginados de la población; en su lugar, deben promoverse políticas y medidas alternativas basadas en datos empíricos para fomentar la inclusión social y combatir la marginación.
- Deben aplicarse y/o reforzarse las medidas que prohíben la discriminación contra las personas sin hogar en el acceso al mercado de la vivienda, el mercado laboral, los servicios de salud y los servicios sociales, etc.
- Los marcos jurídicos no deben permitir leyes o medidas discriminatorias que obstaculicen el acceso a la vivienda o su conservación. Además, deben prever mecanismos judiciales u otros mecanismos eficaces a través de los cuales se puedan hacer valer esos derechos.

A6. Mejorar el acceso a los servicios de salud para las personas sin hogar

- Se debe prestar apoyo a los servicios de atención sanitaria integrales dirigidos a las personas sin hogar, combinando los servicios generales y especializados y explorando oportunidades para prácticas innovadoras en este ámbito (por ejemplo, medicina callejera, servicios en refugios, salud digital, etc.).

- Se debe proporcionar apoyo especializado e intensivo a las personas sin hogar con necesidades sanitarias complejas (por ejemplo, apoyo en materia de salud mental, ayuda relacionada con el abuso de sustancias, atención informada sobre el trauma, etc.), incluso si en última instancia se ha diseñado para garantizar la integración en los servicios generales.

A7. Promover el apoyo integrado a la salud mental para las personas sin hogar

- Dada la prevalencia de los trastornos de salud mental entre la población sin hogar, los países deben garantizar que las estrategias contra la falta de vivienda integren sistemáticamente el apoyo a la salud mental. Para ello es necesario:
 - reforzar la cooperación entre los servicios de vivienda, sociales y sanitarios, así como desarrollar una atención de proximidad y seguimiento personalizada que salve la brecha entre los sistemas de salud de emergencia, comunitarios y generales; e
 - incorporar componentes eficaces de salud mental en los programas «Housing First» (La vivienda primero) y los programas basados en la vivienda, apoyar a los equipos multidisciplinares que proporcionan apoyo combinado en materia de vivienda y psiquiatría, y ampliar los servicios preventivos que abordan los problemas de salud mental antes de que puedan dar lugar a la falta de vivienda.

A8. Fortalecer el papel y el acceso a los servicios sociales para las personas sin hogar

- Los países con un sistema de servicios de apoyo muy limitado deberían ampliar la gama de servicios disponibles para las personas afectadas por la falta de vivienda, adoptando un enfoque integral e integrado. La prestación de servicios debería abarcar todos los territorios, incluidas las zonas rurales y periféricas, donde la disponibilidad de servicios es actualmente limitada.
- Las soluciones ofrecidas a las personas sin hogar deben dar prioridad al «apoyo flotante» (no vinculado a una propiedad específica), y se debe fomentar enérgicamente la prestación de apoyo en su propio hogar para las personas que son realojadas.
- Los servicios deben ser más proactivos y llegar a las personas que son menos propensas a acudir a los servicios destinados al sector de las personas sin hogar.
- Las oficinas y centros de servicios sociales locales deben contar con la financiación y el personal adecuados para reducir el número de casos, permitir la formación especializada (por ejemplo, en atención informada sobre el trauma y metodologías de «Housing First») y garantizar la capacidad para realizar una labor de divulgación proactiva y una gestión intensiva de los casos.

A9. Mejorar los mecanismos de gobernanza y la coordinación general de las políticas entre las políticas de lucha contra la falta de vivienda y la pobreza

- Deben mejorarse los mecanismos de cooperación y la capacidad de diálogo en los niveles políticos pertinentes:
 - entre los niveles de gobernanza nacional y subnacional;
 - entre los diferentes ministerios y ámbitos políticos;
 - entre las diferentes partes interesadas, como organismos gubernamentales, autoridades locales y ONG, así como las personas en situación de pobreza o sin hogar y las organizaciones que las representan; y
 - entre los servicios sociales y los proveedores de servicios.
- Es fundamental contar con canales de comunicación claros y protocolos de trabajo comunes. Para ello se requieren mecanismos concretos de integración operativa, como sistemas integrados de gestión de casos («ventanillas únicas»), plataformas de datos compartidos (que respeten las normas de protección de datos) y,

cuando proceda, mecanismos presupuestarios conjuntos que fomenten una mejor coordinación entre los diferentes sectores y partes interesadas.

- Deben promoverse proyectos de colaboración que fomenten una mejor coordinación entre los diferentes sectores y partes interesadas.

A10. Mejorar la adecuación de los mecanismos de financiación

- Los países deben garantizar una financiación suficiente para sus estrategias y políticas contra la pobreza y el sinhogarismo: se trata de una condición previa fundamental para cualquier respuesta política integrada eficaz que tenga por objeto prevenir y reducir el sinhogarismo y otras formas de pobreza extrema, en lugar de «gestionar» estos retos.
- Los fondos deben destinarse a la lucha contra la falta de vivienda dentro de los esfuerzos generales de reducción de la pobreza.
- Deben reducirse las disparidades existentes entre la capacidad de financiación de los municipios y las regiones, lo que reduciría las considerables variaciones en el nivel y la calidad de los servicios de apoyo dentro de los países.
- Los países deben revisar y reorganizar, según sea necesario, sus modelos de financiación y sus sistemas de reembolso municipal, con el fin de incentivar el desarrollo de soluciones de vivienda permanentes, incluida la iniciativa «Housing First» (la vivienda primero), y desincentivar la dependencia a largo plazo de los alojamientos de emergencia y temporales.
- Debe mejorarse la transparencia en los procedimientos de asignación de fondos y reforzarse los mecanismos de seguimiento y evaluación.
- Deben diseñarse mecanismos de financiación a largo plazo —que también puedan movilizar a los inversores sociales— para garantizar la sostenibilidad financiera de los programas y proyectos que hayan tenido éxito, en particular los que se hayan ejecutado con apoyo financiero de la UE u otras fuentes internacionales. Los países en los que aún no sea así deben pasar de una financiación a corto plazo basada en proyectos a acuerdos de financiación estables y plurianuales. Esta estabilidad es importante, ya que contribuye a que todas las partes interesadas pertinentes tengan la confianza necesaria para invertir en un apoyo coordinado que se prolongue más allá de un solo ciclo presupuestario.
- Debe fomentarse y apoyarse una mayor utilización de la financiación de la UE, como herramienta para abordar eficazmente la falta de vivienda y la pobreza.

A11. Mejorar la calidad y la comparabilidad de los datos sobre la falta de vivienda

- Los países deben establecer mecanismos adecuados a largo plazo para la recopilación de datos sobre las personas sin hogar, basados en un marco y unas directrices comunes acordados a nivel de la UE para medir, supervisar y analizar el alcance y la evolución de la falta de hogar. Esto debe incluir la adopción de metodologías armonizadas a nivel de la UE para el recuento de personas sin hogar a escala municipal (por ejemplo, el proyecto piloto [European Homelessness Count](#)) con el fin de mejorar la fiabilidad y la comparabilidad de los datos en toda la UE. (Véase también la Recomendación B6. sobre «Proporcionar orientación metodológica a los Estados miembros para mejorar los datos (información y análisis) sobre las personas sin hogar»).
- Los mecanismos de recopilación de datos deben basarse en definiciones inclusivas de la falta de hogar y en ejercicios de seguimiento periódicos.
- Debe mejorarse la capacidad de las partes interesadas para recopilar y analizar datos sobre la falta de vivienda.
- Los esfuerzos de recopilación de datos deben, *entre otras cosas*, reflejar la situación de grupos vulnerables específicos (como los jóvenes, las mujeres, los migrantes [incluidos los migrantes transfronterizos dentro de la UE] y

los refugiados) para fundamentar respuestas políticas específicas, así como la dinámica de la falta de vivienda (entradas, salidas y duración).

- Debe reforzarse la investigación interdisciplinaria que vincula la pobreza y la falta de vivienda, especialmente en vista del riesgo de que los grupos más vulnerables queden excluidos del mercado inmobiliario. Incluso en los países donde la investigación sobre la falta de vivienda es más extensa, hay margen para reforzar la base empírica existente sobre las formas menos visibles de falta de vivienda y sobre los vínculos entre la falta de vivienda y la pobreza.
- Deben implementarse herramientas de seguimiento y evaluación periódicas para supervisar los avances y evaluar la eficacia, la eficiencia y el impacto de las políticas e iniciativas destinadas a combatir la falta de vivienda y la pobreza. Estas herramientas son esenciales para respaldar la toma de decisiones y la elaboración de políticas basadas en datos empíricos y, por lo tanto, para dar prioridad a las respuestas políticas más adecuadas.
- (Véase también la Recomendación B6. sobre «Proporcionar orientación metodológica a los Estados miembros para mejorar la evidencia (datos y análisis) sobre la falta de vivienda»).

B. Recomendaciones a nivel de la UE

B1. Incorporación de las perspectivas sobre la falta de vivienda y la lucha contra la pobreza en el proceso de elaboración de políticas de la UE.

El aumento del número de personas sin hogar en gran parte de Europa está naturalmente relacionado con la pobreza y la creciente inseguridad económica. La lucha contra la falta de vivienda es, ante todo, un deber moral. Como forma más extrema de pobreza y exclusión social, menoscaba la dignidad de las personas, limita sus interacciones con la sociedad en general, reduce su potencial productivo y supone un desperdicio de capital humano. Además, prevenir y abordar la falta de vivienda en sus etapas iniciales, en lugar de invertir en soluciones más costosas más adelante, evita una carga económica y financiera significativa para los presupuestos públicos. Los análisis de coste-beneficio muestran que proporcionar una vivienda segura a las personas sin hogar es generalmente más barato que proporcionar ayuda de emergencia y/o temporal, ya que la falta de vivienda tiene un coste público significativo en términos de asistencia sanitaria, ayuda de emergencia e intervenciones complejas (Guio et al. 2021). A fin de contrarrestar eficazmente los efectos combinados de la falta de hogar y la pobreza y abordar sus complejas interrelaciones y múltiples causas, deberían preverse nuevas medidas para integrar las perspectivas de la falta de hogar y la lucha contra la pobreza en el proceso de elaboración de políticas de la UE. Esto implicaría las siguientes acciones:

- Desarrollar un enfoque de la UE sobre la falta de vivienda y la pobreza con el fin de garantizar la armonización entre sus respectivos objetivos, lo que implica la adopción de una hoja de ruta detallada para reforzar los vínculos entre estas políticas, con indicadores cuantificados claramente establecidos, evaluaciones intermedias y una evaluación periódica de los resultados. Debe considerarse el establecimiento de uno o varios objetivos cuantitativos adecuados para la lucha contra la falta de vivienda.
- Garantizar que la cuestión, a menudo pasada por alto, de la pobreza extrema en Europa se incorpore debidamente en la próxima estrategia de la UE contra la pobreza, proponiendo medidas concretas y avanzando hacia el compromiso adquirido por los Estados miembros de la UE de trabajar para poner fin a la falta de vivienda para 2030.
- Garantizar la inclusión en la Estrategia de la UE contra la Pobreza de una sección dedicada a las personas sin hogar, con acciones y objetivos específicos, incluido el derecho a una vivienda de calidad y asequible.
- Garantizar vínculos sólidos entre las futuras iniciativas de la UE —el Plan de Acción del Pilar Europeo de Derechos Sociales, la Estrategia de la UE contra la Pobreza y el Plan de Vivienda Asequible de la UE— en las que la falta de hogar debe estar explícita y firmemente integrada.

- Incorporar las perspectivas de la falta de hogar y la lucha contra la pobreza en todas las demás estrategias y planes pertinentes de la UE, como la Estrategia de la UE para la igualdad de género, ^{la}Estrategia de la UE para las personas LGBTIQ+²⁵, el Plan de Acción de la UE contra el racismo después de 2025, la Estrategia de la UE sobre discapacidad 2021-2030 y el Pacto de la UE sobre Migración.
- Garantizar que los fondos y la financiación de la UE se utilicen al máximo de su potencial para apoyar los esfuerzos destinados a reforzar la inversión social y combatir la pobreza y la falta de vivienda, prestando apoyo a los más marginados.
- Reflexionar sobre el papel clave que puede desempeñar el Banco de Desarrollo del Consejo de Europa, cuyo mandato social ofrece importantes oportunidades para financiar iniciativas destinadas a combatir la falta de vivienda y la pobreza (extrema).
- Adoptar una Recomendación del Consejo sobre las personas sin hogar como base para desarrollar una estrategia de la UE contra la falta de vivienda (en la que la Plataforma está plenamente integrada), tal y como solicitó el Comité Económico y Social Europeo en su dictamen de marzo de 2024, en el que el Comité destaca que «la falta de vivienda y la pobreza están indisolublemente vinculadas».

B2. Reforzar el papel estratégico del Semestre Europeo

Dado que el Semestre Europeo se está convirtiendo cada vez más en un foro significativo para evaluar la situación de las personas sin hogar, y que también es el marco principal para supervisar la aplicación general del Pilar Europeo de Derechos Sociales, es fundamental reforzar su papel estratégico, garantizando lo siguiente:

- El proceso del Semestre debe proporcionar un seguimiento adecuado y apoyar los avances en la prevención y la lucha contra la falta de vivienda, con el fin de poner fin a este fenómeno para 2030, en consonancia con la Declaración de Lisboa.
- Los informes nacionales y las recomendaciones específicas por país deben destacar la necesidad de una acción integrada para ayudar a prevenir y erradicar la falta de vivienda y la pobreza.
- Los vínculos estratégicos entre el Semestre Europeo y el Pilar Europeo de Derechos Sociales (así como el futuro Plan de Vivienda Asequible y la Estrategia contra la Pobreza de la UE) deben aprovecharse al máximo para dar prioridad a la asequibilidad de la vivienda en el Semestre Europeo (por ejemplo, incluyendo el principio de que las personas no deberían gastar más del 40 % de la renta disponible de su hogar en gastos de vivienda, en consonancia con el indicador acordado sobre la «sobrecarga de los gastos de vivienda» incluido en el Cuadro de indicadores sociales de la UE).
- La inversión social debe ser prioritaria en las RSE, incentivando a los Estados miembros a aumentar el gasto público en educación, sanidad, protección social e inclusión social en sus planes fiscales y estructurales nacionales a medio plazo.

²⁵ Lesbianas, gais, bisexuales, transgénero, intersexuales, queer/en proceso de cuestionamiento y otras orientaciones sexuales, identidades de género y características sexuales diversas.

B3. Reforzar el papel y la importancia de la Plataforma

Desde su puesta en marcha, con la firma de la Declaración de Lisboa en 2021 por los 27 Estados miembros de la UE, la Comisión Europea, el Parlamento Europeo, los órganos consultivos de la UE, los interlocutores sociales y varias ONG, la Plataforma ha desempeñado un papel crucial como catalizador de iniciativas destinadas a combatir la falta de vivienda. Su papel y su importancia deben reforzarse mediante:

- aprovechar los avances logrados y reforzar la capacidad operativa de la Plataforma, con el fin de aumentar su influencia potencial en el fortalecimiento de los derechos sociales de todas las personas en la UE, en particular de aquellas que se encuentran en situación de pobreza y/o sin hogar, o en riesgo de estarlo;
- seguir mejorando el papel de apoyo de la Plataforma en la reformulación de los enfoques políticos para ayudar a las personas más pobres y vulnerables de toda la UE, contribuyendo así a alcanzar el objetivo de acabar con la falta de vivienda en Europa;
- garantizar la contribución de la Plataforma a las próximas iniciativas de la UE relacionadas con la falta de vivienda, como la revisión del futuro Plan de Acción sobre la aplicación del Pilar Europeo de Derechos Sociales, la Estrategia de la UE contra la Pobreza y el Plan de Vivienda Asequible de la UE;
- Seguir reforzando el papel de apoyo de la Plataforma en la promoción de respuestas estratégicas y concertadas para prevenir y reducir la falta de vivienda y otras formas de pobreza extrema a nivel nacional y subnacional.
- aumentar el potencial de la Plataforma como vehículo para difundir el aprendizaje basado en datos empíricos mediante el intercambio de buenas prácticas que aborden los vínculos entre la falta de vivienda y la pobreza; y
- Impulsar el desarrollo de la Plataforma aumentando su financiación tanto para actividades como para gobernanza, maximizando así su potencial para impulsar la creación, la continuación y el fortalecimiento de los esfuerzos nacionales y subnacionales para combatir la pobreza extrema, incluida la falta de vivienda.

B4. Promover el derecho a una vivienda adecuada y asequible

Dado que la crisis de la vivienda en toda la UE afecta a millones de familias y jóvenes, el derecho a una vivienda adecuada y asequible se ha convertido en una preocupación creciente en muchos Estados miembros, regiones y ciudades de la UE. Por lo tanto, el impulso de la UE, con la participación de las distintas instituciones pertinentes de la UE, las personas afectadas y las partes interesadas de la sociedad civil, es esencial para garantizar que el derecho a la vivienda y el tema de las personas sin hogar se tengan en cuenta en todas las acciones y estrategias/políticas pertinentes. En este contexto, sería necesario examinar urgentemente lo siguiente:

- La UE debería dar prioridad a un mayor apoyo a la promoción y aplicación de políticas que garanticen el acceso a una vivienda asequible, especialmente para los grupos vulnerables, con indicadores cuantificados y una evaluación periódica de los resultados, ya que el acceso a una vivienda asequible y a una vivienda social es el principal motor para poner fin a la falta de hogar. Para ello, debería definir con precisión el alcance y los requisitos de las inversiones en viviendas asequibles, incluidos los tipos de viviendas subvencionadas y las categorías de beneficiarios a los que se dirigen.
- Las implicaciones sociales de las barreras al acceso a una vivienda asequible para una proporción cada vez mayor de la población y, en particular, para los grupos especialmente vulnerables (por ejemplo, los jóvenes) deben abordarse seriamente en el proceso político de la UE.
- La UE debe utilizar todos los medios a su alcance para garantizar que los Estados miembros no adopten legislación o medidas discriminatorias que obstaculicen el acceso a la vivienda o su conservación, y que sus marcos jurídicos incluyan mecanismos judiciales u otros mecanismos eficaces a través de los cuales se puedan hacer valer dichos derechos.

- Deben desarrollarse iniciativas de orientación, desarrollo de capacidades y apoyo para fomentar el uso de la financiación de la UE como palanca para respaldar modelos de financiación que den prioridad a los compromisos financieros a largo plazo y a soluciones de financiación innovadoras para abordar la falta de vivienda.
- A este respecto, la preparación de la Estrategia de la UE contra la Pobreza podría brindar una oportunidad única para seguir reforzando la difusión de Housing First y otras soluciones probadas basadas en la vivienda, examinando la viabilidad de crear un instrumento específico de la UE para apoyar estas soluciones de vivienda para las personas sin hogar.
- Garantizar que la expansión de Housing First se integre debidamente en un cambio sistémico global en todo el sector de la prestación de servicios, de modo que estas soluciones se desarrollen junto con el sector de los refugios (y no por separado). La UE podría desempeñar un papel en la facilitación del aprendizaje mutuo y la financiación de la formación del personal, que necesitaría reforzar sus cualificaciones para proporcionar el apoyo social intensivo que implica el enfoque Housing First.
- Garantizar que el Plan de Vivienda Asequible de la UE contribuya a la construcción de viviendas accesibles para los hogares con bajos ingresos y aquellos que se enfrentan a la pobreza y/o la exclusión residencial.
- Garantizar que el Plan de Vivienda Asequible de la UE tenga en cuenta las diversas definiciones nacionales de «vivienda asequible» y «vivienda social», fomentando el diálogo entre los Estados miembros sobre el concepto de asequibilidad.

B5. Impulsar las sinergias entre la vivienda y otros sistemas de apoyo.

Prevenir la experiencia de la falta de hogar y aumentar la oferta, la disponibilidad y la accesibilidad de la vivienda son factores clave para poner fin a la falta de hogar. Del mismo modo, las sinergias entre la vivienda y otros sistemas de apoyo son fundamentales para prevenir la experiencia de la falta de hogar entre los grupos de personas en mayor riesgo y para mejorar el nivel y la calidad de la asistencia prestada a las personas sin hogar. Las orientaciones y el apoyo adicionales de la UE en este ámbito podrían incluir lo siguiente:

- Reforzar el apoyo de la UE (por ejemplo, a través de las actividades de aprendizaje mutuo de la Plataforma y la programación de la inversión social) a los Estados miembros para la aplicación y difusión de respuestas preventivas a la falta de vivienda.
- Garantizar que los Estados miembros apliquen efectivamente la Recomendación del Consejo por la que se establece una Garantía Europea para la Infancia (2021/C 223/01), que exige el acceso a una vivienda adecuada para todos los niños necesitados, e informen sobre los avances realizados en este ámbito.
- Lograr un nivel de renta mínima completo y adecuado, en consonancia con la Recomendación del Consejo sobre la renta mínima adecuada (2023/C 41/01). Una ayuda económica adecuada es fundamental para aliviar la pobreza y evitar el aumento del número de personas sin hogar. La Comisión Europea debe intensificar sus esfuerzos para ayudar a los Estados miembros a alcanzar este importante objetivo. También debe apoyar a los Estados miembros para garantizar que se cumpla la función preventiva y equilibradora de las prestaciones sociales en general y que las personas con mayor riesgo de quedarse sin hogar se incluyan explícitamente en la elaboración de las políticas sociales.
- Seguir apoyando a los Estados miembros en el desarrollo de políticas con perspectiva de género que reconozcan y aborden plenamente las diferencias en la forma en que se vive la pobreza y la falta de hogar en todo el espectro de género. Las respuestas deben adaptarse para satisfacer una serie de necesidades específicas, entre ellas la provisión de vivienda integrada y apoyo a las víctimas de violencia doméstica, así como servicios específicos para las personas que se enfrentan a problemas de salud mental, consumo de sustancias o salida de prisión.
- Garantizar el pleno cumplimiento de la legislación de la UE en materia de asilo y unas condiciones de acogida adecuadas para todos los solicitantes de asilo.

- Garantizar que los Estados miembros proporcionen la atención y el apoyo integrados necesarios a todos los menores no acompañados.
- Nos oponemos firmemente a las iniciativas de los Estados miembros de penalizar la falta de vivienda y otras medidas que atacan a los sectores pobres y marginados de la población.

B6. Proporcionar orientación metodológica a los Estados miembros sobre la mejora de las pruebas (datos y análisis) sobre la falta de vivienda.

Además de la considerable variación en las situaciones de vida que reflejan las estadísticas nacionales sobre personas sin hogar en toda la UE, también existen diferencias en los métodos de recopilación de datos, lo que complica aún más las comparaciones entre países. Varias iniciativas respaldadas por la UE, como el «Conjunto de herramientas [políticas de la OCDE](#)», el «[Marco de seguimiento de la OCDE para medir la falta de vivienda](#)», las «[Notas de la OCDE sobre los países: Datos sobre las personas sin hogar](#)» y el proyecto piloto «[Recuento europeo de personas sin hogar](#)», están contribuyendo activamente al debate y a la resolución de los retos que plantea la medición, así como a avanzar en la comprensión, la evaluación y la comparación de la situación de las personas sin hogar en toda la UE. Los trabajos analíticos futuros deberían basarse en estos esfuerzos con el fin de proporcionar orientaciones metodológicas concretas a los responsables políticos y mejorar la capacidad de los Estados miembros para elaborar políticas más eficaces y holísticas y evaluar mejor su impacto. Entre ellas podrían figurar las siguientes:

- Seguir reforzando el trabajo analítico y la recopilación de datos para promover políticas basadas en datos empíricos, mejorando los sistemas de datos que recogen la intersección entre la falta de hogar y la pobreza, y perfeccionando el diseño de la base empírica existente (por ejemplo, diagnóstico, evaluación, programas piloto).
- Promover una mejor cartografía y más investigación sobre la falta de hogar y la vulnerabilidad social, teniendo en cuenta, en particular, las disparidades geográficas identificadas en Europa.
- Estimular la investigación interdisciplinaria que vincule la pobreza y la falta de vivienda, especialmente en vista del riesgo de que los grupos más vulnerables queden excluidos del mercado de la vivienda y entren en una trayectoria de falta de vivienda.
- Elaborar un marco coherente de la UE para el seguimiento y la evaluación sistemáticos de los resultados de las políticas de los enfoques estratégicos sobre las personas sin hogar, en colaboración con las partes interesadas pertinentes a escala de la UE y nacional. El seguimiento de los resultados de las políticas es fundamental, ya que la mera existencia de estrategias no garantiza necesariamente mejores resultados.

Anexo A: Referencias

- Baptista, I. y Marlier, E. (2019), Lucha contra la falta de vivienda y la exclusión en materia de vivienda en Europa. Estudio de las políticas nacionales, Red Europea de Política Social (ESPN). Bruselas: Comisión Europea, [disponible aquí](#)
- Comisión Europea (2025), Informe conjunto sobre el empleo 2025. Luxemburgo: Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, [disponible aquí](#)
- Comisión Europea (2022), Gobernanza, programa de trabajo y perspectivas de futuro de la Plataforma Europea de Lucha contra la Falta de Hogar 2022-2024, [disponible aquí](#)
- Guio, A.-C., Frazer, H. y Marlier, E. (eds.) (2021), «Estudio sobre el marco económico de aplicación de un posible sistema de garantía infantil de la UE, incluida su base financiera», Segunda fase del estudio de viabilidad de una garantía infantil (FSCG2): Informe final, Bruselas: Comisión Europea, [disponible aquí](#)
- Hermans, K., Demaerschalk, E., Mertens, N., Teller, N. y Fritz, L. (2025), Recuento europeo de personas sin hogar: Informe final del primer año. Bruselas: Comisión Europea (Dirección General de Empleo, Asuntos Sociales e Inclusión Social).
- Hermans, K. (2024), «Hacia una estrategia armonizada de recopilación y seguimiento de datos sobre las personas sin hogar a nivel de la UE», *European Journal of Homelessness*, vol. 18, n.º 1, pp. 189-217.
- OCDE (2024), Conjunto de herramientas de la OCDE para combatir la falta de vivienda. París: Publicaciones de la OCDE, [disponible aquí](#)
- OCDE (2025), Marco de seguimiento de la OCDE para medir la falta de vivienda. París: Publicaciones de la OCDE, [disponible aquí](#)
- O’Sullivan, E. (2022) «Editorial», *Homelessness in Europe – National Strategies for Fighting Homelessness – Revista de FEANTSA*, primavera de 2022, pp. 3-5, [disponible aquí](#)
- Mostowska, M. (2021), «El estado del bienestar y el índice de disparidad de género en la falta de vivienda: una comparación entre Noruega, Bélgica y Polonia», *Critical Housing Analysis*, vol. 8, n.º 1, pp. 11-23.
- Pleace, N. (2016), «Exclusión por definición: la infrarrepresentación de las mujeres en las estadísticas europeas sobre personas sin hogar», en Mayock, P. y Bretherton, J. (eds.). *Las mujeres sin hogar en Europa*, pp. 105-126. Londres: Palgrave Macmillan.
- Pleace, N. y K. Hermans (2020), «Counting All Homelessness in Europe: The Case for Ending Separate Enumeration of ‘Hidden Homelessness’» (Recuento de todas las personas sin hogar en Europa: argumentos para poner fin al recuento separado de las «personas sin hogar ocultas»), *European Journal of Homelessness*, vol. 14, n.º 3, pp. 43-70.
- Szeintuch, S. (2024), Estrategias contra la falta de vivienda en los Estados miembros de la Unión Europea: situación actual en 2024. Bruselas: FEANTSA, [disponible aquí](#).
- Weishaupt, J.T. y Hinrichs, C. (2024) «La Plataforma Europea de Lucha contra la Falta de Hogar: ¿cumplirá sus objetivos a pesar de las dificultades?» en Vanhercke B., Sabato S. y Spasova S. (eds.). *Política social en la Unión Europea: situación actual en 2023. Una ambiciosa aplicación del pilar social*. Bruselas: ETUI y OSE.

Anexo B: Tipología FEANTSA ETHOS Light

Categoría operativa		Situación de vida		Definición
1	Personas que viven en la calle	1	Espacio público/espacio exterior	Vivir en la calle o en espacios públicos, sin un refugio que pueda definirse como vivienda.
2	Personas en alojamientos de emergencia	2	Refugios nocturnos	Personas sin residencia habitual que se desplazan con frecuencia entre distintos tipos de alojamiento
3	Personas que viven en alojamientos para personas sin hogar	3	Albergues para personas sin hogar	Cuando el período de estancia es limitado y no se proporciona alojamiento a largo plazo
		4	Alojamiento temporal	
		5	Alojamiento transitorio con apoyo	
		6	Refugio o albergue para mujeres Alojamiento	
4	Personas que viven en instituciones	7	Instituciones sanitarias	Permanencia más larga de lo necesario debido a la falta de vivienda
		8	Instituciones penitenciarias	Sin vivienda disponible antes de la puesta en libertad
5	Personas que viven en viviendas no convencionales debido a la falta de vivienda	9	Casas móviles	Cuando el alojamiento se utiliza debido a la falta de vivienda y no es el lugar de residencia habitual de la persona.
		10	Edificios no convencionales	
		11	Estructuras temporales	
6	Personas sin hogar que viven temporalmente en viviendas convencionales con familiares y amigos (debido a la falta de vivienda)	12	Vivienda convencional, pero no el lugar de residencia habitual de la persona	Cuando el alojamiento se utiliza debido a la falta de vivienda y no es el lugar de residencia habitual de la persona.

Anexo C: Cuadro resumen de los últimos datos nacionales disponibles sobre personas sin hogar, por categoría operativa ETHOS Light y situación de vida

País	Personas que viven en la calle (1)	Personas que viven en alojamientos de emergencia (2)	Personas que viven en alojamientos para personas sin hogar (3)				Personas que viven en instituciones (4)	Personas que viven en viviendas no convencionales por falta de vivienda (5)			Personas que viven temporalmente en viviendas convencionales con familiares y amigos (por falta de vivienda) (6)	
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
Austria	2023: 9861		2023: 12 021				N/A	2025: 9698	N/A	N/A	N/A	N/A
Bélgica	2020-2023: 2291	2020-2023: 2379	2020-2023: 7995				2020-2023: 2993		2020-2023: 6757			2020-2023: 10 478
Bulgaria	2024: 1.260	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A
Croacia	N/A	12/2023: 635	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A
Chipre	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A
República Checa	04/2019: 8892	04/2019: 2716	12/2023: 5463	04/2022: 12 445 03/2023: 133 123 Ucranianos migrantes y refugiados ucranianos en hoteles y residencias	12/2023: 80	04/2019: 2672	04/2019: 1500	12/2023: 199 centros de reinserción social	05/2022: 300	05/2022: 16 058	05/2022: 45 000	05/2022: 54 000
Dinamarca	02/2024: 503	02/2024: 317	02/2024: 2721	02/2024: 56	02/2024: 90	2023: 3030	02/2024: 149	02/2024: 35	N/A	N/A	N/A	02/2024: 1447

País	Personas sin hogar (1)	Personas que viven en alojamientos de emergencia (2)	Personas que viven en alojamientos para personas sin hogar (3)				Personas que viven en instituciones (4)		Personas que viven en viviendas no convencionales por falta de vivienda (5)			Personas que viven temporalmente en viviendas convencionales con familiares y amigos (por falta de vivienda) (6)
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
Estonia	2021: 1068	2023: 1435	N/A	N/A	N/A	2023: 200	N/A	2019-2023: 306	N/A	N/A	N/A	N/A
Finlandia	11/2024: 694		11/2024: 377				11/2024: 357		Incluido en cat. 3-6			11/2024: 2378
Francia	2021: 55 939	2021/2022: 167 100	2021: 87 700	2022: 25 000	N/A	2021: 5600	N/A	N/A	N/A	2017: 100 000	N/A	2023: 643 000
Alemania	2024: 47 270	2024: 439 466				N/A	N/A	N/A	2024: 60 435			
Grecia	10/2021: 1570	01/2025: 698			01/2025: 862	2023: 562	N/A	N/A	10/2021: 97 497 (incluidas 59 054 personas de etnia romaní)			N/A
					11/2024: 27 403 solicitantes solicitantes							
					1/2025: 2.408 no acompañados niños niños							
Hungría	02/2023: 1500	2023: 9449	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A
Irlanda	11/2024: 134 (solo para Dublín)	11/2024: 15 199				N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A

País	Personas sin hogar (1)	Personas que viven en alojamientos de emergencia (2)	Personas que viven en alojamientos para personas sin hogar (3)				Personas que viven en instituciones (4)		Personas que viven en viviendas no convencionales debido a la falta de vivienda (5)			Personas que viven temporalmente en viviendas convencionales con familiares y amigos (por falta de vivienda) (6)
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
Italia	12/2014: 28 773	12/2014: 25 939	12/2014: 23 367		N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	12/2014: 16 217	N/A	N/A
Letonia	N/A	2023: 6151	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A
Lituania	N/A	N/A	N/A	2023: 1876	N/A	2023: 2442	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A
Luxemburgo	06/2024: 161	06/2024: 71 personas diferentes durante el 06/2024 recuento 2023: 494 diferentes personas acogidas en las tres paradas nocturnas, durante 2023 11/2023-04/2024: 1890 diferentes personas registradas en el centro nocturno WAK centro de acogida nocturna	06/2024: 68 2023: 234		N/A	N/A	06/2024: 6	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A

País	Personas que viven en la calle (1)	Personas que viven en alojamientos de emergencia (2)	Personas que viven en alojamientos para personas sin hogar (3)				Personas que viven en instituciones (4)	Personas que viven en viviendas no convencionales por falta de vivienda (5)	Personas que viven temporalmente en viviendas convencionales con familiares y amigos (por falta de vivienda) (6)		
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
		y 1533 en el día WAK centro									
Malta	2024: 150	2024: 399	2024: 205	01/2025: 58	2024: 21	2024: 288	2023: 17	2024: 47	01/2025: 104	2024: 268	
Países Bajos	2023: 30 600		N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	Incluido en cat. 1-2
Polonia	02/2024: 2874	02/2024: 3959	02/2024: 11 897	N/A	02/2024: 990	02/2024: 2001	02/2024: 1201	02/2024: 1772	N/A	N/A	02/2024: 3774
Portugal	2023: 7705		2023: 1056	2023: 1992	2023: 2375	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A
Rumanía	2023: 314		2022: 2855	2022: 112	N/A	N/A	N/A	N/A	2023: 1,003	2014-2016: 542 933	Incluido en cat. 9
Eslovaquia	2023: 2 199	2023: 1281	2023: 2663	2023: 234	N/A	2023: 714	N/A	N/A	N/A	2023: 189 personas en Bratislava (capital ciudad)	2023: 47 personas en Bratislava (capital)
Eslovenia	2023: 100	2023: 345	N/A	Incluido en la cat. 2		2023: 285	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A
España	2022: 7277	2022: 11 333		2022: 5206	2022: 1.863	2022: 164	N/A	N/A	2022: 2709		N/A
Suecia	04/2023: 372	04/2023: 1113	04/2023: 899	04/2023: 506	01/2023: 16 878	04/2023: 516	04/2023: 2494	04/2023: 219	04/2023: 199		04/2023: 3209

Fuente: Elaboración propia de los autores a partir de los informes nacionales del ESPAN.

Anexo D: Anexo estadístico

Cuadro D1: Porcentaje de personas que han experimentado dificultades de vivienda a lo largo de su vida, por sexo, riesgo actual de pobreza o exclusión social (AROPE) y país de nacimiento, %, 2023

	Total	Hombres	Mujeres	ARPE	No AROPE	Nacido en el país	Nacido en otro país de la UE	Nacido fuera de la UE
UE-27	4,9	4,9	4,8	8,5	3,9	4,1	7,3	11,3
Austria	5,6	6,2	5,1	13,1	4,1	4	7,3	14,9
Bélgica	4,1	3,9	4,3	9,9	2,8	3,4	5,2	8,2
Bulgaria	1,5	1,6	1,4	3,1	0,9	1,5	:	4,9
Croacia	2,8	3,2	2,5	5,1	2,1	2,4	2,8	6,9
Chipre	11,2	11,3	11,2	14,7	10,5	12,9	2,3	4,4
República Checa	3,6	3,5	3,7	8,3	2,9	3,5	3,7	8,7
Dinamarca	9,4	9,3	9,5	18,4	7,4	9,3	9	11,2
Estonia	5,5	5,8	5,3	8,1	4,6	5,1	3,5	8,2
Finlandia	10,8	11,2	10,3	17,5	9,4	10,6	15,5	12,9
Francia	9,1	9,2	8,9	17,1	7,1	8	10,4	17,5
Alemania	4,7	4,7	4,6	8	3,8	4,1	5,5	7,8
Grecia	1,9	2,1	1,7	3,3	1,4	1,3	5,2	10
Hungría	0,8	0,9	0,8	2,1	0,5	0,8	1,5	0
Irlanda	7,2	6,2	8,2	12,8	5,8	6	9,9	13,5
Italia	1,2	1,3	1,2	2	1	0,8	2,6	5,9
Letonia	4,5	3,9	5	7,6	3,4	4,4	1,4	6,2
Lituania	6,3	6,7	6,1	9,8	5	6,1	10,9	10,6
Luxemburgo	6	6,1	5,9	13,5	4,1	4,9	4,9	12,1
Malta	3,5	3,5	3,6	5,5	3,1	2,5	6,4	6
Países Bajos	7	6,6	7,4	13	5,9	5,8	14,6	14,4
Noruega	7,2	7,2	7,1	16,5	5,3	5,7	6,4	17,5
Polonia	0,8	0,8	0,9	1,9	0,6	0,8	0,8	2,3
Portugal	4	3,8	4,1	6,1	3,5	3,5	4,6	10,2
Rumanía	2,1	2	2,1	2,5	1,9	2,1	:	:
Eslovaquia	1,3	1,2	1,4	4,1	0,8	1,3	1,8	5,7
Eslovenia	4,7	4,2	5,2	8,8	4	4,4	4,9	7,7
España	7,7	7,8	7,6	12,6	6,1	6	14,2	17,2
Suecia	9,1	9,5	8,6	16,8	7,4	7,8	11,7	14,1

Fuente: Eurostat, EU-SILC (ilc_lvhd01 e ilc_lvhd03), 2023, datos descargados el 13 de enero de 2025.

Cuadro D2: Porcentaje de personas que han tenido dificultades de vivienda a lo largo de su vida, por sexo y tipo de solución temporal/efecto, %, 2023

		Se alojó con familiares o amigos	Se alojó en un alojamiento de emergencia	Se alojó en un lugar no destinado a ser su vivienda permanente	Dormir al aire libre (espacio público)
UE-27	Total	76,2	13,0	6,6	4,2
	Hombres	74,6	11,9	7,8	5,6
	Mujeres	77,7	14,0	5,5	2,9
Austria	Total	67,0	19,4	7,1	6,5
	Hombres	66,8	15,2	8,4	9,6
	Mujeres	67,3	24,0	5,6	3,1
Bélgica	Total	65,3	24,5	6,2	4,0
	Hombres	64,3	21,2	9,2	5,3
	Mujeres	66,2	27,4	3,6	2,8
Bulgaria	Total	78,8	2,6	17,7	0,9
	Hombres	76,3	3,5	20,2	0
	Mujeres	81,4	1,7	15,1	1,8
Croacia	Total	58,4	32,4	7,8	1,3
	Hombres	57,8	33,1	7,1	2,1
	Mujeres	59,1	31,8	8,5	0,6
Chipre	Total	52,3	23,5	21,8	2,4
	Hombres	51,6	22,7	22,9	2,7
	Mujeres	52,9	24,2	20,8	2,1
República Checa	Total	72,9	18,5	6,0	2,6
	Hombres	75,0	14,1	8,3	2,7
	Mujeres	71,2	22,0	4,3	2,5
Dinamarca	Total	89,8	3,9	4,3	1,9
	Hombres	87,4	3,6	6,0	3,0
	Mujeres	92,1	4,2	2,8	0,9
Estonia	Total	83,0	6,6	6,3	4,1
	Hombres	82,7	4,4	7,2	5,8
	Mujeres	83,3	8,6	5,5	2,6
Finlandia	Total	84,8	6,8	7,2	1,2
	Hombres	81,8	7,7	8,2	2,3
	Mujeres	88,1	5,7	6,2	0,0
Francia	Total	70,1	11,2	11,1	7,6
	Hombres	65,3	9,6	14,6	10,6
	Mujeres	74,2	12,6	8,0	5,1
Alemania	Total	67,5	24,2	5,2	3,1
	Hombres	67,8	22,8	6,0	3,4
	Mujeres	67,2	25,6	4,4	2,9
Grecia	Total	89,0	6,3	3,7	1,1
	Hombres	84,4	9,3	4,8	1,5
	Mujeres	94,2	2,9	2,3	0,6
Hungría	Total	70,1	6,6	19,1	4,2
	Hombres	70,0	8,1	17,0	4,8
	Mujeres	70,2	5,0	21,3	3,5
Irlanda	Total	67,7	17,2	8,8	6,3

		Se alojó con familiares o amigos	Se alojó en un alojamiento de emergencia	Se alojó en un lugar no destinado a ser una vivienda permanente	Durmió al aire libre (espacio público)
	Hombres	70,5	9,9	9,7	9,9
	Mujeres	65,8	22,2	8,2	3,7
Italia	Total	65,5	30,1	3,1	1,3
	Hombres	69,4	25,9	2,9	1,8
	Mujeres	61,6	34,3	3,2	0,9
Letonia	Total	61,2	21,6	13,5	3,8
	Hombres	61,7	21,9	11,5	4,9
	Mujeres	60,9	21,4	14,6	3,1
Lituania	Total	86,0	8,1	5,6	0,4
	Hombres	88,1	6,3	5,6	0,1
	Mujeres	84,3	9,5	5,7	0,6
Luxemburgo	Total	84,9	6,8	3,5	4,8
	Hombres	83,1	7,3	4,1	5,4
	Mujeres	86,7	6,3	2,8	4,2
Malta	Total	86,3	1,3	10,1	2,3
	Hombres	82,1	1,7	11,8	4,4
	Mujeres	90,9	0,8	8,3	0,0
Países Bajos	Total	78,8	10,9	6,9	3,3
	Hombres	75,4	12,6	6,8	5,2
	Mujeres	81,8	9,4	7,0	1,7
Noruega	Total	68,9	6,1	18,2	6,8
	Hombres	66,6	3,7	19,2	10,5
	Mujeres	71,3	8,5	17,1	3,1
Polonia	Total	78,3	15,7	3,5	2,5
	Hombres	81,1	7,8	6,8	4,4
	Mujeres	76,7	20,2	1,7	1,5
Portugal	Total	80,4	6,0	6,5	7,0
	Hombres	74,9	6,6	6,2	12,3
	Mujeres	85,0	5,5	6,8	2,7
Rumanía	Total	86,0	1,1	8,6	4,3
	Hombres	84,0	1,6	9,7	4,8
	Mujeres	87,8	0,6	7,7	3,9
Eslovaquia	Total	81,1	9,3	9,1	0,5
	Hombres	80,2	6,5	12,1	1,1
	Mujeres	81,8	11,6	6,6	0,0
Eslovenia	Total	75,1	12,8	8,6	3,5
	Hombres	73,8	12,8	10,3	3,1
	Mujeres	76,2	12,8	7,1	3,9
España	Total	91,7	3,9	2,1	2,3
	Hombres	91,0	3,7	2,0	3,2
	Mujeres	92,4	4,0	2,2	1,4
Suecia	Total	85,2	5,5	5,0	4,4
	Hombres	81,7	5,2	6,8	6,3
	Mujeres	89,0	5,9	3,0	2,2

Fuente: Eurostat, EU-SILC (ilc_lvhd02), 2023, datos descargados el 13 de enero de 2025.

Tabla D3: Porcentaje de personas que han tenido dificultades de vivienda a lo largo de su vida, por sexo y motivo, %, 2023

		Razones económicas	Razones relacionadas con la pareja o la familia	Razones de salud	Pérdida del empleo y/o imposibilidad de encontrar trabajo	Fin del contrato de alquiler	Alojamiento inhabitable	Salida de una institución tras una larga estancia y sin un hogar al que acudir	Otra razón
UE-27	Total	25,9	30,0	2,0	7,3	5,2	4,0	1,1	24,5
	Hombres	26,9	26,5	2,1	8,5	5,4	3,5	1,5	25,5
	Mujeres	24,9	33,1	1,9	6,2	5,0	4,4	0,8	23,6
Austria	Total	12,1	44,3	0,6	2,4	5,8	0,0	0,5	34,2
	Hombres	15,5	40,9	1,2	3,2	5,2	0,0	0,7	33,4
	Mujeres	8,4	48,2	0,0	1,6	6,5	0,0	0,2	35,1
Bélgica	Total	14,7	45,4	1,7	1,8	4,3	8,1	1,3	22,6
	Hombres	18,8	46,0	1,5	2,3	4,5	7,5	0,5	18,9
	Mujeres	11,2	44,9	1,8	1,4	4,1	8,6	2,0	25,9
Bulgaria	Total	27,7	18,3	0,2	6,2	11,2	13,2	0,9	22,3
	Hombres	28,5	15,6	0,0	7,8	13,8	11,3	0,7	22,4
	Mujeres	26,9	21,0	0,4	4,6	8,5	15,2	1,2	22,2
Croacia	Total	6,9	23,5	0,7	5,5	1,9	8,9	1,1	51,4
	Hombres	5,1	25,3	0,5	6,3	0,8	12,4	1,7	47,8
	Mujeres	8,6	21,8	0,9	4,8	2,9	5,6	0,6	54,8
Chipre	Total	1,3	2,0	0,2	0,0	0,1	0,9	0,0	95,5
	Hombres	1,7	2,5	0,1	0,1	0,2	1,1	0,0	94,3
	Mujeres	0,8	1,5	0,3	0,0	0,0	0,8	0,0	96,7
República Checa	Total	9,0	58,1	2,6	3,3	8,6	1,3	1,7	15,4
	Hombres	10,5	49,8	3,6	5,6	11,3	1,9	1,9	15,3
	Mujeres	7,9	64,7	1,8	1,5	6,4	0,8	1,5	15,4
Dinamarca	Total	11,0	33,8	4,5	3,3	11,0	2,2	0,5	33,7
	Hombres	13,6	28,2	5,5	3,4	10,5	0,6	0,2	38,0
	Mujeres	8,7	38,9	3,7	3,1	11,4	3,7	0,7	29,8

		Razones económicas	Razones relacionadas con la pareja o la familia	Razones de salud	Pérdida del empleo y/o imposibilidad de encontrar trabajo	Fin del contrato de alquiler	Alojamiento inhabitable	Salida de una institución tras una larga estancia y sin un hogar al que acudir	Otra razón
Estonia	Total	16,3	31,8	1,5	9,0	8,7	5,8	1,8	25,2
	Hombres	18,7	32,2	1,4	11,5	11,9	4,4	2,6	17,3
	Mujeres	14,2	31,4	1,5	6,8	5,7	7,1	1,0	32,3
Finlandia	Total	10,0	21,1	1,7	3,4	10,8	2,8	0,4	49,8
	Hombres	8,9	18,7	2,2	4,2	9,6	3,0	0,7	52,6
	Mujeres	11,3	23,7	1,1	2,5	12,2	2,5	0,0	46,7
Francia	Total	22,8	42,4	1,9	5,1	3,1	4,3	0,7	19,8
	Hombres	25,6	37,1	2,5	6,1	3,3	3,4	1,4	20,7
	Mujeres	20,3	46,9	1,4	4,2	3,0	5,0	0,1	19,0
Alemania	Total	13,0	23,2	2,4	3,2	7,3	4,4	2,7	43,8
	Hombres	14,3	20,8	2,1	3,9	9,0	3,2	3,3	43,5
	Mujeres	11,8	25,5	2,8	2,5	5,7	5,6	2,1	44,0
Grecia	Total	52,5	11,7	2,5	13,8	1,9	7,8	0,6	9,2
	Hombres	52,3	8,1	0,7	17,0	1,8	6,6	0,5	13,0
	Mujeres	52,8	15,7	4,4	10,3	2,0	9,1	0,7	4,9
Hungria	Total	23,5	45,1	1,2	3,7	3,8	5,1	4,6	12,9
	Hombres	27,2	36,4	2,4	4,2	3,7	3,9	9,2	13,1
	Mujeres	19,8	53,9	0,0	3,3	4,0	6,4	0,0	12,7
Irlanda	Total	8,2	34,2	3,6	7,6	8,2	5,6	0,3	32,3
	Hombres	8,9	27,5	4,8	13,2	5,8	2,8	0,7	36,3
	Mujeres	7,8	38,8	2,7	3,7	9,9	7,5	0,0	29,6
Italia	Total	27,9	21,8	3,3	11,4	9,5	10,1	2,0	14,2
	Hombres	25,5	19,0	3,7	15,1	8,3	11,0	0,8	16,5
	Mujeres	30,2	24,5	2,9	7,7	10,8	9,1	3,1	11,8
Letonia	Total	12,9	42,7	0,7	4,0	14,9	5,6	1,8	17,4
	Hombres	10,5	38,5	0,7	4,9	19,1	4,9	2,4	18,9

	Mujeres	14,4	45,3	0,7	3,4	12,3	6,0	1,5	16,5
		Razones económicas	Razones relacionadas con la pareja o la familia	Razones de salud	Pérdida del empleo y/o imposibilidad de encontrar trabajo	Fin del contrato de alquiler	Alojamiento inhabitable	Salida de una institución tras una larga estancia y sin hogar al que ir	Otra razón
Lituania	Total	17,1	36,5	0,5	6,3	6,1	5,3	2,4	25,7
	Hombres	17,1	38,8	1,1	9,1	3,6	4,5	3,0	22,8
	Mujeres	17,1	34,8	0,1	4,2	8,1	6,0	1,9	27,9
Luxemburgo	Total	22,7	35,9	1,5	4,7	11,3	6,5	1,9	15,6
	Hombres	19,4	35,2	1,3	4,8	15,4	2,6	1,9	19,4
	Mujeres	26,2	36,7	1,8	4,6	6,7	10,8	1,8	11,4
Malta	Total	16,1	35,0	2,2	0,3	6,2	4,4	3,4	32,5
	Hombres	18,7	29,2	4,1	0,5	7,2	2,7	2,6	34,8
	Mujeres	13,2	41,1	0,2	0,0	5,0	6,2	4,2	30,1
Países Bajos	Total	9,8	46,9	1,9	2,5	10,3	2,7	1,4	23,3
	Hombres	14,3	36,8	1,0	3,8	11,5	2,7	2,1	27,0
	Mujeres	6,0	55,4	2,7	1,4	9,2	2,7	0,8	20,3
Noruega	Total	24,1	26,0	7,8	4,5	10,8	3,1	0,3	23,4
	Hombres	26,8	21,8	9,1	3,7	10,3	2,8	0,6	24,9
	Mujeres	21,3	30,3	6,5	5,2	11,4	3,4	0,0	21,8
Polonia	Total	13,7	48,0	5,0	5,5	1,4	1,2	0,9	24,2
	Hombres	10,3	59,8	8,2	6,4	0,0	1,3	0,0	14,0
	Mujeres	15,7	41,3	3,1	4,9	2,2	1,1	1,5	30,1
Portugal	Total	19,1	39,6	1,8	4,5	5,2	5,2	0,2	24,5
	Hombres	18,4	39,6	2,4	3,8	5,9	5,8	0,2	23,7
	Mujeres	19,6	39,6	1,2	5,0	4,6	4,7	0,2	25,1
Rumanía	Total	33,5	31,5	0,7	2,6	0,4	11,5	2,1	17,6
	Hombres	39,0	34,3	0,8	0,0	0,9	13,3	2,9	8,8
	Mujeres	28,7	29,0	0,5	4,9	0,0	10,0	1,4	25,5
Total	14,3	26,0	1,5	9,4	0,6	21,5	13,9	12,6	

		Razones financieras	Razones relacionadas con la pareja o la familia	Razones de salud	Pérdida del empleo y/o imposibilidad de encontrar trabajo	Fin del contrato de alquiler	Alojamiento inhabitable	Salida de una institución tras una larga estancia y sin un hogar al que acudir	Otra razón
Eslovaquia	Hombres	14,0	22,7	2,4	10,9	0,2	29,0	5,3	15,4
	Mujeres	14,6	29,0	0,8	8,1	1,0	14,8	21,7	10,1
Eslovenia	Total	24,9	49,6	1,8	3,8	5,2	13,6	1,0	0,0
	Hombres	23,7	47,7	2,8	5,4	5,8	13,6	1,0	0,0
	Mujeres	25,8	51,1	1,0	2,5	4,8	13,7	1,0	0,0
España	Total	55,4	8,9	1,4	17,0	1,8	0,6	0,9	14,1
	Hombres	52,4	9,3	0,8	18,1	2,3	0,4	1,2	15,5
	Mujeres	58,2	8,4	2,0	15,9	1,4	0,8	0,6	12,7
Suecia	Total	12,4	22,2	2,6	5,8	9,7	5,2	0,3	41,8
	Hombres	15,2	19,7	2,6	8,2	7,1	4,6	0,1	42,5
	Mujeres	9,4	25,0	2,5	3,2	12,7	5,8	0,5	40,9

Fuente: Eurostat, EU-SILC (ilc_lvhd05), 2023, datos descargados el 13 de enero de 2025.

Cuadro D4: Porcentaje de personas que han superado dificultades de vivienda a lo largo de su vida, por sexo y motivo, %, 2023

		Razones relacionadas con la relación o la familia	Razones de salud	Encontró trabajo	Se mudaron a una vivienda social o privada subvencionada	Otra razón
UE-27	Total	14,1	1,1	26,5	20,4	37,9
	Hombres	13,3	1,2	29,9	17,6	38,0
	Mujeres	14,9	1,0	23,4	22,9	37,8
Austria	Total	39,3	0,5	14,7	20,0	25,5
	Hombres	41,7	0,5	13,0	19,3	25,4
	Mujeres	36,6	0,5	16,5	20,7	25,7
Bélgica	Total	29,8	2,3	7,2	35,4	25,3
	Hombres	29,2	0,8	11,0	36,5	22,4
	Mujeres	30,3	3,6	3,9	34,4	27,8
Bulgaria	Total	18,2	0,2	21,4	6,5	53,7
	Hombres	12,0	0,0	26,0	2,1	59,9
	Mujeres	24,4	0,5	16,7	11,0	47,4
Croacia	Total	17,7	0,1	13,8	12,9	55,5
	Hombres	17,2	0,2	15,5	9,1	58,1
	Mujeres	18,2	0,0	12,1	16,5	53,2
Chipre	Total	6,2	0,2	20,7	56,5	16,4
	Hombres	5,4	0,1	23,5	56,0	15,0
	Mujeres	6,9	0,3	18,1	57,0	17,8
República Checa	Total	21,2	0,8	22,7	12,8	42,4
	Hombres	16,5	0,7	26,0	11,6	45,2
	Mujeres	24,9	0,8	20,2	13,8	40,2
Dinamarca	Total	11,6	3,2	13,5	8,9	62,8
	Hombres	12,3	4,8	18,1	6,3	58,5
	Mujeres	11,0	1,7	9,3	11,3	66,7
Estonia	Total	27,0	1,4	34,1	6,7	30,8
	Hombres	29,8	1,5	37,6	4,9	26,2
	Mujeres	24,2	1,3	30,8	8,5	35,3
Finlandia	Total	9,1	1,9	16,6	16,5	55,9
	Hombres	12,0	2,7	18,7	15,7	50,9
	Mujeres	6,0	1,1	14,4	17,4	61,1
Francia	Total	11,4	0,7	29,3	32,6	26,0
	Hombres	11,8	0,8	33,0	26,6	27,7
	Mujeres	11,0	0,6	26,2	37,6	24,6
Alemania	Total	9,0	1,0	12,4	16,4	61,2
	Hombres	8,3	0,9	14,7	16,0	60,1
	Mujeres	9,8	1,1	10,0	16,7	62,3
Grecia	Total	8,8	1,9	42,9	5,8	40,6
	Hombres	8,5	0,7	50,0	5,1	35,7
	Mujeres	9,2	3,2	34,9	6,5	46,2

		Razones relacionadas con la relación o la familia	Razones de salud	Encontró trabajo	Se mudó a una vivienda social o privada subvencionada	Otra razón
Hungria	Total	42,4	0,0	21,1	9,9	26,7
	Hombres	42,5	0,0	26,5	7,5	23,5
	Mujeres	42,3	0,0	15,3	12,4	30,0
Irlanda	Total	13,8	1,0	15,2	37,3	32,6
	Hombres	11,8	2,4	25,8	30,8	29,2
	Mujeres	15,3	0,0	7,9	41,8	35,0
Italia	Total	15,2	2,8	35,1	16,0	31,0
	Hombres	5,7	3,0	40,4	19,0	31,9
	Mujeres	24,7	2,5	29,8	12,9	30,0
Letonia	Total	32,9	0,6	16,9	18,7	30,9
	Hombres	28,2	1,3	16,0	22,0	32,6
	Mujeres	35,8	0,2	17,4	16,8	29,9
Lituania	Total	23,3	0,4	31,4	13,6	31,2
	Hombres	22,7	0,0	34,6	10,5	32,3
	Mujeres	23,8	0,8	29,2	15,8	30,4
Luxemburgo	Total	33,4	1,5	19,8	7,2	38,1
	Hombres	34,6	0,7	15,2	5,6	44,0
	Mujeres	32,1	2,4	24,9	8,9	31,6
Malta	Total	29,1	2,2	17,7	8,9	42,1
	Hombres	23,5	4,1	27,7	4,7	40,0
	Mujeres	34,9	0,2	7,3	13,2	44,4
Países Bajos	Total	9,0	0,9	7,4	35,7	47,1
	Hombres	8,9	1,1	9,1	29,5	51,3
	Mujeres	9,1	0,6	5,9	40,8	43,6
Noruega	Total	23,2	2,2	21,5	16,6	36,5
	Hombres	23,0	3,2	26,7	13,5	33,6
	Mujeres	23,5	1,1	16,4	19,7	39,3
Polonia	Total	22,3	2,3	30,0	14,3	31,1
	Hombres	27,8	1,6	32,2	17,5	20,9
	Mujeres	19,2	2,6	28,7	12,6	36,9
Portugal	Total	20,2	2,0	24,0	14,9	39,0
	Hombres	23,9	3,2	26,4	13,9	32,5
	Mujeres	17,2	1,0	21,9	15,6	44,2
Rumanía	Total	17,6	0,4	23,1	37,4	21,4
	Hombres	12,2	0,0	29,6	35,0	23,2
	Mujeres	22,3	0,8	17,5	39,4	19,9
Eslovaquia	Total	37,6	1,4	13,6	6,6	40,8
	Hombres	34,6	0,9	10,4	5,3	48,8
	Mujeres	40,1	1,8	16,4	7,7	34,0
Eslovenia	Total	33,0	1,4	17,1	11,5	37,0
	Hombres	33,6	2,6	12,9	10,8	40,1
	Mujeres	32,6	0,5	20,3	12,1	34,5

		Razones relacionadas con la relación o la familia	Razones de salud	Encontró trabajo	Se mudó a una vivienda social o privada subvencionada	Otra razón
España	Total	13,3	0,8	47,9	4,6	33,4
	Hombres	10,8	0,6	52,3	3,6	32,7
	Mujeres	15,6	1,0	43,8	5,5	34,1
Suecia	Total	14,2	1,7	16,4	2,0	65,6
	Hombres	14,1	2,1	19,0	2,0	62,9
	Mujeres	14,4	1,3	13,6	2,0	68,6

Fuente: Eurostat, EU-SILC (ilc_lvh06), 2023, datos descargados el 13 de enero de 2025.

Cuadro D5: Personas que actualmente tienen dificultades de vivienda como porcentaje de las que las han tenido en algún momento de su vida, por sexo y situación actual en el AROPE, %, 2023

	Total	Hombres	Mujeres	AROPE	No AROPE
UE-27	6,3	7,2	5,5	8,5	5,0
Austria	0,4	0,7	0,0	1,0	0,0
Bélgica	3,7	3,5	3,8	5,5	2,2
Bulgaria	8,7	8,9	8,5	12,7	2,9
Croacia	2,6	2,8	2,4	5,7	0
Chipre	0,0	0,0	0,1	0,1	0
República Checa	2,9	3,6	2,3	6,3	1,5
Dinamarca	2,4	2,2	2,5	4,5	1,2
Estonia	14,3	11,2	17,2	25,4	7,6
Finlandia	1,6	3,0	0,0	1,3	1,7
Francia	1,6	1,8	1,4	1,9	1,4
Alemania	:	:	:	:	:
Grecia	2,6	2,4	2,8	3,9	1,5
Hungría	3,2	1,7	4,7	3,4	2,9
Irlanda	3,2	2,4	3,7	9,1	0
Italia	4,2	3,2	5,2	5,9	3,3
Letonia	4,7	3,8	5,3	6,5	3,3
Lituania	6,9	11,3	3,5	11,8	3,2
Luxemburgo	23,0	21,7	24,4	42,1	7,8
Malta	4,6	6,4	2,8	5,2	4,4
Países Bajos	3,5	5,4	2,0	4,6	3,2
Noruega	2,3	3,9	0,6	2,6	2,1
Polonia	4,8	2,8	5,9	4,6	5,0
Portugal	4,3	5,2	3,6	5,0	4,0
Rumanía	6,3	7,4	5,3	5,9	6,5
Eslovaquia	5,7	8,8	3,0	5,0	6,3
Eslovenia	5,6	7,3	4,3	8,0	4,7
España	19,5	21,3	17,7	23,2	16,9
Suecia	4,4	5,3	3,5	9,4	2,0

Nota: Para conocer el porcentaje de personas que han tenido dificultades de vivienda a lo largo de su vida, véase el cuadro D1. Fuente: Eurostat, EU-SILC (ilc_lvh07), 2023, datos descargados el 13 de enero de 2025.

Anexo E: Presentación del equipo de gestión de la red ESPAN y los 39 equipos nacionales de ESPAN

Equipo de gestión de la red ESPAN

La Red Europea de Análisis de Políticas Sociales (ESPAN) está gestionada conjuntamente por el Instituto de Investigación Socioeconómica de Luxemburgo (LISER), la empresa de investigación independiente APPLICA y el Observatorio Social Europeo (OSE).

El equipo de gestión de la red ESPAN es responsable de la supervisión y coordinación generales de la ESPAN. Está compuesto por seis miembros:

Eric Marlier (*LISER, LU*)

ENASSP²⁶ Director de proyectos y coordinador de la ESPAN

Correo electrónico: eric.marlier@liser.lu

Anne-Catherine Guio (*LISER, LU*)

Directora adjunta del proyecto ENASSP y coordinadora adjunta de ESPAN

Correo electrónico: anne-catherine.guio@liser.lu

Isabel Baptista (*experta independiente en política social,*

PT) Responsable de inclusión social

Correo electrónico: imrpsb@gmail.com

Nicole Fondeville (*Applica, BE*)

Coordinadora de MISSOC

Correo electrónico:

nf@applica.be

Slavina Spasova (*Observatorio Social Europeo, BE*)

Responsable de protección

social Correo electrónico:

spasova@ose.be

Terry Ward (*Applica, BE*)

Controlador de calidad de

MISSOC Correo

electrónico: TW@applica.be

²⁶ La Red de Expertos para el Apoyo Analítico en Políticas Sociales (ENASSP) tiene dos componentes. En primer lugar, gestiona una red de expertos nacionales independientes en políticas sociales (la Red Europea de Análisis de Políticas Sociales [ESPAN]). En segundo lugar, es responsable de la secretaría de los expertos gubernamentales en sistemas de protección social (los Sistemas de Información Mutua sobre Protección Social [MISSOC]).

Equipos nacionales de la ESPAN

ALBANIA

Genc Burazeri (*Universidad de Medicina*)
Experto en protección social
Correo electrónico: gburazeri@yahoo.com

Elira Jorgoni (*Investigadora independiente en política social*)
Experta en protección social e inclusión social
Correo electrónico: elira.jorgoni@gmail.com

Enkelejd Musabelliu (*Adriatica RC*)
Experto en protección social e inclusión social
Correo electrónico: emusabelliu@gmail.com

Coordinación nacional: Elira Jorgoni

AUSTRIA

Marcel Fink (*Instituto de Estudios Avanzados*)
Experto en protección social e inclusión social
Correo electrónico: fink@ihs.ac.at

Monika Riedel (*Instituto de Estudios Avanzados*)
Experta en protección social e inclusión social
Correo electrónico: riedel@ihs.ac.at

Coordinación nacional: Marcel Fink

BÉLGICA

Bea Cantillon (*Centro de Política Social Herman Deleeck, Universidad de Amberes*)
Experta en protección social e inclusión social
Correo electrónico: bea.cantillon@uantwerpen.be

Jean Macq (*Universidad Católica de Lovaina*)
Experto en protección social
Correo electrónico: jean.macq@uclouvain.be

Karel van den Bosch (*Investigador independiente en política social*)
Experto en protección social e inclusión social
Correo electrónico: karelvdbo@skynet.be

Anne Van Lancker (*investigadora independiente en política social*)
Experta en protección social e inclusión social
Correo electrónico: anne.vanlancker@telenet.be

Coordinación nacional: Anne Van Lancker

BOSNIA Y HERZEGOVINA

Nikolina Obradović (*Investigadora independiente en política social*)
Experta en protección social e inclusión social
Correo electrónico: nikolina.obradovic@ff.sum.ba; 686nika@gmail.com

Borko Rajič (*Hospital Clínico Universitario de Mostar*)
Experto en protección social e inclusión social
Correo electrónico: borkorajic@gmail.com

Coordinación nacional: Nikolina Obradović

BULGARIA

Vassil Kirov (*Instituto de Filosofía y Sociología, Academia Búlgara de Ciencias*) Experto en protección social e inclusión social

Correo electrónico: vassil.kirov@gmail.com

Ekaterina Markova (*Instituto de Filosofía y Sociología, Academia Búlgara de Ciencias*)

Experta en protección social e inclusión social Correo

electrónico: ekaterina.markova@gmail.com

Gabriela Yordanova (*Instituto de Filosofía y Sociología, Academia Búlgara de Ciencias*)

Experta en protección social e inclusión social Correo

electrónico: gabriela.m.yordanova@gmail.com

Coordinación nacional: Vassil Kirov

CROACIA

Zdenko Babić (*Universidad de Zagreb*)

Experto en protección social e inclusión social Correo

electrónico: zbabic@pravo.hr

Gojko Bežovan (*Universidad de Zagreb*) Experto

en protección social

Correo electrónico: Gojko.bezovan@pravo.hr

Zoran Sućur (*Universidad de Zagreb*)

Experto en protección social e inclusión social Correo

electrónico: zsucur@pravo.hr

Coordinación nacional: Gojko Bežovan

CHIPRE

Sofia N. Andreou (*Universidad Tecnológica de Chipre*)

Experta en protección social e inclusión social Correo

electrónico: sofia.andreou@cut.ac.cy

Marios Kantaris (*Centro de Investigación de Servicios Sanitarios, Chipre*)

Experto en protección social e inclusión social Correos

electrónicos: marioskantaris@healthresearch.cy

Christos Koutsampelas (*Universidad del Peloponeso, Grecia*)

Experto en protección social e inclusión social Correo

electrónico: ch.koutsamp@uop.gr

Varvara (Berry) Lalioti (*Universidad Nacional y Kapodistriaca de Atenas*)

Experta en protección social e inclusión social Correo

electrónico: blalioti@gmail.com

Coordinación nacional: Marios Kantaris

CHECIA

Robert Jahoda (*Universidad Masaryk*)

Experto en protección social e inclusión social Correo electrónico: robert.jahoda@econ.muni.cz

Ivan Malý (*Universidad Masaryk*)

Experto en protección social e inclusión social Correo electrónico: Ivan.Maly@econ.muni.cz

Tomáš Sirovátka (*Universidad Masaryk*) Experto

en protección social e inclusión social Correo electrónico: sirovatk@fss.muni.cz

Coordinación nacional: Tomáš Sirovátka

DINAMARCA

Jon Kvist (*Universidad de Roskilde*)

Experto en protección social e inclusión social Correo electrónico: jkvist@ruc.dk

Fritz von Nordheim (*Investigador independiente en política social*)

Experto en protección social e inclusión social Correo electrónico: fritzvonnordheim@gmail.com

Coordinación nacional: Jon Kvist

ESTONIA

Merilen Laurimäe (*Praxis*)

Experta en protección social e inclusión social Correo electrónico: merilen.laurimae@praxis.ee

Mariliis Ören (*Praxis*) Experta

en inclusión social Correo electrónico: mariliis@praxis.ee

Mari-Liis Sepper (*Praxis*)

Experta en protección social e inclusión social Correo electrónico: mari-liis@praxis.ee

Kelly Toim (*Praxis*)

Experta en protección social e inclusión social Correo electrónico: Kelly.Toim@praxis.ee

Coordinación nacional: Merilen Laurimäe

FINLANDIA

Laura Kalliomaa-Puha (*Universidad de Tampere*)

Experta en protección social e inclusión social Correo electrónico: laura.kalliomaa-puha@tuni.fi

Olli Kangas (*Universidad de Turku*)

Experto en protección social e inclusión social Correo electrónico: olli.kangas@gmail.com

Coordinación nacional: Olli Kangas

FRANCIA

Anne-Laure Beaussier (CNRS, Centro de Sociología de las Organizaciones, Sciences Po)

Experta en protección social

Correo electrónico: annelaure.beaussier@sciencespo.fr

Clément Carbonnier (Universidad París 8) Experto

en protección social e inclusión social Correo

electrónico: clement.carbonnier02@univ-paris8.fr

Tom Chevalier (CNRS, Laboratoire Arènes) Experto

en protección social e inclusión social Correo

electrónico: Tom.chevalier@sciencespo.fr

Thomas Frinault (Universidad Rennes 2) Experto en

protección social e inclusión social Correo

electrónico: thomas.frinault@univ-rennes2.fr

Elvire Guillaud (Universidad París 1 Panthéon-Sorbonne, Centro de Economía de La Sorbonne y Ciencias

Po, LIEPP)

Experta en protección social

Correo electrónico: elvire.guillaud@univ-paris1.fr

Michel Legros (EHESP - Escuela Francesa de Salud Pública)

Experto en protección social e inclusión social

Correo electrónico: legrosmi@wanadoo.fr

Claude Martin (CNRS, EHESP - Escuela Francesa de Salud Pública)

Experto en protección social e inclusión social

Correo electrónico: Claude.Martin@ehesp.fr

Marek Naczyk (Universidad de Oxford)

Experto en protección social e inclusión social

Correo electrónico: marek.naczyk@spi.ox.ac.uk

Béatrice Valdès (EHESP - Escuela Francesa de Salud Pública)

Experta en protección social

Correo electrónico:

beatrice.valdes@ehesp.fr

Coordinación nacional: Tom Chevalier

GEORGIA

Ana Diakonidze (Universidad Estatal de Tiflis)

Experta en protección social

Correo electrónico:

ana.diakonidze@tsu.ge

Davit Keshelava (Instituto de Políticas ISET)

Experto en protección social e inclusión social

Correo electrónico: d.keshelava@iset.ge

Mariam Lobjanidze (Instituto de Políticas ISET)

Experta en inclusión social

Correo electrónico:

m.lobjanidze@iset.ge

Coordinación nacional: Davit Keshelava

ALEMANIA

Uwe Fachinger (*Universidad de Vechta*)

Experto en protección social e inclusión social
Correo electrónico: uwe.fachinger@uni-vechta.de

Thomas Gerlinger (*Universidad de Bielefeld*)

Experto en protección social
Correo electrónico: thomas.gerlinger@uni-bielefeld.de

Walter Hanesch (*Hochschule Darmstadt – Universidad de Ciencias Aplicadas*)

Experto en protección social e inclusión social
Correo electrónico: walter.hanesch@h-da.de

Claudia Laubstein (*Instituto de Trabajo Social y Pedagogía Social*)

Experta en inclusión social
Correo electrónico: claudia.laubstein@iss-ffm.de

Irina Volf (*Instituto de Trabajo Social y Pedagogía Social*)

Experta en inclusión social
Correo electrónico: irina.volf@iss-ffm.de

Coordinación nacional: Thomas Gerlinger

GRECIA

Antoinetta Capella (*EKKE - Centro Nacional Griego de Investigación Social*)

Experta en protección social e inclusión social
Correo electrónico: acapella@ekke.gr

Charalampos Economou (*Universidad Panteion de Ciencias Políticas y Sociales*) Experto en protección social e inclusión social

Correo electrónico: economou@panteion.gr

Danai Konstantinidou (*EKKE - Centro Nacional Griego de Investigación Social*) Experta en protección social e inclusión social

Correo electrónico: danaekon@hotmail.com

Antonios Roumpakis (*Universidad de York*) Experto en protección social

Correo electrónico: antonios.roumpakis@york.ac.uk

Coordinación nacional: Antoinetta Capella

HUNGRÍA

Anikó Bernát (*Instituto de Investigación Social TÁRKI*)

Experta en inclusión social

Correo electrónico:

bernat@tarki.hu

András Gábos (*Instituto de Investigación Social TÁRKI*)

Experto en inclusión social

Correo electrónico:

gabos@tarki.hu

Bálint Dániel Kalotai (*Instituto de Investigación Social TÁRKI*)

Experto en protección social e inclusión social

Correo electrónico: kalotai@tarki.hu

Márton Medgyesi (*Instituto de Investigación Social TÁRKI*)

Experta en protección social e inclusión social

Correo electrónico: medgyesi@tarki.hu

Zsófia Borbála Tomka (*Instituto de Investigación Social TÁRKI*)

Experta en protección social e inclusión social

Correo electrónico: tomka@tarki.hu

István György Tóth (*Instituto de Investigación Social TÁRKI*)

Experto en protección social e inclusión social

Correo electrónico: toth@tarki.hu

Coordinación nacional: András Gábos

ISLANDIA

Stefan Olafsson (*Universidad de Islandia*)

Experto en protección social e inclusión social

Correo electrónico: olafsson@hi.is

Kolbeinn Stefánsson (*Universidad de Islandia*)

Experto en protección social e inclusión social

Correo electrónico: kolbeinn@hi.is

Coordinación nacional: Stefan Olafsson

IRLANDA

Micheál Collins (*University College Dublin*)

Experto en inclusión social

Correo electrónico: micheal.collins@ucd.ie

Mel Cousins (*Trinity College Dublin*)

Experta en protección social e inclusión social

Correo electrónico: cousinsm@tcd.ie

Laura Foley (*Geary Institute University College Dublin*)

Experta en protección social e inclusión social

Correo electrónico: laura.foley@ucd.ie

Dorren McMahon (*Instituto Geary, Universidad de Dublín*)

Experta en protección social e inclusión social

Correo electrónico: dorren.mcmahon@ucd.ie

Michelle Norris (*Instituto Geary, Universidad de Dublín*)

Experta en protección social e inclusión social

Correo electrónico: michelle.norris@ucd.ie

Maria Pierce (*Universidad de Dublín*)

Experta en protección social e inclusión social

Correo electrónico: maria.pierce@ucd.ie

Coordinación nacional: Michelle Norris

ITALIA

Matteo Jessoula (*Universidad de Milán*) Experto en protección social e inclusión social Correo electrónico: matteo.jessoula@unimi.it

Marcello Natili (*Universidad de Milán*) Experto en protección social e inclusión social. Correo electrónico: marcello.natili@unimi.it

Emmanuele Pavolini (*Universidad de Milán*) Experto en protección social e inclusión social Correo electrónico: emmanuele.pavolini@unimi.it

Michele Raitano (*Universidad Sapienza de Roma*) Experto en protección social e inclusión social Correo electrónico: michele.raitano@uniroma1.it

Coordinación nacional: Matteo Jessoula

KOSOVO

Amir Haxhikadrija (*Investigador independiente en política social*) Experto en protección social e inclusión social Correo electrónico: amir.haxhikadrija@gmail.com

Artan Mustafa (*Universidad de Negocios y Tecnología*) Experto en protección social e inclusión social Correo electrónico: artanmustafa2000@yahoo.com

Coordinación nacional: Amir Haxhikadrija

LETONIA

Evija Kļāve (*Investigadora independiente en política social*) Experta en protección social e inclusión social Correo electrónico: evija.klave@gmail.com

Feliciano Rajevska (*Universidad de Ciencias Aplicadas de Vidzeme*) Experta en protección social e inclusión social Correo electrónico: rajevska@latnet.lv; Feliciano.Rajevska@va.lv

Olga Rajevska (*Universidad de Letonia*) Experta en protección social e inclusión social Correo electrónico: olga.rajevaska@rsu.lv

Coordinación nacional: Evija Kļāve

LITUANIA

Romas Lazutka (*Universidad de Vilna*) Experto en protección social e inclusión social Correo electrónico: romas.lazutka@fsf.vu.lt

Laimutė Žalimiene (*Universidad de Vilna*) Experta en protección social e inclusión social Correo electrónico: laima.zalimiene@fsf.vu.lt

Coordinación nacional: Romas Lazutka

LUXEMBURGO

Netty Klein (*Investigadora independiente en política social*)

Experto en protección social

Correo electrónico:

netty.klein@gmail.com

Jeff Weitzel (*investigador independiente en política social*) Experto en protección social e inclusión social

Correo electrónico: jeff.weitzel@gmail.com

Coordinación nacional: Jeff Weitzel

MALTA

Andreana Dibben (*Universidad de Malta*) Experta

en protección social e inclusión social Correo

electrónico: andreana.dibben@um.edu.mt

Edgar Galea-Curmi (*Universidad de Malta*) Experto

en protección social e inclusión social Correo

electrónico: edgargaleacurmi@gmail.com

Mario Vassallo (*Universidad de Malta*)

Experto en protección social e inclusión social. Correo

electrónico: mario.vassallo@um.edu.mt

Sue Vella (*Universidad de Malta*)

Experta en protección social e inclusión social Correo

electrónico: sue.vella@um.edu.mt

Coordinación nacional: Sue Vella

MOLDOVA

Tatiana Dnestrean, (*ONG CRED Moldavia*) Experta

en protección social e inclusión social Correo

electrónico: dnestrean@yahoo.co.uk

Oleg Lozan (*Universidad Estatal de Medicina y Farmacia Nicolae Testemitanu*)

Experta en protección social e inclusión social Correo

electrónico: oleg.lozan@gmail.com

Alina Timotin (*Escuela de Gestión de Salud Pública y Universidad Estatal de Medicina y Farmacia Nicolae Testemitanu*)

Experta en protección social

Correo electrónico:

alina.timotin@usmf.md

Coordinación nacional: Oleg Lozan

MONTENEGRO

Vojin Golubović (*Instituto de Estudios Estratégicos y Pronósticos*)

Experta en protección social e inclusión social Correo

electrónico: vgolubovic2004@yahoo.com

Jadranka Kaludžerović (*Instituto de Estudios Estratégicos y Pronósticos*)

Experta en protección social e inclusión social Correo

electrónico: mailto:jkaludjerovic@t-com.me

Iva Vukčević (*Instituto de Estudios Estratégicos y Pronósticos*)

Experta en protección social

Correo electrónico:

iva.vukcevic1@gmail.com

Coordinación nacional: Jadranka Kaludžerović

PAÍSES BAJOS

Karen M. Anderson (*University College Dublin*) Experta en protección social e inclusión social Correo electrónico: karen.anderson@ucd.ie

Vincent B. Bakker (*Facultad de Derecho de la Universidad de Leiden*) Experto en inclusión social Correo electrónico: v.b.bakker@law.leidenuniv.nl

Pieter Tuytens (*Universidad Erasmus de Róterdam*) Experto en protección social e inclusión social Correo electrónico: tuytens@essb.eur.nl

Natascha van der Zwan (*Instituto de Administración Pública de la Universidad de Leiden*) Experta en protección social Correo electrónico: n.a.j.van.der.zwan@fgga.leidenuniv.nl

Olaf. P. van Vliet (*Facultad de Derecho de la Universidad de Leiden*) Experto en inclusión social Correo electrónico: O.P.van.Vliet@law.leidenuniv.nl

Emil A. Wolff (*Instituto de Administración Pública de la Universidad de Leiden*) Experto en protección social e inclusión social Correo electrónico: e.a.wolff@fgga.leidenuniv.nl

Coordinación nacional: Karen M. Anderson

MACEDONIA DEL NORTE

Dragan Gjorgjev (*Departamento de Salud Pública de la Facultad de Medicina, Skopje*) Experto en protección social Correo electrónico: dgjorgjev@gmail.com

Maja Gerovska Mitev (*Instituto de Trabajo Social y Política Social, Facultad de Filosofía, Universidad Ss. Cirilo y Metodio, Skopje*) Experta en protección social e inclusión social Correo electrónico: gerovska@fzf.ukim.edu.mk

Coordinación nacional: Maja Gerovska Mitev

NORUEGA

Anne Skevik Grødem (*Instituto de Investigación Social*) Experta en protección social e inclusión social Correo electrónico: a.s.grodem@samfunnsforskning.no

Axel West Pedersen (*Investigación Social Noruega (NOVA) y Universidad Metropolitana de Oslo*) Experto en protección social e inclusión social Correo electrónico: axelpe@oslomet.no

Coordinación nacional: Axel West Pedersen

POLONIA

Agnieszka Chłoń-Domińczak (*Escuela de Economía de Varsovia*) Experta en protección social e inclusión social

Correo electrónico: Agnieszka.Chlon@gmail.com

Agnieszka Sowa-Kofta (*Instituto de Estudios Laborales y Sociales y Centro de Investigación Social y Económica*) Experta en protección social e inclusión social Correo electrónico: a.sowa@ipiss.com.pl

Ryszard Szarfenberg (*Universidad de Varsovia*) Experto en inclusión social

Correo electrónico: r.szarfenberg@uw.edu.pl

Coordinación nacional: Agnieszka Chłoń-Domińczak

PORTUGAL

Ana Cardoso (*CESIS - Centro de Estudos para a Intervenção Social*) Experta en protección social e inclusión social

Correo electrónico: ana.cardoso@cesis.org

Heloísa Perista (*CESIS - Centro de Estudos para a Intervenção Social*) Experta en protección social e inclusión social

Correo electrónico: heloisa.perista@cesis.org

Pedro Perista (*CESIS - Centro de Estudos para a Intervenção Social*) Experto en protección social e inclusión social

Correo

electrónico: pedro.perista@cesis.org

Coordinación nacional: Pedro Perista

RUMANIA

Dana O. Farcasanu (*Fundación Centro de Políticas y Servicios de Salud*) Experta en protección social

Correo electrónico: dfarcasanu@cpss.ro

Luana M. Pop (*Universidad de Bucarest*) Experta en protección social e inclusión social Correo

electrónico: luana.pop@gmail.com

Daniela Urse (Pescaru) (*Universidad de Bucarest*) Experta en protección social e inclusión social Correo electrónico: dana.pescaru@gmail.com

Coordinación nacional: Luana Pop

SERBIA

Mihail Arandarenko (*Universidad de Belgrado – Facultad de Economía y Empresa*) Experto en protección social e inclusión social. Correo

electrónico: arandarenko@yahoo.com

Jurij Bajec (*Universidad de Belgrado e Instituto de Economía de Belgrado*) Experta en protección social

Correo electrónico: jurij.bajec@ecinst.org.rs

Ljiljana Pejcin Stokić (*Instituto de Economía de Belgrado*) Experta en protección social e inclusión social Correo

electrónico: ljpejin@gmail.com

Coordinación nacional: Ljiljana Pejcin Stokić

ESLOVAQUIA

Rastislav Bednárík (*Instituto de Investigación sobre Trabajo y Familia*)

Experto en protección social e inclusión social

Correo electrónico: Rastislav.Bednarik@ivpr.gov.sk

Daniel Gerbery (*Universidad Comenius*) Experto

en protección social e inclusión social Correo

electrónico: daniel.gerbery@gmail.com

Zuzana Polačková (*Instituto de Previsión de la Academia Eslovaca de Ciencias, Bratislava*)

Experta en protección social e inclusión social Correo

electrónico: polackova.zuzana@gmail.com

Coordinación nacional: Daniel Gerbery

ESLOVENIA

Petra Došenović Bonča (*Facultad de Economía y Empresa, Universidad de Liubliana*)

Experta en asistencia sanitaria

Correo electrónico: petra.d.bonca@ef.uni-lj.si

Lea Lebar (*Universidad de Liubliana*)

Experta en cuidados de larga

duración Correo electrónico:

lea.lebar@fdv.uni-lj.si

Boris Majcen (*Instituto de Investigación Económica*)

Experto en protección social

Correo electrónico: majcenb@ier.si

Nada Stropnik (*Investigadora independiente en política social*)

Experta en inclusión social

Correo electrónico:

stropnikn@ier.si

Coordinación nacional: Nada Stropnik

ESPAÑA

Ana Arriba González de Durana (*Universidad de Alcalá*)

Experta en protección social e inclusión social Correo

electrónico: ana.arriba@uah.es

Vicente Marbán Gallego (*Universidad de Alcalá*) Experto

en protección social e inclusión social Correo

electrónico: vicente.marban@uah.es

Julia Montserrat Codorniu (*Centro de Estudios de Política Social*)

Experta en protección social

Correo electrónico:

jmontserrat@gmail.com

Francisco Javier Moreno (*IPP-CSIC*)

Experto en protección social e inclusión social Correo

electrónico: javier.moreno@cchs.csic.es

Gregorio Rodríguez Cabrero (*Universidad de Alcalá*)

Experto en protección social e inclusión social Correo

electrónico: gregorio.rodriguez@uah.es

Coordinación nacional: Gregorio Rodríguez Cabrero

SUECIA

Johan Fritzell (*Universidad de Estocolmo y Karolinska Institutet*) Experto en inclusión social y protección social
Correo electrónico: johan.fritzell@ki.se

Kenneth Nelson (*Universidad de Oxford*) Experto en inclusión social y protección social Correo electrónico: kenneth.nelson@spi.ox.ac.uk

Joakim Palme (*Universidad de Uppsala*) Experto en protección social e inclusión social
Correo electrónico: Joakim.Palme@statsvet.uu.se

Coordinación nacional: Kenneth Nelson

TURQUÍA

Fikret Adaman (*Universidad de Bogazici*) Experto en inclusión social y protección social Correo electrónico: adaman@boun.edu.tr

Dilek Aslan (*Universidad de Hacettepe*) Experta en inclusión social y protección social Correo electrónico: diaslan@hacettepe.edu.tr

Burcay Erus (*Universidad Bogazici*) Experto en inclusión social y protección social Correo electrónico: burcay.erus@boun.edu.tr

Serdar Sayan (*Universidad TOBB de Economía y Tecnología*) Experto en protección social
Correo electrónico: serdar.sayan@etu.edu.tr

Coordinación nacional: Fikret Adaman

UCRANIA

Olga Nikolaieva (*Escuela de Economía de Kiev*) Experta en protección social e inclusión social Correo electrónico: onikolaieva@kse.org.ua

Ganna (Hanna) Vakhitova (*Escuela de Economía de Kiev y Universidad del Sur de Dinamarca*) Experta en protección social e inclusión social Correo electrónico: vakhitova@kse.org.ua

Coordinación nacional: Hanna Vakhitova

Contactar con la UE

En persona

En toda la Unión Europea hay cientos de centros de información Europe Direct.

Puede encontrar la dirección del centro más cercano en:

https://europa.eu/european-union/contact_en

Por teléfono o correo electrónico

Europe Direct es un servicio que responde a sus preguntas sobre la Unión Europea.

Puede ponerse en contacto con este servicio:

— por teléfono gratuito: 00 800 6 7 8 9 10 11 (algunos operadores pueden cobrar por estas llamadas),

— al siguiente número estándar: +32 22999696 o

— por correo electrónico a: https://europa.eu/european-union/contact_en

Buscar información sobre la UE

En línea

La información sobre la Unión Europea en todas las lenguas oficiales de la UE está disponible en

el sitio web Europa en:

https://europa.eu/european-union/index_en

Publicaciones de la UE

Puede descargar o solicitar publicaciones de la UE gratuitas y de pago en:

<https://op.europa.eu/en/publications>. Se pueden obtener múltiples copias de las publicaciones

gratuitas poniéndose en contacto con Europe Direct o con su centro de información local (véase

https://europa.eu/european-union/contact_en).

Legislación de la UE y documentos relacionados

Para acceder a la información jurídica de la UE, incluida toda la legislación de la UE desde

1951 en todas las versiones lingüísticas oficiales, consulte EUR-Lex en: [https://eur-](https://eur-lex.europa.eu)

[lex.europa.eu](https://eur-lex.europa.eu)

Datos abiertos de la UE

El Portal de Datos Abiertos de la UE (<https://data.europa.eu/en>) proporciona acceso a conjuntos de

datos de la UE. Los datos se pueden descargar y reutilizar de forma gratuita, tanto con fines

comerciales como no comerciales.



Oficina de Publicaciones
de la Unión Europea

