

Dictamen del Comité de las Regiones sobre el tema «Combatir el problema de las personas sin hogar»

(2011/C 15/08)

EL COMITÉ DE LAS REGIONES

- señala que el problema de las personas sin hogar es una forma extrema de pobreza y exclusión social, por lo que debe prestársele mayor atención en el marco de la estrategia de la UE sobre protección e inclusión sociales. No es digno de la Unión Europea permitir que haya tantas personas sin hogar. El Año Europeo de Lucha contra la Pobreza y la Exclusión Social (2010) es un buen momento para buscar una mayor sensibilización respecto de este problema persistente, que corre el riesgo de empeorar en el contexto de la crisis económica. Cualquier iniciativa para abordar este problema debería, naturalmente, ser concebida en una perspectiva a largo plazo que vaya más allá del año 2010 y de la crisis actual;
- destaca el significativo papel que desempeñan los entes locales y regionales a la hora de combatir de manera enérgica el problema de las personas sin hogar en la práctica. Son, de hecho, los entes competentes, y disponen además de gran experiencia y de muchos métodos y programas eficaces orientados tanto hacia las intervenciones tempranas como a las urgentes y a largo plazo. Esto hace más necesario clarificar el reparto de responsabilidades entre los diferentes entes y niveles. En este contexto, conviene también mencionar que el problema de las personas sin hogar puede concentrarse en determinadas regiones de un país o en determinados países. Por ello, se necesitan mecanismos europeos y nacionales que permitan brindar un respaldo financiero a las regiones donde el problema esté especialmente extendido, sobre todo en aras de la cohesión territorial y social.

Ponente: Tore Hult (SE/PSE), Vicepresidente de la Junta de Gobierno Municipal de Alingsås (Suecia)

I. RECOMENDACIONES POLÍTICAS EL COMITÉ DE LAS REGIONES,

Contexto – Puntos de partida

1. recuerda que no será posible lograr la cohesión económica, social y territorial, que es una de las piedras angulares de la UE, mientras una parte de su población carezca de vivienda y esté privada por tanto de cualquier posibilidad de desarrollo personal y profesional. Asimismo, subraya que este problema es especialmente grave en el caso de los niños y los jóvenes;

2. señala que el problema de las personas sin hogar es una forma extrema de pobreza y exclusión social, por lo que debe prestársele mayor atención en el marco de la estrategia de la UE sobre protección e inclusión sociales. No es digno de la Unión Europea permitir que haya tantas personas sin hogar. El Año Europeo de Lucha contra la Pobreza y la Exclusión Social (2010) es un buen momento para buscar una mayor sensibilización respecto de este problema persistente, que corre el riesgo de empeorar en el contexto de la crisis económica. Cualquier iniciativa para abordar este problema debería, naturalmente, ser concebida en una perspectiva a largo plazo que vaya más allá del año 2010 y de la crisis actual;

3. considera que debe partirse de la base de que los Estados miembros se enfrentan con un problema común. El problema de las personas sin hogar se plantea, independientemente del nivel educativo, cultural o económico previo que estas tuvieran, en todos los Estados miembros. Por este motivo, se requieren medidas conjuntas para la prevención y la reducción de este problema;

4. insiste en que la falta de hogar es la causa de grandes tragedias personales y conlleva, al mismo tiempo, importantes costes para la sociedad. Si se redujera el número de personas sin hogar, el coste para la sociedad disminuiría, al mismo tiempo que aumentaría el número de ciudadanos que participaría en la sociedad y, de esta manera, se contribuiría al desarrollo de la Unión Europea;

5. subraya que en el problema de las personas sin hogar confluye toda una serie de circunstancias, por lo que no puede considerarse como causado exclusivamente por cuestiones individuales;

6. pone de relieve que el problema de la falta de hogar se explica por una serie de factores diversos, como la escasez de vivienda a precios razonables, el empleo mal remunerado, el alcoholismo, la drogodependencia y las deficiencias de los servicios de asistencia para estas adicciones, las enfermedades y desequilibrios psíquicos, la violencia doméstica, el desempleo, las dificultades para las relaciones interpersonales, la pobreza, la puesta en libertad tras el cumplimiento de una condena y la reinserción en la sociedad, así como las transformaciones y

reducciones de las prestaciones públicas. Resulta de particular importancia la manera en que los propietarios consideran a las personas sin hogar, y cómo pueden contribuir a abrirles una vía para remediar su situación. Por este motivo, la consecución de resultados en este ámbito precisa coordinación y distintas medidas;

7. considera que es necesario entender bastante mejor por qué surge el problema de las personas sin hogar y cuáles son los mecanismos que lo mantienen. Solo partiendo de esta base podrán adoptarse medidas eficaces en los distintos ámbitos de acción política;

8. juzga el problema de las personas sin hogar como una cuestión de enorme gravedad, y estima necesario que se adopten medidas a diferentes niveles, es decir, tanto medidas preventivas y de sensibilización como otras para mejorar los incentivos a la construcción de viviendas;

9. destaca el significativo papel que desempeñan los entes locales y regionales a la hora de combatir de manera enérgica el problema de las personas sin hogar en la práctica. Son, de hecho, los entes competentes, y disponen además de gran experiencia y de muchos métodos y programas eficaces orientados tanto hacia las intervenciones tempranas como a las urgentes y a largo plazo. Esto hace más necesario clarificar el reparto de responsabilidades entre los diferentes entes y niveles. En este contexto, conviene también mencionar que el problema de las personas sin hogar puede concentrarse en determinadas regiones de un país o en determinados países. Por ello, se necesitan mecanismos europeos y nacionales que permitan brindar un respaldo financiero a las regiones donde el problema esté especialmente extendido, sobre todo en aras de la cohesión territorial y social;

10. opina que una estrategia global para combatir el problema de las personas sin hogar presupone que las instituciones de la UE sean más activas a la hora de respaldar los progresos y hacer un seguimiento de las medidas adoptadas. Ello no excluye el respeto del principio de subsidiariedad y el reconocimiento del papel esencial de los entes locales y regionales;

11. constata que las declaraciones internacionales y las legislaciones nacionales reflejan una voluntad creciente de sensibilizar en mayor medida al público sobre el importante problema social que constituye el problema de las personas sin hogar. En varios países, el derecho a la vivienda está recogido en la Constitución;

12. señala que muchas de las propuestas y medidas descritas parten de este importante principio común y de los marcos ya existentes, lo que implica que la mayoría de los aspectos esenciales del problema de las personas sin hogar pueden abordarse sin crear nuevos instrumentos normativos;

13. insta a los Estados miembros, dado que no hay ninguna definición comúnmente aceptada de lo que es el problema de las personas sin hogar, a que utilicen, en la medida de lo posible, la tipología ETHOS (Tipología europea de sin hogar y exclusión residencial). Esto permitiría comparar la situación en los diferentes Estados miembros y los resultados de las diferentes iniciativas. Los conceptos utilizados son los siguientes:

- *sin techo* (personas sin cobijo de ningún tipo que duermen en la calle);
- *sin vivienda* (por ejemplo, que viven en un alojamiento temporal para personas sin hogar, en albergues, en un alojamiento compartido reservado para determinados grupos o en una vivienda de asistencia);
- *vivienda insegura* (en apartamentos sin contrato o con familiares o amigos debido a la escasez de vivienda), y
- *vivienda inadecuada* (por ejemplo, viven en cabañas, viviendas que carecen de instalaciones de saneamiento o no cumplen la legislación nacional, caravanas o casetas que no están destinadas a ser habitadas durante todo el año o en condiciones de hacinamiento);

14. considera que combatir el problema de las personas sin hogar debe ser un asunto prioritario en el marco de las medidas de la UE para la inclusión social, en particular porque el Comité de Protección Social eligió la falta de hogar y la exclusión del mercado de trabajo como temas para 2009. En particular, 2010, como Año Europeo de Lucha contra la Pobreza, es una excelente ocasión para iniciar un trabajo más intenso para combatir la forma más extrema de exclusión, a saber, la falta de hogar;

15. señala que el acceso a una vivienda de calidad a precios razonables constituye tanto un derecho como un bien primario ligado a la persona. Los Estados miembros deben realizar todos los esfuerzos y tomar todas las medidas que sean necesarias para ayudar a conseguir una vivienda a todas las personas que tienen derecho a ello conforme a la legislación nacional;

16. observa que es necesario prestar atención no solo a las consecuencias sociales obvias que afectan a las personas sin hogar, sino también a los beneficios socioeconómicos que se producen cuando una persona pasa a tener vivienda y empleo;

17. llama la atención sobre los costes económicos directos e indirectos que supone para los entes locales y regionales de los Estados miembros el problema de las personas sin hogar. En primer lugar están, obviamente, los costes directos, derivados de los recursos públicos o especiales que deben utilizarse para responder al problema de las personas sin hogar. Además, hay que contar también con la pérdida de ingresos fiscales que supone el empleo no remunerado. En resumidas cuentas, el problema de las personas sin hogar frena el desarrollo económico en muchos países, y es un obstáculo para la sociedad sostenible a largo plazo que deseamos desarrollar y que se describe, por ejemplo, en la Estrategia Europa 2020;

18. opina que las cifras disponibles sobre las consecuencias económicas justifican los programas preventivos, cuyo coste es muy bajo en comparación con los costes totales derivados del problema de las personas sin hogar;

Recomendaciones del Comité de las Regiones

19. considera que los Estados miembros deben reconocer la importancia de este problema social y que es necesario avanzar y consolidar el trabajo realizado hasta ahora. Una condición imprescindible para que el trabajo para combatir el problema de las personas sin hogar tenga éxito es la coordinación de las medidas de todos los niveles implicados (local, regional, nacional y supranacional);

20. observa que la dificultad principal para combatir el problema de las personas sin hogar reside en la diversidad de las políticas que hay que movilizar y en el reparto de responsabilidades entre las distintas autoridades públicas. Para ser eficaz, la lucha contra el problema de las personas sin hogar debe incluir efectivamente, en particular, la política urbanística, la construcción de viviendas, la política social, el empleo y la salud, incluida la salud mental. Se trata así de fomentar actuaciones contractuales y territoriales entre las autoridades responsables de la financiación de la vivienda, las que expiden las licencias urbanísticas y las que gestionan los dispositivos de acompañamiento social;

21. subraya que, a fin de mejorar la situación, debe prestarse atención tanto a la prevención como al trabajo urgente y a largo plazo;

22. advierte que los conocimientos disponibles sobre las causas del problema de las personas sin hogar no permiten elaborar políticas que tengan en cuenta por completo la gran heterogeneidad de las situaciones de las personas sin hogar y la gran diversidad de trayectorias que pueden llevar a acabar en la calle. Además, las formas de asistencia a estas personas inducen a menudo una clasificación de los individuos en categorías artificiales, en función de su presencia en un dispositivo o en otro. Esta falta de conocimientos afecta negativamente a las posibilidades de las personas sin hogar de participar activamente en la sociedad;

23. considera que a partir de ahora hay que superar esta visión y adoptar un enfoque humano y personalizado, basado en la trayectoria propia de cada individuo, para aportar unas respuestas adaptadas. Este enfoque implica que las acciones para combatir el problema de las personas sin hogar se apliquen de la forma más próxima a las personas de que se trata. Los entes territoriales tienen así un papel fundamental que desempeñar;

24. considera por consiguiente que es necesario optimizar y desarrollar las herramientas estadísticas. Debe estimularse la armonización de datos a escala europea prolongando el trabajo realizado en relación con la tipología ETHOS y, en general, apoyando los enfoques comparativos entre los distintos Estados miembros. Se trata asimismo de estimular la reforma de los instrumentos actuales para dar preferencia a los enfoques por trayectoria, al objeto de tener en cuenta los motivos que han llevado a acabar en la calle, que generan fenómenos de salida-retorno y que contribuyen a una salida definitiva;

25. solicita a los entes locales y regionales que instauren una colaboración y coordinación interinstitucionales amplias, en distintos ámbitos, para mejorar las medidas y el seguimiento globales del problema de las personas sin hogar. Se necesita una cooperación a largo plazo entre los distintos entes locales y regionales y estrategias a largo plazo, que juntos pueden erradicar este problema y sus causas, ya que las medidas a corto plazo o esporádicas no son suficientes;

26. considera que buena parte de los Estados miembros carece tanto de datos oficiales fiables sobre la magnitud del problema de las personas sin hogar como información sobre las medidas eficaces para combatirlo. El Comité insta a los Estados miembros a que, a través de la cooperación a nivel de la UE, contribuyan a crear una estrategia global común para combatir el problema de las personas sin hogar, y después velen por que esta estrategia adopte a nivel nacional la forma necesaria para obtener resultados;

27. opina que disponer de una vivienda es un bien primario ligado a la persona y una condición esencial para arraigarse en la sociedad y el mercado de trabajo. Por este motivo, el Comité de las Regiones insta a la Comisión a que examine más detalladamente la posibilidad de establecer un derecho a una vivienda digna, y qué forma podría adoptar;

28. cree que se necesitan medidas enérgicas para combatir el problema de las personas sin hogar. A fin de sentar las bases necesarias para la acción futura en este ámbito, es imprescindible que se adopte una posición política conjunta al respecto. De lo contrario, se corre el riesgo de que las medidas sean fragmentarias y no estén debidamente coordinadas. El trabajo que ya se está llevando a cabo en muchos municipios y regiones debe desarrollarse y difundirse. Asimismo, se requieren modelos y métodos nacionales e internacionales para combatir el problema de las personas sin hogar. Las medidas de carácter general para crear opinión y sensibilizar en mayor medida a los ciudadanos también son muy importantes para contribuir a la acción conjunta;

29. juzga necesario combatir en la sociedad la idea de que la falta de hogar depende únicamente del individuo, presentando una imagen más matizada de las causas del problema y analizando sus consecuencias para la sociedad. Por consiguiente, la Comisión debería adoptar medidas para crear otra imagen, con más matices;

30. anima a los entes locales y regionales a que consideren que el derecho a la vivienda forma parte de los bienes primarios ligados a la persona y a que participen en la investigación sobre las causas, las consecuencias y los costes del problema de las personas sin hogar. Una mejora de los conocimientos sobre este problema servirá de base para la acción y las medidas preventivas, y posteriormente permitirá evaluar si lo que se ha hecho ha sido eficaz;

31. considera que las autoridades públicas difunden de manera deficiente y aprovechan mal el conjunto de los conocimientos recabados hasta ahora. Es necesario establecer un plan más estratégico sobre cómo hacer llegar la información al nivel adecuado;

32. opina que debe desarrollarse en mayor medida el argumento económico para combatir el problema de las personas sin hogar. En los próximos años debería ser posible presentar una serie de nuevos informes al respecto, y los nuevos conocimientos podrán servir de base para futuras medidas;

33. propone que se establezca, a nivel de la UE, un sistema permanente para sacar a la luz buenos métodos. El Comité insiste enérgicamente en la necesidad de intercambiar buenas prácticas entre los entes locales y regionales en lo relativo a las campañas de sensibilización, las medidas de prevención, la formación de profesionales y la atención específica a los diferentes grupos de personas sin hogar;

34. acoge muy positivamente las iniciativas y los proyectos realizados por los entes locales y regionales para combatir el problema de las personas sin hogar, pero constata también que deben intensificarse los intercambios de buenas prácticas, por ejemplo mediante un programa cualitativo de intercambio de profesionales que trabajen directamente con este problema en los diferentes Estados miembros. Este programa de intercambio debe estar dotado de recursos económicos suficientes, y podría desarrollarse para establecer un nuevo tipo de programa de intercambio europeo;

35. subraya la necesidad de tener una idea más clara de la magnitud y la estructura del problema de las personas sin hogar en la Unión Europea. Así, sería valioso contar con datos desglosados por sexo, edad, nacionalidad, condición social y otros indicadores pertinentes. Sin esta información resulta difícil elaborar las estrategias económicas y sociales necesarias para solucionar el problema de las personas sin hogar. El Comité recomienda que las estadísticas se basen en cómo define el problema de las personas sin hogar la Feantsa (Federación europea de asociaciones nacionales que trabajan con las personas sin hogar). El Comité presupone que esta tarea le será asignada a la Comisión en breve plazo;

36. considera que la situación de las personas sin hogar, por afectar a un bien primario ligado a la persona, atenta contra los derechos fundamentales y la dignidad de la persona, así como contra el derecho a decidir sobre su propia vida. El problema de las personas sin hogar es especialmente grave para los niños, que a menudo no tienen posibilidad de cambiar su situación. Por este motivo, conviene que la Comisión examine las posibilidades existentes para que los Estados miembros establezcan, a nivel nacional, algún tipo de garantía para acabar con esta situación entre los menores de dieciocho años. Debería evaluarse la posibilidad de incluir a las personas con discapacidad en estas disposiciones;

37. hace hincapié una vez más en que no disponer de una vivienda constituye en sí un problema, por lo que debe darse mayor difusión a los buenos resultados obtenidos por las primeras tentativas del programa *Housing First*, sin perder de vista que la oferta de una vivienda debe ir acompañada de medidas de apoyo, que las personas sin hogar necesitan para afrontar los demás problemas que conlleva su situación;

38. opina que deben llevarse a cabo acciones específicas y campañas de información destinadas a los propietarios de viviendas. Un principio fundamental de esta cuestión debe ser el concepto universal de dignidad humana y el hecho de que todas las personas desean mejorar su situación y contribuir al desarrollo de la sociedad. En el marco de las acciones para prevenir la escasez de vivienda, los propietarios tienen una importancia destacada, y debe ser posible crear incentivos que permitan poner viviendas a disposición de las personas sin hogar;

39. señala que es fundamental conceder más importancia a la formación y la mejora de las competencias de los trabajadores en este ámbito. En aquellos países en los que los profesionales de los ámbitos educativo, jurídico, sanitario y psicológico, así como de los servicios sociales y de la policía, se han beneficiado de una formación especializada, se han registrado progresos notables al haberse reforzado, desde una fase temprana, las medidas para combatir el problema de las personas sin hogar. En la preparación de los Fondos Estructurales para el próximo período, deben asignarse más recursos para planteamientos de este tipo;

40. subraya la importancia del trabajo de prevención llevado a cabo por los entes locales y regionales, aunque no puede prescindirse de las intervenciones de urgencia. Así, debe ser posible ofrecer una vivienda temporal a las personas sin hogar, y resulta inaceptable que estas queden atrapadas en el sistema de albergues. Algunos países han adoptado una estrategia cuyo objetivo es cerrar todos los albergues públicos para personas sin hogar y ofrecerles soluciones individuales que respondan a las necesidades de cada uno. Reviste especial importancia, a este respecto, la prevención de las expulsiones;

41. señala que los entes locales y regionales deben mejorar su apoyo a los movimientos de voluntariado. El problema de las personas sin hogar es una cuestión de carácter estructural y político que exige un compromiso por parte de todas las autoridades públicas, pero el sector del voluntariado desempeña también un papel importante. Debería examinarse cómo la Unión Europea puede contribuir a que los movimientos de voluntariado tengan un papel más preponderante. Además, habría que utilizar el Año Europeo del Voluntariado 2011 como una oportunidad para aumentar la concienciación y explorar nuevas formas de cooperación con las organizaciones de voluntariado sobre esta importante cuestión;

42. anima a la creación, a nivel de la UE, de programas económicos especiales destinados a reforzar las acciones nacionales, locales y regionales para combatir el problema de las personas sin hogar y que tengan también como objetivo el desarrollo de los criterios de calidad. El intercambio de experiencias debe alentarse, a fin de optimizar los efectos y la uti-

lización de los recursos. Por este motivo, el Comité recomienda que los futuros fondos europeos se ocupen en mayor grado de esta problemática;

43. propone que a nivel local y regional se brinde la oportunidad de elaborar programas para integrar a las personas sin hogar en la sociedad y la vida laboral mediante el establecimiento de estructuras que incentiven a los empleadores a darles trabajo. De la misma manera, los entes locales y regionales pueden fomentar la integración por medio de acciones de formación orientadas a arraigar a las personas sin hogar en la sociedad. Debe darse mayor difusión a las experiencias positivas que existen ya en este ámbito;

44. Deben ponerse en práctica medidas destinadas a difundir e impulsar la información sobre el problema de las personas sin hogar;

45. recomienda que se cree un centro europeo sobre el problema de las personas sin hogar, que sería el órgano de coordinación que hace falta hoy en día. Su principal tarea sería la coordinación, pero contribuiría también al desarrollo de conocimientos y de estrategias comunes. El Comité de las Regiones pide a la Comisión que examine la posibilidad de crear un centro de este tipo, que se encargaría asimismo de estudiar la situación de las personas sin hogar en los Estados miembros. La función del centro sería coordinar y respaldar las reformas en los Estados miembros, por ejemplo mediante el intercambio de buenas prácticas. Las acciones a nivel europeo pueden tener un auténtico valor añadido, en particular, si se utiliza el método abierto de coordinación en el ámbito de la protección social y la inclusión social;

46. considera que el problema de las mujeres sin hogar viene experimentando un incremento continuo y se debe tener en cuenta la especial situación de vulnerabilidad de estas mujeres en los aspectos socioeconómicos y laborales, así como las dificultades que aún persisten en el acceso a los servicios, por lo que los Estados miembros deberán abordar de manera específica esta cuestión.

Bruselas, 6 de octubre de 2010.

*La Presidenta
del Comité de las Regiones*
Mercedes BRESSO