

**IGUALDAD DE TRATO
Y DELITOS DE ODIO
CONTRA PERSONAS
EN SITUACIÓN DE
SINHOGARISMO**

Legislación española y europea

ÍNDICE

I.
Notas introductorias

II.
Recursos legislativos de ámbito nacional

III.
Recursos legislativos a nivel europeo

Licencia Creative Commons de ReconocimientoNoComercialCompartirIgual 4.0

Redacta y edita: HOGAR SÍ

Investigadora principal: Montserrat Corbella Valea

Otras investigadoras: Ruth Caravantes Vidriales

Coordinación: Gonzalo Caro Sagüés

hola@hogarsi.org

Financiado por:



Las personas en situación de sinhogarismo configuran un colectivo que **se encuentra en una situación de extrema vulnerabilidad** por el extenso abanico de circunstancias que limitan el ejercicio de sus derechos fundamentales, con la consecuente merma de su calidad de vida, su desarrollo personal y profesional.

Son numerosos los factores que dificultan la labor de cuantificar el alcance real de esta problemática, pero se estima que, en **la Unión Europea¹, en una noche cualquiera, unos 700.000 individuos se encuentran expuestos a una situación de sinhogarismo**; ascendiendo esta cifra a 4,1 millones de personas cada año durante periodos más extensos de tiempo².

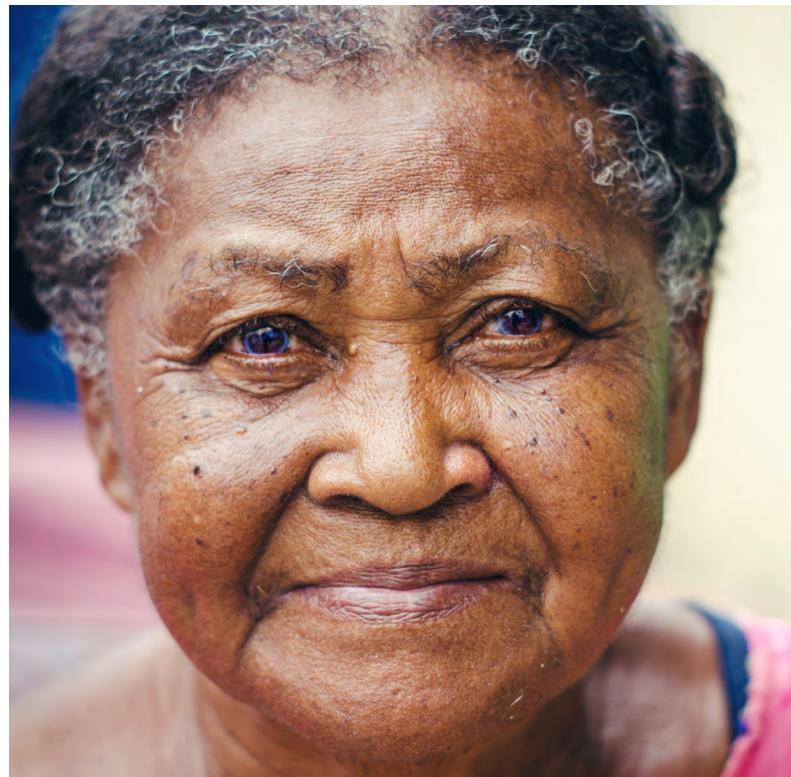
La ausencia de una definición legal comúnmente aceptada de “persona sin hogar” es uno de los elementos que se alzan como barreras al dimensionar esta realidad social. En el 2005, FEANTSA³ desarrolló una tipología europea del sinhogarismo y de la exclusión residencial, que fue actualizada en 2017, con miras a que ésta sirviera de marco común sobre la que se pudieran basar los debates, recolección de datos, mapeo y acciones de incidencia política. Sin embargo, a pesar de los esfuerzos realizados, a día de hoy esta definición u otras desarrolladas en el seno de NNUU⁴, **no se han transpuesto en los ordenamientos jurídicos de los países miembros de la Unión**, como tampoco en España⁵.

A los efectos del análisis que efectuaremos a continuación, pondremos el foco en la precaria situación económica y, por ende, social, de las personas que se encuentran en situación de sinhogarismo. Para ello, adoptaremos la definición establecida por la Declaración del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales que configura su estado de pobreza como **“la condición humana que se caracteriza por la privación continua o crónica de los recursos, la**

capacidad, las opciones, la seguridad y el poder necesarios para disfrutar de un nivel de vida adecuado y de otros derechos civiles, culturales, económicos, políticos y sociales”⁶.

Asimismo, en el presente análisis, adoptamos un enfoque basado en los derechos humanos para mirar el fenómeno del sinhogarismo. Este **enfoque vincula la erradicación del sinhogarismo** con cuestiones de derechos fundamentales y no sólo con cuestiones de asistencia social. Como advierte Naciones Unidas en la Resolución 21/11 sobre los Principios rectores sobre la extrema pobreza y los derechos humanos, se produce una vulneración de los derechos civiles, políticos, económicos y sociales y, además, estas vulneraciones están interconectadas.

También en esta línea, debemos resaltar que la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, la Carta Social Europea o la Constitución reconocen el derecho a una vivienda como medio para garantizar una existencia digna.



¹Entre otros factores, la ausencia de un registro normalizado y las limitaciones que comporta el cómputo de personas que pernoctan en espacios públicos, son desafíos que dificultan esta labor.

²FEANTSA. <https://www.feantsa.org/en/about-us/faq>

³Para más información: <https://www.feantsa.org/en/toolkit/2005/04/01/ethos-typology-on-homelessness-and-housing-exclusion>

⁴La falta de hogar y los derechos humanos (A/HRC/31/54), por Leilani Farha. Ver en https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Issues/Housing/HomelessSummary_sp.pdf (consultado por última vez el 22 de noviembre de 2022)

⁵Patricia Puente Guerrero (2020) “Sinhogarismo y derechos humanos. Las personas en situación de sin hogar como colectivo vulnerable.”

⁶En fecha 4 de mayo de 2001 (E/C.12/2001/10).

DERECHO A UNA VIVIENDA ADECUADA, POR LEILANI FARHA, RELATORA ESPECIAL DE LA ONU SOBRE VIVIENDA ADECUADA (2014-2020)

La relatora ofrece un enfoque tridimensional basado en los derechos humanos, reconociendo patrones de desigualdad e injusticia. Una primera dimensión hace referencia a la ausencia de hogar en cuanto a su estructura física y sus aspectos sociales; una segunda considera la falta de hogar como una forma de discriminación sistémica y de exclusión social por la cual “las personas sin hogar” se convierten en un grupo social objeto de discriminación; y una tercera reconoce a las personas en situación de sinhogarismo como sujetos claves en su lucha por la supervivencia y la dignidad, y como agentes potenciales de cambio.

¿POR QUÉ ES IMPORTANTE CONOCER LOS RECURSOS LEGALES DISPONIBLES PARA PROTEGER A LAS PERSONAS EN SITUACIÓN DE SINHOGARISMO?

A continuación, se presentan las **diferentes herramientas legislativas y administrativas** a disposición, tanto a nivel nacional como europeo, **para la protección de las personas que se encuentran en situación de sinhogarismo y que son afectadas de un trato desigual y/o discriminatorio.** Es clave tomar en consideración que en numerosas ocasiones la situación de vulnerabilidad inherente a la situación de personas en estado de sinhogarismo lleva aparejado un trato desigual en el acceso a prestaciones sociales, en

su desarrollo profesional o laboral, e incluso personal. Por ello, en el siguiente apartado, presentaremos diferentes recursos que abordan un trato desigual y/o discriminatorio contra este colectivo.

Estas herramientas **pueden ser utilizadas en casos de litigio estratégico para poner el foco en la vulneración de los derechos** de las personas en situación de sinhogarismo, clarificar el alcance de los mismo y promover una protección más comprensiva a través de sentencias judiciales.



II. RECURSOS LEGISLATIVOS DE ÁMBITO NACIONAL

Desde que el término **“aporofobia”** fue acuñado por primera vez en 1995 por la profesora de Ética y Filosofía Política de la Universidad de Valencia, D.^a Adela Cortina Orts⁷, se ha producido un proceso paulatino de incorporación de este concepto dentro del ordenamiento jurídico. En concreto, **la aporofobia pone el foco en la pobreza como rasgo distintivo que fundamenta la discriminación** contra un individuo, o un colectivo⁸.

El acceso a la vivienda como causa de discriminación en España

Al centrar la atención en la pobreza como denominador común de la discriminación contra el sinhogarismo, debemos efectuar varias reseñas que permitan comprender el alcance de la vulneración de l(os) derecho(s) de los individuos que conforman este colectivo.

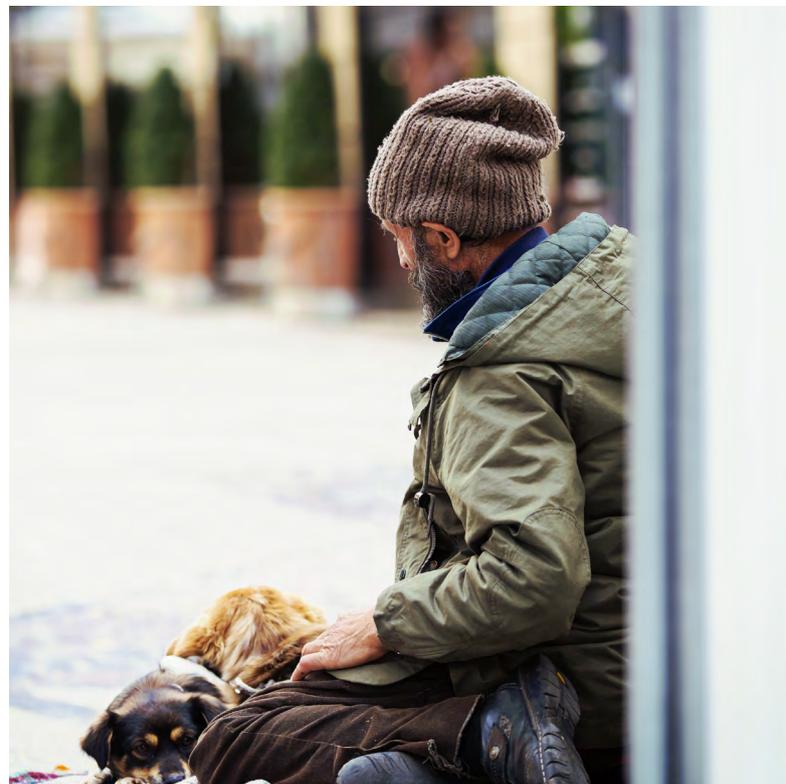
La evidencia indica que **la pobreza suele ser una consecuencia de múltiples factores discriminatorios**. De igual forma, un estado de vulnerabilidad por causas económicas puede derivar en otras causas de discriminación distintas, como es el caso de la pobreza femenina, con cargas familiares, de personas de edad avanzada o con discapacidad en situación de sinhogarismo⁹.

La interdependencia e **interrelación que existe entre estos diferentes motivos discriminatorios** se traslada irremediamente al ámbito de los derechos humanos, ya que en los casos de personas en situación de sinhogarismo son múltiples los derechos que se ven afectados.

La vulneración del derecho a la vivienda arbitra el acceso y el ejercicio de múltiples derechos fundamentales. Es decir, en muchas ocasiones, aportar una prueba de domicilio se

alza como una condición *“sine qua non”* para el acceso a prestaciones sociales¹⁰, como el acceso a la sanidad pública, a ayudas públicas – como la solicitud del bono social de la luz-, la matriculación de los hijos al colegio, el ejercicio del derecho al voto o poder sustanciar procedimientos ante juzgados y tribunales, entre otros. Ello hace que el uso de los recursos que indicamos a continuación – entre ellos, el padrón – revista especial relevancia.

Antes de ahondar en el análisis de los principales instrumentos normativos a nivel nacional para proteger a personas en situación de sinhogarismo, o para hacer frente a casos de litigio estratégico en casos de aporofobia, cabe destacar que el artículo 14 de la Constitución Española de 1979 no incluye ninguna referencia expresa a la *“situación socioeconómica”* o a la *“pobreza”* como motivo de discriminación, a pesar de sí figurar dicha referencia en el ámbito normativo internacional como la Declaración Universal de Derechos Humanos (artículo 2), o el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (artículo 2), entre otros instrumentos de ámbito internacional y regional.



⁷“Aporofobia” ABC Cultural de 1 de diciembre de 1995, p.63 disponible en: <https://www.abc.es/archivo/periodicos/cultural-madrid-19951201-63.html> (última visita el 20 de octubre de 2022)

⁸ José M. Morales Ortega, Realidad Social y Discriminación. Estudios sobre diversidad e inclusión laboral (2022)

⁹ Informe de la Experta independiente encargada de la cuestión de los derechos humanos y la extrema pobreza, Magdalena Sepúlveda Carmona.

¹⁰ Encarna Peláez Quero, y Enrique Pastor Seller (2019). “Respuestas institucionales y profesionales ante situaciones de precariedad económica en España”;

LA INTERRELACIÓN ENTRE LOS DISTINTOS DERECHOS

La discriminación que sufre este colectivo repercute no solo en su acceso a prestaciones sociales, sino también en su acceso al mercado laboral, su participación social, su estado de salud e incluso solidez de redes familiares. Según la última encuesta del INE, la falta de confianza en los servicios sociales y el nivel de soledad son notables. En concreto, el 61,3% pasa la mayor parte del día sin compañía y el 38,2% encuentra de poca o nula utilidad la ayuda ofrecida por los servicios sociales.

Principales recursos a nivel nacional

Como se ha destacado anteriormente, para proteger a las personas en situación de sinhogarismo es necesaria la articulación de medidas que tutelen la posición de estos individuos, garantizando la protección de sus derechos fundamentales, y que permitan superar la situación de desigualdad a la que frecuentemente se enfrentan.

En este sentido, destacamos la recientemente **modificación del Código Penal** por la Ley Orgánica 8/2021, de 4 de junio, de protección integral a la infancia y la adolescencia frente a la violencia (en adelante, "Ley Rhodes), que incluye la aporofobia como agravante y como causa específica de discriminación. En esta línea, pasan a considerarse ilícitas las asociaciones que fomenten, promuevan o inciten directa

o indirectamente el odio, la hostilidad, la discriminación o la violencia contra personas o colectivos por motivos de aporofobia o exclusión social.

El **nuevo artículo 22.4** del Código Penal (en adelante, "CP")¹¹, incluye esta causa de discriminación, desde una vertiente dual basada en la edad, abarcando tanto a menores como a personas de edad avanzada como colectivo sensible¹². Asimismo, este avance lleva aparejado la obligación de investigación ante casos de aporofobia, la cooperación de los organismos anti-discriminatorios, así como la sanción prevista por el CP. Asimismo, la Ley Orgánica 6/2022, también introduce la aporofobia bajo su artículo 510¹³.

CUADRO 3

LA APOROFOBIA, UNA DISCRIMINACIÓN PROHIBIDA POR EL CÓDIGO PENAL

El CP incorpora por primera vez bajo el artículo 22.4 y otros afines, **la prohibición de discriminación por aporofobia o exclusión social**, especialmente ante violaciones graves y claras, dentro del elenco cerrado de causas que motivan la denegación injustificada de prestaciones "a las que se tenga derecho" derivada del ejercicio de actividades profesionales (ver artículo 511 y 512 CP). Además, el CP ha introducido esta causa como supuesto de discriminación grave en el empleo – sea público o privado (ver artículo 314 CP). También dispone que serán ilícitas las organizaciones y asociaciones que fomenten, promuevan o inciten directa o indirectamente al odio, hostilidad, discriminación o violencia contra personas, grupos o asociaciones por razón de aporofobia (ver artículo 515).

¹¹ La nueva regulación aplica también a los artículos 314, 510, 511, 512 y 515.4 del Código Penal. Esta reforma tiene por objeto incluir la aporofobia y la exclusión social dentro de estos tipos penales, dando respuesta al fenómeno social existente en el que la comisión del delito se mueve por el rechazo, aversión o desprecio a las personas pobres.

¹² Entre otros, Miguel Bustos Rubio (2021, U. de la Rioja) "Aporofobia, motivos discriminatorios y obligaciones positivas del Estado: el art. 22.4º CP entre la prohibición de infraprotección y la subinclusión desigualitaria"

¹³ En este sentido, también la reciente Ley 19/2020, de 30 de diciembre, de igualdad de trato y no discriminación, del Parlamento de Cataluña, que en su artículo 1 recoge la aporofobia como causa de discriminación, mientras que el Título II establece los ámbitos de aplicación material.

En el ámbito administrativo se pueden resaltar diferentes cuerpos legales que introducen disposiciones encaminadas a la protección de personas sinhogarismo. Por ejemplo, la **Ley 15/2022, de 12 de julio, integral para la igualdad de trato y la no discriminación**, contempla en el ámbito subjetivo de aplicación de la ley como categoría protegida contra la discriminación la situación socioeconómica (artículo 2). De igual forma, el ámbito objetivo de aplicación de la ley se extiende al uso y estancia en la vía pública (artículo 3). **También se amplía el derecho a la información y asesoramiento** para que sea comprensible y adaptado al contexto, necesidades y capacidades de la persona, en línea con nuestra propuesta (artículo 5); y se especifica el derecho a la igualdad de trato de este colectivo **en la atención sanitaria y en los servicios sociales** (artículos 15 y 16). En concreto, nadie podrá ser excluido de la

atención sanitaria por encontrarse en situación de sinhogarismo, siendo las administraciones las responsables de establecer mecanismos necesarios para evitar excluir de las prestaciones sociales y de la atención sanitaria a las personas con una situación socioeconómica más débil o que se encuentren en situación de sinhogarismo.

Por último, conforme a lo dispuesto en esta ley, las **organizaciones** que promuevan los derechos humanos estarán **legitimadas a defender los derechos de las personas afiliadas, asociadas o USUARIAS** de sus servicios en procesos judiciales (artículo 25).

CUADRO 4

LA LEY 13/2022, DE 7 DE JULIO, GENERAL DE COMUNICACIÓN AUDIOVISUAL

Esta ley contempla el respeto hacia la dignidad humana y la no incitación a la violencia, odio o discriminación contra un grupo por razón de patrimonio (artículo 2) además de no producir contenido provocador de un delito de odio (artículo 4).

También dentro del ámbito administrativo, debemos subrayar el rol del empadronamiento. Esta herramienta se alza como un **requisito indispensable para poder acceder a un abanico amplio de servicios básicos**¹⁴. La resolución de 21/07/1997¹⁵ prevé que se recurra a una dirección ficticia para permitir el empadronamiento de una persona, en los supuestos en que ésta carezca de techo y resida habitualmente en el municipio, por ejemplo, siendo acreditado este extremo por el conocimiento de los servicios sociales correspondientes. En caso de no ser esto posible, son las mismas personas en situación de sinhogarismo quienes deben acreditar desde el Servicio municipal de acogida su residencia continuada a fin de que sea certificada por parte de la Secretaría del Ayuntamiento y pueda ser aceptada por la correspondiente comunidad autónoma con el mismo valor que

el empadronamiento, a efecto de su derecho a recibir prestaciones sociales. Sin embargo, son muchos los casos en los que los **ayuntamientos rechazan el derecho de las personas en estado de sinhogarismo a empadronarse**.

El anterior extremo queda acreditado por los datos más recientes del INE, que reflejan que los retos para hacer efectivo el acceso al padrón persisten a pesar de la resolución emitida por el Gobierno¹⁶ (ver Cuadro 4), con las consecuencias que ello acarrea en términos de acceso a ingresos sociales y otras prestaciones sociales.

CUADRO 5

La última encuesta del INE 2022 **señala que el 15,4% de las personas en situación de sinhogarismo carecen de inscripción en el padrón municipal**. Asimismo, un 14,8% están empadronadas en un municipio diferente en el que residen. Si desagregamos los datos según la nacionalidad de las personas en situación de sinhogarismo, encontramos que un 24% de las personas extranjeras no están inscritas en el padrón, frente al 6,7% de personas nacionales.

EL EMPADRONAMIENTO COMO BARRERA PARA ACCEDER A SERVICIOS BÁSICOS

¹⁴ Asimismo, la Resolución de 17 de febrero de 2020, de la Presidencia del Instituto Nacional de Estadística y de la Dirección General de Cooperación Autonómica y Local, por la que se dictan instrucciones técnicas a los Ayuntamientos sobre la gestión del Padrón municipal, establece en su artículo 3.3. que "la ausencia total de techo, pueden y deben figurar como domicilios válidos en el Padrón"

¹⁵ Resolución de 21/07/1997, de la Subsecretaría, por la que se dispone la publicación de la Resolución de 4 de julio de la Presidenta del INE y del Director general de cooperación territorial, por la que se dictan instrucciones técnicas a los ayuntamientos sobre actualización del Padrón municipal.

¹⁶ Para más información acerca de las últimas estadísticas del INE sobre personas sin hogar según su empadronamiento y según su nacionalidad: <https://www.ine.es/jaxi/Datos.htm?tpx=54011#!tabs-tabla> (última visita el 20 de octubre de 2022)

¿Cómo se puede actuar ante una denegación del empadronamiento?

Ante la denegación, se recomienda efectuar una solicitud de informe al Área de Bienestar Social del Ayuntamiento o en las oficinas de empadronamiento correspondientes para dilucidar las razones de la denegación y, posteriormente, acudir al Defensor del Pueblo para la protección del derecho de acceso al padrón.

Por otro lado, y siempre en esta misma línea, **la reserva del derecho de admisión a locales** ha sido y es un mecanismo frecuentemente utilizado por los negocios para regular qué personas pueden acceder a un establecimiento público o privado y, permanecer en él. Las condiciones o requisitos para ejercer dicho derecho deben ser visibles – mediante carteles o publicidad –, y haber sido validadas previamente por la administración competente, esto es, el derecho de admisión no puede ejercerse de forma discriminatoria o arbitraria.

En concreto, el Reglamento General de Policía de Espectáculos y Actividades Recreativas (2816/1982)¹⁷, establece como una infracción administrativa muy grave el ejercicio del derecho de admisión de forma arbitraria o abusiva, y puede ser también calificada de delito, siendo posible accionar ambas vías.

CUADRO 6

MAL USO DEL DERECHO DE ADMISIÓN

No procede negar el acceso a un local por motivos de raza, etnia o pobreza, dado que ello implica una grave discriminación, por más que se alegue la existencia de una mayor conflictividad en cierto colectivo. Una excepción a lo anterior sería que se identifique como conflictiva la actuación de una persona en concreto.



¹⁷ En concreto, el artículo 31.14 prevé varias infracciones aparejadas a este acto.

¿Cómo se puede actuar ante un caso de discriminación en el derecho de admisión?

Primero de todo, se aconseja pedir el libro de reclamaciones del establecimiento para que las propias autoridades de consumo de la comunidad autónoma inicien el proceso correspondiente. En caso de que no se facilitara el libro, se debe llamar a la policía para que quede acreditada la negativa a entregarlo y para identificar a los responsables del local.

En segundo lugar, se pueden denunciar los hechos ante los órganos administrativos competentes del lugar donde la infracción haya tenido lugar para iniciar un procedimiento sancionador. El órgano competente para sustanciar este caso varía según la comunidad autónoma y, a pesar de que puede concluir en una multa elevada para el infractor, no incluye un resarcimiento por daños. Para ello, se debe de plantear una reclamación ante el Sistema Arbitral de Consumo¹⁸, o una demanda judicial ante los Juzgados de lo Civil.

Por último, ante discriminaciones de carácter más grave, la persona afectada puede presentar una denuncia ante la policía, los servicios especializados en delitos de odio y discriminación de la Fiscalía, o ante el juzgado de guardia. Esta vía permite solicitar una indemnización por daños y perjuicios.

La otra cara de la moneda es la **discriminación** que puede sufrir este colectivo en espacios públicos, ante **dispositivos de los cuerpos de seguridad**. Estas intervenciones pueden incurrir en actos discriminatorios si se basan en la

identificación de personas basadas en perfiles relacionados con características concretas, como, por ejemplo, su color, identidad de género, étnica o pobreza – situación socioeconómica¹⁹.

Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de protección de la seguridad ciudadana proscribire la utilización de rasgos típicos como perfiles policiales, dado que ello constituiría una discriminación interseccional, en la que a la vulneración por situación económica se unirían otros factores como, por ejemplo, raza o etnia²⁰. Cabe recordar que los cuerpos y fuerzas de seguridad deben recoger en un libro-registro, todas las diligencias de identificación policial practicadas, que servirían a efectos de prueba para comprobar si su realización pudo tener carácter discriminatorio.

¿Cómo se puede actuar ante un caso de identificación policial de personas basada en perfiles relacionados con las características de la persona?

Ante una identificación que suponemos discriminatorio, se recomienda acudir al Defensor del Pueblo (que corresponda según la comunidad autónoma) para la protección de los derechos fundamentales ante las administraciones públicas. También cabe denunciar este hecho a través del Ministerio del Interior, mediante el formulario de quejas acerca de los servicios desarrollados por las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad²¹.

¹⁸ Conforme lo establecido en la Ley General para la Defensa de Consumidores y Usuarios, Real Decreto Legislativo 1/2007, de 16 de noviembre.

¹⁹ ¿Cómo actuar ante casos de discriminación y delitos de odio e intolerancia?

²⁰ En concreto, el artículo 16 de la Ley Orgánica establece que “en la práctica de la identificación se respetarán estrictamente los principios de proporcionalidad, igualdad de trato y no discriminación por razón de nacimiento, nacionalidad, origen racial o étnico, sexo, religión o creencias, edad, discapacidad, orientación o identidad sexual, opinión o cualquier otra condición o circunstancia personal o social.”

²¹ A través de este link: <https://www.interior.gob.es/opencms/es/servicios-al-ciudadano/participacion-ciudadana/derechos-de-participacion-administrativa/quejas-y-sugerencias/>

SENTENCIA B.S. VS ESPAÑA, TEDH, DE 24 DE JULIO DE 2012

El 15 julio de 2005, la demandante, de origen nigeriano, se encontraba en las calles de Palma de Mallorca ejerciendo la prostitución cuando los agentes de policía le pidieron que se identificara y le exigieron que abandonara el lugar. Fruto de esta interacción sufrió lesiones en piernas y muñecas. En ese mismo día volvió a ser asaltada por los agentes, sufriendo golpes. El 23 de ese mes, volvió a ser identificada y agredida por los agentes a pesar de encontrarse con otras personas que, siendo de fenotipo europeo no se les requirió identificación. Los tribunales decretaron el sobreseimiento del procedimiento al determinar que del informe médico no se podían atribuir las lesiones a la intervención de la policía.

El TEDH determinó la existencia de una violación del artículo 14 sobre la prohibición de discriminación por la identificación policial basada en perfiles, en conjunción con el artículo 3 en su vertiente procedimental al considerar acreditado que no se permitió la práctica de la prueba a la demandante para identificar a los agresores.

III. RECURSOS LEGISLATIVOS A NIVEL EUROPEO

Si efectuamos una comparativa entre nuestra legislación en materia de aporofobia como trato desigual y/o delito de odio, con la de otros países de nuestro entorno, resulta que **son pocos los países de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE) los que recogen esta discriminación en sus ordenamientos.**

Entrando en más detalle, podemos identificar un mayor desarrollo de esta materia en los países del este de Europa²², mientras que los países de la Europa occidental carecen de herramientas o recursos legislativos especializados para hacer frente a posibles discriminaciones basadas en la aporofobia.

El derecho de la Unión Europea no otorga a ésta una competencia explícita en materia de vivienda. Sin embargo, **se han dictado un número relevante de normas de derecho derivado con impacto en la vivienda.** En concreto, bajo el llamado *soft law* se han emitido multitud de comunicaciones, recomendaciones y convenciones no vinculantes. Este gran volumen y persistencia del *soft law* relativo a la vivienda da una muestra del interés que suscita este ámbito en la Unión Europea²³.

CUADRO 8

EJEMPLOS DEL SOFT LAW EN EL ÁMBITO DE LA VIVIENDA

Existe un amplio y diverso universo de declaraciones políticas e iniciativas relativas al acceso a la vivienda, entre las que debemos destacar la Carta Europea de Vivienda, los trabajos del grupo de vivienda vinculado a la Agenda Urbana Europea, y la Declaración Municipalista de los Gobiernos locales por el Derecho a la Vivienda y el Derecho a la Ciudad.



²² En concreto, son Croacia, Bulgaria, Lituania, Estonia, Bielorrusia, y Bosnia-Herzegovina.

²³ Sin embargo, los objetivos y políticas vinculadas a la vivienda exigen una regulación de *hard law* que sea vinculante frente a terceros.

El acceso a la vivienda como causa de discriminación en el contexto Europeo

Con miras a revertir esta situación y promover el desarrollo de una legislación que proteja de forma más efectiva a las personas en situación de sinhogarismo, en diciembre de 2020, **el Parlamento Europeo aprobó una propuesta de resolución sobre el acceso a una vivienda digna y asequible para todos**²⁴ con el objetivo de promover la lucha contra el problema de las personas en situación de sinhogarismo y contra la discriminación que éstas sufren.

La resolución reconoce de forma explícita que *“la UE y sus Estados miembros tienen la obligación de garantizar el acceso para todos a una vivienda digna y asequible de conformidad con derechos fundamentales como los artículos 16, 30 y 31 de la Carta Social Europea y el pilar europeo de derechos sociales”*.

Por su lado, la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea (CDFUE) reconoce una serie de derechos personales, civiles, políticos y sociales a los ciudadanos y residentes en la Unión, a pesar de no reconocer de forma explícita un derecho a la vivienda. Sin embargo, bajo su artículo 34.3²⁵ **se hace referencia a la importancia de combatir la exclusión social y la pobreza, así como el derecho a una ayuda de vivienda** para garantizar una existencia digna; mientras que el artículo 17. establece que *“el uso de los bienes podrá regularse por ley en la medida en que resulte necesario para el interés general”*. Estos artículos abren un camino para reforzar la obligación de los Estados para garantizar el acceso a una vivienda digna.

CUADRO 9

LA CARTA SOCIAL EUROPEA

La CSE es una de las herramientas más avanzadas en relación con la promoción del acceso a la vivienda. En particular, su artículo 31 **recoge el derecho de todo ciudadano de contar con una vivienda de un nivel adecuado**, y de la obligación de los estados de prevenir y reducir el sinhogarismo con vistas a su gradual eliminación.

²⁴ Propuesta de Resolución del Parlamento Europeo sobre el acceso a una vivienda digna y asequible para todos (2019/2187(INI)) https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-9-2020-0247_ES.html (última visita el 20 de octubre de 2022)

²⁵ El artículo 34.3 CDFUE cita textualmente como sigue: “Con el fin de combatir la exclusión social y la pobreza, la Unión reconoce y respeta el derecho a una ayuda social y a una ayuda de vivienda para garantizar una existencia digna a todos aquellos que no dispongan de recursos suficientes, según las modalidades establecidas por el Derecho comunitario y las legislaciones y prácticas nacionales.”

Principales recursos a nivel internacional: la jurisprudencia del TEDH y del TJUE

A nivel internacional, los principales recursos disponibles son **la CSE, la CDFUE y el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales (CEDH)** del Consejo de Europa.

Todos ellos se complementan entre sí. Asimismo, tanto el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH), como el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) han desarrollado un vasto cuerpo de jurisprudencia mediante la interpretación de los artículos de la Carta y los Convenios (Ver Cuadro 9), que viene a complementar y desarrollar el derecho vigente²⁶.

Algunas de las decisiones judiciales llegan a considerar que las autoridades públicas nacionales deben adoptar las medidas oportunas para **garantizar la accesibilidad a la vivienda**. Estos son algunos ejemplos:

- El caso de Yordonova y otros v. Bulgaria, en 2012, donde el TEDH²⁷ afirmó que *“an obligation to secure shelter to particularly vulnerable individuals may flow from Article 8 of the Convention in exceptional cases”*.
- En el caso Monika Kusinova y SMART Capital 50, de 2014, el TJUE²⁸ afirmó que *“la pérdida de una vivienda es una de las más graves lesiones del derecho al respeto del domicilio y toda persona que corra el riesgo de ser víctima de ella debe en principio poder obtener el examen de la proporcionalidad de dicha medida”*.

- En el caso Lacatus c. Suisse, de enero de 2021, el TEDH²⁹ determinó que las sanciones administrativas a la mendicidad son contrarias al CEDH. En concreto, sentenció que *“en la medida en que, la demandante, que es una persona extremadamente vulnerable, fue castigada por sus actos en una situación en la que muy probablemente no tenía otros medios de subsistencia y, por lo tanto, no tenía otra opción que mendigar para sobrevivir, se violó su dignidad humana y la esencia misma de los derechos protegidos por el artículo 8.”*

El tenor literal de las decisiones que derivan de instancias judiciales internacionales **sirven de brújula para las autoridades gubernamentales nacionales**. En esta línea, cabe resaltar que las normativas locales o regionales que promueven la discriminación, como la recientemente aprobada en 2022 por el Ayuntamiento de Alicante³⁰, atentarían contra la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión y la CEDH, entre otros instrumentos.

En conclusión, para continuar avanzando en una agenda derechos humanos es necesario que en los próximos años se mantengan e intensifiquen las regulaciones existentes, que parten de un enfoque basado en los derechos humanos, para impulsar los objetivos y políticas vinculadas a la vivienda. A través de regulaciones sólidas y vinculantes, **se podrán hacer efectivos los derechos fundamentales de las personas en situación de sinhogarismo**.

²⁶Algunas directivas, como la 2000/43/CE del Consejo, de 29 de junio, abordan la aplicación del principio de igualdad de trato de las personas, pero no se vincula de forma directa con el acceso a la vivienda.

²⁷Caso 25446/06, de Abril 2012.

²⁸Caso C-34/13, de 5 de junio de 2014

²⁹Recurso 14065/15, de 19 de enero de 2021

³⁰Ver <https://hogarsi.org/denuncia-ordenanza-alicante-multa-personas-sinhogarismo/>

INTERPRETACIÓN INCLUSIVA DEL CONVENIO EUROPEO DE DERECHOS HUMANOS (CEDH)

El CEDH no cubre el derecho a la vivienda de forma específica. No obstante, el TEDH ha tratado alguno de los elementos que integran este derecho gracias a una interpretación inclusiva de los derechos civiles y políticos establecidos en el CEDH, en particular, el respeto a la vida privada y familiar, el domicilio y la correspondencia. En particular, el TEDH ha vinculado el derecho a la vivienda con el artículo 8 del CEDH en aspectos puntuales, como la habitabilidad de la vivienda, su accesibilidad y su exigibilidad.

IGUALDAD DE TRATO Y DELITOS DE ODIOS CONTRA PERSONAS EN SITUACIÓN DE SINHOGARISMO

Legislación española y europea



OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE



Financiado por:

