



# Pedagogia i Treball Social

Revista de Ciències Socials Aplicades

Dipòsit Legal: GI.904-2010  
ISSN: 2013-9063

Universitat  
de Girona



**Aldanas, M. J. (2022)**  
**"El derecho a la acogida de emergencia de los migrantes sin papeles en Europa"**

Pedagogia i Treball Social. Revista de Ciències Socials Aplicades  
Vol. 11. Núm. 2: 7-30

**Correspondència**

Adreça: Chaussée de Louvain, 194, 1210 Bruselas (Bélgica)  
Correu electrònic: maria.jose.aldanas@feantsa.org  
Telèfon: 32 (0) 2 538 66 69

# El derecho a la acogida de emergencia de los migrantes sin papeles en Europa

María José Aldanas<sup>1</sup>

---

## Resumen

Desde 2015 hasta la actualidad, las entidades que ofrecen servicios para personas sin hogar se han visto desbordadas por el aumento del número de inmigrantes y solicitantes de asilo en busca de protección que llegan a Europa. Esta situación plantea la cuestión de cómo garantizar su acogida en términos de acceso al alojamiento y otros derechos básicos. Este artículo pretende reclamar la garantía del derecho al alojamiento de emergencia para todas las personas, independientemente de su situación de regularidad. Para ello, se han analizado las obligaciones de los Estados derivadas del derecho internacional y la jurisprudencia europea e internacional relativas a este derecho. Se hace una comparativa entre diferentes Estados miembros de la UE para sacar conclusiones sobre el respeto de las obligaciones internacionales en la acogida de emergencia a nivel local y las posibilidades de mejora en línea con los derechos humanos básicos. Se concluye en que, pesar de que los Estados se han compro-

---

1. *Policy Officer* en FEANTSA y coordinadora de *Housing Rights Watch*, Master en Migraciones y relaciones interculturales.

metido a cumplir los convenios internacionales de los que son parte, en realidad hay una gran diferencia entre las obligaciones que el derecho internacional impone y las prácticas y normativas en el ámbito nacional.

**Palabras clave:** migrantes; sin hogar; sin papeles; derechos humanos; derecho a la vivienda; derecho a la acogida de emergencia.

---

## Abstract

From 2015 to the present day, organisations providing services for homeless people have been overwhelmed by the increase in the number of migrants and asylum seekers seeking protection arriving in Europe. This situation raises the question of how to ensure their reception in terms of access to accommodation and other basic rights. This article aims to call for the guarantee of the right to emergency accommodation for all persons, regardless of their regularity status. To this end, it analyses states' obligations under international law and European and international jurisprudence concerning this right. A comparison is made between different EU member states in order to draw conclusions on the respect of international obligations in emergency reception at the local level and the possibilities for improvement in line with basic human rights. It concludes that, despite the fact that states are committed to complying with the international conventions to which they are party, in reality there is a wide gap between the obligations that international law imposes and the practices and regulations at the national level.

**Key words:** migrants; homeless; undocumented migrants; human rights; right to housing; right to emergency accommodation.



## 1. Introducción

Desde 2015 hasta la actualidad, las entidades que ofrecen servicios para personas sin hogar se han visto desbordadas por el aumento del número de inmigrantes y solicitantes de asilo en busca de protección que llegan a Europa. Esta situación plantea la cuestión de cómo garantizar su acogida en términos de acceso al alojamiento y otros derechos básicos. La llegada de un número excepcional de solicitantes de asilo entre estos migrantes ha puesto de manifiesto las debilidades del sistema de acogida de asilo en la Unión Europea (UE). La falta de una política eficaz e integrada en materia de asilo y migración conduce a un enfoque permanente de gestión de crisis y a soluciones improvisadas a corto plazo, que no proporcionan unas condiciones de acogida suficientemente dignas. Además de estas deficiencias a nivel europeo, existen otros puntos de presión estructurales que afectan al sector del alojamiento de emergencia y temporal en la mayoría de los Estados miembros.

El objetivo de este artículo es reforzar la exigencia del principio fundamental de dignidad humana con el fin de garantizar el derecho al alojamiento de emergencia para todas las personas, independientemente de su situación de regularidad.

Se entiende que, cuando la situación de los inmigrantes sin papeles está en juego, estas normas de derechos humanos deben proporcionar el marco jurídico necesario para garantizar la justicia social a nivel nacional. Los derechos humanos deben ponerse por delante de cualquier otra consideración política como el control migratorio.

## 2. Método

### 2.1 Procedimiento

Se han analizado las obligaciones de los Estados, derivadas del derecho internacional y la jurisprudencia europea e internacional, relativas al acceso a derechos básicos como alojamiento, comida y vestido, incluyendo decisiones de los Comités de Naciones Unidas, la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH), pasando por la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea (CDFUE o La Carta). Se hace una comparativa entre diferentes Estados miembros de la UE para sacar conclusiones so-

bre el respeto de las obligaciones internacionales en la acogida de emergencia a nivel local y las posibilidades de mejora en línea con los derechos humanos básicos.

### 3. Resultados

#### 3.1 El derecho al alojamiento de emergencia y las normas internacionales<sup>2</sup>

La naturaleza de los derechos económicos, sociales y culturales exige a los Estados que respeten, protejan y cumplan estos derechos para alcanzarlos progresivamente hasta el máximo de recursos disponibles (Nolan, Porter y Longford, 2009). Algunos derechos deben ser protegidos y son inderogables, lo que significa que existe un *núcleo mínimo* de derechos que debe mantenerse (Courtis, 2009). Otros derechos requieren una realización progresiva a través de diversos grados de aplicación.

El derecho de acogida de emergencia y el derecho a la vivienda no son sinónimos en el derecho internacional. Implican diferentes obligaciones del Estado y tienen diferentes componentes. Mientras que el derecho a una vivienda adecuada es permanente y se rige por el principio de realización progresiva, el derecho al alojamiento es temporal y requiere que el Estado tome medidas inmediatas.

A la hora de analizar los derechos de las personas sin hogar, en primer lugar, hay que fijarse en la jurisprudencia del Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas (CCPR en la nomenclatura de la Organización de las Naciones Unidas), encargado de supervisar las obligaciones de los Estados europeos en virtud del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP). El Comité ha reconocido los efectos acreditados que carecer de hogar tiene sobre la salud y la vida de las personas y ha afirmado que el derecho a la vida, en virtud del artículo 6 del PIDCP, exige la adopción de *medidas positivas* para hacer frente a la situación de falta de hogar (UN Human Rights Committee, 1999; UN Human Rights Committee, 2006). En su recientemente adoptada Observación General 36 sobre el derecho a la vida, el Comité afirmó que el deber de proteger la vida implica que los Estados deben adoptar medidas apropiadas para hacer frente a «las condiciones

---

2. Nota de la autora, Traducción del inglés “*Right to shelter*”

generales de la sociedad que pueden dar lugar a amenazas directas para la vida o impedir que las personas disfruten de su derecho a la vida con dignidad» (p. 6-7) y señaló que entre esas condiciones se encuentra la falta de hogar (UN Human Rights Committee, 2017). El Comité afirma que las medidas solicitadas pueden incluir programas de alojamiento, electricidad, saneamiento y vivienda social (p. 6-7). El Comité aún no ha examinado qué medidas positivas pueden requerirse en virtud del artículo 6 para abordar la falta de hogar en casos individuales con arreglo al Protocolo Facultativo del PIDESC, pero en el contexto de otros derechos, ha reconocido que la falta de hogar crea una grave amenaza para la vida, la salud y la integridad personal de las personas en *circunstancias vulnerables* (UN Human Rights Committee, 2016). El Comité ha considerado que la acción del Estado que conduce a la falta de hogar puede constituir un trato cruel e inhumano contrario al artículo 7 del PIDCP.

En el caso *A.H.G contra Canadá*, el Comité consideró que la deportación a Jamaica de una persona con problemas de salud mental y necesitada de protección especial, que había vivido en Canadá durante la mayor parte de su vida, la expuso a una situación de falta de hogar y eso «constituyó una violación por parte del Estado parte de sus obligaciones en virtud del artículo 7 del Pacto» (UN Human Rights Committee, 2015, p.21).

En el caso *Jasin contra Dinamarca* (UN Human Rights Committee, 2015b.), el Comité sostuvo que el Estado parte debería haber solicitado a las autoridades italianas que renovaran los permisos de residencia de la reclamante y de sus hijos, que se abstuvieran de deportarlos y que proporcionaran condiciones adaptadas a la situación de vulnerabilidad de la familia. En este caso, el Comité consideró que la deportación de la reclamante y de sus tres hijos a Italia equivalía a una violación del artículo 7 del Pacto. Del mismo modo, en el caso *O.A. contra Dinamarca*, el Comité consideró que la deportación del demandante a Grecia había violado los derechos que le asisten en virtud de los artículos 7 y 24 del Pacto, ya que corría el riesgo de quedarse sin hogar y de ser detenido en Grecia (UN Human Rights Committee, 2017b).

En estos casos, la evaluación de la probabilidad de que las personas se queden sin hogar (en condiciones que constituyan un trato cruel, inhumano o degradante en violación del artículo 7 del Pacto) debe basarse no sólo en una evaluación de las condiciones generales en el país receptor, sino también en las circunstancias individuales de la persona o personas en cuestión. Estas circunstancias incluyen factores que aumentan la vulnera-

bilidad de dichas personas, como su edad, que pueden transformar una situación general tolerable para la mayoría de las personas expulsadas en una situación intolerable para algunas de ellas. El Comité considera que las personas con necesidades de salud mental, las familias con niños y los propios niños son más vulnerables que otros individuos y, por tanto, merecen una mayor protección.

En virtud del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), cada Estado parte tiene la obligación básica mínima de garantizar la satisfacción de, al menos, niveles esenciales mínimos de cada uno de los derechos recogidos en el Pacto. En cuanto al derecho a la vivienda, las obligaciones mínimas de los Estados incluyen la garantía de que toda persona disfrute del derecho a una vivienda adecuada y a un nivel mínimo de servicios de vivienda, sin discriminación. Un Estado Parte en el que un número significativo de personas se ve privado de alojamiento y vivienda básicos está incumpliendo sus obligaciones en virtud del Pacto. El derecho a una vivienda adecuada, recogido en el artículo 11 junto con todos los demás derechos del PIDESC, *se deriva de la dignidad inherente a la persona humana*, según el preámbulo. Toda persona tiene una dignidad humana inherente y esta requiere que todos los seres humanos reciban un refugio y una vivienda adecuados, independientemente de otras consideraciones.

### 3.2 El Tribunal Europeo de Derechos humanos y la prohibición de tratos inhumanos

Aunque el Convenio Europeo de Derechos Humanos (CEDH) abarca principalmente derechos civiles y políticos, el TEDH se ocupa a menudo de denuncias de carácter socioeconómico. Este último, ha considerado que la falta de hogar puede suponer una violación del artículo 3 (*prohibición de la tortura y los tratos o penas inhumanos o degradantes*) y del artículo 8 (*derecho al respeto de la vida privada y familiar y del domicilio*) del CEDH.

En los últimos veinte años, la vulnerabilidad se ha convertido en un concepto clave en el ámbito de los derechos humanos. En este sentido, el TEDH ha considerado la especial vulnerabilidad de las partes en varios casos.

En *Dorđević contra Croacia* el Tribunal estableció que en virtud del artículo 3, los Estados tienen que “adoptar medidas destinadas a asegurar que los individuos dependientes de su jurisdicción no sean sometidos a torturas ni a tratos o penas inhumanos

o degradantes» (European Court of Human Rights, 2012, p.43). Estas medidas deben proporcionar “una protección eficaz de los niños y otras personas vulnerables e incluir medidas razonables para prevenir los malos tratos» (p.43).

En el caso *E. M. contra Rumanía*, el Tribunal recuerda que diferentes instrumentos internacionales destacan la *especial vulnerabilidad de las víctimas de la violencia doméstica* (European Court of Human Rights, 2018).

En *M. S. S. contra Bélgica y Grecia*, el Tribunal considera que el solicitante, un demandante de asilo, “pertenece a un grupo de población especialmente desfavorecida y vulnerable que necesita una protección especial” (European Court of Human Rights, 2011, p.54)<sup>3</sup>. Este caso, se refería a un solicitante de asilo afgano que huyó de Kabul en 2008, entró en la Unión Europea a través de Grecia y viajó a Bélgica, donde solicitó asilo. Según las normas de Dublín, Grecia era el Estado miembro responsable del examen de su solicitud de asilo. Por tanto, las autoridades belgas lo trasladaron allí, donde estuvo detenido en condiciones insalubres antes de vivir en la calle sin ninguna asistencia material. El Tribunal concede una importancia considerable a la condición del demandante como solicitante de asilo y, como tal, miembro de un “grupo de población especialmente desfavorecido y vulnerable que necesita una protección especial” (§251, p.54). Según constata la sentencia (European Court of Human Rights, 2011, p. 54), el demandante pasó meses viviendo en un estado de extrema pobreza, sin poder satisfacer sus necesidades más básicas: alimentación, higiene y un lugar donde vivir. A ello se sumaba el miedo siempre presente a ser agredido y robado y la ausencia total de probabilidades de que su situación mejorara. Utilizando como guía la Directiva 2003/9/CE del Consejo de la UE (Diario Oficial de la Unión Europea, 2013), el Tribunal Europeo resolvió que Grecia había asumido la obligación de proporcionar alojamiento y condiciones materiales dignas a los solicitantes de asilo empobrecidos. En este caso, el Estado griego no lo había hecho por lo que había violado el artículo 3. La mención de la Directiva sobre normas mínimas significa que se establece inmediatamente un vínculo con la legislación de la UE. Las decisiones del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas iniciadas por la Directiva siguen el mismo patrón que las del TEDH en *M. S. S. contra Bélgica y Grecia*.

---

3. Sustituida en la actualidad por la Directiva 2013/33/UE



En el caso *V.M. y otros contra Bélgica* (European Court of Human Rights, 2016), se cuestionan las condiciones de vida de unos solicitantes de asilo cuya solicitud había sido rechazada y que, por ello, se vieron obligados a abandonar un centro de acogida. El Tribunal decidió que los demandantes se encontraron, al ser expulsados del centro de acogida, *sin medios de subsistencia, sin alojamiento y sin acceso a instalaciones sanitarias*; se encontraron viviendo en la calle y *permanecieron allí, sin asistencia para atender sus necesidades más básicas (comer, lavarse y alojarse)*. Estas condiciones de vida, unidas a la falta de perspectivas de mejora de su situación, alcanzaron un nivel de gravedad tal que entraban en el ámbito de aplicación del artículo 3 del Convenio y constituían un trato degradante (Bernard, 2017).

Otro caso reciente, *N. T. P. y otros contra Francia* (European Court of Human Rights, 2018), se refiere a las disposiciones de alojamiento de una familia -compuesta por una madre y sus tres hijos pequeños- mientras esperaban para presentar su solicitud de asilo. El Tribunal constató que los demandantes habían recibido alojamiento durante la noche en un centro de acogida pagado con fondos públicos y que dos de los niños habían asistido a la guardería. Además, los demandantes también habían recibido atención médica financiada con fondos públicos y habían sido asistidos por organizaciones no gubernamentales. En este sentido, el Tribunal dictaminó que los demandantes habían podido atender *sus necesidades más básicas* y que las autoridades francesas no habían sido indiferentes a su suerte. Por lo tanto, su situación no había alcanzado el nivel de gravedad necesario para entrar en el ámbito de aplicación del artículo 3.

La prohibición de tratos inhumanos y degradantes del artículo 3 del CEDH, se reitera en La Carta, así como en las constituciones de todos los Estados miembros de la UE. Los inmigrantes indocumentados son a menudo objeto de un trato inhumano o degradante, ya que se les impide recibir un alojamiento adecuado y acceder a otros derechos fundamentales. Los Estados tienen la obligación positiva de evitar el trato inhumano o degradante y, por tanto, cada Estado tiene el deber de adoptar medidas positivas para proporcionar a los inmigrantes indocumentados un alojamiento adecuado. El artículo 3 tiene el poder de convertir una obligación en un deber y puede ser utilizada en los litigios contenciosos (Berry, 2014).

Los sistemas del CEDH y de la Carta Social Europea (CSE) son complementarios. Los derechos a la vida y a la protección contra los tratos inhumanos o degradantes también se tienen en cuenta en varias disposiciones de la CSE de 1961 y de la Carta Revisada de 1996, que tratan, por ejemplo, de la protección de la dignidad humana.

El 8 de octubre de 2015, el Comité Europeo de Derechos Sociales (ECSR) adoptó una Declaración de Interpretación sobre los derechos de los refugiados en virtud de la CSE. El Comité destacó las responsabilidades asumidas por los Estados Parte en virtud del tratado para proporcionar protección a los refugiados en Europa, tratarlos con dignidad y garantizar sus derechos fundamentales. La declaración se elaboró en el contexto del examen periódico del Comité de los informes de los Estados sobre los derechos de La Carta relativos a los niños, las familias y los migrantes. En su declaración, el Comité recuerda que en el caso de la Federación Europea de Organizaciones Nacionales que Trabajan con las Personas Sin hogar (FEANTSA) contra los Países Bajos European Committee Of Social Rights, 2014, p.11), que establecía que:

“el derecho a un alojamiento de emergencia y a otras ayudas sociales de urgencia no se limita a las personas pertenecientes a determinados grupos vulnerables, sino que se extiende a todas las personas en situación precaria, en virtud del principio de defensa de su dignidad humana y de la protección de sus derechos fundamentales. El Comité considera que ciertos derechos sociales directamente relacionados con el derecho a la vida y a la dignidad humana forman parte de un *núcleo inderogable* de derechos que protegen la dignidad de todas las personas”.

También declaró que:

“el Comité reitera que los derechos garantizados por la Carta Social Europea deben ser disfrutados en la mayor medida posible por los refugiados [...]. Recuerda que ha sostenido que ciertos derechos otorgados por la Carta se aplican a los refugiados y a otros grupos vulnerables”.

En el caso de los menores, en el caso *Defence for Children International (D.C.I.) contra Países Bajos* (European Committee Of Social Rights, 2009), el Comité Europeo de Derechos Sociales concluyó que, en virtud del artículo 31§2 de la CSE Revisada «debe proporcionarse un alojamiento adecuado a los niños, sea cual sea su estatus legal, mientras se encuentren bajo la jurisdicción de un país» (p.1-2). Cualquier otra solución sería contraria al respeto de su dignidad humana y no tendría en cuenta la situación especialmente vulnerable de los niños.

### 3.3 El derecho al alojamiento de emergencia en las políticas de la UE

En la UE, el marco político más relevante para los derechos sociales y de vivienda es el Pilar Europeo de Derechos Sociales y el Principio 19, que se refiere a la vivienda social y la ayuda a la vivienda:

- a. Se facilitará el acceso a la vivienda social o a la ayuda a la vivienda a quienes la necesiten. Se garantizará la protección contra el desalojo de las personas vulnerables y se proporcionará apoyo a los hogares con ingresos bajos y medios para que puedan acceder a la propiedad de la vivienda.
- b. Se proporcionará alojamiento a las personas sin hogar y se vinculará a otros servicios sociales para promover la integración social.

El derecho correspondiente en el derecho primario es el artículo 34.3 de la CDFUE:

“Con el fin de luchar contra la exclusión social y la pobreza, la Unión reconoce y respeta el derecho a una ayuda al alojamiento para garantizar una existencia digna a todos aquellos que carezcan de recursos suficientes, de conformidad con las normas establecidas por el Derecho de la Unión y las legislaciones y prácticas nacionales”.

En las explicaciones que orientan la interpretación de la Carta se afirma que el derecho a la ayuda al alojamiento del apartado 34(3) se inspira en los artículos 30 y 31 de la CSE Revisada del Consejo de Europa. Estos artículos establecen el derecho a la protección contra la pobreza y la exclusión social y el derecho a la vivienda, respectivamente.

Al mismo tiempo, el artículo 153 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) obliga a la UE a apoyar y complementar las actividades de los Estados miembros en la lucha contra la exclusión social. De hecho, los términos *a fin de garantizar una existencia digna para todos* se ven reflejados en muchos objetivos e indicadores de inclusión social de la UE. Se trata de una frase clave y el concepto de *existencia digna*, implica claramente un nivel de vida europeo normativo. En las explicaciones se afirma que la UE debe respetar el contenido de la Carta de Derechos en las políticas basadas en el artículo 153 del TFUE.

### 3.4 Protección de la acogida en los recientes convenios internacionales

La especial vulnerabilidad de determinadas categorías de personas que se mencionan a lo largo del artículo, como los menores no acompañados; las mujeres; las víctimas de tortura, de violencia sexual o de trata de seres humanos y las personas con discapacidades mentales y/o físicas deben tenerse debidamente en cuenta en todas las fases, de conformidad con las obligaciones internacionales en materia de derechos humanos en lo que respecta a los derechos de grupos vulnerables específicos.

Algunos grupos o individuos tienen dificultades especiales para ejercer su derecho al alojamiento y de este modo los Estados deben adoptar medidas positivas para garantizar sus derechos. Los Estados miembros de la UE están obligados por varios instrumentos internacionales de derechos humanos que protegen a los grupos vulnerables. Entre ellos:

- La Convención Internacional sobre los Derechos del Niño. El artículo 3.3 del Tratado de la Unión Europea establece el objetivo de que la UE promueva la protección de los derechos del niño.
- La Directiva 2013/33/ UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013. Establece normas para la acogida de quienes solicitan protección internacional.
- La Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (CDPD). Establece normas mínimas para los derechos de las personas con discapacidad, fue la primera convención de derechos humanos de la que la UE se ha hecho parte. La Convención entró en vigor el 22 de enero de 2011. La UE y sus Estados miembros se han comprometido a defender y proteger los derechos de las personas con discapacidad consagrados en la Convención. La accesibilidad de la vivienda para las personas discapacitadas es también uno de los elementos fundamentales de su derecho a vivir de forma independiente en la comunidad.
- El Convenio del Consejo de Europa. Para prevenir y combatir la violencia contra las mujeres (conocido como *Convenio de Estambul*) es el tratado internacional más completo para combatir la violencia contra las mujeres. Entró en vigor en agosto de 2014 y fue firmado por la UE en junio de 2017. Este, establece que las

partes adoptarán las medidas legislativas o de otro tipo necesarias para prevenir la creación de centros de acogida apropiados y de fácil acceso, en número suficiente, para proporcionar un alojamiento seguro a las víctimas, especialmente a las mujeres y a sus hijos, y para llegar a ellas de forma proactiva.

Estas obligaciones internacionales protegen a los grupos vulnerables y prevén que se garantice su derecho al alojamiento de emergencia.

### 3.5 El derecho al alojamiento de emergencia a nivel nacional

Las personas migrantes constituyen una proporción importante de la población sin hogar en varios Estados miembros de la Unión Europea. Los principales factores que favorecen que las personas migrantes estén sin hogar están relacionados con el estatus jurídico, que se traduce en el derecho a acceder o no a la vivienda social, a prestaciones sociales, el derecho a trabajar y al acceso a los servicios para personas sin hogar; la discriminación, que afecta al acceso al mercado laboral y de vivienda; y, por último, los factores institucionales, que dificultan las nuevas concesiones de permisos de trabajo y la renovación de los permisos de trabajo en vigor. En este sentido, las personas migrantes tienen más probabilidades que los nacionales de vivir hacinadas o sin acceso a instalaciones básicas en su vivienda. Pueden encontrar alojamiento en centros de acogida, pero a menudo también pueden verse obligados a dormir en la calle debido a la capacidad limitada de los centros de acogida nocturnos o a las limitaciones relacionadas con su estatuto de residencia.

En algunos países el acceso al alojamiento de emergencia está condicionado a la residencia regular, y como consecuencia, en las ciudades en las que se dispone de datos, los inmigrantes que residen irregularmente están significativamente representados entre las personas que duermen en la calle. En otros países el acceso a los centros de acogida se proporciona independientemente de la situación administrativa; hay países en los que el acceso a acogida de emergencia es un derecho exigible, y otros en los que el acceso a los centros de acogida es incondicional, al menos en teoría (Striano, 2019).

No existe legislación común de la UE que establezca normas mínimas en materia de acceso a los centros de acogida y, en consecuencia, el nivel de acceso difiere sustancialmente de un país a otro y, a veces, de una región a otra.



A continuación, tratamos de comparar algunos Estados miembros de la UE y analizar en qué medida los inmigrantes en situación irregular tienen garantizado un alojamiento de emergencia.

a) Francia

El principio de acceso incondicional al alojamiento de emergencia *para cualquier persona sin hogar y en situación de emergencia médica, mental o social* (Code de l'Action Sociale et des Familles, 2018), es uno de los pilares de la acogida de las personas sin hogar en Francia. Sin embargo, en Francia el parque de alojamiento de emergencia es insuficiente para el número de personas sin hogar. El endurecimiento de la política migratoria y el aumento del número de personas solicitantes de asilo han provocado un empeoramiento de las condiciones de prestación de servicios a los extranjeros en Francia. Casi la mitad de los solicitantes de asilo no tienen acceso a los centros de alojamiento para solicitantes de asilo, lo que obliga a las personas a buscar ayuda en los servicios generales de alojamiento a través de las líneas telefónica de ayuda del 115. Las personas cuyo estatus está relacionado con la normativa de Dublín y los extranjeros sin derecho a permanecer en territorio francés, incluidos los solicitantes de asilo cuya solicitud ha sido denegada, están condenados a vivir en condiciones extremadamente precarias, en la calle, en refugios improvisados y en alojamientos de emergencia (Chapelet y Lardoux, 2018). El sistema francés es único ya que permite que cualquier persona que no reciba una propuesta de alojamiento o no sea alojada en un refugio de emergencia, pueda interponer una acción en justicia para que se le reconozca y aplique el derecho a un alojamiento de emergencia.

b) España

La legislación española permite el acceso a los servicios básicos, incluidos los centros de acogida para personas sin hogar, a todas las personas. El artículo 14, apartado 3, de la Ley Orgánica 4/2000 (Boletín Oficial del Estado, 2000), establece que los extranjeros, independientemente de su situación administrativa, tienen derecho a acceder a los servicios y prestaciones básicas. El tema de las personas sin hogar es una competencia local, por lo que cada municipio ofrece diferentes tipos de servicios, pero en teoría, según la legislación nacional, todos tienen que proteger a las personas inmigrantes que residen irregularmente y que se encuentran en una situación vulnerable. La ciudad de Madrid, por ejemplo, en su progra-

ma de invierno o *campaña contra el frío*, no hace distinción alguna en razón de la situación administrativa (Dirección General de Integración Comunitaria y Emergencia Social, 2018).

### c) Países Bajos

Los Países Bajos sufrieron una gran afluencia de inmigrantes en la década de 1990 y se aplicó una ley para limitar el acceso a los servicios públicos de los inmigrantes indocumentados. Con la Ley de Vinculación de 1998, el gobierno nacional holandés estableció los fundamentos jurídicos para limitar el acceso a las prestaciones sociales públicas a todos los inmigrantes en situación irregular. En consecuencia, los inmigrantes indocumentados no tienen derecho a recibir alojamiento de emergencia.

Para las personas que no tienen permiso de residencia en los Países Bajos, el problema se plantea en lo político. Hay 43 municipios responsables de los centros de acogida de emergencia, lo que significa que también hay 43 políticas diferentes sobre el acceso a los centros de acogida de emergencia y, en lugar de ser inclusivas, estas políticas son excluyentes. Los municipios han indicado en sus políticas los criterios en los que se basa la elegibilidad para el acceso a los centros de acogida. Estos criterios tienen en cuenta los derechos de residencia (nacionalidad o estancia legal), la edad (más de 23 años), la conexión local, el perfil psicológico (problemas de salud mental, adicción, etc.) y la red social (puede arreglárselas con su red de amigos, familia, etc.). La aplicación de estos criterios hace que en la práctica sea fácil quedar excluido de recibir la ayuda que necesita.

Los tribunales de los Países Bajos están de acuerdo en que la ley excluya a los inmigrantes indocumentados de los servicios públicos. Se considera que, en general, la ley no vulnera los derechos humanos porque tiene un objetivo legítimo (limitar el aumento de los residentes ilegales). En varios casos, los tribunales han concedido amparo a las personas necesitadas en virtud del derecho a la vida privada y familiar protegido por el artículo 8 del Convenio Europeo de Derechos Humanos. La aplicación de este derecho es muy limitada, ya que sólo se considera que pueden acogerse a él las personas con un estado de salud grave o en una situación *desesperada* (Striano, 2018).

En *Hunde contra Países Bajos* (European Court of Human Rights, 2016), el TEDH decidió que acoger a una persona en un centro de detención, a la espera de ser repatriado

a su lugar de procedencia, no suponía una violación del artículo 3 (Prohibición de tratos inhumanos o degradantes). En estas circunstancias, el TEDH consideró que no se podía afirmar que las autoridades holandesas hubieran incumplido sus obligaciones en virtud del artículo 3 por haber permanecido inactivas o indiferentes.

#### d) Reino Unido

En Reino Unido, los inmigrantes en situación irregular no pueden acceder a fondos públicos. La imposibilidad de percibirlos es una condición impuesta a una persona por su condición de inmigrante. El artículo 115 de la Ley de Inmigración y Asilo de 1999 establece que una persona *no podrá recurrir a los fondos públicos* si está *sujeta a control de inmigración* (United Kingdom Government, 1999). Una persona sin acceso a los fondos públicos tiene prohibido el acceso a determinadas prestaciones sociales y a la vivienda pública (United Kingdom Government, 2022) y la ayuda a las personas sin hogar está incluida en las prestaciones de vivienda a las que no tienen derecho las personas sin recursos públicos (United Kingdom Government, 1996). En consecuencia, los inmigrantes en situación irregular, incluidos los ciudadanos de la UE que no tienen derecho a residir, no pueden acceder a los albergues financiados con fondos públicos.

En el Reino Unido conviene mencionar el caso Adam y Limbuela (House of Lords, 2005), basado en el artículo 3 del CEDH (la prohibición de la tortura y los tratos inhumanos y degradantes), que incluyó el reconocimiento por parte de la Cámara de los Lores de que el hecho de que el Estado no proporcione ayuda social expone a una persona a un riesgo real de caer en la indigencia, lo que en determinadas circunstancias constituirá un *“trato inhumano y degradante”* (p.3) y, por tanto, será contrario al artículo 3 del CEDH.

#### e) Dinamarca

Según la legislación danesa (Social- og Ældreministeriet, 2018), para tener acceso a los servicios hay que cumplir dos condiciones: la primera es ser un residente *legal*, la segunda es estar incluido en el grupo objetivo del servicio - el grupo objetivo de los centros de acogida se define como *personas con problemas sociales especiales, que no tienen o no pueden permanecer en su propio hogar y que necesitan acogida, y ofertas de apoyo, atención y asistencia activas*. Por tanto, el acceso a los centros de acogida financiados con fondos públicos está prohibido a los

inmigrantes en situación irregular. Además, prestar asistencia a personas que no tienen residencia legal se considera un delito en la legislación danesa sobre migración (Udlændinge- og Integrationsministeriet, 2017) y poner a disposición de los inmigrantes que residen irregularmente puede ser castigado con una multa o de prisión de hasta 2 años.

f) Italia

Según la ley italiana de migración (Decreto legislativo, texto coordinado, 25/07/1998 n° 286, G.U. 18/08/1998), se requiere una residencia regular para poder acceder a los centros de acogida financiados con fondos públicos (Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana, 2022). No obstante, esto no siempre fue así ya que antes de la modificación de la ley de migración en 2002, la ley obligaba a los alcaldes a facilitar el acceso a los albergues, independientemente de la situación administrativa, durante las situaciones de emergencia. En la práctica, dado que la falta de vivienda es una competencia local, los municipios siguen adoptando ocasionalmente reglamentos durante el programa de invierno que permiten acceso a los centros de acogida independientemente de la situación de residencia.

g) Finlandia

Del mismo modo, en Finlandia se exige un permiso de residencia para poder beneficiarse plenamente de los albergues públicos, pero los municipios pueden facilitar el acceso a los servicios básicos a través de los centros de acogida de emergencia. No obstante, Finlandia ha invertido masivamente en el programa *Housing First*, lo que en la práctica significa que, fuera de los programas de invierno casi no hay alojamiento de emergencia y, en consecuencia, los inmigrantes que residen que no tienen derecho a los servicios de *Housing First* - tienden a dormir a la intemperie en lugares relativamente ocultos, como los bosques -.

#### 4. Discusión

A pesar de que los Estados se han comprometido a cumplir los convenios internacionales de los que son parte, en realidad hay una gran diferencia entre las obligaciones que el derecho internacional impone y las prácticas y normativas en el ámbito nacional.

Como se ha visto, el acceso a los centros de acogida de emergencia difiere sustancialmente entre los Estados miembros. Incluso cuando el acceso a los alojamientos de emergencia está regulado a nivel nacional, es habitual que exista un reparto de las competencias entre los diferentes niveles de gobierno -la migración como competencia nacional y el *sinhogarismo* como competencia local, lo que puede dar lugar a niveles desiguales de acceso dentro del territorio de un mismo país.

En los países en los que se exige permiso de residencia para acceder a los servicios, los inmigrantes irregulares son extremadamente vulnerables y pueden terminar durmiendo en la calle con mayor frecuencia. Los servicios para personas sin hogar se enfrentan a situaciones difíciles en las que no pueden utilizar fondos públicos para ayudar a las personas vulnerables o, lo que es peor o, se arriesgan a infringir la ley al abrir sus puertas a personas que no tienen cuenta con permiso de residencia. La criminalización de las entidades sociales que prestan ayuda a los migrantes es cada vez más frecuente.

A pesar de las limitadas competencias en materia de migración irregular, la UE debería adoptar urgentemente un marco común que proporcione un mínimo de derechos, entre ellos el acceso a la acogida de emergencia para todas las personas, independientemente del estatus administrativo, basado el artículo 34.3 de la CDFUE.

Este estudio no está exento de limitaciones, en primer lugar, no se cuenta con datos estadísticos cuantitativos sobre el número de personas migrantes en acogida de emergencia y cuando existen los datos no son comparables.

Este documento no pretende abordar el impacto que nuevas medidas de política migratoria como el denominado Pacto sobre Migración y Asilo pueda tener sobre el *sinhogarismo*. La nueva normativa parece centrarse en el retorno y, por tanto, no en los derechos de las personas migrantes, lo cual no es una buena noticia para la acogida de emergencia. Es de prever que tendrá graves repercusiones en el ámbito del acceso al alojamiento de emergencia de las personas migrantes y, en particular, de las personas en situación irregular.

Finalizar con una nota positiva y alabar la respuesta de la Comisión Europea y de los Estados miembros a la gran afluencia de personas que llegan desde Ucrania debido a la guerra con la aplicación de la Directiva de Protección temporal, que ha significado



un antes y un después para las políticas de migración y asilo de la UE. La aplicación de la Directiva y el inmediato acceso a un permiso de residencia temporal ha facilitado un acceso rápido a otros derechos básicos, como el alojamiento, para los ucranianos que huían de su país en guerra. No obstante, siguen siendo preocupantes las diferencias de trato y de acceso a derechos en función del origen de las personas.

## 5. Referencias

- Bernard, N. (2017) “*Migrants’ right to using, Belgian and international law*. Université Sant-Louis. Brussels.
- Berry, A. (2014). Undocumented Migrants. Fundamental Rights Have to be Upheld. En *Housing and Homelessness of Undocumented Migrants in Europe: Developing Estrate-gies and Practices to Ensure Access to Housing and Shelter*. Platform for international Cooperation on Undocumented Migrants (p.18). [http://picum.org/Documents/Publi/2014/Annual\\_Conference\\_2013\\_report\\_HOUSING\\_EN.pdf](http://picum.org/Documents/Publi/2014/Annual_Conference_2013_report_HOUSING_EN.pdf)
- Boletín Oficial del Estado. (2000). Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social. <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2000-544>
- Chapelet, H. y Lardoux, C. (2018). Access to shelter in France. *Homeless in Europe Magazine: Access to Shelter*. Spring 2018. (p.7). <https://www.feantsa.org/download/access-to-shelter-in-france3385873972280013712.pdf>
- Code de l’Action Sociale et des Familles. (2018). *Chapitre V: Centres d’hébergement et de réinsertion sociale*. Articles L345-1 à L345-4. [https://www.legifrance.gouv.fr/codes/section\\_lc/LEGITEXT000006074069/LEGISCTA000006157691/#LEGISCTA000006157691](https://www.legifrance.gouv.fr/codes/section_lc/LEGITEXT000006074069/LEGISCTA000006157691/#LEGISCTA000006157691)
- Courtis, C. (2009). Standards to Make ESC Rights Justiciable: A Summary Explanation. *Erasmus Law Review*, 4, 279-395. [http://www.erasmuslawreview.nl/tijdschrift/ELR/2009/4/ELR\\_2210-2671\\_2009\\_002\\_004\\_002](http://www.erasmuslawreview.nl/tijdschrift/ELR/2009/4/ELR_2210-2671_2009_002_004_002)

Diario Oficial de la Unión Europea. (2013). *Directiva 2013/33/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de 26 de junio de 2013*. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013L0033&from=HU>

Dirección General de Integración Comunitaria y Emergencia Social. (2018). *Programa municipal de atención a personas sin hogar. Campaña contra el frío 2018/19..* <https://www.madrid.es/UnidadesDescentralizadas/IntegracionyEmergenciaSocial/SAMUR%20Social/ficheros/2018%202019%20DOCUMENTO%20INFORMATIVO%20INSTITUCIONAL.pdf>

European Committee Of Social Rights. (2014). *Decision on the Merits of July 2014*. Complaint No. 86/2012. <https://www.feantsa.org/download/ecsr-decision-on-the-merits-20123473636291620062639.pdf>

European Committee Of Social Rights. (2009). *Defence for Children International (D.C.I.) v. The Netherlands*, Collective Complaint No.47/ 2008, Decision on the merits, 20 October 2009. [https://hudoc.esc.coe.int/eng/#%22sort%22:\[%22ESCPublicationDate%20Descending%22\],%22ESCDcIdentifier%22:\[%22cc-47-2008-Assessment-en%22\]}](https://hudoc.esc.coe.int/eng/#%22sort%22:[%22ESCPublicationDate%20Descending%22],%22ESCDcIdentifier%22:[%22cc-47-2008-Assessment-en%22]})

European Court of Human Rights. (2011). *N.T.P. and Others v. France*. Application no. 68862/13. Judgement 24 May 2018. [https://hudoc.echr.coe.int/eng#%22itemid%22:\[%22001-183130%22\]}](https://hudoc.echr.coe.int/eng#%22itemid%22:[%22001-183130%22]})

European Court of Human Rights. (2011). *M.S.S. c. Bélgica y Grecia*. Demanda no. 30636/09. Sentencia 21 enero 2011. [https://hudoc.echr.coe.int/eng#%22itemid%22:\[%22001-139046%22\]}](https://hudoc.echr.coe.int/eng#%22itemid%22:[%22001-139046%22]})

European Court of Human Rights. (2012). *Dorđević c. Croacia*. Application no.41526/10. Judgement 24 July 2012. [https://hudoc.echr.coe.int/eng#%22itemid%22:\[%22001-139033%22\]}](https://hudoc.echr.coe.int/eng#%22itemid%22:[%22001-139033%22]})

European Court of Human Rights. (2015c). *V.M. and Others v. Belgium*. Application no.60125. Judgement 7 July 2015. <https://www.housingrightswatch.org/jurisprudence/vm-and-others-v-belgium-application-6012511-7072015>

- European Court of Human Rights. (2016). *Gadaa Ibrahim Hunde v. Netherlands*. Application no. 17931/16. Judgement 5 July 2016. <https://www.housingrightswatch.org/jurisprudence/hunde-v-netherlands-application-1793116>
- European Court of Human Rights. (2018). *E.M. v. Romania*. Application no.43994/05. Judgement 30 January 2013. <https://rm.coe.int/09000016808aa68e>
- Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana. (2022). *Decreto legislativo, testo coordinato, 25/07/1998 n° 286, G.U. 18/08/1998*. <https://www.altalex.com/documents/codici-altalex/2014/04/09/testo-unico-sull-immigrazione>
- House of Lords. (2005). *Adam and Limbuela v. Secretary of State for the Home Department*, 2005, UKHL 66. <https://publications.parliament.uk/pa/ld200506/ldjudgmt/jd051103/adam-1.htm>
- Nolan, Porter y Langfort. (2009). The Justiciability of Social and Economic Rights: An Updated Appraisal. *Human Rights Consortium*. Belfast, Northern Ireland Working Paper, No.15, SSRN: [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=1434944](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1434944)
- Social- og Ældreministeriet. (2018). *Denmark, Bekendtgørelse af lov om social service. LBK nr 1114 af 30 Agosto de 2018*. <https://www.retsinformation.dk/eli/lta/2018/1114>
- Striano, M. (2019). Acces to shelters for irregular migrants, *Spring Magazine. FEANTSA* (p.8-9). [https://www.feantsa.org/public/user/Resources/magazine/2019/Spring/Homeless\\_in\\_Europe\\_magazine\\_-\\_Spring\\_2019.pdf](https://www.feantsa.org/public/user/Resources/magazine/2019/Spring/Homeless_in_Europe_magazine_-_Spring_2019.pdf)
- Udlændinge- og Integrationsministeriet. (2017). *Udlændingeloven. LBK nr 1117 af 02/10/2017*. <https://www.retsinformation.dk/eli/lta/2017/1117>
- UN Human Rights Committee. (1999). *UN Human Rights Committee: Concluding Observations: Canada, 7 April 1999, CCPR/C/79/Add.105*. <https://www.refworld.org/docid/3df378764.html>

UN Human Rights Committee. (2006). *The right to housing and the indivisibility of human rights*. 2006 62<sup>nd</sup> session CHR. <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G06/118/62/PDF/G0611862.pdf?OpenElement>

UN Human Rights Committee. (2015). *A.H.G. v. Canada*, CCPR/C/113/D/2091/2011. <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G15/114/80/PDF/G1511480.pdf?OpenElement>

UN Human Rights Committee. (2015b). *Osman Jasin vs. Denmark*, CCPR/C/114/D/2360/2014.

UN Human Rights Committee. (2016). Annual report focusing on: The right to life and the right to adequate housing: the indivisibility and interdependence between these rights. *Special Rapporteur on the Right to Adequate Housing*. <https://www.ohchr.org/en/statements/2016/11/statement-general-assembly-presenting-report-right-life-right-housing?LangID=E&NewsID=20851>

UN Human Rights Committee. (2017). *General Comment No. 36 on article 6 of the international Covenant on Civil and Political Rights, on the right to life: Revised draft prepared by the Rapporteur*. <https://www.escr-net.org/sites/default/files/general-comment-no.-36-on-article-6-of-the-international-covenant-on-civil-and-political-rights-on-the-right-to-life.pdf>

UN Human Rights Committee. (2017b). *O.A. vs. Denmark. Communication No.* CCPR/C/121/D/2770/2016. [http://ccprcentre.org/files/decisions/O\\_A\\_v\\_Denmark.docx](http://ccprcentre.org/files/decisions/O_A_v_Denmark.docx)

UN Human Rights Committee. (2019). *International Covenant on Civil and Political Rights. General comment No. 36, article 6: right to life*. <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G19/261/15/PDF/G1926115.pdf?OpenElement>

<http://ccprcentre.org/files/decisions/2360-2014-Jasin-v-Denmark.pdf>

United Kingdom.(1996). *Housing Act 1996* - <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/1996/52/contents>

United Kingdom Government. (1999). *Immigration and Asylum Act 1999*. <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/1999/33/contents>

United Kingdom Government. (2016). *Immigration Rules*. <https://www.gov.uk/guidance/immigration-rules>

---

### **Aspectos éticos**

Ninguno.

### **Conflicto de intereses**

La autora firmante declara la ausencia de cualquier tipo de conflicto de interés.

### **Financiación**

Ninguna.

---





# Pedagogia i Treball Social

Revista de Ciències Socials Aplicades

Edita: Universitat de Girona

Disseny i maquetació: info@clam.cat · 647 42 77 32

Dipòsit Legal: GI.904-2010

ISSN: 2013-9063