

**Bruselas, 19 de octubre de 2026  
(OR. en)**

**14650/26**

**SOC 674  
COH 165  
ENER 664  
EMPL 390  
ENV 1255  
ECOFIN 1332**

## **RESULTADO DE LOS TRABAJOS**

---

|         |                                                                                                                    |
|---------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| De:     | Secretaría General del Consejo                                                                                     |
| A:      | Delegaciones                                                                                                       |
| Asunto: | Recomendación del Consejo sobre la lucha contra la exclusión en materia de vivienda, en particular el sinhogarismo |

---

Adjunto se remite a las delegaciones la Recomendación del Consejo sobre el asunto de referencia, adoptada por el Consejo de Empleo, Política Social, Sanidad y Consumidores en su sesión del 19 de octubre de 2026.

---

2026/0105 (NLE)

**RECOMENDACIÓN DEL CONSEJO****sobre la lucha contra la exclusión en materia de vivienda, en particular el sinhogarismo**

EL CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA,

Visto el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, y en particular su artículo 292, en relación con su artículo 153, apartado 1, letra j),

Vista la propuesta de la Comisión Europea,

Considerando lo siguiente:

- (1) De conformidad con el artículo 3, apartado 3, del Tratado de la Unión Europea, la Unión debe combatir la exclusión social y la discriminación y fomentar la justicia y la protección sociales. De conformidad con el artículo 151 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), la Unión y los Estados miembros tienen como objetivos, entre otros, el fomento del empleo, la mejora de las condiciones de vida y de trabajo, una protección social adecuada y la lucha contra las exclusiones.
- (2) El artículo 34 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea establece el reconocimiento y el respeto del 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 de la Unión y por las legislaciones y prácticas nacionales.

- (3) El artículo 31 de la Carta Social Europea (revisada)<sup>1</sup> confirma el compromiso de todas las partes de promover el acceso a una vivienda de calidad adecuada, prevenir y reducir el sinhogarismo con vistas a su eliminación gradual y hacer que el precio de la vivienda sea accesible para quienes no dispongan de recursos adecuados.
- (4) En noviembre de 2017, el Parlamento Europeo, el Consejo de la Unión Europea y la Comisión proclamaron el pilar europeo de derechos sociales<sup>2</sup>. Su principio 19 establece que deberá proporcionarse a las personas necesitadas acceso a viviendas sociales o ayudas a la vivienda de buena calidad y protección frente a un desalojo forzoso. También establece que se debe proporcionar a las personas sin hogar un alojamiento y unos servicios adecuados para promover su inclusión social.
- (5) En consonancia con la Estrategia de la UE sobre los Derechos del Niño, la Recomendación (UE) 2021/1004 del Consejo, por la que se establece una Garantía Infantil Europea<sup>3</sup>, pide a los Estados miembros que garanticen, entre otras cosas, el acceso efectivo de los niños necesitados a una vivienda adecuada, prestando especial atención a prevenir y abordar el sinhogarismo entre los niños y las familias. La Recomendación del Consejo de 30 de enero de 2023, sobre una renta mínima adecuada que procure la inclusión activa<sup>4</sup>, recomienda combinar una ayuda a la renta adecuada, unos mercados laborales inclusivos y el acceso a servicios de capacitación y a servicios esenciales, en particular a la vivienda. La Recomendación del Consejo de 27 de noviembre de 2023, sobre el desarrollo de condiciones marco para la economía social<sup>5</sup>, pide a los Estados miembros que reconozcan y apoyen el papel de la economía social en la oferta de servicios sociales y asistenciales y viviendas accesibles y de alta calidad, teniendo en cuenta también a los grupos desfavorecidos, en estrecha colaboración con servicios sociales disponibles públicamente.

---

<sup>1</sup> <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list?module=treaty-detail&treatynum=163>.

<sup>2</sup> Proclamación interinstitucional sobre el pilar europeo de derechos sociales.

<sup>3</sup> Recomendación del Consejo, de 14 de junio de 2021, por la que se establece una Garantía Infantil Europea (DO L 223 de 22.6.2021, p. 14).

<sup>4</sup> Recomendación del Consejo, de 30 de enero de 2023, sobre una renta mínima adecuada que procure la inclusión activa (DO C 41 de 3.2.2023, p. 1).

<sup>5</sup> Recomendación del Consejo, de 27 de noviembre de 2023, sobre el desarrollo de condiciones marco para la economía social (DO C, C/2023/1344, 29.11.2023).

- (6) La Estrategia para la Igualdad de Género 2026-2030<sup>6</sup> destaca que las mujeres se ven especialmente afectadas por las situaciones de vivienda precaria, debido a su mayor representación en las familias monoparentales, las personas mayores y las víctimas de violencia de género. La Directiva (UE) 2024/1385 sobre la lucha contra la violencia contra las mujeres y la violencia doméstica<sup>7</sup> insta a los Estados miembros a que garanticen, entre otros aspectos, que los servicios de apoyo proporcionen a las víctimas información y apoyo sobre el acceso a la vivienda.
- (7) La Recomendación del Consejo, de 12 de marzo de 2021, sobre la igualdad, la inclusión y la participación de la población gitana<sup>8</sup>, pide a los Estados miembros que garanticen la igualdad de trato de la población gitana en el acceso, entre otras cosas, a una vivienda adecuada y no segregada y a servicios esenciales<sup>9</sup>. La Estrategia para la Igualdad de las Personas LGBTIQ+ 2026-2030<sup>10</sup> subraya que la discriminación y la falta de aceptación social contribuyen a que exista un alto nivel de pobreza y sinhogarismo entre las personas LGBTIQ+. En la Comunicación titulada «Reforzando la Estrategia sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad hasta 2030», la Comisión pide que se garantice el acceso a una vivienda asequible y accesible para las personas con discapacidad, de conformidad con la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

---

<sup>6</sup> Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, COM(2026) 113 final: Estrategia para la Igualdad de Género 2026-2030.

<sup>7</sup> Directiva (UE) 2024/1385 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de mayo de 2024, sobre la lucha contra la violencia contra las mujeres y la violencia doméstica (DO L, 2024/1385, 24.5.2024).

<sup>8</sup> Recomendación del Consejo, de 12 de marzo de 2021, sobre la igualdad, la inclusión y la participación de la población gitana (DO C 93 de 19.3.2021, p. 1).

<sup>9</sup> Complementada por la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo: «Una Unión de la Igualdad: marco estratégico de la UE para la igualdad, la inclusión y la participación de los gitanos», COM(2020) 620 final.

<sup>10</sup> Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, «Unión de la Igualdad: Estrategia para la Igualdad de las Personas LGBTIQ+ 2026-2030», COM(2025) 725 final.

- (8) La Recomendación del Consejo, de 8 de diciembre de 2022, sobre el acceso a cuidados de larga duración de alta calidad asequibles<sup>11</sup> recomienda a los Estados miembros que desarrollen o mejoren los servicios profesionales de cuidados de larga duración, especialmente los cuidados a domicilio y comunitarios. Una vivienda adaptada a la evolución de las necesidades asistenciales de las personas es un requisito previo fundamental para poder envejecer en ella, ya que permite prestar cuidados en el domicilio y ayuda a evitar tener que recurrir innecesariamente a la atención residencial.
- (9) La Directiva (UE) 2024/1346 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de mayo de 2024, por la que se establecen normas para la acogida de los solicitantes de protección internacional<sup>12</sup> establece que los solicitantes de protección internacional tienen derecho a condiciones materiales de acogida que incluyen alojamiento, alimentación, ropa, artículos de higiene personal y una asignación para gastos diarios, con unas normas armonizadas a escala de la UE.
- (10) La Directiva 2014/92/UE del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la comparabilidad de las comisiones conexas a las cuentas de pago, el traslado de cuentas de pago y el acceso a cuentas de pago básicas<sup>13</sup>, («Directiva sobre las Cuentas de Pago») establece en su artículo 16, apartado 2, que los Estados miembros velarán por que los consumidores que residan legalmente en la Unión, incluidos los consumidores que no tengan domicilio fijo, tengan derecho a abrir y utilizar una cuenta de pago básica en entidades de crédito situadas en su territorio. Este derecho será válido con independencia del lugar de residencia del consumidor.

---

<sup>11</sup> Recomendación del Consejo, de 8 de diciembre de 2022, sobre el acceso a cuidados de larga duración de alta calidad asequibles (DO C 476 de 15.12.2022, p. 1).

<sup>12</sup> Directiva (UE) 2024/1346 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de mayo de 2024, por la que se establecen normas para la acogida de los solicitantes de protección internacional (DO L, 2024/1346, 22.5.2024).

<sup>13</sup> Directiva 2014/92/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de julio de 2014, sobre la comparabilidad de las comisiones conexas a las cuentas de pago, el traslado de cuentas de pago y el acceso a cuentas de pago básicas (DO L 257 de 28.8.2014, p. 214).

- (11) El 21 de junio de 2021, las instituciones de la UE, los Estados miembros, los interlocutores sociales y las organizaciones de la sociedad civil firmaron la Declaración de Lisboa sobre la Plataforma Europea para Combatir el Sinhogarismo<sup>14</sup>. Todos los signatarios se comprometen a poner en marcha una Plataforma Europea para Combatir el Sinhogarismo a fin de promover el diseño y la aplicación de enfoques integrados centrados en las personas y orientados a la vivienda y trabajar para acabar con el sinhogarismo en la Unión Europea de aquí a 2030, de forma que:
- i) nadie duerma a la intemperie por falta de un alojamiento de emergencia accesible, seguro y adecuado;
  - ii) nadie viva en alojamientos de emergencia o transitorios más tiempo del necesario para conseguir mudarse a una solución habitacional permanente;
  - iii) nadie salga de un centro (penitenciario, hospitalario, asistencial, etc.) sin una oferta de alojamiento adecuada;
  - iv) se eviten los desahucios siempre que sea posible y nadie sea desahuciado sin recibir asistencia para encontrar una solución habitacional adecuada cuando lo necesite;
  - v) nadie sea discriminado por encontrarse en situación de sinhogarismo.
- (12) La Plataforma Europea para Combatir el Sinhogarismo es el marco de cooperación establecido a escala de la UE para abordar la situación de carencia de hogar. Proporciona un foro de colaboración para el desarrollo de conocimientos, el aprendizaje mutuo y la cooperación entre los Estados miembros y las partes interesadas, lo que contribuye a la elaboración de políticas basadas en datos contrastados y a una mayor capacidad de ejecución, en particular con relación a prevenir y abordar la exclusión en materia de vivienda.

---

<sup>14</sup> Declaración de Lisboa sobre la Plataforma Europea para Combatir el Sinhogarismo (21 de junio de 2021, Lisboa, Portugal).

- (13) La «Declaración de La Hulpe»<sup>15</sup>, firmada el 16 de abril de 2024 en la Conferencia de Alto Nivel sobre el Pilar Europeo de Derechos Sociales, reconoce que el sinhogarismo sigue siendo un problema en muchos Estados miembros y pide que se siga actuando en materia de vivienda social accesible, eficiente, ecológica y asequible para satisfacer las necesidades de vivienda de todas las personas, erradicar el sinhogarismo y promover un enfoque basado en el principio de «la vivienda primero». La Declaración reconoce asimismo la importancia de la Plataforma Europea para Combatir el Sinhogarismo.
- (14) En su Resolución adoptada el 24 de noviembre de 2020<sup>16</sup>, el Parlamento Europeo subrayó que la vivienda es un derecho humano fundamental y pidió una acción más firme de la Comisión y de los Estados miembros para poner fin al sinhogarismo en la Unión de aquí a 2030. En su Resolución adoptada el 10 de marzo de 2026<sup>17</sup>, el Parlamento Europeo subrayó la necesidad de un enfoque europeo y soluciones para garantizar la disponibilidad de viviendas dignas y asequibles y pidió a los Estados miembros que desarrollaran y aplicaran estrategias orientadas a la vivienda para reducir el sinhogarismo. La Resolución pide asimismo a la Comisión que preste apoyo político para abordar el problema de la carencia de hogar y que supervise los avances realizados en este terreno.

---

<sup>15</sup> Declaración de La Hulpe sobre el Futuro del Pilar Europeo de Derechos Sociales (16 de abril de 2024, La Hulpe, Bélgica).

<sup>16</sup> Resolución del Parlamento Europeo, de 24 de noviembre de 2020, sobre cómo abordar los porcentajes de personas sin hogar en la Unión Europea (2020/2802(RSP)).

<sup>17</sup> Resolución del Parlamento Europeo, de 10 de marzo de 2026, sobre la crisis de la vivienda en la Unión Europea, con el objetivo de proponer soluciones para una vivienda digna, sostenible y asequible (2025/2070(INI)).

- (15) En el Reglamento de Ejecución (UE) 2017/543 de la Comisión, de 22 de marzo de 2017<sup>18</sup>, por el que se establecen las normas de desarrollo del Reglamento (CE) n.º 763/2008 del Parlamento Europeo y del Consejo, relativo a los censos de población y vivienda, por lo que se refiere a las especificaciones técnicas de los temas y sus desagregaciones, se recogen las definiciones estadísticas en relación con el sinhogarismo y es aplicable hasta finales de 2027. A partir de 2028, el Reglamento (UE) 2025/2458 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de noviembre de 2025<sup>19</sup>, relativo a las estadísticas europeas sobre población y vivienda establece el nuevo marco jurídico para estas definiciones y prevé, entre otros, estudios de viabilidad y piloto.
- (16) En su Dictamen sobre la erradicación del problema de las personas sin hogar en la Unión Europea<sup>20</sup>, adoptado el 2 de diciembre de 2021, el Comité Europeo de las Regiones acogió con agrado la puesta en marcha de la Plataforma y subrayó cuatro líneas de actuación que consideraba importantes, a saber, el aprendizaje mutuo, la promoción del acceso a la financiación, la recopilación de datos y el seguimiento de las políticas, así como la detección de innovaciones prometedoras y la contribución a su expansión.
- (17) En su Dictamen por un marco de la UE que afronte el problema de las personas sin hogar sobre la base del principio de «primero, la vivienda»<sup>21</sup>, adoptado el 13 de diciembre de 2023, el Comité Económico y Social Europeo pidió elaborar una estrategia europea de lucha contra el problema de las personas sin hogar que permita incluir en el Semestre Europeo las políticas nacionales en la materia. Además, sugirió que esta estrategia debería sustentarse en una Recomendación del Consejo sobre el problema de las personas sin hogar.

---

<sup>18</sup> Reglamento de Ejecución (UE) 2017/543 de la Comisión, de 22 de marzo de 2017, por el que se establecen las normas de desarrollo del Reglamento (CE) n.º 763/2008 del Parlamento Europeo y del Consejo, relativo a los censos de población y vivienda, por lo que se refiere a las especificaciones técnicas de los temas y sus desagregaciones (DO L 78 de 23.3.2017, p. 13).

<sup>19</sup> Reglamento (UE) 2025/2458 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de noviembre de 2025, relativo a las estadísticas europeas sobre población y vivienda, por el que se modifica el Reglamento (CE) n.º 862/2007 y se derogan los Reglamentos (CE) n.º 763/2008 y (UE) n.º 1260/2013 (DO L 2025/2458, 12.12.2025).

<sup>20</sup> Dictamen Comité Europeo de las Regiones — Erradicar el problema de las personas sin hogar en la Unión Europea: la perspectiva local y regional (DO C 97 de 28.2.2022, p. 26).

<sup>21</sup> Dictamen EESC 2023/01741 del Comité Económico y Social Europeo — Por un marco de la UE que afronte el problema de las personas sin hogar sobre la base del principio de «primero, la vivienda».

- (18) El Informe conjunto sobre el empleo de 2026<sup>22</sup> señala que los Estados miembros deben adoptar medidas para apoyar el acceso a una vivienda asequible, a viviendas sociales o a ayudas adecuadas a la vivienda, cuando proceda, y para prevenir y abordar el sinhogarismo como la forma más extrema de pobreza, abordar la exclusión social a través de enfoques estratégicos integrados, centrados en las personas y orientados a la vivienda, y promover la renovación de viviendas residenciales y sociales.
- (19) El Plan Europeo de Vivienda Asequible<sup>23</sup>, adoptado por la Comisión el 16 de diciembre de 2025, reconoce que algunos grupos se ven afectados de manera desproporcionada por el aumento de los costes de la vivienda y el acceso limitado a viviendas sociales y asequibles, y que el sinhogarismo es un reto persistente y complejo que debe abordarse mediante soluciones orientadas a la vivienda, como el enfoque «la vivienda primero», acompañado de planteamientos integrados para luchar contra la pobreza y la exclusión.
- (20) La primera Estrategia de la UE de Lucha contra la Pobreza, adoptada por la Comisión el 6 de mayo de 2026, indica que los precios de la vivienda constituyen un reto particular para las personas en situación o en riesgo de pobreza y señala que el acceso a una vivienda asequible, sostenible y de calidad es un requisito previo esencial para la integración en la sociedad y en el mercado laboral.
- (21) Los Objetivos de Desarrollo Sostenible 1 y 11 de las Naciones Unidas para 2030 piden poner fin a la pobreza extrema, lo que incluye el sinhogarismo, en todo el mundo, y garantizar que todos tengan acceso a viviendas adecuadas, seguras y asequibles.
- (22) El sinhogarismo sigue siendo la manifestación más extrema y visible de la pobreza y la exclusión social en la Unión Europea. Afecta a personas y familias de todos los Estados miembros y socava los principios de dignidad, igualdad y justicia social en los que se fundamenta la Unión. A pesar de los esfuerzos realizados hasta el momento, el sinhogarismo está aumentando en varios Estados miembros y se estima que afecta a más de un millón de personas<sup>24</sup>.

---

<sup>22</sup> Comisión Europea: Dirección General de Empleo, Asuntos Sociales e Inclusión, Informe conjunto sobre el empleo 2026, adoptado por el Consejo de Empleo, Política Social, Sanidad y Consumidores (EPSCO) el 9 de marzo de 2026, Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, 2026.

<sup>23</sup> Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, COM(2025) 1025 final: Plan Europeo de Vivienda Asequible.

<sup>24</sup> OECD Affordable Housing Database | OECD [Base de datos de viviendas asequibles de la OCDE].

- (23) La exclusión en materia de vivienda se refiere a la incapacidad de una persona o un hogar para acceder a una vivienda digna y estable que cumpla las normas básicas de protección, seguridad jurídica, accesibilidad y asequibilidad, o para mantenerla. Su forma más visible y extrema es el sinhogarismo, e incluye a las personas que duermen a la intemperie y en alojamientos de emergencia y temporales para personas sin hogar. Sin embargo, la exclusión en materia de vivienda es más amplia e incluye a quienes duermen bajo techo pero viven en condiciones inadecuadas o inseguras. Se habla de viviendas inseguras cuando las personas se enfrentan a amenazas de desahucio, violencia doméstica o contratos de arrendamiento inestables. Se habla de viviendas inadecuadas cuando las personas ocupan infraviviendas que carecen de instalaciones básicas (como inodoros con cisterna en interiores o instalaciones de lavado). Estas viviendas pueden encontrarse en condiciones muy deficientes, en una situación de grave hacinamiento o no estar adaptadas a las personas con necesidades adicionales (como las personas mayores, las personas con discapacidad y las personas con necesidades de cuidados de larga duración).
- (24) La vivienda es un determinante social clave de la salud, la inclusión social y de una sociedad cohesionada, y la falta de vivienda, una vivienda de mala calidad o vivir en entornos residenciales segregados puede ser perjudicial para la calidad de vida y repercutir en la salud física y mental, el bienestar, el empleo y las oportunidades educativas de las personas y las comunidades.
- (25) La exclusión en materia de vivienda y el sinhogarismo están impulsados por una compleja interacción de factores estructurales, institucionales y personales. Entre ellos figuran la pobreza, el desempleo, la falta de vivienda social y vivienda asequible o de ayudas a la vivienda de buena calidad, la discriminación, una mala salud mental y física, el abuso de drogas y la violencia doméstica.
- (26) En la Unión, en 2024, casi el 6 % de las personas de dieciséis años o más que habían buscado vivienda en los últimos cinco años informaron de que se habían sentido discriminadas al menos en una ocasión. En el caso de las personas en riesgo de pobreza o exclusión social, el porcentaje de personas que se sintieron discriminadas fue el doble (10 %) que el de las personas que no se encontraban en dicha situación (5 %). En 2024, alrededor del 17 % de la población de la Unión vivía en hogares con problemas de hacinamiento.

- (27) La escasez de viviendas sociales y asequibles es un obstáculo importante en la lucha contra la exclusión en materia de vivienda y el sinhogarismo. Entre 2013 y 2024, los precios de la vivienda en términos nominales aumentaron más de un 60 % en el conjunto de la Unión, un crecimiento superior al de la renta de los hogares, y en algunos Estados miembros los incrementos medios de los precios nominales fueron superiores al 220 %. Al mismo tiempo, los alquileres medios han aumentado en torno a un 20 %, mientras que, en general, los nuevos contratos de alquiler son significativamente más caros que los antiguos, especialmente en las zonas urbanas y turísticas. Los costes de la vivienda, incluidos los del agua, la electricidad, la calefacción y la refrigeración, el gas y otros combustibles, han aumentado en diecisiete Estados miembros en comparación con la media de la Unión, con un aumento de hasta más del 80 % por encima de la media de la UE en algunos Estados miembros, y han disminuido en otros diez Estados miembros.
- (28) Mantener la oferta de vivienda a la altura del crecimiento de la demanda ha planteado desafíos debido, entre otros factores, a los elevados costes de la construcción, los déficits de innovación, la escasez de mano de obra cualificada, la migración y la burocracia excesiva. En particular, los precios de la construcción en la Unión aumentaron un 56 % entre 2010 y 2024, y algunos Estados miembros registraron incrementos superiores al 170 %. Los permisos de construcción de edificios residenciales (número de viviendas) disminuyeron un 22 % entre 2021 y 2024 y el parque de viviendas existente no se ha utilizado al máximo de su capacidad, ya que alrededor del 20 % de las viviendas en toda la UE siguen vacías o infraocupadas (en particular, las residencias estacionales o secundarias y las unidades de vivienda adquiridas como inversión y no utilizadas como residencia principal).

- (29) En este contexto, aumentar la oferta de viviendas sociales y asequibles es un elemento crucial para abordar la exclusión en materia de vivienda. En particular, se necesitan inversiones adicionales para apoyar la construcción de viviendas nuevas, la renovación y, cuando sea posible, un uso más eficiente de las viviendas actualmente infraocupadas y desocupadas, en particular mediante incentivos al alquiler de propiedades privadas y la reorientación del parque inmobiliario existente, por ejemplo, de edificios de oficinas. La revisión de las normas sobre ayudas estatales para servicios de interés económico general como parte del Plan Europeo de Vivienda Asequible y el Reglamento relativo a la revisión intermedia de los fondos de la política de cohesión de la UE<sup>25</sup> contribuyen a desarrollar un marco propicio para la inversión en vivienda social y asequible (en marzo de 2026, los Estados miembros y las regiones habían reasignado al menos 3 300 millones EUR a viviendas asequibles y sostenibles en el marco de la revisión intermedia). La flexibilidad normativa a medio plazo y la posibilidad de un mayor porcentaje de cofinanciación de la Unión para las inversiones en vivienda siguen estando disponibles para apoyar una nueva reprogramación hasta 2029-2030.
- (30) En consonancia con los principios de la Nueva Bauhaus Europea, el acceso a una vivienda adecuada, sostenible, asequible y de calidad debe considerarse parte de un ecosistema social y territorial más amplio que apoye la inclusión, la vida comunitaria, la movilidad laboral, el acceso a la educación y la formación, la salud, los cuidados de larga duración, la vida independiente y la cohesión social. Las políticas de vivienda son más eficaces y crean un valor social añadido cuando se combinan con medidas de base local, infraestructuras y servicios comunitarios, y se diseñan para promover barrios integradores y sostenibles que satisfagan las necesidades de los habitantes.

---

<sup>25</sup> Reglamento (UE) 2025/1914 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 18 de septiembre de 2025, por el que se modifican los Reglamentos (UE) 2021/1058 y (UE) 2021/1056 en lo que respecta a medidas específicas para hacer frente a retos estratégicos en el contexto de la revisión intermedia (DO L, 2025/1914, 19.9.2025).

- (31) Para ampliar la oferta y la asequibilidad, los Estados miembros, dependiendo de las circunstancias nacionales, pueden aprovechar diferentes modelos de vivienda, como la vivienda social y pública, el alquiler a precio de coste y la vivienda con beneficios limitados, las cooperativas de vivienda, las agencias de alquiler social y otros modelos sin fines de lucro o de interés público. Estos modelos, a menudo ofrecidos por organizaciones de la economía social, pueden contribuir a la asequibilidad a largo plazo, reducir la exposición a la especulación dañina y ayudar a hacer un mejor uso de las viviendas, los terrenos y los recursos de inversión existentes. Los conceptos innovadores de cohabitación, como sistemas intergeneracionales de alojamiento, las viviendas colaborativas y los regímenes de espacios compartidos, también pueden ayudar a abordar los problemas relacionados con el aislamiento social, la infrautilización de los edificios y la escasez de viviendas locales. El aprendizaje mutuo puede ayudar a detectar modelos de éxito ya aplicados en otros Estados miembros.
- (32) Los sistemas de vivienda pueden diferir de un Estado miembro a otro. La vivienda social es un instrumento con grandes ventajas en muchos Estados miembros, mientras que en otros se recurre a sistemas alternativos. Además, conceptos como «vivienda social» y «vivienda asequible» se entienden de diferentes maneras de un Estado miembro a otro, lo que refleja sus circunstancias y marcos institucionales nacionales.
- (33) El aumento de la oferta de viviendas sociales y asequibles requiere marcos estables de gobernanza e inversión, por ejemplo, asociaciones público-privadas, asociaciones de interés público y asociaciones nuevas y más amplias entre entes públicos, entes privados y personas (enfocadas a la integración de los residentes potenciales). Es importante la cooperación entre las autoridades públicas, las organizaciones de la economía social, los proveedores de viviendas sociales y asequibles, los promotores inmobiliarios privados, las instituciones educativas, los empleadores, las instituciones financieras y otras partes interesadas. La financiación combinada, el alquiler basado en los costes, los fondos rotatorios, las garantías públicas, los arrendamientos a largo plazo de terrenos públicos y otros mecanismos de financiación de interés público pueden ayudar a movilizar capital paciente y facilitar la asequibilidad a largo plazo. Además, los Estados miembros también pueden promover y apoyar proyectos de vivienda innovadores e integradores con enfoque ascendente, en los que los futuros residentes planifiquen y financien colectivamente sus proyectos de vivienda.

- (34) La exclusión en materia de vivienda y la situación de carencia de hogar pueden afectar de manera desproporcionada a determinadas poblaciones, y el número y la composición de las personas afectadas varían de manera significativa en función de las circunstancias nacionales, regionales y locales. Determinadas personas y grupos pueden enfrentarse a desventajas específicas que se solapan en el acceso a la vivienda y a un mayor riesgo de sinhogarismo o de exclusión en materia de vivienda. Entre ellos pueden figurar los jóvenes (como los estudiantes que no pueden permitirse una vivienda para estudiantes o acceder a esta, o las personas que abandonan los regímenes de cuidados institucionales o alternativos), las personas desempleadas, las personas que sufren la pobreza de los ocupados, las familias vulnerables (en particular, las familias monoparentales y las familias numerosas con hijos), las víctimas y personas supervivientes de violencia de género, las personas mayores en situación precaria de vivienda, las personas con discapacidad y las personas que necesitan cuidados de larga duración, los gitanos, las personas de origen migrante, las personas pertenecientes a minorías raciales o étnicas y las personas LGBTIQ+.
- (35) La prevención de la exclusión en materia de vivienda y del sinhogarismo, combinada con el acceso a una vivienda adecuada y segura, y a servicios de apoyo integrales y centrados en las personas, como los servicios sociales integrados, son algunas de las herramientas más eficaces para acabar con el sinhogarismo. Debe invitarse a los Estados miembros a reforzar unas políticas de prevención que abarquen medidas de prevención universales, intervenciones en fases anteriores dirigidas a la población de alto riesgo, prevención de crisis para las personas y los hogares que se enfrentan a una situación inminente de sinhogarismo, e intervenciones en situaciones de emergencia para garantizar un acceso oportuno a alojamientos temporales.
- (36) Los instrumentos de intervención temprana, como la mediación en materia de atrasos en el pago de alquileres e hipotecas, el asesoramiento en materia de deuda, la asistencia jurídica relativa a los derechos de los inquilinos y propietarios, los sistemas de alerta temprana y el apoyo financiero a corto plazo, no están disponibles sistemáticamente en todos los Estados miembros, y es esencial reforzar estos mecanismos para prevenir eficazmente la exclusión en materia de vivienda.
- (37) Para prevenir los desalojos forzosos<sup>26</sup> y prestar apoyo durante los procesos de reubicación se requiere un marco jurídico justo que tenga en cuenta la seguridad de los inquilinos, la estabilidad de la vivienda y los derechos de los propietarios. La cooperación con las autoridades locales, los servicios sociales y los servicios de mediación, en particular las agencias de alquiler social, puede reducir el riesgo de sinhogarismo y facilitar las transiciones.

---

<sup>26</sup> «Desalojos forzosos» según la definición del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas, Observación general n.º 7 (1997) sobre «El derecho a una vivienda adecuada: los desalojos forzosos» (20.5.1997).

- (38) Los enfoques orientados a la vivienda, incluido el modelo basado en el principio de «la vivienda primero», que combina un acceso rápido a una vivienda segura y a largo plazo con servicios de apoyo personalizados e integrados, incluidos apoyos sociales, sanitarios y de empleo adaptados a las necesidades individuales, han demostrado resultados positivos duraderos a la hora de prevenir y reducir la exclusión en materia de vivienda y el sinhogarismo y de promover la integración social y económica.
- (39) Los requisitos administrativos para acceder a la asistencia, en particular, la obligación de aportar pruebas de residencia permanente, pueden crear obstáculos para las personas sin hogar o en situación de exclusión en materia de vivienda. La supresión o adaptación de dichos requisitos, cuando proceda, puede mejorar la aceptación de la ayuda disponible y contribuir a resolver las causas profundas de la exclusión en materia de vivienda.
- (40) El aumento de los costes de la vivienda y el acceso limitado a viviendas sociales y asequibles pueden obstaculizar la movilidad en el mercado laboral, ya que es posible que las personas no puedan trasladarse a zonas en las que existan oportunidades de empleo. Esto puede afectar a la competitividad y al crecimiento económico. Abordar la asequibilidad y la disponibilidad de la vivienda es fundamental para fomentar la participación en el mercado laboral y garantizar un funcionamiento eficiente de los mercados laborales.
- (41) Las diferencias en las definiciones, los sistemas de seguimiento y las metodologías de recogida de datos utilizadas en los distintos Estados miembros limitan la disponibilidad de datos comparables sobre el sinhogarismo a escala de la Unión.
- (42) Disponer de datos y pruebas estadísticas fiables, relevantes y recopilados periódicamente sobre la exclusión en materia de vivienda y el sinhogarismo es crucial para diseñar, hacer seguimiento y evaluar de manera eficaz las políticas; lo que además ayudará a evaluar los avances sin aumentar la carga administrativa.
- (43) Para hacer frente a la exclusión en materia de vivienda y al sinhogarismo se necesita coordinación intersectorial y una gobernanza multinivel en la que participen los niveles de la Unión Europea, nacionales, regionales y locales, junto con la sociedad civil, las organizaciones de la economía social, los proveedores de vivienda y las personas con experiencias vitales de carencia de hogar.

- (44) Las asociaciones con organizaciones que ofrecen apoyo a las personas sin hogar y a las personas que se enfrentan a la exclusión en materia de vivienda en general pueden reforzar las iniciativas públicas y ofrecer servicios que fomenten la inclusión social y creen soluciones habitacionales estables para grupos destinatarios específicos. Al prestar servicios adicionales, como la integración laboral, las organizaciones de la economía social pueden contribuir a garantizar la transición hacia una vida estable.
- (45) Una acción eficaz para prevenir y reducir la exclusión en materia de vivienda requiere una financiación adecuada y estable, así como un uso y una coordinación eficientes de los recursos financieros disponibles a escala de la Unión, nacional, regional y local, de conformidad con las competencias y los marcos presupuestarios de los Estados miembros.
- (46) «ETHOS», la tipología europea del sinhogarismo y la exclusión en materia de vivienda, se desarrolló como marco para mejorar la comprensión y la medición de la situación de carencia de hogar en Europa y proporcionar un «lenguaje» común para los intercambios transnacionales sobre el sinhogarismo. ETHOS clasifica las situaciones vitales que constituyen formas de sinhogarismo y exclusión en materia de vivienda, a saber:
- personas sin techo (es decir, que carecen de cualquier tipo de refugio y duermen a la intemperie);
  - situación de carencia de vivienda (con un lugar para dormir, pero de carácter temporal en instituciones o refugios);
  - personas que residen en viviendas inseguras (amenazadas de exclusión grave debido a arrendamientos inseguros, desahucios o violencia doméstica, o que residen de forma temporal con familiares o amigos);
  - personas que residen en viviendas inadecuadas (en estructuras temporales o no convencionales, en viviendas no aptas o en condiciones extremas de hacinamiento).

## HA ADOPTADO LA PRESENTE RECOMENDACIÓN

### OBJETO

- 1) Sin perjuicio de las competencias nacionales de los Estados miembros, la presente Recomendación ofrece orientaciones para combatir la exclusión social y, en particular:
  - a) sobre el apoyo a los Estados miembros para prevenir y abordar la exclusión en materia de vivienda y, en particular, el sinhogarismo;
  - b) sobre el fomento del diseño, la aplicación y la mejora de marcos estratégicos nacionales, regionales y locales basados en políticas integradas, orientadas a la vivienda y centradas en las personas.

### DEFINICIONES

- 2) A los efectos de la presente Recomendación, se entenderá por:
  - a) «exclusión en materia de vivienda»: situaciones en las que las personas o los hogares carecen de acceso a una vivienda adecuada o segura. Abarca, en particular, a las personas sin hogar (es decir, las personas sin techo o en situación de carencia de vivienda) y a las que viven de forma involuntaria en situaciones de vivienda precaria, como en viviendas inadecuadas o inseguras;
  - b) «alojamiento de emergencia»: alojamiento, como los albergues nocturnos, cuyo objetivo principal es hacer frente a una necesidad urgente de refugio y de acceso a instalaciones básicas;
  - c) «alojamiento temporal»: alojamiento limitado en el tiempo que se proporciona mientras se busca una solución habitacional segura y a largo plazo;
  - d) «enfoques orientados a la vivienda»: modelos de aplicación de políticas y servicios que dan prioridad a ofrecer un acceso rápido a una vivienda adecuada, asequible, segura y a largo plazo, acompañados, en caso necesario, de servicios de apoyo integrados y centrados en las personas para favorecer la estabilidad de la vivienda y la inclusión social, como el enfoque «la vivienda primero».

## RECOMENDACIONES TRANSVERSALES

3) Se recomienda a los Estados miembros lo siguiente:

- a) adoptar marcos estratégicos nacionales y regionales, o revisar o ampliar los existentes, para luchar contra la exclusión en materia de vivienda y el sinhogarismo sobre la base de políticas integradas, orientadas a la vivienda y centradas en las personas, en consonancia con la presente Recomendación, con vistas a redoblar los esfuerzos para acabar con el sinhogarismo en la Unión Europea. Esto debería llevarse a cabo con la implicación y la participación de las autoridades regionales y locales, así como de otros socios pertinentes, y respetando la distribución de competencias en los Estados miembros;
- b) definir, con respecto a los contextos nacionales, las situaciones de vivienda precaria, en particular teniendo en cuenta los riesgos de pobreza o exclusión social;
- c) desarrollar medidas adaptadas para luchar contra la exclusión en materia de vivienda y el sinhogarismo y adoptar un enfoque centrado en las personas y orientado a la vivienda, basándose, cuando proceda, en los principios de «la vivienda primero» y la Nueva Bauhaus Europea, en particular el diseño participativo, de base local e inclusivo, con la prestación de servicios integrados como asistencia social, asistencia sanitaria, cuidados de larga duración y políticas activas de empleo, combinados con ayudas a la vivienda;
- d) establecer objetivos pertinentes, acotados en el tiempo, realizables y cuantificables, en consonancia con la Declaración de Lisboa, en particular los siguientes:
  - i) que todas las personas que duermen a la intemperie (personas sin hogar propiamente dichas<sup>27</sup>, que duermen en la calle sin disponer de refugio en ningún local de habitación) reciban una oferta de alojamiento de emergencia;

---

<sup>27</sup> Reglamento de Ejecución (UE) 2017/543 de la Comisión, de 22 de marzo de 2017, por el que se establecen las normas de desarrollo del Reglamento (CE) n.º 763/2008 del Parlamento Europeo y del Consejo, relativo a los censos de población y vivienda, por lo que se refiere a las especificaciones técnicas de los temas y sus desagregaciones (DO L 78 de 23.3.2017, p. 13).

- ii) que las personas que viven en alojamientos de emergencia o temporales (las «personas sin domicilio fijo») o las personas que salen de un centro reciban un apoyo eficaz para acceder a soluciones habitacionales seguras y a largo plazo lo antes posible.

## DETECCIÓN DE LAS PERSONAS QUE SUFREN O CORREN EL RIESGO DE SUFRIR EXCLUSIÓN EN MATERIA DE VIVIENDA

4) Se recomienda a los Estados miembros lo siguiente:

- a) reforzar los mecanismos de recogida de datos y seguimiento permanente de los grupos de difícil acceso, en particular, las personas sin hogar, y sin incurrir en una carga administrativa excesiva, elaborar datos periódicos, exhaustivos y comparables, incluidas, cuando sea posible sin una carga y unos costes desproporcionados para los Estados miembros, estadísticas desglosadas sobre la exclusión en materia de vivienda y el sinhogarismo a escala nacional, regional y local, respetando al mismo tiempo las normas de protección de datos y, cuando sea posible, haciendo uso de las fuentes de datos existentes;
- b) armonizar los criterios para detectar a las personas que sufren o corren el riesgo de sufrir exclusión en materia de vivienda en todos los servicios pertinentes, como los servicios sociales, de empleo, de educación, de justicia y de protección de la infancia, y crear un intercambio rápido, eficaz y oportuno de información entre estos servicios;
- c) estudiar la posibilidad de desarrollar o mejorar sistemas de alerta temprana para detectar hogares en riesgo de exclusión en materia de vivienda y garantizar así un acercamiento rápido y apoyo preventivo; cuantificar y evaluar las necesidades de vivienda de las personas sin hogar y de las personas en situaciones de vivienda precaria; desarrollar estrategias de detección adaptadas a las personas que a menudo permanecen ocultas o insuficientemente reflejadas en las estadísticas.

## PREVENCIÓN DE LA EXCLUSIÓN EN MATERIA DE VIVIENDA

5) Se recomienda a los Estados miembros lo siguiente:

- a) apoyar en sus marcos estratégicos a las personas en riesgo de exclusión en materia de vivienda para que conserven una vivienda adecuada a través de medidas específicas, como el asesoramiento en materia de deuda y vivienda, sistemas de alerta temprana, ayudas de emergencia al alquiler, mediación y otras acciones de mitigación, como las destinadas a dar respuesta a la pobreza energética. Garantizar la disponibilidad de viviendas adaptadas, así como la accesibilidad y los ajustes razonables, para las personas con discapacidad o con necesidades de cuidados de larga duración, evitando al mismo tiempo cargas desproporcionadas relacionadas con la construcción y la renovación;
- b) garantizar un acceso oportuno y efectivo a la información, especialmente para las personas en riesgo de exclusión en materia de vivienda, sobre las viviendas disponibles, las medidas sociales y de apoyo a la renta y la asistencia para casos de sinhogarismo, en particular facilitando información en formatos accesibles, y considerar la posibilidad de llevar a cabo actividades de divulgación para reducir la no percepción de prestaciones;
- c) realizar un seguimiento periódico y, si fuera necesario, evaluar la adecuación del apoyo a la renta, entre otros, los subsidios relacionados con la vivienda, en relación con los costes de la vivienda, por ejemplo, con mecanismos de ajuste que respondan a las tendencias de los costes. Al evaluar la adecuación debe considerarse la necesidad de evitar crear trampas de la pobreza;
- d) establecer mecanismos, cuando proceda, para evitar desahucios mediante intervenciones tempranas y sistemáticas de los servicios sociales, las autoridades judiciales competentes y otros servicios relacionados. Dichas medidas podrán incluir apoyo intensivo a las personas en riesgo de desahucio para gestionar los atrasos en el pago del alquiler y, cuando el desahucio no pueda evitarse, asistencia activa para encontrar una solución habitacional alternativa adaptada a las necesidades de la persona o el hogar de que se trate;

- e) reforzar las medidas preventivas y las salvaguardias en relación con los desalojos forzosos, en particular para las familias con niños, prestando especial atención a los hogares monoparentales. Los Estados miembros deben garantizar procedimientos transparentes y oportunos que respeten la proporcionalidad, las garantías procesales y las vías de recurso efectivas, al tiempo que se respetan los derechos de los propietarios;
- f) velar por que ningún menor carezca de una vivienda adecuada, y garantizarle un alojamiento alternativo oportuno y adecuado cuando sea necesario, preservando la unidad familiar en el interés superior del menor;
- g) garantizar que ningún menor o adulto joven abandone un centro o un hogar de acogida sin disponer de una vivienda y unos servicios de apoyo integrales, incluidos ayuda financiera y programas de preparación que les ayuden en la transición cuando dejen de estar acogidos;
- h) poner en marcha un asesoramiento preventivo temprano en los centros educativos, aprovechando, cuando proceda, los servicios de orientación educativa existentes, así como en entornos de trabajo o entornos institucionales juveniles, para ayudar a detectar situaciones de dificultad, prevenir el abandono escolar, facilitar derivaciones adecuadas a los servicios competentes y prevenir la exclusión en materia de vivienda entre los niños y los jóvenes;
- i) ofrecer asesoramiento y apoyo social a las personas mayores y personas con discapacidad para evitar la exclusión en materia de vivienda;
- j) garantizar la igualdad de trato de las personas en riesgo de discriminación en el acceso a una vivienda adecuada y a los servicios esenciales, en todas las modalidades de alojamiento;
- k) prestar un apoyo individualizado y oportuno a las personas que salen de instituciones, como centros penitenciarios, hospitales, centros de acogida para solicitantes de protección internacional y centros asistenciales, a fin de garantizar una vivienda de larga duración. Esto incluye a las personas con necesidades importantes en materia de atención a la salud mental o la drogodependencia o de cuidados de larga duración. A tal fin, los Estados miembros podrían fomentar la creación de protocolos de salida intersectoriales con la participación de las autoridades públicas competentes y los proveedores de los servicios pertinentes, así como el refuerzo de las medidas de apoyo destinadas a evitar interrupciones de los itinerarios asistenciales.

## APOYO A LAS PERSONAS SIN HOGAR

- 6) Para reducir el tiempo que las personas sin hogar pasan en un alojamiento de emergencia o temporal o que dependen de él, se recomienda a los Estados miembros que presten un apoyo centrado en las personas, integrado y accesible a través de:
- a) sistemas de apoyo accesibles e inclusivos, entre los que figuran, por ejemplo, la evaluación de las necesidades individuales, los planes de apoyo adaptados, funciones de apoyo específicas (como los gestores de casos y los asesores en materia de vivienda) y los mecanismos de gestión de casos para hacer frente a los más complejos; equipos multidisciplinarios comunitarios y de proximidad en los que participen profesionales sanitarios y asistenciales, trabajadores sociales y bancos de alimentos. Los equipos de proximidad también podrían proporcionar información y orientación para ayudar con el acceso a los derechos, los servicios esenciales, el registro civil y la documentación, la educación y la integración en el mercado de trabajo;
  - b) la garantía de que toda medida de orden público relacionada con espacios públicos respete la dignidad y los derechos fundamentales de las personas sin hogar;
  - c) normas que garanticen servicios de apoyo coherentes y de alta calidad, en particular, el apoyo específico a los niños;
  - d) un enfoque de «ventanilla única» con derivaciones oportunas y simplificadas a los organismos de seguridad social pertinentes, la asistencia social y los servicios sociales y sanitarios esenciales;
  - e) el apoyo a sistemas que ayuden a evitar la separación familiar innecesaria, en el interés superior del menor, y que garanticen que ningún menor permanezca sin techo o en refugios de emergencia, alojamientos temporales u otras formas de sinhogarismo;
  - f) el apoyo activo al empleo, en particular, a través de la facilitación de la inscripción en los servicios de empleo y el desarrollo de itinerarios personalizados hacia el empleo, apoyo social y para la conservación del empleo y el apoyo a los empleadores;

- g) la garantía de que las personas sin hogar sean informadas de los derechos que les confiere la legislación de la Unión<sup>28</sup> a abrir y utilizar una cuenta de pago básica en entidades de crédito situadas en su territorio, con independencia de si disponen o no de una dirección fija en él;
- h) la ampliación del acceso a soluciones habitacionales estables para las personas sin hogar, en particular las familias con niños, mediante la cooperación con los proveedores de vivienda públicos y privados, las agencias de alquiler social y los mecanismos de asignación inclusivos, y a través de modelos cooperativos y comunitarios acompañados de servicios de apoyo adecuados, y el fomento de la coordinación entre las organizaciones comunitarias y las agencias de servicios públicos para evitar que el apoyo se interrumpa una vez que se obtiene una vivienda;
- i) la garantía de que el alojamiento de emergencia y temporal, incluidos el alojamiento segregado por género, esté disponible y sea seguro, accesible y proporcione apoyo suficiente y satisfaga las necesidades de todas las personas sin hogar, en particular, de las familias con niños y las víctimas de violencia doméstica y sexual, al tiempo que se apoya su transición a una vivienda estable;
- j) el reconocimiento del papel de las personas con experiencias vitales de sinhogarismo en la mejora de la confianza, el acceso y la eficacia de los servicios de apoyo, así como de las medidas que facilitan el acceso a la inclusión social y la vivienda;
- k) medidas para prevenir y abordar la estigmatización y las prácticas discriminatorias en el acceso a la vivienda, como criterios transparentes respecto de las listas de espera de viviendas sociales, formación contra los prejuicios para los profesionales de la vivienda y servicios de apoyo para los inquilinos que se enfrentan a discriminación;

---

<sup>28</sup> Directiva 2014/92/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de julio de 2014, sobre la comparabilidad de las comisiones conexas a las cuentas de pago, el traslado de cuentas de pago y el acceso a cuentas de pago básicas (DO L 257 de 28.8.2014, p. 214).

- l) el refuerzo de los servicios de apoyo social de proximidad, así como la coordinación entre los servicios comunitarios y públicos para las personas que viven en asentamientos informales con el fin de mejorar el acceso a alojamientos estables y seguros.

## ACCESO A SOLUCIONES HABITACIONALES ADECUADAS Y SEGURAS

- 7) Se recomienda a los Estados miembros que impulsen la oferta de viviendas sociales y asequibles en respuesta a las necesidades demográficas, la escasez en el ámbito local y las disparidades territoriales, en particular mediante:
  - a) el fomento de condiciones de alquiler de larga duración para propietarios privados e inquilinos a través de:
    - un marco jurídico que facilite el uso seguro y eficaz de los contratos de alquiler de larga duración,
    - la autorización, cuando proceda, del uso específico de incentivos financieros proporcionados para que los propietarios ofrezcan soluciones habitacionales a largo plazo, asequibles y seguras, en particular para las familias con menores y los jóvenes,
    - la mejora de la claridad jurídica y la eficiencia de los procedimientos de desahucio pertinentes, y
    - un uso equilibrado del parque de viviendas destinadas al alquiler de larga duración para el alquiler de corta duración cuando esté debidamente justificado;
  - b) la garantía de la inclusión de salvaguardas sociales en las medidas de renovación, eficiencia energética y regeneración de los barrios para evitar el desplazamiento de los vecinos;
  - c) incentivos a las inversiones tanto públicas como privadas en la construcción de nuevos edificios y la renovación o reorientación de los existentes para ampliar el parque de viviendas sociales y asequibles;
  - d) la facilitación de modelos de vivienda orientados a la asequibilidad, entre otros, la vivienda social y pública, las cooperativas de vivienda, las asociaciones de vivienda con beneficios limitados, los fideicomisos comunitarios de tierras, así como las agencias de alquiler social y otros enfoques con beneficios limitados o sin fines de lucro, así como el apoyo a dichos modelos;

- e) la promoción y ampliación de conceptos de cohabitación innovadores, como los espacios habitables compartidos, las viviendas en clúster, las viviendas colaborativas y los sistemas intergeneracionales de alojamiento, también con instalaciones compartidas y servicios de apoyo cuando proceda, y la facilitación de modelos de alojamiento temporales y transitorios para estudiantes y jóvenes, por ejemplo, poniendo en contacto a estudiantes con residentes en viviendas infrautilizadas;
- f) la búsqueda de métodos para mejorar los procedimientos nacionales, regionales y locales de planificación y concesión de permisos para acelerar la construcción de viviendas, sin poner en peligro las normas de sostenibilidad ni la calidad de las viviendas, al tiempo que se promueve la inclusión social y la cohesión territorial, y la reducción de los obstáculos administrativos que afectan a los proveedores de servicios de construcción, en apoyo de la ejecución oportuna de nuevas viviendas sociales y asequibles cuando sea necesario, por ejemplo mediante el uso y la movilización de suelo público, al tiempo que se garantiza que esté bien conectado con los servicios y actividades socioeconómicos esenciales;
- g) un uso más eficiente del parque de viviendas existente, en particular mediante la facilitación de la reorientación, renovación y reutilización de los edificios existentes y la movilización de viviendas y bienes de propiedad pública vacíos, limitando en la medida de lo posible las demoliciones innecesarias, al tiempo que se promueven medidas destinadas a reducir el hacinamiento y mejorar la calidad de la vivienda;
- h) la mejora de la disponibilidad y el acceso a refugios y alojamientos provisionales hasta que se disponga de soluciones habitacionales a largo plazo y estables;
- i) la consideración de los efectos de fenómenos relacionados con el clima sobre la oferta de vivienda, en particular en las regiones ultraperiféricas;
- j) la dedicación de una parte determinada de los nuevos proyectos de vivienda a viviendas sociales y asequibles, en respuesta a las necesidades locales en materia de vivienda.

- 8) Como complemento de los esfuerzos para impulsar la oferta de vivienda, se recomienda a los Estados miembros que establezcan marcos de financiación e inversión adecuados, previsibles y sostenibles en sus estrategias nacionales. Asimismo, se recomienda a los Estados miembros que hagan pleno uso de la financiación y las herramientas de financiación de la UE disponibles, en particular la futura plataforma paneuropea de inversión para una vivienda asequible y sostenible anunciada en el Plan Europeo de Vivienda Asequible<sup>29</sup>. Estas medidas pueden ayudar a optimizar el uso de los recursos nacionales y de la Unión y a ampliar las soluciones habitacionales a largo plazo, inclusiva y asequible, en particular a través de:
- a) la armonización y coordinación de los recursos en todas las políticas de vivienda, inclusión social, empleo, educación, salud, cuidados de larga duración, regeneración urbana y renovación, a fin de impulsar la coherencia y el impacto de las políticas;
  - b) la garantía de que la acción apoyada públicamente incluya, cuando proceda, condiciones claras en materia de asequibilidad, accesibilidad, sostenibilidad y asignación inclusiva de la vivienda y vínculos con los servicios comunitarios;
  - c) la aplicación de modelos de financiación innovadores, como fondos rotatorios, fondos de inversión de impacto, financiación combinada y garantías públicas, en particular modelos de alquiler basado en los costes y requisitos de reinversión, para apoyar la asequibilidad a largo plazo de la oferta de vivienda y movilizar capital tanto público como privado para viviendas asequibles y sociales;
  - d) la desincentivación de los comportamientos especulativos perjudiciales en el mercado de la vivienda, por ejemplo mediante el diseño de políticas fiscales eficaces y la mejora de la transparencia del mercado;
  - e) el apoyo a los entes locales y regionales, las organizaciones de la economía social y los proveedores de viviendas con beneficios limitados o sin fines de lucro en el desarrollo de proyectos y mediante la prestación de asistencia técnica;

---

<sup>29</sup> Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, COM(2025) 1025 final: Plan Europeo de Vivienda Asequible.

- f) el fomento de asociaciones entre el sector público y el sector privado, también con los entes locales, las instituciones de educación superior y de formación, los empleadores, los proveedores de vivienda y las organizaciones de la economía social, para ofrecer viviendas sociales y asequibles, entre otros, proyectos de vivienda para estudiantes, trabajadores en prácticas y aprendices y para uso mixto;
  - g) la intensificación de las inversiones para apoyar la construcción y renovación de viviendas sociales y asequibles, en particular mediante la adopción de instrumentos financieros y financiación combinada en el marco de la actual política de cohesión, utilizando al mismo tiempo la flexibilidad ofrecida en el marco de su revisión intermedia<sup>30</sup> para reasignar la financiación de la Unión a viviendas asequibles; y el aprovechamiento de las normas revisadas sobre ayudas estatales a los servicios de interés económico general<sup>31</sup>, que contienen categorías específicas tanto para la vivienda social como para la vivienda asequible.
- 9) Se recomienda a los Estados miembros que apoyen a las personas que sufren exclusión en materia de vivienda para que puedan acceder a una vivienda estable y la mantengan mediante:
- a) la promoción del acceso a una vivienda a largo plazo y segura, en consonancia con un enfoque orientado a la vivienda, por ejemplo el modelo «la vivienda primero», una financiación sostenida y una coordinación intersectorial de las medidas;
  - b) el establecimiento de servicios de apoyo integrados adecuados y apropiados que aborden no solo la transición a una vivienda adecuada y segura, sino también su conservación. Estos servicios podrían incluir, por ejemplo, el apoyo a la búsqueda de vivienda, la mejora de las capacidades y el reciclaje profesional y el apoyo para acceder al empleo y conservarlo, la asistencia financiera y jurídica, la formación en aptitudes para la vida y el apoyo en forma de seguimiento para evitar que las personas vuelvan a sufrir exclusión en materia de vivienda;

---

<sup>30</sup> Reglamento (UE) 2025/1914 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 18 de septiembre de 2025, por el que se modifican los Reglamentos (UE) 2021/1058 y (UE) 2021/1056 en lo que respecta a medidas específicas para hacer frente a retos estratégicos en el contexto de la revisión intermedia (DO L, 2025/1914, 19.9.2025).

<sup>31</sup> [Decisión \(UE\) 2025/2630 de la Comisión, de 16 de diciembre de 2025, relativa a la aplicación de las disposiciones del artículo 106, apartado 2, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea a las ayudas estatales en forma de compensación por servicio público concedidas a algunas empresas encargadas de la gestión de servicios de interés económico general y por la que se deroga la Decisión 2012/21/UE \(DO L, 2025/2630, 19.12.2025\).](#)

- c) una mayor disponibilidad de soluciones habitacionales adecuadas para las personas que sufren exclusión en materia de vivienda, en particular los progenitores con hijos, y garantizar que se tengan en cuenta y se les dé prioridad en los mecanismos de asignación de viviendas sociales;
  - d) la promoción del acceso a apoyo financiero adecuado, como garantías de alquiler, préstamos a bajo interés y ayudas a la vivienda, acompañado de información accesible sobre cómo obtener dicho apoyo y la alfabetización financiera necesaria.
- 10) Se recomienda a los Estados miembros que apliquen medidas específicas para apoyar a los jóvenes con bajos ingresos, en particular los estudiantes, que se enfrentan a la exclusión en materia de vivienda, lo que puede suponer un obstáculo para acceder a la educación superior, la educación y formación profesionales y los períodos de prácticas o los programas de aprendizaje, así como para completarlos. Dichas medidas podrían ser, entre otras:
- a) la creación y utilización de redes eficaces entre los servicios de bienestar juvenil y los servicios generales de bienestar social para ayudar a los jóvenes a encontrar soluciones habitacionales adecuadas que satisfagan sus necesidades familiares, educativas y laborales;
  - b) el aumento de la oferta de viviendas asequibles para estudiantes cerca de los centros de educación y formación, también para los estudiantes que participan en intercambios de movilidad o en prácticas en el extranjero;
  - c) la prestación de orientación accesible y apoyo práctico para asesorar y asistir a las personas en materia de derechos de arrendamiento y procedimientos administrativos, también a través de centros de asesoramiento en instituciones educativas;
  - d) medidas fiscales y financieras, incluidos préstamos a bajo interés, para ayudar a los estudiantes y jóvenes con recursos financieros limitados a obtener una vivienda;
  - e) la adopción de medidas específicas para mejorar el acceso a viviendas adecuadas y accesibles para jóvenes en riesgo de exclusión en materia de vivienda que residan en zonas rurales, remotas o desfavorecidas.

- 11) Se recomienda a los Estados miembros que combinen en sus marcos estratégicos nacionales políticas centradas en las personas con políticas de base local (como la planificación y regeneración urbanas, el desarrollo económico local y las políticas de transporte) para evitar desajustes entre las oportunidades de empleo y la vivienda asequible, en particular en las zonas en las que existen vacantes de empleo no cubiertas.
- 12) Se recomienda a los Estados miembros que adopten medidas para apoyar las adaptaciones de la vivienda para las personas con discapacidad y las personas mayores con necesidades de cuidados de larga duración, especialmente las que se encuentran en riesgo de pobreza. Esto debería permitirles vivir en sus hogares el mayor tiempo posible y evitar la exclusión en materia de vivienda. Estas medidas deben diseñarse de modo que eviten imponer cargas desproporcionadas en materia de construcción y renovación. Dichas medidas promueven la vida independiente y la inclusión en la comunidad y evitan la creación de modalidades de vivienda segregadas.

## SEGUIMIENTO, EVALUACIÓN Y GOBERNANZA

- 13) Se recomienda a los Estados miembros lo siguiente:
  - a) establecer mecanismos específicos y proporcionados de seguimiento y evaluación, basados en indicadores de resultados, para evaluar la eficacia de sus estrategias de lucha contra la exclusión en materia de vivienda y el sinhogarismo y prever ajustes de las políticas cuando sea necesario y sin aumentar la carga administrativa;
  - b) informar cada cinco años a la Comisión sobre los resultados de sus actividades nacionales de seguimiento y sobre los progresos realizados en la aplicación de la presente Recomendación, utilizando para ello los mecanismos de presentación de información existentes cuando sea posible;
  - c) garantizar una gobernanza y coordinación multinivel eficaces entre las autoridades nacionales, regionales y locales, así como la cooperación con las partes interesadas pertinentes, entre otras, las universidades, los proveedores de educación y formación profesionales, los empleadores locales y la sociedad civil, y la cooperación con las organizaciones de la economía social y los proveedores de vivienda;

- d) simplificar los marcos jurídicos y administrativos para reducir la carga administrativa y garantizar un acceso oportuno y simplificado a la vivienda y a los servicios sociales, sanitarios, educativos, de empleo y de apoyo comunitario conexos;
- e) reforzar la capacidad y la calidad de los servicios destinados a apoyar a las personas que sufren exclusión en materia de vivienda, en particular mediante la formación, una asignación clara de responsabilidades y recursos adecuados para el personal que presta dichos servicios;
- f) en el diseño, la aplicación y la evaluación de las políticas para prevenir y reducir la exclusión en materia de vivienda y el sinhogarismo, garantizar la participación significativa de las personas con experiencias vitales de exclusión en materia de vivienda y sinhogarismo, las organizaciones de la sociedad civil y las organizaciones de la economía social, en particular a nivel local;
- g) seguir cooperando con otros Estados miembros, así como con las partes interesadas públicas y privadas a diferentes niveles, para apoyar el intercambio de conocimientos, promover el aprendizaje mutuo, la prestación de servicios coherente, el intercambio de buenas prácticas y el diseño y la aplicación eficaces de políticas contra la exclusión en materia de vivienda;
- h) contribuir activamente al trabajo de la Plataforma Europea para Combatir el Sinhogarismo, como foro clave para la coordinación, el intercambio y la cooperación entre los Estados miembros, las autoridades regionales y locales, la Comisión Europea, el Parlamento Europeo, el Comité Europeo de las Regiones, el Comité Económico y Social Europeo y otras partes interesadas pertinentes, en particular mediante el intercambio de conocimientos, la generación de pruebas, la coordinación de políticas, el aprendizaje mutuo y la facilitación del acceso a la financiación, y en sinergia con la labor del Comité de Protección Social y las líneas de trabajo de la Alianza Europea de la Vivienda;
- i) promover la participación de los interlocutores sociales y las organizaciones de la sociedad civil que desempeñan un papel clave en la lucha contra la exclusión en materia de vivienda para garantizar que las políticas de la UE reflejen las realidades sobre el terreno, en particular mediante la participación de las personas con experiencias vitales en este tipo de exclusión.

- 14) El Consejo acoge con satisfacción la intención de la Comisión de:
- a) facilitar la Plataforma Europea para Combatir el Sinhogarismo y prestarle apoyo:
    - i) en la elaboración de programas de trabajo plurianuales para apoyar a los Estados miembros en la ejecución de las acciones previstas en la presente Recomendación;
    - ii) para que siga llevando a cabo actividades de aprendizaje mutuo;
  - b) revisar los progresos realizados en la aplicación de la presente Recomendación e informar al Consejo cinco años después de su adopción sobre la base de los informes de los Estados miembros;
  - c) redoblar los esfuerzos en materia de sensibilización y comunicación, e intensificar la difusión de resultados y ejemplos de buenas prácticas, en particular sobre el uso de los fondos de la UE para hacer frente a la exclusión en materia de vivienda, a escala de la Unión y entre los Estados miembros y las partes interesadas pertinentes.

Hecho en Bruselas, el

*Por el Consejo*  
*La Presidenta / El Presidente*