

Configuración de una
red local de atención
a personas sin hogar
integrada
en el Sistema Público
de Servicios Sociales

100 argumentos y propuestas

Configuración de una
red local de atención
a personas sin hogar
integrada
en el Sistema Público
de Servicios Sociales

100 argumentos y propuestas



Edita y distribuye:

© MINISTERIO DE SANIDAD, POLÍTICA SOCIAL E IGUALDAD
CENTRO DE PUBLICACIONES
PASEO DEL PRADO, 18. 28014 Madrid

NIPO: 860-11-119-7

Catálogo general de publicaciones oficiales
<http://publicacionesoficiales.boe.es/>

Configuración de una red local de atención a personas sin hogar integrada en el Sistema Público de Servicios Sociales

100 argumentos y propuestas



GOBIERNO
DE ESPAÑA

MINISTERIO
DE SANIDAD, POLÍTICA SOCIAL
E IGUALDAD

Índice

I. Presentación y agradecimientos	11
II. Resumen	13
III. Premisas	17
Liderazgo local	17
1. Tradición y proximidad	17
2. Diversidad	17
3. Mínimo común	18
4. Responsabilidad de las comunidades autónomas	18
5. Responsabilidad de la Administración General del Estado	18
6. Planificación y coordinación municipal	19
7. Titularidad pública	19
8. Apoyo a iniciativas sin fin de lucro.	20
En el Sistema público de servicios sociales	20
9. En el marco del Sistema público de servicios sociales	20
10. Prestaciones de derecho	21
11. Financiación suficiente	21
Diversificar	22
12. Diversidad de situaciones, diversificar respuestas	22
13. Que la diversificación no sea discriminatoria	23
Dignificar	23
14. Culminar la reforma de centros y servicios	23
15. Revisar todas las prácticas	23
16. Información	24
17. Protección de datos	24
18. Reclamaciones, quejas y sugerencias	24
19. Sanciones	25
20. Participación	25
21. Supresión de barreras	26
Flexibilizar	26
22. Flexibilidad en las normativas	26
23. Adaptabilidad del centro a las personas	26

Integralidad y trabajo en red	27
24. Trabajo en red	27
25. Activar respuestas normalizadas	27
25. Atención integral	28
Prevenir y erradicar el sinhogarismo	28
27. Prevenir situaciones de sinhogarismo	28
28. Apoyar estrategias de erradicación del sinhogarismo	28
VI. Estructuras	31
29. Programa local de atención a personas sin hogar	31
30. Red integral de centros y servicios	31
31. Homogeneizar términos	32
32. Participación y colaboración de las entidades privadas	32
33. Ubicación y análisis de impacto en el territorio	32
34. Diferenciar las emergencias sociales de la atención y acogida a personas sin hogar	33
Servicio municipal de acogida de personas sin hogar	33
35. Atención primaria de servicios sociales para personas sin hogar y desplazadas	33
36. Independiente o integrado en un Centro de acogida	34
37. Profesionalidad	34
38. Gestión de ayudas económicas	35
39. Acabar con los espacios de atención masificados	35
40. Atención inmediata y transitoria de necesidades básicas	35
41. Servicios para la inclusión social	36
42. Duración de la estancia en función de las circunstancias de cada persona técnicamente valorada	36
43. Cobertura de todo el territorio	36
44. Titularidad municipal	37
45. Acceso sin controles abusivos. Los datos de identidad personal, requisito suficiente para acceder a los centros de acogida	37
46. Espacios y normas para favorecer la intimidad	38
Baja exigencia	38
47. Mínimos asistenciales	38
48. Diversas modalidades de «baja exigencia»	39
49. Sin renunciar a objetivos de mejora personal e inserción	39
Unidades de inserción	39
50. Intimidad y autonomía para la convivencia	39
51. Acompañamiento	40

Alojamientos para familias	40
52. La convivencia familiar, paradigma de la inserción	40
53. Espacios para la convivencia familiar	41
54. Menores acompañados	41
Viviendas tuteladas y otros alojamientos	41
55. Refuerzo de habilidades personales	41
56. Colaboración económica de los usuarios y usuarias	42
57. Reserva de viviendas municipales en función de necesidades y no de colectivos	42
58. Acceso especial a viviendas de alquiler público	43
Alojamientos de emergencia para personas sin hogar	43
59. Alojamientos para emergencias	43
60. Protocolos en situaciones de emergencia	43
61. Organización de los dispositivos de emergencia	44
Centros específicos	44
62. Normalización	44
63. Centros específicos	44
Trabajo de calle	45
64. Trabajo de calle	45
65. Continuidad e intervención en el entorno	45
66. No favorecer la presencia en la calle	46
67. Acción voluntaria y profesionales	46
Techo para tod@s	46
68. Objetivo a medio plazo	46
V. Intervención	49
Procesos integrales e integrados	49
69. Voluntariedad	49
70. Procesos unitarios	49
71. Diseños técnicos consensuados y sistemas informáticos en red	49
72. Apoyo y acompañamiento	50
73. Referencias personales estables y emotivas	50
74. Integrar facetas personales	50
75. Procesos cíclicos	51
Favorecer el arraigo	51
76. No facilitar desplazamientos no justificados	51
77. Desplazamientos concertados	51

78. Empadronamiento	52
79. Acreditación de residencia	53
• Protección jurídica	53
80. Intervenciones no voluntarias	53
81. Implicación activa de los organismos tutelares	54
• Coordinación	54
82. Con las estructuras básicas de la Red de servicios sociales	54
83. No sustituir la responsabilidad de las estructuras generales de los servicios sociales	55
84. Coordinación con centros y servicios específicos de servicios sociales	55
85. Coordinación con centros y servicios sanitarios	56
86. La convalecencia de personas sin hogar	56
87. Protocolos de actuación con Salud mental	57
88. Protocolos con del Cuerpo Nacional de Policía y con la Policía Municipal o Local	57
• Conocimiento	57
89. Sistema homogéneo de información	57
90. Conjunto de indicadores básicos	58
91. Investigación específica	58
92. Formación	58
• Coordinación entre entidades locales	59
93. Red local de atención a personas sin hogar	59
94. Acuerdos de colaboración en la atención a personas sin hogar entre diferentes localidades	59
95. Encuentro bianual	60
96. Mecanismos de autocontrol	60
• Comunicación con la ciudadanía	60
97. Estrategia común de comunicación	60
98. La importancia de los medios	61
99. Interés de la ciudadanía	61
100. Puertas abiertas	61
Siglas y acrónimos	63

I. Presentación y agradecimientos

La situación en que se encuentran las personas sin hogar es considerada como una de las formas más extremas de exclusión social y de pobreza. Es una problemática que no ha contado con un papel relevante en el conjunto de las políticas sociales, pero que cada vez suscita mayor interés tanto en el ámbito europeo como en el estatal. En el marco de la Unión Europea (en adelante UE) se han producido algunos avances en los últimos años y en varios Estados miembro se están adoptando e implantando estrategias para combatir este fenómeno.

En nuestro caso, la cuestión es abordada desde distintos ámbitos. En el año 2009, el Ministerio de Sanidad, Política Social e Igualdad, a través de la D. G. de Política Social, de las Familias y de la Infancia, decidió dar un impulso las actuaciones desarrolladas para abordar esta problemática de exclusión social extrema, para lo cual propuso la creación de un grupo de trabajo específico para ello.

Este grupo de cooperación técnica sobre la atención a personas sin hogar fue acordado por la reunión conjunta de la «Comisión especial del Plan Nacional de Acción para la Inclusión Social y comisiones de seguimiento de los programas cofinanciados con las comunidades autónomas (en adelante CC.AA.) y las ciudades de Ceuta y de Melilla», de la que forman parte la D. G. de Política Social, de las Familias y de la Infancia y representantes de las áreas de servicios sociales y de inclusión social de todas las CC.AA. y de las ciudades de Ceuta y de Melilla y de la Federación Española de Municipios y Provincias (en adelante, FEMP).

El Grupo se constituyó el 12 de noviembre de 2009 con la finalidad de continuar con la cooperación técnica ínter administrativa para tratar en el ámbito estatal, el fenómeno del «sinhogarismo» y las actuaciones de atención social a las personas «sin hogar», como grupo vulnerable, así reflejadas en los planes nacionales de acción para la inclusión social del Reino de España y en los planes de inclusión de prácticamente la totalidad de las CC.AA. y de algunos ayuntamientos¹.

Forman parte del mismo las CC.AA. de Andalucía, Aragón, Illes Balears, Castilla-La Mancha, Cataluña (Generalitat y Ayuntamiento de Barcelona), Extremadura, Madrid (Comunidad y Ayuntamiento de Madrid), Comunitat Valenciana, La Rioja y País Vasco y la FEMP.

¹ <http://www.mspsi.gob.es/politicaSocial/inclusionSocial/inclusionSocialEspana/home.htm>

Para llevar a cabo los trabajos que el grupo planteó en su primera reunión, se acordó contar con la colaboración externa de un experto en la materia. Esta colaboración corrió a cargo de Gustavo A. García Herrero que redactó el primer borrador de un documento sobre «*100 argumentos y propuestas para la configuración de una red local de atención a personas sin hogar, integrada en el Sistema Público de Servicios Sociales*» (en adelante SPSS).

El documento fue debatido en el Grupo de trabajo y se sometió posteriormente a un análisis más exhaustivo en un «Seminario Estatal sobre la atención a personas sin hogar»², celebrado en Sevilla los días 25 y 26 de noviembre de 2010. Este Seminario (una de las actividades realizadas en el Año Europeo de Lucha contra la pobreza y la exclusión social) fue organizado por el Ministerio de Sanidad, Política Social e Igualdad, la Junta de Andalucía y el Ayuntamiento de Sevilla, y contó con la participación de representantes de diversas CC.AA., ayuntamientos, entidades sociales y especialistas en este tema.

Al documento definitivo que ahora se presenta, quedaron incorporadas las contribuciones realizadas por los componentes del grupo y las que se derivaron de dicho Seminario, además de las propuestas de la Federación de Entidades de Apoyo a Personas sin Hogar (en adelante, FEPSH).

Este documento constituye el marco de referencia desde el que derivan los futuros trabajos a emprender, en el ámbito de la colaboración técnica, por el Grupo de trabajo.

La D. G. de Política Social, de las Familias y de la Infancia quiere agradecer a todas las personas que han colaborado para la elaboración de este documento, que ahora publica el Ministerio de Sanidad, Política Social e Igualdad; a los miembros del Grupo de trabajo; a las personas de las administraciones públicas y de las entidades sociales que aportaron sus ideas y su trabajo al citado Seminario Estatal celebrado en Sevilla; a personas expertas y muy especialmente a Gustavo A. García Herrero, experto en la materia, y al equipo de profesionales del Albergue Municipal del Ayuntamiento de Zaragoza por el excelente trabajo realizado y la colaboración prestada.

² Véase <http://www.mspsi.gob.es/politicaSocial/portada/home.htm>, siguiendo por *Inclusión Social > Servicios sociales de atención primaria > Grupos de cooperación técnica*.

II. Resumen

Con la finalidad de que el documento puede conducir a una política social estratégica de atención a las personas sin hogar, los principales objetivos del mismo son:

- Servir de referencia para el debate y la adopción de acuerdos en el marco de dicho Grupo de cooperación técnica.
- Servir de guía para las y los responsables, políticos y técnicos de las administraciones locales y autonómicas, en la planificación y evaluación de recursos y servicios de atención a personas sin hogar así como a las y los profesionales y voluntarios y voluntarias de la intervención social con las personas sin hogar.

Este documento se articula en tres apartados:

- **Premisas**
- **Estructuras**
- **Intervención**

En cada una de ellos se formulan diversos epígrafes, desarrollados en un total de 100 argumentos expresados en párrafos concretos de carácter propositivo, dada la finalidad del documento, para que puedan ser objeto de debate.

El documento tiene un carácter estratégico; sus contenidos no son propuestos para su inmediata ejecución, sino orientaciones para el desarrollo futuro de la red de centros y servicios de atención a las personas sin hogar. Un desarrollo que cada comunidad autónoma y cada entidad local³ tendrán que adaptar a sus propios ritmos en función de su situación, sus específicas necesidades en esta materia, las características de su propia Red de servicios sociales y también, por supuesto, sus posibilidades presupuestarias.

Se trata de diseñar referencias compartidas y elementos homogéneos comunes para la identidad de esta Red en el conjunto del Estado. Una Red

³ Ayuntamientos generalmente y otras corporaciones locales: Diputaciones provinciales, consells, cabildos, mancomunidades, consorcios, entes públicos de carácter local

de carácter público, porque se trata de hacer efectivos derechos de ciudadanía, que ha de impulsar la actuación de las entidades locales, desarrollando y recuperando, en algunos casos, el protagonismo que les corresponde en la atención a las personas sin hogar.

Responsabilidad pública y protagonismo local que no pueden olvidar las organizaciones sin fin de lucro que tanta presencia y liderazgo tienen en el sector. Asociaciones u organizaciones no gubernamentales tradicionales y otras de nuevo cuño que aportan nuevos modelos de intervención, acordes a las características actuales del sinhogarismo. Todas ellas han de mantener la presencia y protagonismo que les corresponde, en el marco de la red pública de atención a personas sin hogar. La estrategia que propone este documento sólo reserva a la titularidad pública el nivel básico de atención de esta Red, en coherencia con el propio diseño del SPSS del que forma parte. El resto de actuaciones y equipamientos están abiertos a la titularidad y gestión por parte de entidades sin ánimo de lucro y, en su caso, a otras entidades privadas, mediante las fórmulas de contratación, concertación y colaboración, impulsadas por una Red pública con criterios comunes y elementos homogéneos, y por la responsabilidad pública efectiva en la atención a las personas —ciudadanos y ciudadanas— que están sin hogar.

Conviene precisar que la referencia a personas sin hogar en este documento se hace en sentido restrictivo, contemplando sólo las personas sin cobijo de ningún tipo, que duermen en la calle, y a quienes se alojan de forma temporal en instituciones o albergues, tal y como tipifican las dos primeras categorías de la Tipología europea de sin hogar y exclusión residencial, ETHOS, de FEANTSA (European Federation of National Organisations Working with the Homeless y FEANTSA ESPAÑA): sin techo y sin vivienda, excluyendo las otras dos categorías (vivienda insegura y vivienda inadecuada)⁴.

Esta reducción es así por cuanto el presente documento se refiere exclusivamente al desarrollo de los dispositivos para atender a las personas que se encuentran sin hogar. Por eso no se trata de una alternativa, sino sólo de un aspecto de lo que debe ser una política integral de erradicación del sinhogarismo, que requiere abordar sus causas estructurales y un enfoque decididamente preventivo, garantizando el acceso a los derechos sociales básicos de todos los ciudadanos y ciudadanas y muy especialmente a quienes se encuentran en situación de riesgo o vulnerabilidad, mediante protec-

⁴ <http://www.feantsa.org> y <http://www.feantsa.es/spip.php?article105>

ción social suficiente, protección de la salud y prestaciones sanitarias adecuadas (en especial en el caso de las enfermedades mentales), educación de calidad, participación ciudadana y vivienda digna y adecuada y garantía de rentas.

III. Premisas

Liderazgo local

1. Tradición y proximidad

Por tradición y por proximidad, la atención a las personas sin hogar es responsabilidad de las corporaciones locales. Así ha sido, aunque actualmente muchas han hecho dejación de esta responsabilidad, dejando que sea asumida por organizaciones sin fin de lucro. Es necesario recuperar la responsabilidad pública en esta materia y hacerlo desde el protagonismo local.

Sólo el **23,1 % de los 615 centros para personas sin hogar son de titularidad pública**, un porcentaje que se mantiene sin variación en los últimos años.

En los **albergues, el 41,2 % de las plazas ofertadas son públicas**. En las plazas ofertadas en **pisos, este porcentaje es del 21,4 %**.

Sin embargo, **más de las tres cuartas partes (75,8 %) de la financiación total de todos los centros, es pública**.

Fuente: INE. Encuesta Personas sin hogar. Centros (2008)⁵.

2. Diversidad

Las formas de asumir esta responsabilidad han de ser necesariamente diversas, como diversa es la situación de cada municipio en esta materia por sus características poblacionales, su ubicación geográfica y su recorrido histórico. No es lo mismo un municipio con una población de más de 100.000 habitantes, que un pequeño municipio rural o incluso dentro de los medios rurales, municipios donde las actividades agrícolas temporeras atraen estacionalmente un importante número de jornaleras y jornaleros, que lugares donde nunca se producen estas situaciones. De la misma manera, las áreas metropolitanas tienen, a estos efectos, características especiales que han de ser muy tenidas en cuenta. Sin embargo, todos ellos han de ser conscientes que, de una u otra manera, la atención a las personas sin hogar es responsabilidad suya.

⁵ <http://www.ine.es/> y <http://www.ine.es/prensa/np464.pd>

El 65,2 % de los centros para personas sin hogar se ubican en municipios mayores de 100.000 habitantes. El 12,2 % en municipios menores de 20.000 habitantes.

Fuente: INE. Encuesta Personas sin hogar. Centros (2008).

3. Mínimo común

El que cada municipio tenga que adaptar sus respuestas a la específica situación de las personas sin hogar en su localidad, no significa que no se deban establecer unos principios y líneas generales, así como un mínimo común de prestaciones y equipamientos, para conseguir referencias a nivel estatal, que garanticen un contenido básico común de protección a estas personas. Además, el carácter itinerante de muchas de las personas sin hogar hace imprescindible una articulación supramunicipal, cuya base ha de ser una oferta homogénea en sus aspectos fundamentales.

4. Responsabilidad de las comunidades autónomas

Para que las corporaciones locales puedan llevar a cabo esta responsabilidad en la atención a las personas sin hogar, resulta imprescindible el apoyo económico y técnico de sus respectivas CC.AA. Es responsabilidad de éstas definir en su normativa el alcance de la responsabilidad municipal en esta materia, y articular, así mismo, la coordinación necesaria entre los diferentes municipios y territorios.

5. Responsabilidad de la Administración General del Estado

La Administración General del Estado (en adelante, AGE) debe asumir también una función de apoyo económico (a través del crédito para el desarrollo de prestaciones básicas de servicios sociales de corporaciones locales o Plan concertado⁶) y técnico a las entidades locales a través de sus

⁶ Resolución de 28 de febrero de 2011, de la Secretaría General de Política Social y Consumo, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 25 de febrero de 2011, por el que se formalizan los criterios de distribución, así como la distribución resultante, para el año 2011, de los compromisos financieros aprobados por la Conferencia Sectorial de Asuntos Sociales, en su reunión de 27 de enero de 2011, respecto de los créditos destinados a la cofinanciación de los planes o programas sociales (*BOE* Núm. 66, de 18 de marzo de 2011).

CC.AA., para el desarrollo de sus responsabilidades en la atención a las personas sin hogar, y para articular la cooperación a nivel estatal en esta materia, que hace imprescindible el carácter itinerante de muchas personas sin hogar. La AGE debe asumir también la responsabilidad de diseñar y consensuar con las CC.AA. y con las corporaciones locales un *Programa estatal de atención a personas sin hogar*, que sirva de referencia para la planificación y la intervención con este colectivo por parte del conjunto de administraciones públicas.

Sólo 12 albergues aparecen financiados en el Plan Concertado en los años 2008 y 2009: 7 de Andalucía (Jaén —2 albergues—, Huelva, Granada, Jerez, Cádiz y Málaga), 3 de Galicia (Lugo, Ourense y A Gudiña), 1 en Canarias (Santa Cruz de Tenerife) y 1 en Aragón (Zaragoza). En 2009 estos Albergues suponen un total de **653 plazas de alojamiento**. En 2010 el número de albergues ha sido de 11 al darse de baja en el programa el correspondiente a Jaén.

Fuente: Ministerio de Sanidad y Política Social. Memoria / Presentación del Plan Concertado⁷.

6. Planificación y coordinación municipal

La responsabilidad local en la atención a las personas sin hogar, requiere planificar y coordinar esta atención en su territorio, en cuyo contexto se desarrollen las actuaciones de la propia entidad local y las de las entidades sin fin de lucro que desarrollen su actividad en esta materia en el territorio, y que decidan integrarse o coordinarse con la Red pública de atención a personas sin hogar.

7. Titularidad pública

La responsabilidad local debe incluir la titularidad de aquellos centros y servicios de atención a las personas sin hogar en su territorio, que por su carácter básico y por constituir el acceso a la Red, tengan un carácter estratégico. El acuerdo de mínimos a nivel estatal y autonómico deberá concretar estos centros y servicios de carácter básico que deben ser de titularidad pú-

⁷ <http://www.mspsi.gob.es/politicaSocial/inclusionSocial/serviciosSociales/planConcertado/home.htm>

blica. Garantizando esta titularidad pública, las entidades locales podrán gestionar sus centros y servicios mediante la contratación de servicios de carácter material y de aquellos de contenido técnico que no supongan el reconocimiento o prescripción de lo que se considere protección social básica a las personas sin hogar en el territorio.

8. Apoyo a iniciativas sin fin de lucro

Teniendo en cuenta la importante tradición y presencia de la iniciativa social en la atención a las personas sin hogar, la colaboración con estas entidades ha de ser promovida y apoyada de manera prioritaria para desarrollar la red de centros y servicios en el territorio, sin que en ningún caso sustituyan, sino que complementen, la responsabilidad pública. Por ello, la colaboración mediante subvenciones o convenios con las entidades locales no debe sustituir la responsabilidad sobre un centro o servicio que deba ser de titularidad pública, cuya gestión sólo puede ser externalizada mediante las formas de contratación de servicios establecidas. La financiación por parte de cualquier administración pública, sea estatal, autonómica o local, a cualquier entidad sin fin de lucro en materia de atención a personas sin hogar, debe estar condicionada a su integración en la planificación y coordinación local.



La titularidad pública

Es objeto de debate el alcance que ha de tener la titularidad pública en la red de atención a personas sin hogar, y más aún, si debe existir dentro de la misma algún espacio reservado a la gestión pública directa e indelegable.

En el Sistema público de servicios sociales

9. En el marco del Sistema Público de Servicios Sociales

La Red de atención a personas sin hogar forma parte del SPSS. Dentro del mismo ha de garantizar un nivel de atención primaria que ofrezca a los ciudadanos y ciudadanas que se encuentren sin hogar, la información y orientación, el apoyo técnico y el acceso a las prestaciones y servicios que les pueda corresponder. Ha de garantizar, así mismo, las prestaciones básicas

de alojamiento alternativo y de inclusión social, así como, en determinados casos, la prestación básica de ayuda a domicilio, como ya viene siendo práctica en algunos centros de la red de atención a personas sin hogar.

10. Prestaciones de derecho

Los derechos subjetivos que se enuncian en las nuevas leyes autonómicas de servicios sociales deben contemplar también la situación de las personas sin hogar. Los catálogos o carteras de prestaciones y servicios, a través de los cuales se concretan las personas usuarias, las condiciones, contenidos y procesos para la efectividad de estos derechos, han de contemplar prestaciones de derecho para la prevención, la asistencia y la inclusión social de las personas sin hogar. Sería importante consensuar a nivel estatal unos contenidos mínimos en esta materia, como referencia para los catálogos o carteras de servicio que desarrollen las leyes autónomas de servicios sociales.

8 leyes autonómicas de servicios sociales mencionan específicamente a los «transeúntes» como titulares de los derechos contenidos en las mismas. En el resto se mencionan con denominaciones muy similares, como titulares de estos derechos, las «personas en situación de urgencia personal o indigencia», «personas en evidente estado de necesidad», «vulnerabilidad, exclusión y urgencias sociales»...

7 leyes autonómicas de servicios sociales mencionan específicamente prestaciones para «transeúntes» o «personas sin hogar». Todas las leyes contemplan, con unos u otros enunciados, las prestaciones de alojamiento alternativo o atención residencial, así como la prevención y la inclusión social.

4 leyes autonómicas de servicios sociales contemplan equipamientos específicos para personas sin hogar (centros de acogida, albergues, comedores...).

2 CC.AA. tienen normativa específica para centros para personas sin hogar: Andalucía (Orden 28-07-00) y Galicia (Orden de 25-01-08).

Fuente: Elaboración propia a partir de datos facilitados por la D. G. de Política Social, de las Familias y de la Infancia (2010).

11. Financiación suficiente

Sería oportuno que parte de los recursos económicos que las entidades locales puedan ahorrar como consecuencia de la financiación que contempla el Sistema para la autonomía personal y atención a la dependencia (en ade-

lante SAAD)⁸ de necesidades que hasta ahora han venido asumiendo, puedan dedicarlo al desarrollo de esta Red de atención a personas sin hogar, que ha sido el ámbito menos desarrollado a lo largo del proceso de modernización de los servicios sociales. Sería muy preocupante que en lugar de producirse este incremento de recursos, los centros y servicios de atención a personas sin hogar vieran reducir sus recursos por la necesidad de financiar el SAAD.

Entre un 57 % (INE) y un 54 % (P. Cabrera) de la financiación de los centros y servicios de atención a personas sin hogar en España es pública. De ella un **40 % corresponde a los municipios**, un 39 % a las CC.AA. y el 21 % restante a la AGE (2004).

Fuente: Cabrera, P. J., *Estudio sobre las personas sin hogar* (2009).

Diversificar

12. Diversidad de situaciones, diversificar respuestas

Más allá de clasificaciones que se puedan hacer para analizar una realidad tan compleja como la que se refiere a personas sin hogar, los centros y servicios destinados a estas personas atienden una gran diversidad de situaciones, que no siempre deben ser abordadas en los mismos espacios, ni requieren las mismas normas, expectativas o exigencias. Personas sin hogar cronificadas en las calles de la ciudad o con formas de vida itinerante, trabajadores temporeros que acuden de manera coyuntural a centros para personas sin hogar, inmigrantes recién llegados y sin recursos ni vínculos, trabajadores precarios que pierden su empleo y sin subsidio, personas con enfermedad mental cuya situación hace imposible permanecer en el entorno familiar... Incluso familias monoparentales, parejas o matrimonios con hijos e hijas menores de edad que se ven privados de su vivienda habitual y sin recursos. Son situaciones que comparten la necesidad de alojamiento e inclusión, pero que requieren respuestas adaptadas en función del tipo de problemática o del grado de desarraigo.

⁸ Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia (BOE núm. 299, de 15 diciembre de 2006) y http://www.dependencia.imserso.es/dependencia_01/index.htm

13. Que la diversificación no sea discriminatoria

En ningún caso la necesidad de ofrecer respuestas específicas diferenciadas a las diferentes situaciones, puede justificar trato discriminatorio o segregación. Sólo el tipo de procesos con cada persona o familia pueden justificar la existencia de centros o servicios diferentes, con diferentes atenciones y diferentes condiciones de estancia. La procedencia o nacionalidad o las diferencias culturales o religiosas por si solas, no justifican la existencia de centros o servicios diferenciados.

Dignificar

14. Culminar la reforma de centros y servicios

Es necesario profundizar en la reforma de los centros y servicios de atención a personas sin hogar, conscientes del retraso con el que se han adaptado a las condiciones del nuevo SPSS. Dignificar, flexibilizar y trabajar en red deben ser las referencias tanto para el diseño de nuevos equipamientos para personas sin hogar como para la reforma de los existentes. Todos los centros de atención a personas sin hogar de titularidad pública deben contar con un reglamento elaborado con estos criterios, que debe ser actualizado con periodicidad, favoreciendo la participación de los usuarios y usuarias en su elaboración.

15. Revisar todas las prácticas

Es imprescindible revisar el funcionamiento de los centros y servicios de atención a personas sin hogar para ver si perdura alguna norma o práctica que no respete los derechos de las personas y su dignidad. La seguridad, que es también un derecho que los centros deben garantizar, no justifica en ningún caso normativas o prácticas que conculquen sus derechos como personas o resulten denigrantes para los usuarios y usuarias de estos centros, y que nunca se permitiría llevar a cabo con otras personas. La vigilancia y garantía de cumplimiento de los derechos de las personas usuarias de los centros y servicios de atención a personas sin hogar debe realizarse mediante auditoria pública a través de servicios de inspección efectivos por parte de las CC.AA., particularmente en aquellos centros que formen parte del catálogo que su legislación contemple en relación con este colectivo. Es necesario denunciar las malas prácticas de actuación que supongan un maltrato institucional a personas sin hogar.

16. Información

Los centros y servicios para personas sin hogar deben ofrecer a sus usuarios y usuarias una información comprensible sobre las condiciones de uso y de manera muy especial sobre sus derechos como usuarios/as, en lugar de limitarse a destacar las prohibiciones o limitaciones en el uso del centro o servicio. La información a las y los usuarios debe contemplar también los recursos del centro o servicio, los usos, los costes y su financiación, ya que se trata de derechos como personas usuarias y consumidores. Actualmente más de la mitad de los usuarios y usuarias de los centros y servicios para las personas sin hogar en España son extranjeros, por lo que la información debe elaborarse en los diferentes idiomas que faciliten su comprensión a estas personas. Uno de los compromisos de las y los profesionales y los voluntarios y voluntarias de los centros y servicios de atención a personas sin hogar ha de ser el facilitar la comprensión de esta información a todas y todos sus usuarios.

17. Protección de datos

El registro de datos de identidad personal, y cualquier otro que la intervención pueda requerir en cada caso, ha de realizarse siempre cumpliendo los requisitos de la Ley Orgánica de protección de datos de carácter personal⁸, informando a la persona usuaria, solicitando su autorización y haciéndole saber su derecho de acceso y rectificación. No se realizará ninguna cesión de datos personales a otro centro o servicio que no esté expresamente autorizada por la propia persona. Se tendrá en cuenta con especial celo esta necesaria protección de datos personales al diseñar cualquier sistema de información centralizado o en red.

18. Reclamaciones, quejas y sugerencias

Todos los centros y servicios de atención a personas sin hogar han de disponer mecanismos accesibles y eficaces para que sus usuarios/as presenten reclamaciones, quejas y sugerencias, así como para responder a las mismas con agilidad.

⁹ Ley orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de protección de datos de carácter personal.

19. Sanciones

Todos los centros y servicios de atención a personas sin hogar deben establecer y respetar procedimientos sancionadores ajustados a derecho. Las expulsiones o cualquier otra medida de carácter disciplinario no podrán aplicarse en ningún caso como decisión unilateral de la dirección o de alguno de las y los trabajadores, al margen de este procedimiento. El procedimiento sancionador podrá contemplar actuaciones de carácter sumario cuando las circunstancias lo requieran, respetando siempre la separación entre promotor y resolutor, así como el trámite de audiencia previa a la persona interesada. Las sanciones nunca podrán implicar la suspensión, ni siquiera de forma temporal, del derecho al alojamiento de emergencia, salvo por motivos de seguridad que deberán ser denunciados para la correspondiente intervención policial. La regulación de estos aspectos en el reglamento de los centros y servicios de atención a personas sin hogar ha de llevarse a cabo con el asesoramiento jurídico necesario para conjugar los derechos de sus usuarios y usuarias con la ejecución práctica de las sanciones cuando haya lugar.



Las sanciones

Preocupa encontrar un procedimiento sancionador adecuado a derecho que cumpla el procedimiento administrativo en esta materia, conjugando la protección básica que hay que procurar a toda persona, con la seguridad del resto de usuarias y usuarios y de las y los trabajadoras/es.

20. Participación

Los centros y servicios de atención a personas sin hogar deberán establecer mecanismos de participación adaptados a las características de las personas usuarias y del propio centro, superando con fórmulas creativas las limitaciones de las fórmulas tradicionales de participación en otros centros sociales, de muy difícil aplicación en algunos centros y servicios para personas sin hogar, particularmente en centros de acogida y de baja exigencia. La participación es necesaria tanto para la mejora de la calidad del servicio como para la autoestima de sus usuarios y usuarias, tan importante en los centros y servicios de atención a personas sin hogar. Por eso la información y la consulta a las y los usuarios deben ser práctica habitual en todos los centros y servicios de la red, y se ha de favorecer también las decisiones conjuntas y la

implicación efectiva de los usuarios y usuarias en su funcionamiento, asumiendo responsabilidades en determinadas tareas, particularmente en los procesos de media y larga estancia. Y lo más importante: Se debe garantizar siempre que cada persona sea partícipe de las decisiones y los cambios que afectan a su propia vida.

21. Supresión de barreras

Los centros y servicios de atención a personas sin hogar han de diseñarse con criterios de accesibilidad, eliminando barreras arquitectónicas y favoreciendo que puedan ser utilizados por personas con limitaciones funcionales. Los actuales centros y servicios deben realizar todos los esfuerzos posibles para hacer accesibles sus instalaciones y para suprimir barreras arquitectónicas, cumpliendo en todo caso la normativa vigente en materia de accesibilidad universal.

Flexibilizar

22. Flexibilidad en las normativas

Las características de las personas que utilizan los centros de atención a personas sin hogar requieren que sus normativas se diseñen de forma que permitan la suficiente flexibilidad en su aplicación. Las personas responsables de estos centros han de establecer, así mismo, protocolos internos para que la flexibilidad se aplique con criterios técnicos en cada intervención y para evitar la discrecionalidad.

23. Adaptabilidad del centro a las personas

De la misma manera, las características de las personas que utilizan los centros y servicios para personas sin hogar hace necesario que estos se gestionen permitiendo la mayor capacidad de adaptación a las especiales circunstancias de sus usuarios/as y a los cambios sociales, así como la suficiente permeabilidad para articular la colaboración con otros centros y servicios de la red de atención a personas sin hogar y, en general, con la red de servicios sociales.

Integralidad y trabajo en red

24. Trabajo en red

La intervención con personas sin hogar requiere abordar muy diversos ámbitos -asistenciales, relacionales, laborales, sanitarios, educativos... Ningún centro, servicio o institución puede pretender ofrecer respuesta a todas estas necesidades. De ahí la importancia de articular redes capaces de establecer circuitos ágiles y sencillos, particularmente en los momentos iniciales de la intervención, que permitan actuar en aquellos ámbitos que sea necesario activar ante las necesidades específicas de cada persona. Intervenciones integrales frente a centros integrales, para lo que es necesario poner todos los recursos, públicos y privados, a disposición de los itinerarios a través de los cuales las personas sin hogar puedan superar su situación, que debe ser siempre la referencia para todas las entidades que intervienen. El trabajo en red no debe ser solo coordinarse en la intervención cotidiana, sino que debe partir de espacios de responsabilidad compartidos que tenga su reflejo en las estrategias y en las formas de organización de esa intervención. El ámbito local debe ser el escenario privilegiado y necesario para este trabajo en red, aunque para ello hay que superar las dificultades de articulación con otros servicios que no son de titularidad local.

25. Activar respuestas normalizadas

En materia de salud o inserción laboral, los centros y servicios de atención a personas sin hogar deben utilizar las estructuras de los correspondientes sistemas públicos, aun cuando se puedan establecer actuaciones específicas de carácter transitorio para personas sin hogar, siempre que no sustituyan la responsabilidad de esos sistemas, sino que vayan orientadas a facilitar el acceso a sus estructuras, servicios y prestaciones. También en materia de educación, cultura, deporte, y especialmente en lo relativo al ocio y tiempo libre, las actuaciones específicas con personas sin hogar no deben dificultar el objetivo de favorecer la integración de estas personas, siempre que sea posible, en ámbitos normalizados. De la misma manera, la necesidad de alojarse coyunturalmente en un centro de atención a personas sin hogar, no debe ser motivo de que una persona deje de ser atendida en las estructuras básicas de los servicios sociales que le corresponda. Ha de garantizarse a las personas sin hogar su derecho a que se valore su situación de dependencia, si es preciso, y que se realice con carácter prioritario, así como a recibir las prestaciones económicas o servicios que pudieran derivarse de este reconocimiento. En el caso de mujeres que sufran violencia de género, encontrarse

sin hogar no ha de ser impedimento para ser atendidas en los centros y servicios específicos para mujeres víctimas de violencia de género.

26. Atención integral

En el ámbito específico de actuación de los servicios sociales, estos deben ofrecer a las personas sin hogar todo el abanico de alternativas disponibles, desde la asistencia a sus necesidades básicas de alojamiento, alimentación, vestido e higiene, información y orientación, baja exigencia y alternativas de inserción. La motivación para superar la situación del sinhogarismo ha de ser una constante en todos los niveles de intervención, de manera muy especial en los momentos iniciales, y respetando siempre la libre decisión de la persona. Desde la Red de atención a personas sin hogar se deben diseñar los circuitos más ágiles y efectivos para garantizar el acceso de estas personas a los centros y servicios de los demás sistemas públicos, con especial atención al Servicio Nacional de Salud (en adelante SNS), a la vivienda y a la garantía de rentas y otros recursos externos.

Prevenir y erradicar el sinhogarismo

27. Prevenir situaciones de sinhogarismo

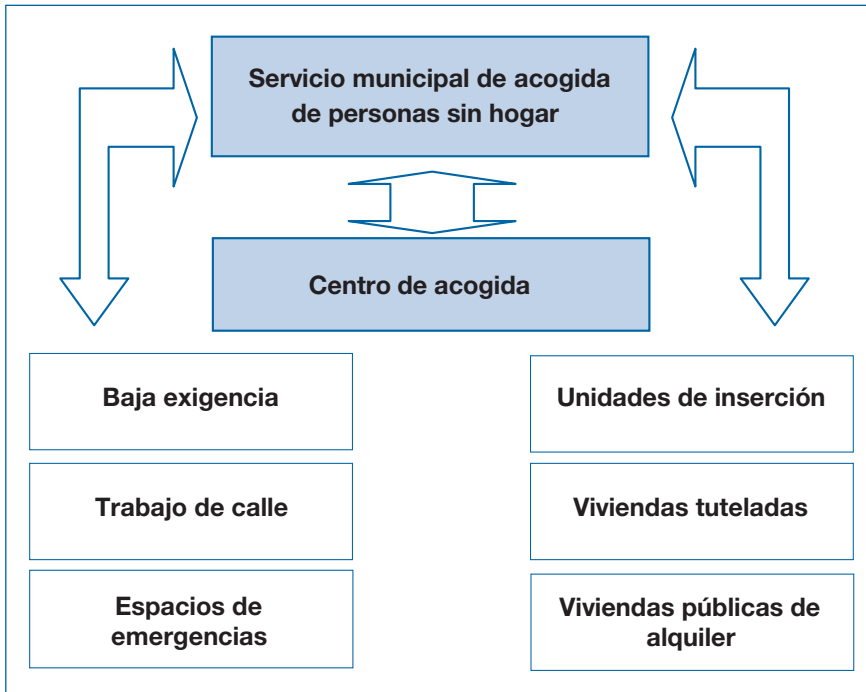
Las causas por las cuales una persona llegue a encontrarse sin hogar no siempre son abordables desde los servicios sociales. Lo cual no nos exime de la responsabilidad de señalarlas y exigir a las administraciones públicas que intervengan en los ámbitos específicos que les corresponda. Asimismo, tenemos la responsabilidad de intervenir en aquellos espacios de vulnerabilidad personal, familiar y social que son abordables desde los servicios sociales, intensificando todo el apoyo profesional y dedicando los recursos necesarios para evitar procesos de exclusión que puedan hacer que una persona llegue a encontrarse sin hogar.

28. Apoyar estrategias de erradicación del sinhogarismo

El desarrollo de una Red de atención a las personas sin hogar, objetivo de la estrategia que este documento pretende definir, debe insertarse en el marco de estrategias orientadas a la erradicación del sinhogarismo, como

las promovidas a nivel europeo por diversas entidades sociales, con medidas integrales en las diversas políticas e iniciativas que puedan coadyuvar a ello. Especial importancia en estas estrategias han de tener las políticas de empleo y vivienda, así como la adecuación de todas las políticas sociales para hacer efectiva a las personas sin hogar la universalidad de los derechos que cada una de ellas debe garantizar.

IV. Estructuras



29. Programa local de atención a personas sin hogar

Las entidades locales que según la normativa deban asumir responsabilidades en atención a personas sin hogar, deberán contar con un programa específico que establezca el modelo de intervención, así como la red de centros y servicios para el alojamiento y la inclusión social, con las características y dimensiones que en cada localidad se requiera.

30. Red integral de centros y servicios

Para ello la Red local deberá tener como elemento referencial un *Servicio municipal de acogida* que articule los diversos centros y servicios de alojamiento y atención a las necesidades básicas así como el trabajo de calle y los espacios para emergencias. Es necesario transformar el modelo tradicional

de intervención para personas sin hogar basado exclusivamente en albergues y centros de acogida y establecer dispositivos más favorecedores para la inclusión, la intervención social y los procesos de mejora.

31. Homogeneizar términos

Resulta imprescindible avanzar en la homogeneización conceptual y terminológica de los diferentes centros y servicios de la Red de atención a personas sin hogar, así como de las características y los contenidos mínimos que deben reunir cada uno de ellos.

32. Participación y colaboración de las entidades privadas

Siendo una red de responsabilidad pública, las iniciativas sin fin de lucro, con una presencia y un protagonismo tan destacado en el sector, pueden integrarse en la misma asumiendo la titularidad o gestión de los centros y servicios mediante las fórmulas de contratación, concertación o medidas de impulso y colaboración, como las subvenciones y convenios, salvo en aquellos centros y servicios que por su carácter básico o por constituir la referencia y acceso a los mismos, deban ser de titularidad municipal, aun cuando puedan ser gestionados por entidades privadas mediante alguna de las formas de contratación previstas en la Ley de contratos del sector público¹⁰.

33. Ubicación y análisis de impacto en el territorio

La decisión de ubicar cualquier centro de atención a personas sin hogar en el territorio ha de llevarse a cabo analizando con detalle su impacto en el entorno más inmediato y, en su caso, estableciendo las medidas necesarias para reducir los impactos negativos que pudieran generar en el vecindario. Los centros y servicios para la atención a personas sin hogar han de ubicarse en el territorio con criterios de proximidad (no alejamiento del centro de las ciudades y con acceso a recursos, transporte...), equidad (todo el municipio tiene que dar respuesta solidariamente a estas necesidades) y de

¹⁰ Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público (*BOE* num. 261, de 31 octubre de 2007) y Real Decreto 817/2009, de 8 de mayo, por el que se desarrolla parcialmente la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público (*BOE* núm. 118, de 15 de mayo de 2009).

arraigo (en el entorno donde está el centro y la comunidad vecinal más cercana).

34. Diferenciar las emergencias sociales de la atención y acogida a personas sin hogar

La falta de equipamientos específicos ha hecho que en muchas ciudades se utilicen los equipamientos específicos de atención a personas sin hogar para atender emergencias sociales de personas y familias que por determinadas coyunturas se ven privadas de su alojamiento habitual y necesitan de manera urgente un alojamiento alternativo. Es preciso evitar que tales personas y familias puedan incorporarse así de forma inapropiada a una red que atiende a personas sin hogar, disponiendo para ellas espacios diferenciados para su alojamiento y atención de la forma más normalizada posible. La Red de atención a personas sin hogar no puede ni debe ser alternativa para estas situaciones, sino que debe dedicarse exclusivamente a procurar atenciones básicas, con la inmediatez que requiera, y la atención social adecuada a las características y necesidades de las personas sin hogar en sus diferentes situaciones, orientada siempre a la mejora de su situación y a lograr su inclusión social. Por tanto, se deben mantener como redes diferenciadas, la atención a emergencias sociales y la atención a personas sin hogar, con criterios específicos y recursos diferentes.



Emergencias sociales vs. centros de atención a personas sin hogar

Es este un tema especialmente debatido, por la tradición de muchos lugares y por la dificultad de diferenciar, en ocasiones, unas y otras situaciones.

Servicio municipal de acogida de personas sin hogar

35. Atención primaria de servicios sociales para personas, sin hogar y desplazadas

En cada municipio ha de existir un Servicio municipal de acogida que cumpla funciones de atención primaria en la Red pública de servicios sociales

para personas no residentes —desplazadas, transeúntes...—, así como para quienes residiendo en el municipio lo hagan en la calle o en espacios que no sean viviendas. Este Servicio será la referencia de la Red de centros y servicios para personas sin hogar en el municipio, y prestará apoyo técnico a las estructuras municipales para la planificación y la coordinación de las actuaciones en esta materia. En aquellos municipios que por su reducido número de habitantes no esté justificada la existencia de un Servicio específico de estas características, sus funciones serán asumidas por sus estructuras básicas de servicios sociales. Los municipios podrán mancomunarse o agruparse en estructuras comarcales o consorcios para gestionar y prestar el Servicio municipal de acogida a personas sin hogar.



Servicio municipal de acogida

Es motivo de debate la existencia o no de este Servicio, su función estratégica en la Red de atención a personas sin hogar y, en todo caso, la necesidad no solo de que sea de titularidad pública, sino también de gestión directa e indelegable.

36. Independiente o integrado en un Centro de acogida

El Servicio municipal de acogida de personas sin hogar podrá estar incorporado a un Centro de acogida, constituyendo su servicio de admisión, o bien organizarse de forma independiente, en función de las características y necesidades de cada municipio o zona. En todo caso ha de ser el lugar de referencia en el territorio para los diferentes modelos de acogida que pudieran coexistir en el mismo.

37. Profesionalidad

El Servicio municipal de acogida de personas sin hogar contará con las y los trabajadores sociales y aquellos otros profesionales necesarios para garantizar la atención primaria a este colectivo. Es necesario que cada comunidad autónoma determine la composición mínima que han de tener estos servicios en función del tamaño o características de cada municipio o zona.

38. Gestión de ayudas económicas

El Servicio municipal de acogida ha de disponer de ayudas económicas para aquellos gastos que las personas que atiende deban realizar y que estén contemplados en la intervención que se lleve a cabo con ellas. Estas ayudas deben tener un procedimiento ágil de gestión, de manera que puedan ser abonadas con la inmediatez imprescindible para que cumplan sus objetivos.

39. Acabar con los espacios de atención masificados

En el diseño de la Red local de atención a personas sin hogar los espacios de atención masificada (macro albergues o macro centros de acogida) han de ser recursos a extinguir. En el nuevo diseño, por nueva construcción o por reforma de centros existentes, hay que descartar el retorno a ese modelo de centro masificado.

40. Atención inmediata y transitoria de necesidades básicas

Las entidades locales deben ofrecer a través de los centros de acogida o de otros establecimientos, cobertura de las necesidades de alojamiento, alimentación, vestido e higiene de forma permanente —24 horas, los 365 días del año— y atender a toda persona que lo necesite, de manera inmediata y transitoria. Cuando un centro de acogida de personas sin hogar deba atender situaciones de emergencia social que afecten a personas que no se consideren «sin hogar» deberán limitar su acogida el tiempo estrictamente necesario para gestionar una respuesta normalizada de alojamiento y atención



¿Centralidad de los centros de acogida de personas sin hogar?

Hay quien critica la, a su juicio, excesiva centralidad de los albergues o centros de acogida a personas sin hogar, demasiado ligado al binomio necesidad-recursos, y proponen que, en su lugar, se apueste por un Programa local de alojamiento con una diversidad de alternativas que proporcionen un número suficiente de plazas residenciales en cada localidad.

social, para evitar saturar los dispositivos específicos de atención a personas sin hogar y, sobre todo, para que no se obligue a personas y familias a utilizar espacios y servicios no adecuados a sus circunstancias que puedan suponer un riesgo añadido a la situación de emergencia que les afecta.

41. Servicios para la inclusión social

Los centros de acogida de personas sin hogar no pueden limitarse a proporcionar alojamiento y atenciones materiales, sino que deben incorporar necesariamente servicios técnicos, con profesionales cualificados, para llevar a cabo las funciones de valoración, diagnóstico, orientación, diseño de itinerarios de inserción y el resto de intervenciones tendentes a motivar, apoyar, gestionar y acompañar técnicamente procesos de cambio orientados a la inclusión social.

42. Duración de la estancia en función de las circunstancias de cada persona técnicamente valorada

La estancia en los centros de acogida no debería tener un tiempo de estancia preestablecido, sino que ha de adecuarse a la específica situación de cada persona, a partir de una valoración profesional y de un itinerario de inserción personalizado, sin límites temporales establecidos con carácter general. El alojamiento en estos centros ha de contemplar situaciones y protocolos para prolongar la estancia el tiempo necesario, cuando la salida de una persona pueda suponer la quiebra de un proceso de inserción iniciado o en expectativa, particularmente por acceso a un empleo o cobro de una prestación.

43. Cobertura de todo el territorio

Por atender necesidades básicas, los centros de acogida deben ofrecer una cobertura total del territorio, por lo que cada comunidad autónoma debe establecer la correspondiente planificación que defina los ámbitos territoriales y su capacidad de atención para dar respuesta a las necesidades de las personas sin hogar.

44. Titularidad municipal

Los municipios mayores de 100.000 habitantes deberán disponer al menos de un centro de acogida municipal para personas sin hogar, gestionándolo directamente o mediante contratos, convenios o conciertos con empresas o entidades sin fin de lucro, para la prestación de determinados servicios o para la gestión integral del centro. Especial atención merecen las áreas metropolitanas, en las cuales varios municipios podrían gestionar de manera conjunta un mismo centro de acogida para atender las necesidades de las personas sin hogar en su territorio. En los municipios de menor población, el centro de acogida podrá ser sustituido por espacios específicos para las atenciones materiales, que podrán ser igualmente contratados, conveniados o concertados con empresas o entidades sin fin de lucro, incluso con establecimientos hoteleros. Las CC.AA. podrán definir el centro de acogida de un municipio como centro de referencia para un territorio formado por varios municipios de menor tamaño, estableciendo los compromisos de financiación que ello conlleve.

45. Acceso sin controles abusivos. Los datos de identidad personal, requisito suficiente para acceder a los centros de acogida

El acceso a los centros de acogida de personas sin hogar debe hacerse con la única condición de que la persona esté identificada y cumpla el reglamento del centro. No son admisibles controles de tipo policial previos para acceder a estos centros, considerando a esta población de manera indiscriminada como potenciales delincuentes. De ninguna manera se pueden solicitar otros datos que no sean los de carácter personal, como condición para acceder a estos centros. No es ético ni aporta utilidad alguna a la intervención o a la organización del centro; además de no poder garantizar su fiabilidad. El que no se deba establecer como obligatorio para el acceso al centro un cuestionario con más datos que los que permitan identificar a la persona, no implica que para otras atenciones especializadas en el propio centro no se pueda solicitar toda la información que la intervención requiera. En el caso de centros y servicios de baja exigencia y en situaciones de emergencia, ni siquiera se debe plantear como requisito de admisión que la persona usuaria entregue o presente su documentación personal.

46. Espacios y normas para favorecer la intimidad

El alojamiento en los centros de acogida de personas sin hogar debe realizarse en condiciones de intimidad para todos los usuarios y usuarias, ya que es condición para favorecer actitudes y hábitos de convivencia y de inserción. Las habitaciones deben ser individuales, incluso en el alojamiento de corta estancia y, en la medida de lo posible, también las duchas e inodoros. Los espacios para la convivencia deben diseñarse pensando en favorecer las relaciones. Las habitaciones colectivas han de ser una excepción en los centros de acogida de personas sin hogar, sólo podrán utilizarse para situaciones de emergencia. Tan importante como disponer espacios que favorezcan la intimidad, es que la normativa de los centros permita el uso de estos espacios no sólo para pernoctar sino también para la estancia diurna, ya que también en ese horario disponer de oportunidades para la intimidad refuerza actitudes y habilidades para la convivencia y la inserción, y evita el enorme deterioro de tener que estar durante todo el día en espacios colectivos, con horarios rígidos, o en la calle.

Baja exigencia

47. Mínimos asistenciales

La «Baja exigencia» no debe contemplarse como alternativa a los centros de acogida, sino como complemento de los mismos para aquellas personas cuyas circunstancias hagan inviable en ese momento su permanencia en estos centros o cualquier alternativa de autonomía personal o de incorporación a procesos de inserción. La Baja exigencia debe ofrecer la cobertura de las necesidades más básicas de alojamiento, alimentación, vestido e higiene a estas personas, sin otra exigencia que evitar que supongan una amenaza o riesgo para otros usuarios/as.



El concepto y la práctica de *Baja exigencia*

La diversidad de conceptos y prácticas englobados bajo el término *Baja exigencia* hace especialmente complejo definir unos contenidos homogéneos en esta materia, señalar quienes deben ser sus destinatarios/as y sus condiciones de acceso. Cuestiones que siguen siendo, en consecuencia, objeto de debate.

48. Diversas modalidades de «baja exigencia»

Estas atenciones pueden ofrecerse de manera continuada, sin límite de tiempo de estancia para las personas que se determine en función de sus circunstancias, o como espacios de uso esporádico y acceso libre para cualquier persona que lo desee, como medida de reducción de daños. Entre ambos extremos, la Baja exigencia puede contemplar una amplia variedad de centros y servicios, adaptados a las características y necesidades de cada municipio, incluyendo tanto estancias diurnas, alojamiento nocturno o ambas opciones. La Baja exigencia puede ubicarse como centro específico, o como un espacio o atención específica en los centros de acogida de personas sin hogar. En todo caso, debe estar coordinada con el correspondiente Servicio municipal de acogida, ya que también las personas sin hogar cronicadas tienen derecho a contar con un nivel de atención primaria dentro de la Red pública de servicios sociales.

49. Sin renunciar a objetivos de mejora personal e inserción

La Baja exigencia no debe suponer, en ningún caso, renunciar a conseguir progresos en la incorporación de estas personas a centros o servicios que permitan superar su situación, sin que ello sea condición para continuar recibiendo los mínimos asistenciales. Debe ser una oportunidad para motivar y, siempre que sea posible, iniciar procesos de mejora en la situación de estas personas, que les permitan utilizar recursos más normalizados. Aun cuando en los centros y servicios de Baja exigencia los procesos sean más largos y lentos, no pueden constituir nunca un cajón de sastre o un final de trayecto. A nadie se le debe considerar un usuario o usuaria, permanente e indefinido *per se*, independientemente de sus características y su situación personal al acceder al centro o servicio, ni se puede renunciar nunca a conseguir objetivos de mejora de su situación.

Unidades de inserción

50. Intimidad y autonomía para la convivencia

La Red de atención a personas sin hogar ha de ofertar alojamiento de media y larga estancia en condiciones de intimidad que haga posible una convivencia personal y, en su caso familiar, adecuada, con el objetivo de desa-

rrrollar al máximo la autonomía de cada persona y su protagonismo en las decisiones y en las responsabilidades que estas conllevan. Los espacios de uso colectivo deben limitarse al máximo en este tipo de unidades, así como cualquier limitación de acceso y uso del espacio que cada persona o unidad familiar tenga asignado, si no está justificada por exigencias del propio proceso de inserción.

51. Acompañamiento

Las y los profesionales del Servicio municipal de acogida o del propio centro o servicio que gestionen estas unidades, realizarán un acompañamiento de estos procesos, así como un seguimiento para garantizar que se cumplen sus objetivos y que es procedente su continuidad. Los procesos de inserción se articularán desde el Servicio municipal de acogida con los centros, servicios o entidades implicadas en los mismos.

Alojamientos para familias

52. La convivencia familiar, paradigma de la inserción

La convivencia familiar es un derecho de las personas y paradigma de la inserción social. Bajo cualquiera de las formas que libremente decida cada persona. Como tal debe ser respetado y promovido en el ámbito de los servicios sociales, creando las condiciones para que pueda desarrollarse de manera adecuada. Ningún centro social puede romper o limitar la convivencia familiar como condición para acceder a los centros o para utilizar sus servicios. Tampoco los centros de atención a personas sin hogar pueden hacerlo por motivos de organización del propio centro, a no ser que existan circunstancias de la propia convivencia familiar que lo aconsejen.



¿Pueden existir familias sin hogar?

Uno de los debates más intensos es el relacionado con el alojamiento de familias en la Red de atención a personas sin hogar. Se cuestiona no sólo su conveniencia, particularmente si existen menores de edad, sino el concepto mismo de que una familia pueda encontrarse *sin hogar*.

53. Espacios para la convivencia familiar

El programa de alojamiento de personas sin hogar debe incluir espacios que permitan alojar unidades familiares en adecuadas condiciones de intimidad, particularmente cuando en ellos existan menores de edad. Es muy importante no mantener a una familia en la Red de atención a personas sin hogar más tiempo del imprescindible para responder a la urgencia de su situación, cuando no se trate específicamente de personas sin hogar, sino de situaciones de emergencia social que puedan afectar a quienes hasta ese momento han tenido un alojamiento propio.

54. Menores acompañados

El alojamiento de menores de edad en alguno de los centros o servicios de la Red de atención a personas sin hogar y particularmente en los centros de acogida, aun cuando sea de manera transitoria y en situaciones de urgencia, sólo se llevará a cabo cuando estén acompañados por sus padres, madres o personas que demuestren ser sus tutoras legales. En ningún caso se alojará a menores no acompañados, circunstancia que, cuando se produzca, se pondrá de inmediato en conocimiento del correspondiente servicio autonómico de menores para que intervenga. Se establecerán protocolos con las fiscalías de menores y con los servicios de menores de la comunidad autónoma correspondiente para ordenar el acceso y permanencia de menores de edad en estos centros, con especial atención a las situaciones específicas de riesgo que se pudieran detectar, más allá de la carencia de alojamiento y de recursos que motivan su llegada al centro.

Viviendas tuteladas y otros alojamientos

55. Refuerzo de habilidades personales

Las viviendas tuteladas son un equipamiento necesario en muchos procesos de inserción y, por ello, imprescindible en la Red de atención a personas sin hogar, como paso intermedio a la autonomía para la convivencia en una vivienda normalizada, tanto para personas solas como para unidades familiares. La estancia en estas viviendas debe servir para reforzar las habilidades personales para la convivencia. Por ello deben contemplarse a medio y largo plazo y facilitar al máximo la intimidad y la autonomía personal. El acompañamiento profesional de los procesos y el componente educativo

son imprescindibles para que las estancias en las viviendas tuteladas cumplan sus objetivos.



Mayor centralidad de las viviendas tuteladas en la Red de atención a personas sin hogar

Cuestionando lo que consideran *excesiva centralidad* de los centros de acogida, hay quienes plantean un mayor protagonismo de las viviendas tuteladas en la Red de atención a personas sin hogar, desvinculando el acceso a las mismas necesariamente de la intervención iniciada en otros dispositivos de la Red, particularmente en los centros de acogida.

56. Colaboración económica de los usuarios y usuarias

Como un aspecto más en el proceso de autonomía personal para la convivencia, deberá establecerse la colaboración económica de los usuarios y usuarias para el mantenimiento de los gastos de la vivienda, en la cuantía que su situación económica lo permita y sin que en ningún caso se establezca un pago por alquiler total o parcial. De la misma manera, los usuarios/as deberán hacer frente a sus gastos cotidianos, incluida la comida, aun cuando cuenten para ello con ayudas de los propios servicios sociales.

57. Reserva de viviendas municipales en función de necesidades y no de colectivos

Los ayuntamientos deben reservar un número suficiente de viviendas para su uso como viviendas tuteladas. Así mismo, podrán ampliar este número mediante conciertos o convenios con organizaciones sin fin de lucro, siempre coordinadas en el marco del Programa municipal de alojamiento para personas sin hogar. Las viviendas tuteladas se han de planificar y han de estar a disposición del Servicio municipal de acogida para responder a necesidades de alojamiento e inserción de cualquier persona o familia que las puedan necesitar, y no limitadas o tipificadas por colectivos.

58. Acceso especial a viviendas de alquiler público

Los ayuntamientos deben establecer mecanismos que permitan el acceso prioritario a viviendas de alquiler municipal a personas que completen itinerarios de inserción en la Red de centros y servicios para personas sin hogar, bajo la prescripción y acompañamiento de las y los profesionales del Servicio municipal de acogida. Esta colaboración de los ayuntamientos para proporcionar viviendas tuteladas y el acceso en condiciones especiales a vivienda pública de alquiler, constituye un elemento esencial para completar la Red de atención a personas sin hogar y sus procesos de inclusión, evitando así que esta Red pueda quedar reducida a un espacio cerrado y residual en el marco de los servicios sociales. La corresponsabilidad de los departamentos de vivienda de las entidades locales es fundamental para completar estas y otras alternativas de alojamiento para personas sin hogar, como mini residencias, pisos compartidos, etc.

Alojamientos de emergencia para personas sin hogar

59. Alojamientos para emergencias

Debe ser responsabilidad de los ayuntamientos disponer espacios y medios para poder alojar con carácter de urgencia y con la flexibilidad requerida, a todas las personas que lo necesiten en situaciones en las que pernoctar o permanecer en la calle pueda suponer un grave riesgo, por rigor climatológico o por circunstancias específicas de las propias personas, cuando estén completos los equipamientos ordinarios de la Red de atención a personas sin hogar.

60. Protocolos en situaciones de emergencia

Se establecerán protocolos de actuación con la policía local y otros servicios ciudadanos para intervenir en situaciones de emergencia por rigor climatológico (frío, lluvia intensa, vientos muy fuertes...), para garantizar a todas las personas sin hogar alojamiento y atenciones básicas.

61. Organización de los dispositivos de emergencia

La disposición de espacios para alojamientos de emergencia en los dispositivos de baja exigencia y en los centros de acogida es una buena opción para atender situaciones de emergencia. No obstante, en función de las circunstancias de cada localidad, podrán establecerse espacios específicos para atender este tipo de situaciones, siempre coordinadas desde el Servicio municipal de acogida.

Centros específicos

62. Normalización

La atención a las necesidades específicas de las personas sin hogar y el desarrollo del itinerario de inserción de cada persona, deberá realizarse siempre que sea posible desde recursos normalizados, para evitar situaciones que puedan reforzar el estigma de la situación que vive la persona. De manera especial, los talleres en los centros de acogida de personas sin hogar no deben plantearse como una alternativa laboral ni como fuente de ingresos para personas que pueden realizar un empleo remunerado.

63. Centros específicos

Con este criterio de normalización, la Red de atención a personas sin hogar podrá completarse con dispositivos específicos para trabajar procesos de inserción con personas sin hogar en circunstancias que así lo requieran. En particular, los centros de día para personas sin hogar con enfermedad mental, los centros para personas sin hogar en proceso de superación de adicción al alcohol o centros de recuperación de habilidades laborales para personas sin hogar con grave deterioro de las mismas, son algunos de los centros específicos que pueden completar la Red de atención a personas sin hogar, coordinados siempre con el correspondiente Servicio municipal de acogida.

Trabajo de calle

64. Trabajo de calle

La Red de centros y servicios de atención a personas sin hogar en una localidad, debe completarse con servicios de intervención en la calle, que permita mantener un contacto permanente con aquellas personas sin hogar que rechazan el uso de esos centros. Estos servicios podrán ser tanto diurnos como nocturnos y, como el resto de centros y servicios de la Red, estarán coordinados con el Servicio municipal de acogida. Es importante que el trabajo de calle con personas sin hogar esté articulado con la intervención que puedan llevar a cabo en este medio otros sistemas, de manera especial el SNS¹¹, para atender a las personas sin hogar y particularmente a quienes sufren problemas de salud mental.



El carácter estratégico del «trabajo de calle»

Hay quienes plantean el carácter estratégico del Trabajo de calle como «puerta de entrada» al Sistema para muchas personas sin hogar, y reclaman, en consecuencia, que sea de titularidad pública y de prestación obligada en todas las localidades donde existan personas sin hogar.

65. Continuidad e intervención en el entorno

En el trabajo de calle con personas sin hogar la continuidad es condición imprescindible para que se constituya como referencia permanente de la Red de atención a personas sin hogar para quienes rechazan el uso de cualquier otro centro o servicio en esta Red, pudiendo constituir para ellos la auténtica puerta de entrada no solo a la Red de atención a personas sin hogar sino al conjunto del SPSS y otros sistemas públicos de protección social. El trabajo de calle con personas sin hogar debe incorporar el contacto con el entorno vecinal para generar evitar actitudes de rechazo y promover actitudes y comportamientos solidarios con estas personas.

¹¹ Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad y Ley 16/2003, de 28 de mayo, de cohesión y calidad del Sistema Nacional de Salud.

66. No favorecer la presencia en la calle

La intervención en la calle con personas sin hogar no debe plantearse como alternativa a las atenciones que ofrecen los centros y servicios de atención a este colectivo, ni facilitar de manera indiscriminada la presencia de personas sin hogar en la calle, ya que podría desanimar a algunas de estas personas a utilizar los centros y servicios, al tiempo que enfrentaría estas iniciativas con el vecindario. Un exceso de atenciones en la calle conlleva el riesgo de reforzar aún más a estas personas en sus ubicaciones habituales, y su rechazo a utilizar los centros y servicios, así como que perciban a quienes realizan esa labor más como una oportunidad asistencialista que como motivadores para el cambio.

67. Acción voluntaria y profesionales

Mantener el contacto con las personas sin hogar en la calle es tarea en la que se puede integrar de manera eficaz la labor de las y los profesionales con la de la acción voluntaria. En todo caso, para que se cumplan los objetivos de la intervención de calle con las personas sin hogar, tanto el trabajo de las y los profesionales como el de los voluntarios y voluntarias ha de estar plenamente integrado en la Red de atención a personas sin hogar, particularmente con los centros de acogida y con los servicios de baja exigencia, y coordinado por las y los profesionales del Servicio municipal de acogida.

Techo para todas y todos

68. Objetivo a medio plazo

En coherencia con el Objetivo de la UE de que en el año 2015¹² ninguna persona sin hogar tenga que dormir en la calle, debería existir un compromiso por parte de todas las administraciones, para que a medio plazo existan los recursos suficientes para que ninguna persona tenga que pernoctar o vivir en la calle contra su voluntad. Aun cuando sea en condiciones de baja exigencia, pero proporcionando un lugar a cubierto para cobijarse, así como alimentación a todas las personas que lo necesiten. Desarrollar los centros de baja exigencia y habilitar espacios específicos para esta finalidad en los

¹² Declaración del Parlamento Europeo, de 16 de diciembre de 2010, sobre la estrategia de la UE en relación a las personas sin hogar.

centros de acogida, es la mejor opción para conseguir este objetivo que, en ningún caso puede considerarse que desanime a ninguna persona a iniciar procesos que permitan superar su situación, sino más bien al contrario, al evitar un mayor deterioro de sus capacidades y al favorecer el contacto con la Red de centros y servicios de atención a personas sin hogar mediante la identificación efectiva de la persona, el acercamiento, la motivación y el vínculo.

V. Intervención

Procesos integrales e integrados

69. Voluntariedad

La voluntariedad es condición esencial e imprescindible para iniciar o mantener cualquier intervención social. Es preciso cualificar la intervención con las personas sin hogar, desarrollando sus contenidos técnicos para motivar a las personas para iniciar y mantener estos procesos, así como ofrecer una información comprensible y realista sobre sus condiciones y perspectivas para que esta decisión sea informada y consciente.

70. Procesos unitarios

La Red de atención a personas sin hogar ha de ser capaz de intervenir con las particularidades, necesidades y potencialidades de cada persona de la forma más adecuada. Para ello, a partir del trabajo en red que estos centros y servicios han de articular, el tradicional mecanismo de las derivaciones ha de dar paso al diseño de procesos unitarios de intervención en los que estén comprometidos los diversos centros y servicios que forman la Red de atención a personas sin hogar en cada localidad. Un proceso integral que ha de compartir diagnósticos y asumir el proceso en la parte que a cada centro o servicio pueda corresponder, a partir de los resultados de la intervención que hayan llevado a cabo otros centros o servicios. De la misma manera la intervención de cada centro o servicio debe realizarse teniendo en cuenta que puede continuar en otro centro o servicio de la Red.

71. Diseños técnicos consensuados y sistemas informáticos en red

Para posibilitar estos procesos unitarios es necesario avanzar en diseños técnicos que homogeneicen conceptos y contenidos de los proyectos, para hacer posibles las prácticas profesionales que puedan dar continuidad a la intervención con una misma persona en los diferentes momentos de la misma. Son necesarios, así mismo, sistemas de información compartidos entre los centros y servicios implicados en estos procesos, con aplicaciones informáticas compatibles con las que se utilizan en la Red de servicios sociales

de atención primaria, siempre respetando el derecho a la protección de datos de carácter personal de los usuarios y usuarias y con las condiciones establecidas para ello.

72. Apoyo y acompañamiento

En la intervención con personas sin hogar es fundamental llevar a cabo procesos integrales de desarrollo de cada persona, con sus necesidades, potencialidades, «idas y venidas». Y debe hacerlo de manera integral, tanto en los espacios, como en los recursos y en las acciones, así como por las y los (profesionales y voluntarios y voluntarias) que intervienen en la realidad cotidiana de la persona. Esta intervención debe contemplar siempre el refuerzo y apoyo a sus motivaciones de cambio, así como el acompañamiento para el acceso y uso de los recursos que pueda necesitar a lo largo del proceso hacia los objetivos de autonomía personal e inclusión social. En materia de acceso a recursos, hay que superar aquellas limitaciones que dificultan que las personas sin hogar puedan acceder a las rentas mínimas de inserción, casi siempre por carecer de un hogar propio y de un entorno en el que garantizar el desarrollo de los itinerarios de inserción.

73. Referencias personales estables y emotivas

Para que sea efectivo, el apoyo y acompañamiento, las personas sin hogar han de encontrar referencias personales estables y emotivas en los centros y servicios de la Red. Toda persona sin hogar debe tener estas referencias, ya que son esenciales para iniciar y mantener procesos de cambio y para recuperar procesos que hayan fracasado anteriormente.

74. Integrar facetas personales

La intervención con personas sin hogar requiere integrar los diferentes aspectos en los que se manifiesta su situación de exclusión y, particularmente, lo relacionado con su necesidad de alojamiento y de vivienda, empleo, acceso a recursos económicos —rentas mínimas, pensiones o subsidios— a los que pudiera tener derecho, y a la salud; pero también debe contemplar el ocio y los aspectos relacionales ya que sin ellos su inclusión carecería de base efectiva. Las personas sin hogar no solo necesitan medios para vivir, sino motivos para vivir; y esos motivos solo los puede aportar su contacto positivo con otras personas y con el entorno, y las oportunidades para desarrollar sus aficiones e intereses personales.

75. Procesos cíclicos

Las características de las personas sin hogar hacen necesario establecer con ellas estrategias de intervención a largo plazo, que contemplen la posibilidad de pasos atrás y recaídas. Para abordar estas intervenciones, de nuevo el trabajo en red resulta imprescindible, de manera que se puedan asumir procesos de carácter cíclico en los que las personas encuentren siempre una oportunidad de enganche a la Red de centros y servicios y, dentro de ella, recuperar las posibilidades de intervención que en cada momento sean posibles.

Favorecer el arraigo

76. No facilitar desplazamientos no justificados

Las intervenciones que se lleven a cabo en la Red de atención a las personas sin hogar deben estar orientadas a favorecer el arraigo de estas personas, salvo en aquellos casos en los que su necesidad sea exclusivamente un alojamiento puramente circunstancial, por encontrarse de paso en la localidad. Los centros y servicios de atención a las personas sin hogar no deben facilitar, en ningún caso, desplazamientos que no estén justificados por necesidades de la propia intervención. El pago indiscriminado de billetes o aquellos cuya única finalidad sea la que una persona salga de la localidad en la que ha recalado, debe ser abolido en la práctica de todos los centros y servicios.



Stop al pago indiscriminado de billetes

No existe discrepancia en este aspecto, sino la exigencia de que de una vez por todas se acabe con la práctica del pago indiscriminado de billetes para que una persona sin hogar salga de una determinada localidad. Debe denunciarse esta mala práctica allí donde se produzca.

77. Desplazamientos concertados

Los únicos desplazamientos que deben ser abonados son aquellos que previamente sean concertados con el Servicio municipal de acogida de otra lo-

calidad o con su Red de servicios sociales, avalando la utilidad del desplazamiento para el bienestar o el proceso de inserción de una persona o su reagrupamiento familiar. En tales casos el abono del transporte deberá hacerse a un destino y nunca con escalas intermedias para que la persona tenga que seguir solicitando ayudas para continuar su desplazamiento.

78. Empadronamiento

Los centros y servicios de atención a personas sin hogar han de facilitar el empadronamiento en los mismos, como domicilios colectivos, de aquellas personas que careciendo de otro lugar para empadronarse, residan habitualmente en la localidad. De la misma manera han de facilitar el empadronamiento a aquellas personas en las que esté justificado como parte de un proceso de intervención, que tenga como objetivo su arraigo en la localidad. En ningún caso debe facilitarse el empadronamiento a personas que estén empadronadas en otra localidad, sin que exista causa justificada de las anteriormente citadas, ya que ello podría suponer la pérdida de su derecho a determinadas prestaciones sociales durante varios años.

Empadronamiento de marginados (...) el Padrón debe reflejar el domicilio donde realmente vive cada vecino/a del municipio (...) En consecuencia, las infraviviendas (chabolas, caravanas, cuevas, etc., e incluso ausencia total de techo) pueden y deben figurar como domicilios válidos en el Padrón, ya que la realidad es en ocasiones así. Las situaciones más extremas pueden plantear la duda sobre la procedencia o no de su constancia en el Padrón municipal. El criterio que debe presidir esta decisión viene determinado por la posibilidad o imposibilidad de dirigir al empadronado una comunicación al domicilio que figure en su inscripción (...) La correcta aplicación de este criterio determina, por un lado, que se deba aceptar como domicilio cualquier dirección donde efectivamente vivan los vecinos/as, y, por otro, que pueda y deba recurrirse a una dirección ficticia en los supuestos en que una persona que carece de techo reside habitualmente en el municipio y sea conocida de los servicios sociales correspondientes. Las condiciones que deberían cumplirse para este tipo de empadronamiento son las siguientes:

- Que los servicios sociales estén integrados en la estructura orgánica de alguna administración pública.
- Que los responsables de estos servicios informen sobre la habitualidad de la residencia en el municipio del vecino o vecina que se pretende empadronar.
- Que los servicios sociales indiquen la dirección que debe figurar en la inscripción en el Padrón, y se comprometan a intentar la práctica de la notificación cuando se reciba en esa dirección una comunicación procedente de alguna administración pública.

En estas condiciones, la dirección del empadronamiento será la que señalen los servicios sociales: La dirección del propio servicio, la del albergue municipal, la del punto geográfico

concreto donde ese vecino/a suele pernoctar, etc. Evidentemente, para practicar este tipo de inscripción no es necesario garantizar que la notificación llegará a su destinatario/a, sino simplemente que es razonable esperar que en un plazo prudencial se le pueda hacer llegar.

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

79. Acreditación de residencia

Para personas que han residido de forma continuada en la calle u ocasionalmente en centros para personas sin hogar, siempre o de manera habitual en una misma localidad, pero que no han estado empadronadas, deberá acreditarse desde los propios centros o desde el Servicio municipal de acogida esta residencia continuada a fin de que sea certificada por parte de la Secretaría del Ayuntamiento y pueda ser aceptada por la correspondiente comunidad autónoma con el mismo valor que el empadronamiento, particularmente a efecto de su derecho a recibir prestaciones sociales (rentas mínimas de inserción, pensiones no contributivas o PNC...). Las CC.AA. deben establecer protocolos en los que se regulen estos procedimientos. Se debe valorar, así mismo, la necesidad de flexibilizar el periodo de carencia exigido para recibir determinadas prestaciones autonómicas o locales, estableciendo situaciones especiales para que puedan acceder a ellas las personas sin hogar.

Protección jurídica

80. Intervenciones no voluntarias

Es necesario establecer protocolos con las fiscalías para determinar criterios de intervención con personas sin hogar en estado de extremo deterioro que se nieguen a utilizar los recursos sociales o sanitarios, para procurarles una tutela judicial efectiva. Estos procedimientos deben ser todo lo ágiles que su situación requiere, y deben contar con la efectiva implicación de policía local y nacional, y de los servicios de salud, particularmente de salud mental. El grado de deterioro personal y la afectación a la convivencia o la salud de otras personas deben ser tenidos en cuenta al valorar esta situación y decidir intervenciones no voluntarias, en orden a garantizar su seguridad, su salud y sus condiciones de vida más básicas. Las y los profesionales que

tienen que realizar intervenciones no voluntarias con personas sin hogar han de contar con el necesario asesoramiento jurídico para llevarlas a cabo con garantías tanto para las destinatarias como para ellas mismas.



¿Existen suficientes mecanismos para llevar a cabo intervenciones no voluntarias con personas sin hogar?

El debate se plantea entre quienes consideran que ya existen suficientes mecanismos para llevar a cabo las intervenciones no voluntarias que es preciso con personas sin hogar, y quienes piensan que estos mecanismos se muestran muy insuficientes en la práctica y que sería necesario precisarlos y adecuarlos a las circunstancias de estas personas.

81. Implicación activa de los organismos tutelares

En el caso de personas tuteladas, su alojamiento en la Red de atención a personas sin hogar debe ser de carácter excepcional y siempre a demanda de la entidad que tenga asumida la tutela, que será responsable de proporcionar el alojamiento más adecuado a la situación de esta persona, que nunca puede ser su permanencia en un centro de atención a personas sin hogar o su deambulación de unos a otros centros de estas características.

Coordinación

82. Con las estructuras básicas de la Red de servicios sociales

Los centros y servicios de atención a personas sin hogar deben estar integrados en la Red de servicios sociales de cada localidad, siendo su Servicio municipal de acogida la referencia de esta integración, y su coordinación con las estructuras básicas de servicios sociales el mecanismo más importante de la misma. Los centros de acogida de personas sin hogar deben constituir un apoyo para intervenciones que lleven a cabo los servicios sociales de la localidad, proporcionando alojamiento alternativo de urgencia y coyuntural que requieran, siempre evitando que personas y familias que se encuentren en situaciones de emergencia social, puedan prolongar más de

lo imprescindible su estancia en centros específicamente previstos para alojar y atender personas sin hogar.

83. No sustituir la responsabilidad de las estructuras generales de los servicios sociales

Alojar a una persona o grupo familiar en situación de emergencia social en un centro de acogida de personas sin hogar, no debe suponer que la responsabilidad de la intervención se deba asumir desde estos centros o desde el Servicio municipal de acogida a personas sin hogar, si tienen residencia en la localidad y se está interviniendo con ellas desde su Red de servicios sociales. Ha de ser la Unidad de Trabajo Social (en adelante UTS) que corresponda por su lugar de residencia quien continúe asumiendo la intervención. Su estancia en un centro de acogida o en cualquier otro centro de atención a personas sin hogar solo puede entenderse como complemento y apoyo puramente de urgencia y transitorio a esta intervención, sin que en ningún caso la sustituya. Es imprescindible articular una adecuada coordinación con la Red de servicios sociales de atención primaria de la propia localidad, para garantizar una atención normalizada a aquellas personas del propio municipio que en situaciones de emergencia social deban recurrir a alguno de los centros o servicios de la Red de atención a personas sin hogar. De la misma manera en el caso de mujeres que sufran violencia de género, encontrarse sin hogar no ha de ser impedimento para ser atendidas en los centros y servicios específicos para estas situaciones.

84. Coordinación con centros y servicios específicos de servicios sociales

Los centros y servicios de atención a personas sin hogar y de manera particular, los de atención inmediata, como los centros de acogida y centros de baja exigencia, atienden situaciones que, por sus características, requieren la coordinación directa con centros y servicios específicos del SPSS. En particular es necesario establecer protocolos ágiles y efectivos con los servicios para la mujer, con los de protección de menores, con los de atención a inmigrantes en situación de primera acogida y para el acceso a residencias en el caso de personas mayores.

85. Coordinación con centros y servicios sanitarios

Toda persona tiene derecho a recibir asistencia sanitaria; también las personas extranjeras, en los términos establecidos. Los centros y servicios de atención a personas sin hogar y, en particular, los centros de acogida y centros de baja exigencia, no deben ofrecer atenciones sanitarias que la persona tenga derecho a recibir en el SNS, incluso cuando se encuentre fuera de su lugar habitual de residencia o carezca él. Ahora bien, los graves problemas de salud que afectan a muchos usuarios y usuarias de los centros de atención a personas sin hogar, y más aun quienes viven de forma habitual en la calle, hace imprescindible una intensa y ágil coordinación de estos centros con los correspondientes servicios de salud, tanto a nivel de atención primaria como hospitalaria.

La **Ley de acceso a la asistencia sanitaria de cobertura pública a cargo del Servicio Catalán de Salud** (Ley 21/2010, de 7 de julio) hace **mención específica a las personas en riesgo de exclusión social como titulares del derecho** (art. 2.º) y la **garantía de acceso a las personas sin techo** (disposición final segunda):

Artículo 2.º. Titulares del derecho a la asistencia sanitaria

- También son titulares del derecho a la asistencia sanitaria a cargo del Servicio Catalán de Salud las personas que forman parte de alguno de los siguientes colectivos:
 - b) Las personas que pertenecen a colectivos en riesgo de exclusión social, con independencia de que estén o no empadronadas en algún municipio de Cataluña.

Disposición final segunda. Aplicación y desarrollo

Se autoriza al Gobierno para que dicte las disposiciones reglamentarias necesarias para aplicar y desarrollar la presente ley, y en particular para establecer cuáles son los colectivos que se incluyen en el ámbito de aplicación del apartado 2.b del artículo 2, con la condición de que deben incluirse las personas sin techo y sin perjuicio de la inclusión de otros colectivos que se encuentren en una situación de riesgo de exclusión social, para garantizarles el derecho de acceso a la asistencia sanitaria pública en condiciones de igualdad y gratuidad.

86. La convalecencia de personas sin hogar

Los centros de acogida de personas sin hogar o los de baja exigencia no pueden ser considerados lugares idóneos para una convalecencia hospitalaria. Al menos en su configuración actual. No obstante, sería interesante ensayar acuerdos con el SNS para establecer en estos centros unidades que permitan este tipo de estancias y atenciones de carácter socio-sanitario, financiadas por el SNS, lo que supondría un importante ahorro en el gasto sanitario —en estancias hospitalarias más prolongadas de lo necesario, ambu-

lancias o ingresos reiterados provocados por la misma ausencia de lugares para las convalecencias... —, y sin merma de la calidad de la atención y los cuidados que la persona pueda necesitar. Incorporar horas de atención del Servicio de ayuda a domicilio a estas unidades, podría ser también un complemento útil para favorecer estas convalecencias.

87. Protocolos de actuación con Salud mental

Especial interés ha de tener el establecimiento de protocolos de actuación con los servicios de salud mental, por la elevada incidencia de estas patologías entre las personas sin hogar, por el agravamiento que supone su situación de desarraigo, y por las dificultades que esta situación conlleva para iniciar o mantener cualquier tratamiento. Es imprescindible que los servicios de salud mental establezcan actuaciones específicas en coordinación con los centros y servicios de atención a personas sin hogar, especialmente para usuarios/as, cronicados y de baja exigencia, así como complementarios del trabajo de calle, incorporando equipos específicos para intervenir en este medio.

88. Protocolos con el Cuerpo Nacional de Policía y con la Policía Municipal o Local

La Policía Nacional y las municipales o locales, por su contacto en la calle y por su intervención en situaciones de emergencia o conflicto, son un referente muy útil para contactar con personas que pueden necesitar ser atendidas en la Red de centros y servicios de atención a personas sin hogar, particularmente en los centros de acogida y de baja exigencia. De ahí la importancia de establecer protocolos de actuación con ambas policías para que sepan tratar y derivar adecuadamente a estas personas. Especial utilidad tiene esta colaboración cuando es necesario dar respuesta a situaciones de emergencia por rigor climatológico, en las que es necesario alojar y atender a toda persona que carezca de alojamiento.

Conocimiento

89. Sistema homogéneo de información

La ordenación del sector y la racionalidad en las estrategias de atención a las personas sin hogar, requieren la existencia de un sistema de información homogéneo en todo el territorio, de obligado cumplimiento por parte de to-

dos los centros y servicios de responsabilidad pública. Un sistema de información básico que respete el derecho a la intimidad y a la protección de datos de carácter personal de sus usuarios y usuarias, y que sea consensuado por las CC.AA., con participación de las entidades locales, responsables directas de esta Red. El Sistema de información de la Red de atención a personas sin hogar debe integrarse en los sistemas de información de servicios sociales existentes, tanto a nivel local como autonómico y estatal.



La falta de datos básicos de la Red

Ha sido y sigue siendo una gran frustración constatar la incapacidad de haber registrado ni siquiera la información más elemental de la Red de atención a personas sin hogar en municipios mayores de 100.000 habitantes y capitales de provincia, tal y como se ha intentado de forma complementaria a la elaboración del presente documento.

90. Conjunto de indicadores básicos

Tan importante como la existencia de un sistema homogéneo de información es definir y mantener un conjunto homogéneo de indicadores básicos que aporten información significativa y útil a nivel local, autonómico y estatal. Información que debe ser publicada a todos estos niveles, y estar a disposición de todas las instituciones como base para planificar sus dispositivos en materia de atención a personas sin hogar.

91. Investigación específica

Sería muy útil consensuar investigaciones específicas sobre las personas sin hogar y las atenciones que reciben, que complementen la información que se derive del Sistema de información¹³ y del conjunto de indicadores básicos. Tanto la AGE, como las CC.AA. y las entidades locales han de favorecer investigaciones específicas en el marco de estos acuerdos.

92. Formación

La actitud y la capacidad de las y los profesionales es requisito fundamental de la calidad de los centros y servicios de atención a personas sin hogar. Por

¹³ <http://www.mspsi.gob.es/politicaSocial/inclusionSocial/serviciosSociales/siuss/home.htm>

ello, los profundos cambios que han de acometerse en estos centros y servicios y en las intervenciones que han de llevarse a cabo desde los mismos, requiere dedicar una atención muy especial al reciclaje y formación de sus profesionales. Es necesario un plan de formación básico a nivel estatal¹⁴ y su desarrollo y concreción a nivel autonómico. Una formación que ha de hacerse extensiva a las y los profesionales de los centros y servicios de organizaciones sin fin de lucro y empresas que intervengan en el sector, así como, de forma específica, a los voluntarios y voluntarias que intervienen en el mismo.

Coordinación entre entidades locales

93. Red local de atención a personas sin hogar

Una característica de la Red de atención a personas sin hogar es que buena parte de sus usuarios y usuarias son compartidos en diferentes localidades. De ahí la utilidad de la coordinación directa entre entidades locales, administraciones responsables de las estructuras básicas de atención a las personas sin hogar y de la coordinación, en sus territorios, de esta Red. Para ello se propone la creación de una Red local en el conjunto del Estado, impulsada y apoyada por las CC.AA. y la AGE, y con un protagonismo específico de la FEMP, por su papel como estructura de coordinación entre municipios.

94. Acuerdos de colaboración en la atención a personas sin hogar entre diferentes localidades

En el marco de esta Red local, sería muy útil llegar a acuerdos de reciprocidad que favorezcan la continuidad en la atención a sus usuarios/as, reconociéndose mutuamente, y en base a las condiciones que a tales efectos se acuerden, la capacidad de continuar la intervención en cada momento a partir de las intervenciones que se hayan podido llevar a cabo anteriormente en otros centros y servicios de la Red; todo ello con el respeto a la libre decisión de los propios usuarios y usuarias y garantizando su derecho a la protección de datos de carácter personal.

¹⁴ <http://www.mspsi.gob.es/politicaSocial/servicios/formacion/home.htm>

95. Encuentro bianual

Como un elemento más en la coordinación de las entidades locales en materia de atención a personas sin hogar, se propone la realización de un encuentro bianual rotatorio, protagonizado por las propias entidades locales, a través de la FEMP y con la presencia de las CC.AA. y de la AGE. Como soporte y apoyo de este Encuentro, se configuraría un Grupo técnico de trabajo formado por profesionales de los diversos municipios, que elaboraría documentos y propuestas sobre materias específicas, incluida la formación. Este Grupo organizaría, así mismo, en años alternos, un Encuentro técnico de profesionales de entidades locales, CC.AA. y organizaciones sociales, para reflexionar sobre la intervención que se lleva a cabo con personas sin hogar.

96. Mecanismos de autocontrol

Las profundas reformas y adaptaciones que los centros y servicios de atención a personas sin hogar han de acometer, requieren una permanente tarea de reflexión y mejora. Para contribuir a ella sería muy útil consensuar mecanismos de autocontrol entre los propios centros y servicios, de manera que a demanda o con la periodicidad que se determine, un pequeño grupo de personas expertas de centros y servicios de otros ayuntamientos implicados en el autocontrol, analizaran la situación y las prácticas de un determinado centro y emitieran el correspondiente informe evaluativo de uso interno.

Comunicación con la ciudadanía

97. Estrategia común de comunicación

El estigma que todavía rodea todo lo relacionado con las personas sin hogar, y el consiguiente rechazo de la ciudadanía que provoca la implantación de centros para atender a estas personas, hace necesaria una estrategia de comunicación común y la realización de campañas a nivel local, autonómico y estatal, para dar a conocer la verdadera situación de estas personas y de los centros y servicios que los atienden. Es importante incorporar a la iniciativa social a esta estrategia, ya que constituyen un eficaz puente de comunicación con la ciudadanía.

98. La importancia de los medios

En esta estrategia han de tener un papel decisivo la relación con los medios de comunicación, a cuyo efecto ha de llevarse a cabo una relación fluida y basada en conceptos positivos y de normalidad, frente a la comunicación exclusivamente basada en la defensa ante situaciones traumáticas, conflictivas o como respuesta a movimientos de rechazo a la implantación de centros y servicios.

99. Interés de la ciudadanía

Frente a argumentos que se apoyan exclusivamente en la solidaridad con las personas más necesitadas, destacando los aspectos más graves de la situación de las personas sin hogar, la estrategia de comunicación ha de incidir en el carácter normalizado y la utilidad de la Red de atención a personas sin hogar para atender no sólo problemas de indigencia, sino su función de atención primaria para desplazados en materia de servicios sociales, y la seguridad que aportan al conjunto de la ciudadanía como centros y servicios para la cobertura de las necesidades básicas de alojamiento, alimentación, vestido e higiene de cualquier persona que, en un determinado momento, pueda necesitarlo, en coyunturas de crisis personal o emergencias.

100. Puertas abiertas

La transparencia y la apertura de los centros y servicios a la ciudadanía, puede ser una buena medida en esta estrategia de comunicación. La celebración de jornadas de puertas abiertas o de eventos que permitan a la ciudadanía acercarse, visitar y conocer los centros y servicios de atención a personas sin hogar, respetando siempre la intimidad de sus usuarios/as, pueden ser muy útiles para mejorar la imagen de estos centros y servicios y para ir superando tópicos y connotaciones negativas en torno a los mismos y a sus usuarios y usuarias.

Siglas y anacronismos

AGE	Administración General del Estado.
BOE	Boletín Oficial del Estado.
CC AA	Comunidades Autónomas.
ETHOS	Tipología europea de sin hogar y exclusión residencial.
FEANTSA	Federación Europea de Organizaciones que Trabajan con Personas Sin Hogar.
FEMP	Federación Española de Municipios y Provincias.
FEPSH	Federación de entidades de apoyo a personas sin hogar.
INE	Instituto Nacional de Estadística.
PNC	Pensiones no contributivas.
SAAD	Sistema para la autonomía personal y atención a la dependencia.
SNS	Sistema Nacional de Salud.
SPSS	Sistema Público de Servicios Sociales.
UE	Unión Europea.
UTS	Unidad de Trabajo Social.

Este documento pretende ser una guía para una política social estratégica de atención a las personas sin hogar y servir de referencia y debate para las y los responsables políticos y técnicos de las administraciones locales y autonómicas, en la planificación y la evaluación de los recursos y los servicios de atención a personas sin hogar así como a las y los profesionales y voluntarios y voluntarias de la intervención social con las personas sin hogar.

El documento tiene un carácter estratégico; sus contenidos no son propuestos para su inmediata ejecución, sino orientaciones para el desarrollo futuro de la Red de centros y servicios de atención a las personas sin hogar. Un desarrollo que cada comunidad autónoma y cada entidad local tendrán que adaptar a sus propios ritmos en función de su situación, sus específicas necesidades en esta materia, las características de su propia Red de servicios sociales y también, por supuesto, sus posibilidades presupuestarias.

Se trata de diseñar referencias compartidas y elementos homogéneos comunes para la identidad de esta Red en el conjunto del Estado.

Una red de carácter público, porque se trata de hacer efectivos derechos de ciudadanía, que ha de impulsar la actuación de las entidades locales, desarrollando y recuperando, en algunos casos, el protagonismo que les corresponde en la atención a las personas sin hogar.



GOBIERNO
DE ESPAÑA

MINISTERIO
DE SANIDAD, POLÍTICA SOCIAL
E IGUALDAD

www.mspsi.gob.es