



GOBIERNO
DE ESPAÑA

MINISTERIO
DE DERECHOS SOCIALES
Y AGENDA 2030

SECRETARÍA
DE ESTADO
DE DERECHOS SOCIALES

DIRECCIÓN GENERAL
DE DIVERSIDAD FAMILIAR
Y SERVICIOS SOCIALES

Estrategia Nacional para la lucha contra el sinhogarismo en España 2023-2030

[30/06/2023]



© Dirección General de Diversidad Familiar y Servicios Sociales. 2023.

Elaborado con la asistencia técnica de



Contenido/Índice

1. INTRODUCCIÓN	5
1.1. Marco europeo para combatir el sinhogarismo	6
1.2. Marco estratégico nacional de referencia.....	10
1.3. Proceso de participación para la elaboración de la estrategia	14
2. EL SINHOGARISMO EN ESPAÑA: SITUACIÓN DE PARTIDA	16
2.1. Aspectos metodológicos	16
2.2. Sinhogarismo y exclusión residencial en España: algunos datos de contexto	21
2.3. El acceso a la vivienda en España	21
2.4. El alcance de las políticas relacionadas con la exclusión residencial y el sinhogarismo en España	28
2.5. Características del sistema de atención a personas sin hogar en España.....	29
2.6. Cuantificación y caracterización de las personas en situación de sinhogarismo en España	36
2.7. El abordaje del sinhogarismo en Europa: experiencias y tendencias de interés.....	48
2.8. Características básicas de las políticas para el abordaje del sinhogarismo en España	52
2.9. Características básicas de las políticas contra el sinhogarismo en España.....	54
2.10. Retos y desafíos para una estrategia de atención a las personas en situación de sinhogarismo en España	65
3. LA ESTRATEGIA	69
3.1. Principios.....	69
3.2. Visión	70
3.3. Alcance	71
3.4. Implicación de las administraciones públicas	71
3.5. Desarrollo estratégico	73
<i>Objetivos generales</i>	73
<i>Eje 1: Prevención</i>	75
<i>Eje 2: Promoción de la autonomía</i>	81
<i>Eje 3: Respuestas adaptadas y personalizadas</i>	91
<i>Eje 4: Gobernanza y conocimiento</i>	98
4. IMPLEMENTACIÓN	101
4.1. Planificación operativa	101
4.2. Instrumentos de financiación.....	101
4.3. Instrumentos jurídico-políticos	102
5. LIDERAZGO Y GOBERNANZA	103
5.1. Mecanismos de coordinación	103
5.2. Seguimiento y evaluación.....	105

1. INTRODUCCIÓN

En los últimos años se ha observado con preocupación el crecimiento de la población en situación de sinhogarismo. Aunque el sinhogarismo es una problemática multicausal, ha de destacarse que en la actualidad es un fenómeno que se ha visto incrementado por las crisis económicas y sociales que han afectado a España y a Europa desde 2008. La crisis del 2008 y la pandemia de la COVID-19 han reducido los ingresos de las personas y familias más vulnerables, dificultando el acceso y el sostenimiento de una vivienda adecuada y, en general, el desarrollo de potencialidades para el desarrollo de un proyecto de vida y el ejercicio de la plena ciudadanía.

Reconociendo esta situación, en la última década la Unión Europea y los Estados miembros han desarrollado marcos normativos y orientaciones para prevenir y erradicar el sinhogarismo a largo plazo. Este marco ha evolucionado con los años, priorizando estrategias que permitan prevenir las situaciones de sinhogarismo a través del acceso a la vivienda con intervenciones sociales ajustadas a las necesidades de cada persona, reconociendo que la vivienda es la puerta de acceso a la inclusión social. Esta evolución ha comenzado a observarse en España, mediante la ampliación de los programas basados en la vivienda y la personalización de los servicios sociales.

La Estrategia Nacional Integral para Personas Sin Hogar 2015-2020 estableció en su momento un marco estratégico común para el conjunto de las administraciones implicadas en la prevención y el abordaje del sinhogarismo. Además, promovió un cambio de enfoque en el tratamiento convencional del sinhogarismo, incorporando progresivamente los enfoques basados en la vivienda.

A pesar de la incorporación de algunos cambios en el sistema de atención a personas en situación de sinhogarismo, la situación actual exige el desarrollo de una nueva Estrategia que incorpore las orientaciones y los aprendizajes extraídos tanto de algunas de las experiencias innovadoras desarrolladas en nuestro país, como de las que se han llevado a cabo en otros países europeos.

Por tanto, la Estrategia Nacional para la lucha contra el sinhogarismo en España 2023-2030 que se presenta en este documento responde al compromiso del Gobierno de impulsar políticas que mejoren la situación de las personas sin hogar. Dándose así cumplimiento a los principios del Pilar Europeo de Derechos Sociales y compartiendo las ambiciones de la Plataforma Europea para Combatir el Sinhogarismo, adoptando la prevención, el acceso a la vivienda y la desinstitucionalización como principios que orientan las acciones para abordar y reducir el sinhogarismo en nuestro país.

Esta Estrategia reforzará la colaboración necesaria entre todos los actores clave para conseguir al máximo abordar las situaciones de exclusión residencial y erradicar el sinhogarismo de calle en España en el año 2030, como la principal meta que se persigue.

1.1. Marco europeo para combatir el sinhogarismo

El marco normativo y conceptual que rige en Europa con relación al sinhogarismo y la exclusión residencial viene determinado, al menos, por los siguientes elementos:

Por una parte, el **Pilar Europeo de Derechos Sociales (en adelante, PEDS)** recoge entre sus principios el derecho a la vivienda y la asistencia a las personas sin hogar y, más concretamente, establece que:

- Deberá proporcionarse a las personas en situación de necesidad acceso a viviendas sociales o ayudas a la vivienda de buena calidad.
- Las personas en condiciones de vulnerabilidad tienen derecho a una asistencia y una protección adecuadas frente a un desalojo forzoso.
- Deberá facilitarse a las personas sin hogar alojamiento y servicios adecuados con el fin de promover su inclusión social.

La **Resolución del Parlamento Europeo, de 24 de noviembre de 2020**, sobre cómo abordar el porcentaje de personas sin hogar en la Unión Europea. La citada resolución plantea los elementos básicos que deben regir las políticas comunitarias y nacionales de abordaje del sinhogarismo y, entre otras cuestiones recoge las siguientes:

- La carencia de hogar se considera una de las formas más graves de pobreza y privación que debe eliminarse mediante políticas específicas e integradas, llevadas a cabo de manera sostenible abordando los factores de riesgo personales (como las vulnerabilidades individuales) y los factores de riesgo estructural (como la vivienda y el desempleo);
- La Comisión y los Estados miembros deben adoptar una definición marco compartida, así como unos indicadores coherentes para tratar el problema de las personas sin hogar en la Unión, lo que permitiría una comprensión común, una comparación sistemática y una evaluación del alcance de la carencia de hogar en los distintos Estados miembros;
- La Comisión debe proponer un marco europeo que sirva de guía a las estrategias nacionales para las personas sin hogar. Los Estados miembros deben adoptar el principio de “la vivienda, primero”, basado en las buenas prácticas desarrolladas en algunos Estados miembros, que contribuya a reducir sustancialmente el porcentaje de personas sin hogar mediante la introducción de planes de acción efectivos y enfoques innovadores;
- Los Estados miembros deben asumir la responsabilidad principal de abordar la situación de las personas sin hogar, trabajando en la prevención y la intervención temprana, que es, a menudo, la manera más rentable y menos perjudicial de hacer frente a la situación de carencia de hogar, asignando un papel más proactivo a los servicios de seguridad social regionales y locales para ayudar a las personas sin hogar a reintegrarse en la sociedad;

- Los Estados miembros y a la Comisión deben mejorar la recopilación de datos pertinentes y comparables. Este proceso se debe realizar con la participación de organizaciones no gubernamentales acreditadas y autoridades locales que trabajan en el ámbito de la pobreza y la exclusión social, así como en la prestación de servicios a las personas en situación de riesgo o sin hogar;
- Los Estados miembros deben abordar urgentemente la situación de carencia de hogar mediante la adopción de estrategias nacionales integradas a largo plazo, basadas en la comunidad, orientadas a la vivienda para las personas sin hogar, tal como se establece en el paquete de inversión social de la UE;
- Los Estados miembros deben facilitar un acceso constante y continuo a centros de acogida de emergencia en toda la UE;
- No obstante, e el recurso a los centros de emergencia debe ser temporal y no constituye una alternativa a soluciones estructurales, tales como la prevención y la provisión de una vivienda y un apoyo social adecuados como respuesta al problema de la carencia de hogar;

La **Resolución del Parlamento Europeo, de 21 de enero de 2021**, sobre el acceso a una vivienda digna y asequible para todos, reitera algunas de las peticiones previamente señaladas y, entre otras, plantea las siguientes recomendaciones:

- La Comisión debe adoptar medidas más efectivas para ayudar a los Estados miembros a reducir y erradicar el problema de las personas sin hogar como prioridad en el contexto del plan de acción sobre el PEDS;
- Los Estados miembros deben establecer mecanismos para garantizar la seguridad de las personas sin hogar en sus políticas públicas, además de introducir la aporofobia como delito de odio en las políticas de seguridad pública;
- Tanto la Comisión como los Estados miembros deben poner fin al déficit de inversiones en viviendas asequibles con carácter prioritario;
- La Comisión y a los Estados miembros deben seguir aumentando la inversión en la UE en viviendas sociales, públicas, energéticamente eficientes, adecuadas y asequibles, así como en la lucha contra el problema de las personas sin hogar y la exclusión en materia de vivienda;
- La Comisión y los Estados miembros deben desarrollar un enfoque basado en el género en sus políticas de vivienda, en particular dirigidas a mujeres que se enfrentan a situaciones específicas, como por ejemplo la monoparentalidad.

Finalmente, la **Declaración de Lisboa sobre la Plataforma Europea para combatir el sinhogarismo, de 21 de junio de 2021**, recoge una serie de compromisos asumidos por las instituciones europeas, nacionales y locales, así como por las entidades del Tercer Sector que intervienen en el ámbito de la exclusión residencial. Esta Declaración es el punto de partida para

la creación de la Plataforma Europea para Combatir el Sinhogarismo, creada con el fin de impulsar el diálogo, facilitar el aprendizaje mutuo, mejorar los datos y el seguimiento y reforzar la cooperación entre todas las partes que aspiran a combatir este problema.

La puesta en marcha de la Plataforma supone el inicio de un proceso para llegar a un entendimiento común y a un compromiso para garantizar avances concretos en la lucha contra el sinhogarismo en los Estados Miembros. La Plataforma ofrece una oportunidad para comprometerse y trabajar con agentes locales, como las ciudades o los proveedores de servicios, lo que permitirá a las partes intercambiar más fácilmente sus conocimientos y prácticas, así como encontrar enfoques eficientes e innovadores para avanzar en la erradicación del sinhogarismo.

La Declaración de Lisboa recoge los siguientes compromisos:

- Ninguna persona dormirá a la intemperie por falta de un alojamiento de emergencia, accesible, seguro y adecuado;
- Ninguna persona vivirá en alojamientos improvisados o transitorios más tiempo del necesario para conseguir mudarse a una solución de alojamiento permanente;
- Ninguna persona saldrá de un centro (penitenciario, hospitalario, asistencial, etc.) sin una oferta de alojamiento adecuada;
- Se evitarán los desahucios siempre que sea posible y ninguna persona será desahuciada sin recibir asistencia para encontrar una solución de alojamiento adecuada cuando lo necesite;
- Ninguna persona será discriminada por encontrarse en situación de sinhogarismo.

Más allá de marco establecido a nivel europeo, es también necesario señalar el **marco establecido por Naciones Unidas, desde la perspectiva de los derechos humanos, para la garantía del derecho de acceso a una vivienda adecuada**. El derecho a una vivienda adecuada está consagrado en el artículo 25.1 de la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948 y en el artículo 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966, así como en otros tratados internacionales de Derechos Humanos.

El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas fue el primer mecanismo internacional de Derechos Humanos que concretó detalladamente el contenido del derecho a una vivienda adecuada en su Observación general N.º 4, relativa al derecho a una vivienda adecuada (1991), y en su Observación general N.º 7, relativa a los desalojos forzosos (1997). Posteriormente, el 17 de abril de 2000, la Comisión de Derechos Humanos adoptó la Resolución 2000/9 en la que se decidió nombrar, un Relator Especial, inicialmente por un período de tres años, cuyo mandato se centrara en la vivienda adecuada como elemento integrador del derecho a un nivel de vida adecuado.

El **Relator Especial ha elaborado varias directrices para los Estados, los Gobiernos locales y otros agentes**, basadas en las normas de Derechos Humanos vigentes. En ese contexto, las Directrices para la Aplicación del Derecho a una Vivienda Adecuada aprobadas en 2020 instan a los Estados a:

- Garantizar el derecho a la vivienda como Derecho Humano fundamental vinculado a la dignidad y al derecho a la vida.
- Adoptar medidas inmediatas para garantizar el logro progresivo de la efectividad del derecho a una vivienda adecuada con arreglo al criterio de razonabilidad.
- Garantizar una participación significativa en el diseño, la aplicación y el seguimiento de las políticas y decisiones en materia de vivienda.
- Aplicar estrategias integrales para hacer efectivo el derecho a la vivienda.
- Erradicar el problema de la falta de hogar en el menor tiempo posible y acabar con la criminalización de las personas sin hogar.
- Prohibir los desalojos forzosos e impedir los desalojos siempre que sea posible.
- Mejorar los asentamientos informales incorporando un enfoque basado en los Derechos Humanos.
- Erradicar la discriminación y velar por la igualdad.
- Velar por la igualdad de género en la vivienda y las tierras.
- Garantizar el derecho a una vivienda adecuada para los migrantes y los desplazados internos.
- Garantizar la capacidad y la rendición de cuentas de las administraciones locales y regionales para hacer efectivo el derecho a una vivienda adecuada.
- Garantizar la regulación de las empresas en consonancia con las obligaciones del Estado y abordar la financiación de la vivienda.
- Velar por que el derecho a la vivienda oriente y acomode las medidas para dar respuesta al cambio climático y abordar los efectos de la crisis climática en el derecho a la vivienda.
- Cooperar en el ámbito internacional para garantizar la efectividad del derecho a una vivienda adecuada.
- Garantizar la existencia de mecanismos eficaces de supervisión y rendición de cuentas.
- Garantizar el acceso a la justicia para todos los aspectos del derecho a la vivienda.

Por su parte, la **Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)** son un marco integral centrado en los Derechos Humanos, las personas, la justicia social y la sostenibilidad. La lucha contra el sinhogarismo tiene una profunda conexión con varios ODS, en concreto:

- **ODS 11 (Ciudades y comunidades sostenibles):** este Objetivo pretende lograr que las ciudades sean más inclusivas, seguras, resilientes y sostenibles. Para ello, se plantea la meta de asegurar el acceso de todas las personas a viviendas y servicios básicos adecuados, seguros y asequibles y mejorar los barrios marginales. El objetivo reconoce la vivienda como un derecho fundamental que permite garantizar la inclusión, la seguridad y el acceso a otros derechos básicos. Asimismo, el Objetivo incide en erradicar los barrios marginales para favorecer la inclusión y plena participación en la comunidad.
- **ODS 8 (Trabajo decente y crecimiento económico):** este Objetivo busca generar crecimiento económico inclusivo y sostenido para impulsar el progreso, crear empleos decentes y mejorar los estándares de vida de la población. En la búsqueda de una solución sostenible al sinhogarismo, el empleo decente e inclusivo se convierte en un pilar fundamental. Las metas relevantes en este ámbito son, principalmente, lograr el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todas las mujeres y los hombres; reducir considerablemente la proporción de jóvenes que no están empleados ni cursan estudios ni reciben capacitación, entre otras.
- **ODS 3 (Salud y bienestar):** Este objetivo propone garantizar una vida sana y promover el bienestar en todas las edades. La lucha contra el sinhogarismo contribuye a las metas de lograr la cobertura sanitaria universal; fortalecer la prevención y el tratamiento del abuso de sustancias adictivas; reducir la mortalidad prematura por enfermedades mediante la prevención y el tratamiento y promover la salud mental y el bienestar, entre otras.

1.2. Marco estratégico nacional de referencia

A diferencia de lo que ocurre en otros países –como, por ejemplo, el Reino Unido– España carece de un marco normativo específicamente orientado a la regulación de las políticas para la prevención o erradicación del sinhogarismo. Existen, sin embargo –tanto en el ámbito estatal como autonómico– diversas leyes, estrategias y planes que es necesario tener en cuenta para conocer el marco en el que se han desarrollado –o se habrán de desarrollar– las políticas relacionadas con el sinhogarismo en España a medio y largo plazo.

Desde el punto de vista normativo, se destacan dos normas recientemente aprobadas:

- La **Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda**, cuyo objeto es regular, desde las competencias del Estado, las condiciones básicas que garantizan la igualdad en el ejercicio de los derechos y deberes constitucionales para acceder a una vivienda digna, adecuada y asequible, en el marco de las competencias de las comunidades autónomas. Esta ley contiene herramientas complementarias al Plan Estatal de Acceso a la Vivienda 2022-2025 y a los Fondos de Rehabilitación, así como medidas importantes para las comunidades autónomas y municipios para incrementar el parque de vivienda asequible en las modalidades de vivienda protegida, vivienda social, vivienda vacía, parque de vivienda y alojamiento del Tercer Sector, mercado, entre otras. La norma también incorpora la protección ante desahucios y la provisión de vivienda alternativa, claves para la prevención del sinhogarismo.

- El **Real Decreto Ley 1/2023, de 10 de enero, de medidas urgentes en materia de incentivos a la contratación laboral y mejora de la protección social de las personas artistas**, cuyo objetivo es promocionar la contratación de las personas desempleadas, especialmente de las más vulnerables, contribuir a la creación, al mantenimiento y la mejora de la calidad del empleo y a la promoción profesional de las personas ocupadas, así como fomentar el trabajo autónomo y la creación de empleo en el ámbito de la economía social, lo cual permitirá impulsar la inclusión activa de las personas en situación o riesgo de sinhogarismo.

Las **comunidades autónomas**, por su parte, han legislado en materia de vivienda, garantía de ingresos y servicios sociales, si bien en ningún caso estas normas autonómicas regulan de forma específica los servicios orientados a las personas sin hogar, si no, en todo caso, los derechos relacionados con el acceso a la vivienda, por una parte, y con las situaciones de exclusión social, por otra. En todo caso, en este apartado se mencionan algunas normativas autonómicas concretas que abordan de forma específica la problemática de las personas sin hogar:

- Algunas de las leyes autonómicas de Servicios Sociales incluyen en su catálogo de servicios recursos de acogida nocturna, de atención diurna y/o residenciales, específicamente orientadas a las personas sin hogar.
- La regulación de las rentas mínimas de inserción en algunas Comunidades Autónomas contempla, por su parte, algunas disposiciones específicas relacionadas con las personas sin hogar. En la mayor parte de los casos, se trata de la exención de determinados requisitos (empadronamiento mínimo, edad mínima o máxima, etc.)

En lo que se refiere a los planes y estrategias vinculados a las personas sin hogar, la principal referencia es la **Estrategia Nacional Integral para Personas Sin Hogar 2015-2020 (en adelante, EN-PSH)**. Al margen de la valoración de sus resultados (que se resumen en el siguiente epígrafe), la EN-PSH representa un cambio de enfoque en el abordaje del fenómeno del sinhogarismo en la medida en que:

- Establece un marco estratégico común para el conjunto de las administraciones implicadas en la prevención y erradicación del sinhogarismo;
- Promueve un cambio de enfoque en el tratamiento convencional del sinhogarismo, a partir del reconocimiento de una serie de principios, contemplados también en otras estrategias desarrolladas en los países de nuestro entorno: derechos de todas las personas, prevención y atención temprana, enfoque orientado a la vivienda, enfoque centrado en las personas, perspectiva de género y mejora del conocimiento y formación.

La EN-PSH parte de cinco objetivos generales que tratan la prevención, la sensibilización, la seguridad, la restauración del proyecto de vida y la mejora de la información. Estos objetivos se desarrollan en 13 líneas estratégicas que a su vez se implementan a través de 67 actuaciones concretas. Dichas actuaciones se han desagregado en 111 medidas.

En concreto, la EN-PSH proponía objetivos y líneas de actuación en el ámbito de la prevención, la sensibilización de la sociedad y defensa contra la discriminación y los delitos de odio, la garantía de seguridad, la restauración del proyecto de vida y el refuerzo del sistema de atención público a personas sin hogar.

Junto a esta estrategia, es necesario hacer referencia a otras tres herramientas estatales de planificación estratégica:

- La **Estrategia Nacional de prevención y lucha contra la pobreza y a exclusión social (2019-2023)** aprobada por Acuerdo de Consejo de ministros el 22 de marzo de 2019, establece cuatro metas estratégicas: lucha contra la pobreza, inversión social en las personas, protección social ante los riesgos del ciclo vital, y eficacia y eficiencia de las políticas. Aunque no contiene ejes u objetivos específicamente orientados a la prevención o el abordaje de la exclusión residencial o el sinhogarismo, contempla diversas medidas dirigidas, entre otros colectivos, a las personas sin hogar, así como una medida específicamente orientada a la lucha contra el sinhogarismo –promover medidas que reduzcan el sinhogarismo y faciliten el acceso a la vivienda a las personas sin hogar–. Esta medida se enmarca en el objetivo 3.4., relacionado con la vivienda y el territorio, en el que se incluyen otras medidas que contribuyen a la prevención del sinhogarismo, como la promoción de viviendas de alquiler para familias en condiciones de vulnerabilidad.

Además, la Estrategia contempla otras medidas, en el ámbito del empleo y la salud, que se dirigen, entre otros colectivos, a las personas sin hogar.

- Incentivar la contratación de personas con más dificultades de acceso al empleo (jóvenes, mujeres tras la maternidad y crianza, mujeres gitanas, personas con discapacidad, personas en exclusión social, personas sin hogar, mujeres víctimas de violencia de género, etc.) mejorando su empleabilidad.
 - Promover estrategias y programas dirigidos a mejorar la salud y estilos de vida de grupos en situación de vulnerabilidad: personas con discapacidad, personas con adicciones, población gitana, personas con infección por el VIH, personas privadas de libertad, extutelados, personas de origen inmigrante, personas sin hogar, etc.
 - Atención a familias en condiciones de mayor vulnerabilidad, recogiendo medidas con potencial en la prevención del sinhogarismo como la promoción de viviendas de alquiler para familias vulnerables.
- El **Plan Estatal para el Acceso a la Vivienda 2022-2025**, en vigor desde el 20 de enero de 2022, contempla, entre otras actuaciones, un programa de ayuda a las víctimas de violencia de género, personas objeto de desahucio de su vivienda habitual, personas sin hogar y otras personas en condiciones de vulnerabilidad. Este programa tiene por objeto facilitar una solución habitacional inmediata a las personas víctimas de violencia de género, víctimas de trata con fines de explotación sexual, víctimas de violencia sexual, a las personas objeto de desahucio de su vivienda habitual, a las personas sin hogar y a otras personas en condiciones de vulnerabilidad.

El Plan también contempla otras medidas relacionadas con la prevención de la exclusión residencial, como el programa de ayuda a las personas arrendatarias en situación de vulnerabilidad sobrevenida –que tiene por objeto la concesión de una ayuda para el pago del alquiler a las personas arrendatarias de vivienda habitual en el supuesto de

vulnerabilidad sobrevenida-, el programa de incremento del parque público de viviendas o el programa de puesta a disposición de viviendas de la SAREB y de entidades públicas para su alquiler como vivienda social.

- La **Estrategia Nacional de desinstitucionalización para la buena vida en comunidad**, actualmente en fase de elaboración, responde al mandato internacional y estatal de promover un proceso de transformación del modelo de cuidados de larga duración y del desarrollo de servicios y apoyos comunitarios centrados en la persona, ofreciendo alternativas al modelo asistencial e institucional. La Estrategia se dirige especialmente a las personas mayores, las personas con discapacidad, las personas menores de edad en el sistema de protección y las personas sin hogar. Además, esta Estrategia va a incorporar la experiencia adquirida de los proyectos piloto que desarrollan soluciones innovadoras de desinstitucionalización y modernización de servicios sociales, demostrando cómo funcionan, evidenciando su impacto y generando aprendizajes que puedan ser transferidos a mayor escala, así como el desarrollo de nuevas políticas públicas.

En el contexto autonómico y local, una serie de Comunidades Autónomas y de municipios han elaborado planes o estrategias específicamente centrados en la prevención y el abordaje del sinhogarismo.

Entre las comunidades autónomas, se han aprobado los siguientes:

- Estrategia de Inclusión para las Personas Sin Hogar en Cantabria 2022-2025.
- Plan Estratégico para personas sin hogar de Castilla- La Mancha 2022-2025
- Estrategia de Atención a personas sin hogar en Andalucía, 2023-2026.
- Marco de acción para el abordaje del sinhogarismo en Cataluña 2022-2025.
- Plan de Atención de Persoas sen Fogar en Galicia 2019-2023.

Además, en 2022 el Gobierno de España y las Comunidades Autónomas adoptaron un **Acuerdo Marco para dar solución al sinhogarismo en el seno del Consejo Territorial de Servicios Sociales y del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia**. Este Acuerdo será impulsado por la presente Estrategia y facilitará la coordinación y la coherencia de las políticas de sinhogarismo a nivel nacional y autonómico.

También se debe poner de relieve la **elaboración de planes municipales de prevención y abordaje del sinhogarismo**, generalmente impulsadas desde el ámbito de los Servicios Sociales municipales, en Barcelona, Bilbao, Las Palmas de Gran Canaria, Madrid, Santa Cruz de Tenerife, Valencia, Zaragoza, etc.

Los nuevos planes municipales y las nuevas estrategias autonómicas fomentan la intervención integral de apoyo a las personas en situación de exclusión habitacional (Rodríguez Cabrero y Marbán Gallego, 2020), a la vez que el abandono progresivo del enfoque asistencialista. En efecto, puede decirse que la mayor parte de estas estrategias comparte, al menos en el plano teórico, la apuesta por un enfoque centrado en la vivienda y por las medidas preventivas con ejes, objetivos y medidas en gran medida similares.

1.3. Proceso de participación para la elaboración de la estrategia

La participación de los actores implicados en la lucha contra el sinhogarismo es un pilar transversal que ha de incorporarse en todo el ciclo vital de la Estrategia. En el proceso de elaboración de la Estrategia, la participación se ha canalizado a través de distintos mecanismos de consulta que se han activado en todas las fases del proceso, desde el diagnóstico de situación, hasta el contraste y la validación del documento final. Así, se ha logrado una activa participación por parte de las administraciones públicas (AGE, CC.AA. y Entidades Locales), las entidades del Tercer Sector de Acción Social y las personas expertas por experiencia propia.

A continuación, se resumen las consultas realizadas en los distintos hitos del diseño de la Estrategia:

Fase 1: diagnóstico de situación

La elaboración del diagnóstico de situación se realizó a partir de una revisión exhaustiva de fuentes secundarias, incluyendo literatura relevante, la normativa vigente y las principales tendencias nacionales e internacionales en el abordaje del sinhogarismo. Asimismo, se han analizado las estadísticas publicadas en portales oficiales como el INE, el Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030 y Eurostat, que recogen información relevante en materia de vivienda, sinhogarismo y derechos sociales.

A partir de la información revisada, se identificaron las principales tendencias y realizó una primera propuesta de análisis sobre la situación actual del sinhogarismo, identificando los principales retos y desafíos que han de abordarse a través de la Estrategia. La propuesta inicial del diagnóstico fue compartida junto con una **ficha de aportaciones** a los actores implicados para recoger sus aportaciones por escrito. Posteriormente, se celebró un **taller temático** con todos los actores, en el que se presentaron los resultados del diagnóstico y se reflexionó conjuntamente sobre los principales desafíos y cambios que debería impulsar la Estrategia, recogidos en cuatro ejes de actuación: prevención; derechos y autonomía; atención y mejora de los servicios prestados a personas sin hogar; y gobernanza, conocimiento y sensibilización.

El taller se celebró en septiembre de 2022 y contó con la participación de 37 personas representantes de la AGE, las CC.AA., las entidades locales, entidades del Tercer Sector de Acción Social y la academia. Las aportaciones y reflexiones de las personas participantes se han incorporado al documento de diagnóstico, quedando reflejadas en el Apartado 2 de este documento: [EL SINHOGARISMO EN ESPAÑA: SITUACIÓN DE PARTIDA](#).

Fase 2: despliegue estratégico

La estructura inicial y el contenido de la Estrategia Nacional para la lucha contra el Sinhogarismo se realizó a partir del análisis de las aportaciones de los actores clave, así como de los hallazgos obtenidos en las fichas de aportaciones y el taller multiactor para la elaboración del diagnóstico de situación. Así, la propuesta de desafíos, ejes temáticos y objetivos estratégicos fue objeto de consulta con los actores clave. Para garantizar la participación de todos los actores, se realizaron dos técnicas de consulta complementarias entre sí:

1. **Cuadernos de trabajo (consulta por escrito):** Se envió a todos los actores una propuesta inicial de despliegue estratégico junto a un cuaderno de trabajo que contenía preguntas abiertas sobre los ejes, los objetivos y posibles líneas de actuación, con el objeto de

preparar una jornada presencial de participación, así como para recoger las aportaciones de todos los actores, incluyendo aquellas personas que por distintas circunstancias no pudieran asistir a la Jornada de participación. En total, se recibieron 32 cuadernos de trabajo, cuyas aportaciones se han analizado e incorporado en el contenido del presente documento.

- 2. Jornada de Participación Multiactor (consulta presencial):** el 24 de enero de 2023 se celebró una Jornada Temática Multiactor en la sede del Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030. En la Jornada se presentó la visión y el planteamiento inicial para el despliegue de la Estrategia. Además, se realizaron dos rondas de debate en cuatro mesas temáticas en las que se plasmó una propuesta de objetivos y las líneas de actuación que deberían perseguirse en los cuatro ejes temáticos de la Estrategia. La Jornada contó con la participación de 53 personas procedentes de las administraciones públicas, nacional, autonómica y local, el Tercer Sector de Acción Social, la academia y personas expertas por experiencia propia. Las aportaciones se han incorporado en el contenido de la Estrategia.
- 3. Consulta a personas expertas por experiencia propia:** la propuesta inicial de enfoque de la Estrategia se ha compartido con personas en situación de sinhogarismo, buscando incorporar su perspectiva y aportaciones al texto de la Estrategia. La participación se ha canalizado a través de entidades del Tercer Sector por su alcance y cercanía con las personas con experiencia propia. En concreto, se constituyó un grupo de contraste formado por personas expertas por su experiencia directa y se celebraron tres grupos de discusión para la generación de propuestas. Los resultados de estos grupos han sido incorporados en el texto de la Estrategia.

Fase 3: consulta con administraciones públicas

La estructura y el contenido estratégico y operativo de la Estrategia fueron sometidos a un proceso de consulta con los Ministerios implicados, las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales. Así, tanto los objetivos como las líneas de actuación que figuran en este documento reflejan el compromiso de las distintas administraciones públicas en los distintos ejes y objetivos estratégicos.

En concreto, se lanzaron tres procesos de consulta simultáneos (uno por cada nivel competencial) entre marzo y abril de 2023:

- 1. Consulta con la Administración General del Estado:** Se compartió el borrador inicial de la Estrategia y una ficha técnica con las líneas de actuación que competen a cada ministerio y/o centro directivo, con el objeto de validar las líneas a desarrollar en los años siguientes, así como para diseñar una batería de medidas específicas a incorporar en el primer año operativo de la Estrategia. Adicionalmente, se celebraron reuniones bilaterales con los Ministerios clave para la implementación de la estrategia. En estas reuniones participaron 8 ministerios y 15 centros directivos.
- 2. Consulta a Comunidades Autónomas:** Se compartió el borrador inicial de la Estrategia y una ficha técnica con las líneas de actuación que recaen bajo la competencia de las comunidades autónomas. Cada comunidad autónoma identificó las líneas de actuación y medidas que prevé desarrollar en los próximos años. Participaron 13 Comunidades Autónomas.

- 3. Consulta a entidades locales:** se consultó a 13 entidades locales¹ referentes en la lucha contra el sinhogarismo, tanto por su trayectoria y experiencia en la implementación de medidas preventivas y basadas en la vivienda, como por su participación en la implementación de proyectos experimentales de desinstitucionalización de personas sin hogar (financiados a través del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia de la Unión Europea) y por su continua participación en los espacios de debate y reflexión para la elaboración de esta Estrategia.

En esta fase se compartió el borrador inicial de la Estrategia y una ficha técnica con las líneas de actuación que recaen bajo la competencia de las entidades locales. Del total de entidades consultadas, cinco ayuntamientos colaboraron en la identificación de las líneas de actuación que prevén desarrollar en los próximos años, con el objeto de orientar a otras entidades locales en la prevención y erradicación del sinhogarismo.

Fase 4: contraste y validación con actores clave

El borrador final de la Estrategia Nacional para la lucha contra el sinhogarismo 2023-2030 ha incorporado las aportaciones de todos los actores clave implicados en los distintos momentos de consulta a través de distintos canales de participación.

En un primer momento, el borrador de la Estrategia se compartió con todos los actores clave vía *online*, con el objeto de recoger **observaciones y aportaciones finales por escrito**. Los ajustes, recomendaciones y aportaciones adicionales se han incorporado en el texto del documento.

La Estrategia final se presentó en una reunión con las **entidades del tercer sector**, pertenecientes al Subgrupo de Trabajo sobre Sinhogarismo del Consejo Estatal de ONG de Acción Social, quienes han sido consultadas en todo el proceso de diseño y elaboración de la Estrategia. En este espacio se recogieron las opiniones, ideas y reflexiones finales del Tercer Sector, con el objeto de incluirlas en el texto final de la Estrategia.

Finalmente, la Estrategia se compartió con las personas con experiencia propia, con la mediación de entidades del Tercer Sector, recogiendo sus observaciones en esta Estrategia.

2. EL SINHOGARISMO EN ESPAÑA: SITUACIÓN DE PARTIDA

2.1. Aspectos metodológicos

Para contar con información suficiente del estado de situación de las personas sin hogar que sirviera de base para la elaboración de la Estrategia Nacional para la lucha contra el sinhogarismo en España 2023-2030, se partió de la realización de un informe de diagnóstico que sintetiza la información disponible sobre el sinhogarismo en España y las políticas desarrolladas para la prevención y erradicación de este fenómeno de cara a definir los ejes, los objetivos y las medidas que conformarán esta II Estrategia.

¹ En concreto, en la consulta con administraciones públicas se invitó a participar a los siguientes ayuntamientos: Ayuntamiento de Avilés, Ayuntamiento de Barcelona, Ayuntamiento de Bilbao, Ayuntamiento de Elche, Ayuntamiento de Gijón, Ayuntamiento de Las Palmas, Ayuntamiento de Madrid, Ayuntamiento de Palma Mallorca, Ayuntamiento de Pamplona, Ayuntamiento de Sevilla, Ayuntamiento de Tenerife, Ayuntamiento de Valencia y Ayuntamiento de Zaragoza.

El informe se estructura en cuatro bloques:

La primera parte recoge algunos datos básicos con los que se pretende contextualizar el fenómeno de exclusión residencial y sinhogarismo en España. Para ello, se ofrece una serie de datos sobre el acceso a la vivienda, sobre las políticas públicas en materia de vivienda, exclusión y servicios sociales, y sobre la cuantificación y la caracterización de las personas sin hogar en nuestro país. En su práctica totalidad, los datos se han tomado de las estadísticas oficiales que analizan estas cuestiones.

La segunda parte resume la información disponible sobre el abordaje del sinhogarismo y la exclusión residencial en el ámbito europeo, tanto en lo que se refiere al marco normativo establecido por las instituciones comunitarias como a las principales características de los modelos de atención desarrollados en los países de nuestro entorno.

La tercera parte resume las características básicas de las políticas de lucha contra el sinhogarismo en España. En este apartado se describen el marco jurídico y las herramientas de planificación establecidas a nivel estatal y que se relacionan, directa o indirectamente, con la exclusión residencial. Posteriormente, a partir de una revisión de la literatura publicada al respecto (informes oficiales, evaluaciones y artículos académicos), se plantean las principales características que definen el modelo de atención a las personas en situación de sinhogarismo en nuestro país.

La cuarta parte recoge una propuesta de retos y desafíos de cara a la articulación de los ejes, objetivos y medidas de la Estrategia Nacional para la lucha contra el sinhogarismo en España 2023-2030.

Metodológicamente, como la I Estrategia Nacional Integral de Personas Sin Hogar 2015-2020, aprobada por Acuerdo de Consejo de Ministros de 6 de noviembre 2015, y como la práctica totalidad de las estrategias sobre sinhogarismo realizadas en nuestro entorno, el diagnóstico realizado para esta II Estrategia tiene en cuenta el concepto de exclusión residencial en toda su integridad y, más concretamente, la tipología ETHOS (*European Typology on Homelessness and Housing Exclusion*), propuesta por la Federación Europea de Asociaciones Nacionales que trabajan con las personas sin hogar (FEANTSA en sus siglas en inglés).

El análisis realizado, en todo caso, no se ha centrado en el conjunto de las situaciones de exclusión residencial que se contemplan en la tipología ETHOS, sino, fundamentalmente, en las situaciones recogidas en las categorías correspondientes a las situaciones de sin hogar (sin techo y sin vivienda) y que se muestran en el cuadro siguiente (Cuadro 1).

Al mismo tiempo, sin embargo, tanto en el apartado relativo a la contextualización de la situación como en el relativo al análisis de las políticas públicas que se relacionan con el sinhogarismo se hace alusión a las necesidades sociales y las políticas públicas desarrolladas en el ámbito de la vivienda. La inclusión de estas políticas se debe a tres razones estrechamente relacionadas:

- a) la importancia de los mecanismos de acceso y privación de la vivienda como causa directa y principal, aunque no única, de las situaciones de sinhogarismo;

- b) la relevancia de las políticas de acceso a la vivienda desde el punto de vista de la prevención del sinhogarismo; y
- c) la necesidad de orientar el conjunto de las políticas en materia de sinhogarismo a la provisión de una vivienda adecuada para el conjunto de la población, incluyendo la población más vulnerable.

Cuadro 1. Tipología europea del sinhogarismo y la exclusión residencial, ETHOS. Revisión 2007

	Categoría conceptual	Categoría operativa	Código	Situación residencial	Definición			
SINHOGARISMO	Sin techo	1	Viviendo en un espacio público (a la intemperie)	1.1	Espacio público y exterior	Personas que viven en las calles o un espacio público o exterior, sin albergue que pueda ser definido como vivienda		
		2	Duermen en un refugio nocturno y/o se ven obligados a pasar varias horas al día en un espacio público	2.1	Albergue o refugio nocturno	Personas sin un lugar habitual donde residir que hacen uso de albergues o centros de alojamiento de muy baja exigencia		
	Sin vivienda	3	Personas que viven en albergues y centros para gente sin hogar / alojamiento temporal	3.1	Albergues y centros de alojamiento Alojamiento temporal y de tránsito Alojamiento con apoyo	Cuando la estancia es entendida a corto o medio plazo y de forma temporal, no como lugar de residencia definitiva.		
			4	Personas en albergues para mujeres		4.1	Albergues para mujeres (solas o con hijos)	Mujeres alojadas debido a que han sufrido violencia de género, siempre y cuando se entienda como residencial temporal.
			5	Personas en centros de alojamiento para solicitantes de asilo e inmigrantes		5.1	Alojamiento temporal / Centros de recepción	Personas en alojamientos para Inmigrantes: personas inmigrantes que viven en alojamientos temporales por su estatus de extranjeros o trabajadores temporeros
		6	Personas que en un plazo definido van a ser despedidas de instituciones residenciales o de internamiento	6.1	Instituciones penales (cárceles)	Sin vivienda disponible en el momento de la excarcelación		
				6.2	Instituciones sanitarias (hospitales, etc.)	Estancia mayor de la estrictamente necesaria debido a su falta de vivienda		
				6.3	Centros de menores	Sin vivienda a la que dirigirse al cumplir los 18 años, por ejemplo.		
		7	Personas que reciben alojamiento con apoyo sostenido debido a su condición de personas en situación de sinhogarismo	7.1	Residencia para PSH mayores	Alojamiento con apoyo de larga estancia para personas que han vivido sin hogar		
				7.2	Vivienda con apoyo a largo plazo para personas anteriormente sin hogar			
EXCLUSIÓN RESIDENCIAL	Vivienda insegura	8	Personas viviendo en un régimen de tenencia inseguro	8.1	Viviendo acogidos por allegados	Residiendo en un alojamiento convencional pero que no es el habitual, debido a la pérdida de su vivienda. Ocupación ilegal o sin ningún tipo de garantía jurídica para poder residir allí		
			8.2	Sin tenencia legal (Ej.: subalquilados)				
			8.3	Ocupación ilegal				
9	Personas viviendo bajo amenaza de desahucio	9.1	En régimen de alquiler	Con orden de desahucio, por impago de alquiler				
		9.2	Con la vivienda en propiedad	A punto de verse expropiados, por impagos de hipoteca.				
10	Personas que viven bajo amenazas de violencia por parte de la pareja o de la familia	10.1	Con denuncias presentadas ante la policía	Cuando ha actuado la policía y/o los centros de intervención rápida para tratar de encontrar un alojamiento seguro para las víctimas de violencia doméstica.				

Categoría conceptual	Categoría operativa	Código	Situación residencial	Definición
Vivienda inadecuada	11 Personas viviendo en estructuras temporales y no convencionales	11.1	Caravanas y similares	Personas que viven en alojamientos móviles de manera permanente
		11.2	Edificaciones no convencionales ni pensadas para que residan personas	Personas que viven en construcciones que no constituyen viviendas convencionales (chabolas o cabañas)
		11.3	Estructuras temporales	
	12 Alojamiento impropio	12.1	Edificio ocupado que no es apropiado para vivir en él	Personas que viven en alojamientos sin posible permiso de habitabilidad (según la regulación nacional)
	13 Hacinamiento extremo	13.1	Muy por encima de los estándares habituales que marcan el hacinamiento	Personas que viven hacinadas en viviendas (que superan el estándar nacional de ocupación)

2.2. Sinhogarismo y exclusión residencial en España: algunos datos de contexto

Este apartado recoge algunos datos básicos sobre el fenómeno de la exclusión residencial en España, con el objeto de contextualizar el análisis que posteriormente se realizará sobre las políticas de atención a las personas sin hogar. Al objeto de ofrecer una panorámica lo suficientemente amplia de los factores relacionados con el sinhogarismo, este epígrafe se estructura en tres apartados diferentes:

El primero ofrece algunos datos básicos sobre el acceso a la vivienda en España: evolución del precio de la vivienda en compra y alquiler, esfuerzo económico requerido para el acceso a la vivienda, impacto de las dificultades relacionadas con la vivienda en las situaciones de exclusión social, número de personas afectadas por situaciones de vivienda insegura y de vivienda inadecuada, y evolución del número de desahucios practicados.

El segundo apartado se centra en las políticas públicas más directamente relacionadas con la lucha contra el sinhogarismo en España: gasto público destinado a las prestaciones de protección social relacionadas con la vivienda y la exclusión social, dotación de viviendas de promoción pública en alquiler, y evolución de los recursos, especialmente de alojamiento, que se ofrecen a las personas en situación de sin hogar. También se ofrecen algunos datos sobre el número de intervenciones con personas sin hogar que se realizan desde los Servicios Sociales y sobre el número de personas sin hogar receptoras de rentas mínimas de inserción.

El tercer apartado se centra en la cuantificación y la caracterización de las personas sin hogar en España a partir, fundamentalmente, de tres fuentes de datos: las estadísticas sobre centros de atención a personas sin hogar del INE, los recuentos nocturnos realizados en diversas ciudades españolas, y la Encuesta Sobre Personas Sin Hogar que realiza el Instituto Nacional de Estadística (INE).

2.3. El acceso a la vivienda en España

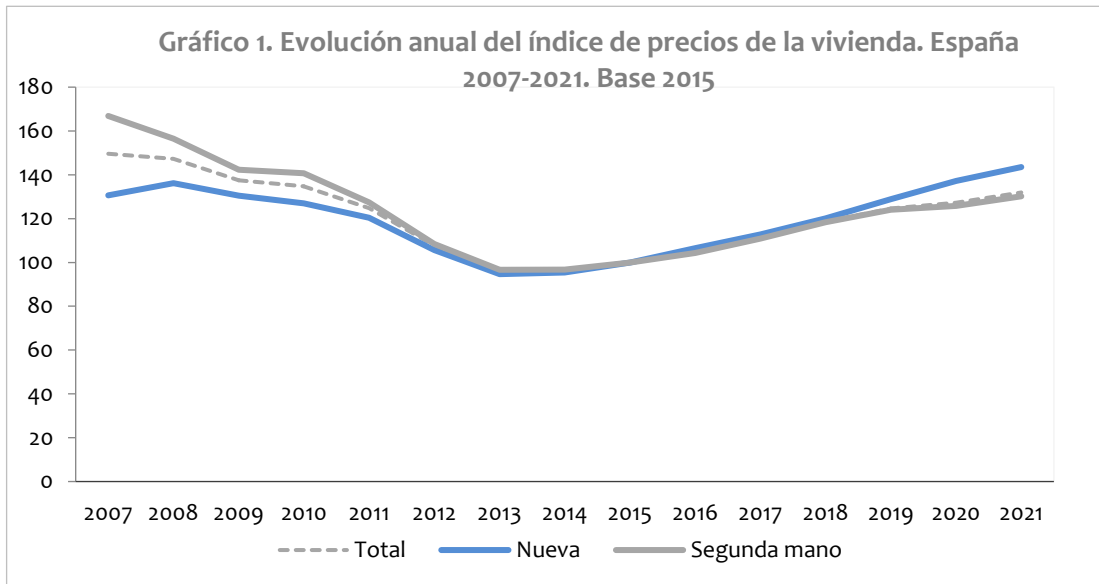
a) Crece el precio de la vivienda, tanto en régimen de compra como de alquiler

Los problemas de acceso a una vivienda adecuada han sido una realidad en nuestro país en los últimos años, agravada por las sucesivas crisis, la caída de las rentas y el aumento de las cargas de los gastos de la vivienda en las familias en situación más vulnerable.

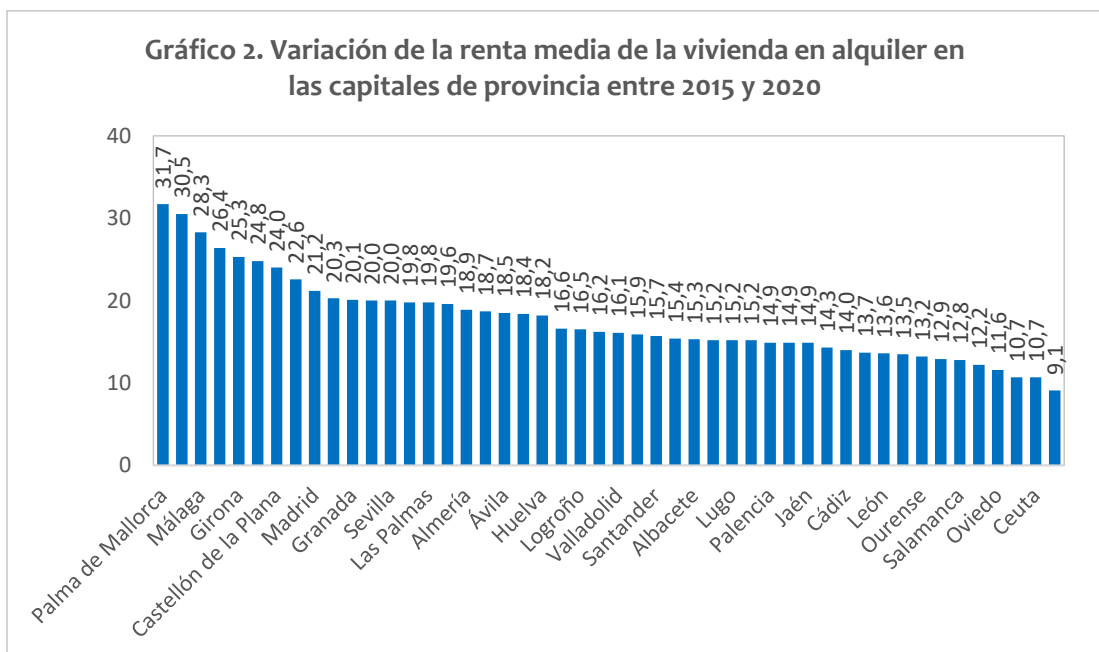
Durante la pandemia, como en la crisis anterior, **el binomio empleo-vivienda se ha erigido como uno de los principales determinantes de la exclusión social**. Esta realidad obliga a redefinir las estrategias de intervención pública más adecuadas para responder a uno de los principales retos sociales, con una especial incidencia sobre las situaciones de mayor vulnerabilidad (Fundación FOESSA, 2021).

Uno de los elementos que, tanto en España como en los países de nuestro entorno, explica el incremento de las situaciones de exclusión residencial, se refiere al aumento en el precio de la vivienda. A pesar de la caída del precio de la vivienda iniciada con el estallido de la burbuja inmobiliaria en 2007, a partir de 2014 se inicia un nuevo periodo de aumento del precio de la vivienda que continúa hasta el momento actual.

Aunque los datos difieren en función de las fuentes utilizadas, **entre 2015 y 2021, la tasa de variación del Índice de Precios de Vivienda se ha incrementado en un 31,9%**. Por tipo de vivienda, el incremento ha sido mayor en la vivienda nueva (43,5%) frente a la vivienda de segunda mano (30,2%). Tal incremento contrasta con el aumento de los ingresos familiares en España que, según la Encuesta de Condiciones de Vida (ECV), habrían crecido un 17,1% en el mismo periodo, pasando de 26.092 a 30.552 euros anuales.



Fuente: INE. Índice de Precios de Vivienda. Base 2015



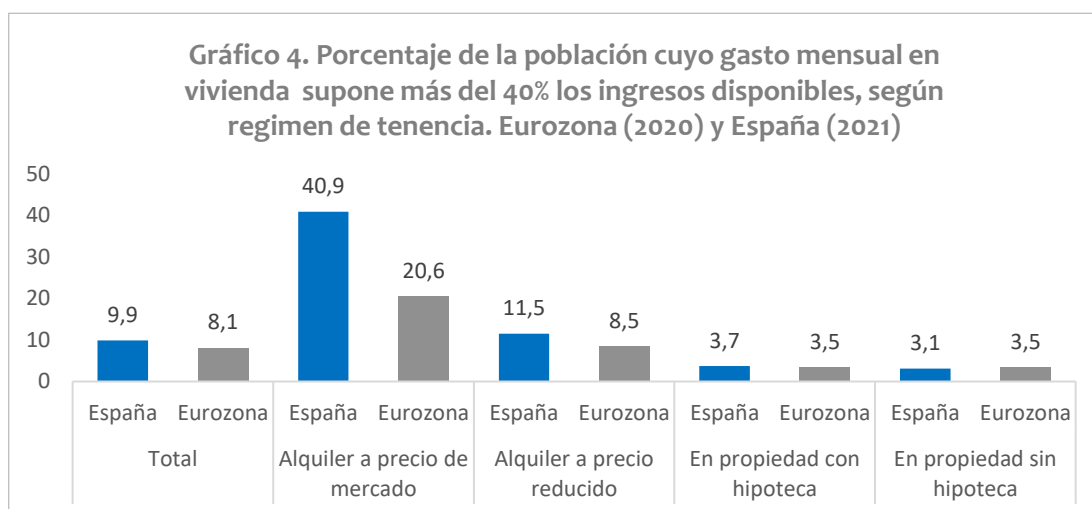
Fuente: Sistema Estatal de Referencia del Precio del Alquiler de Vivienda. Ministerio de Transportes, Movilidad y Agencia Urbana.

En lo que se refiere a los precios del alquiler, la Estadística del INE sobre Índice de Precios de la Vivienda en Alquiler registra un incremento del 10% entre 2015 y 2020 para el conjunto del

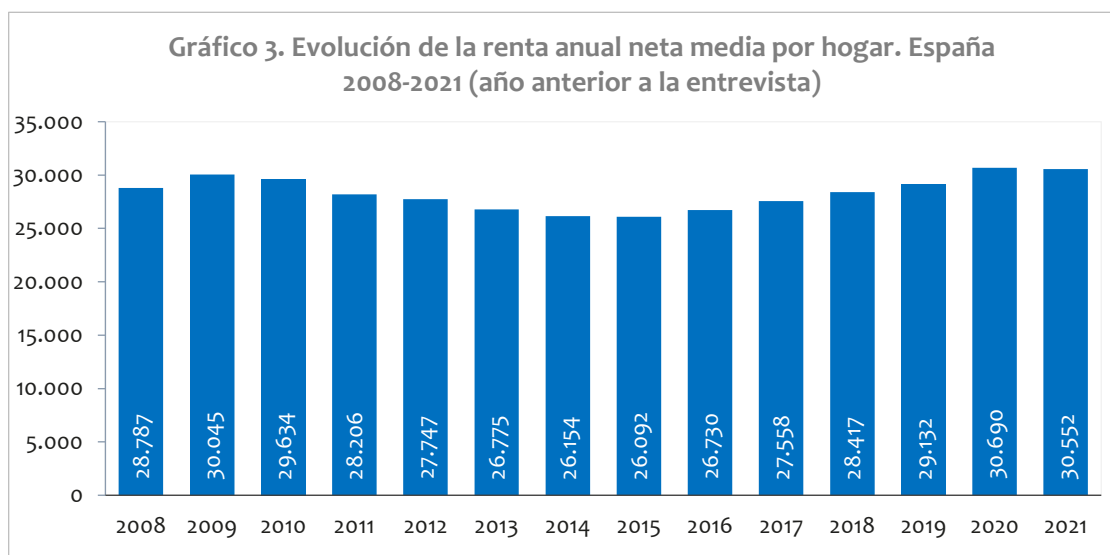
país. Si la atención se centra en las grandes ciudades, sin embargo, el panorama es diferente: de acuerdo al Sistema Estatal de Referencia del Precio del Alquiler de Vivienda, el incremento medio ha sido en las capitales de provincia, de media, del 17,7%, con incrementos que oscilan entre el 9% en Cuenca y el 31% en Palma de Mallorca.

b) El 40% de las familias que recurren al alquiler en el mercado privado destinan más del 40% de sus ingresos a los gastos de vivienda

Este **incremento en los precios contrasta con el aumento de los ingresos familiares** que, según la Encuesta de Condiciones de Vida se habrían incrementado en un 17,1% en el mismo periodo, pasando de 26.092 a 30.552 euros anuales, como se puede observar en el siguiente gráfico:



Fuente: Eurostat. EU-SILC.



Fuente: INE, Encuesta de Condiciones de Vida.

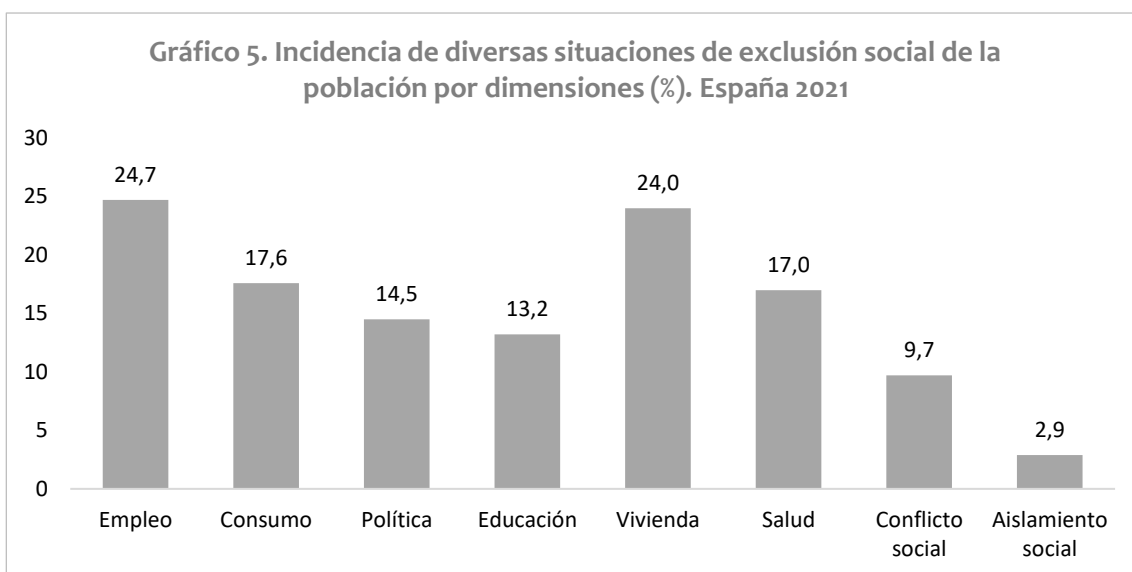
En consecuencia, de acuerdo con la Encuesta Europea de Condiciones de Vida (EU-SILC), en 2021 la proporción de la población que para hacer frente al gasto que supone la vivienda, alquiler o intereses de la hipoteca más gasto asociados a su mantenimiento, ha de emplear más del 40% de los ingresos disponibles del hogar, es del 9,9% en España, frente al 8,1% en el

conjunto de la Eurozona. En el caso de las familias que viven en régimen de alquiler en el mercado privado, el porcentaje multiplica por cuatro el del conjunto de la población y llega al 40%, frente al 20% en la eurozona.

c) La vivienda se configura como uno de los principales factores de exclusión, y crece el porcentaje de población en situaciones de vivienda insegura o inadecuada

El acceso a la vivienda constituye en España uno de los factores esenciales de exclusión social. De acuerdo a la metodología que utiliza la Fundación FOESSA para la conceptualización y medición de la exclusión social en España, **las situaciones de exclusión en la dimensión de la vivienda son, tras el empleo, las que afectan a un porcentaje mayor de la población (24,0%).**

De acuerdo al último informe sobre exclusión social en España de la Fundación FOESSA, “es posible hablar de exclusión residencial y de su crecimiento en el período reciente. Desde una perspectiva general, se observa que **la exclusión residencial en España ha aumentado en los últimos tres años y en 2021 llegó a afectar a uno de cada cinco hogares.** El porcentaje de hogares en situaciones de insalubridad, hacinamiento grave o que residen en un entorno muy degradado (*gueto*, insalubre, falta de agua, olores, suciedad, no accesos) aumentó más de un 80%, en pleno estallido de la pandemia y con las restricciones de movilidad más estrictas. A ello además hay que sumarle que **el 15% de los hogares debe dedicar más del 40% de los ingresos en los costes de vivienda, suponiendo un elevado estrés económico** (FOESSA, 2021).



Fuente: Encuesta de Integración y Necesidades Sociales. FOESSA (EINSFOESSA 2021).

Los datos de la encuesta de FOESSA ponen también de manifiesto que, en 2021, el 15,9% de la población española se encuentra afectada por alguna de las situaciones residenciales que la tipología ETHOS contempla bajo las categorías conceptuales de vivienda insegura o vivienda inadecuada. Según la Encuesta de Integración y Necesidades Sociales de FOESSA, las situaciones de vivienda insegura afectarían a 3,7 millones de personas (el 7,9%), mientras que las de vivienda inadecuada lo harían a casi 4,8 millones (10,1%). Las situaciones de hacinamiento grave son las más extendidas (8,7%) y afectan a 4,1 millones de personas.

Tabla 1. Número y porcentaje de personas afectadas por situaciones de vivienda insegura y de vivienda inadecuada en España (2021)

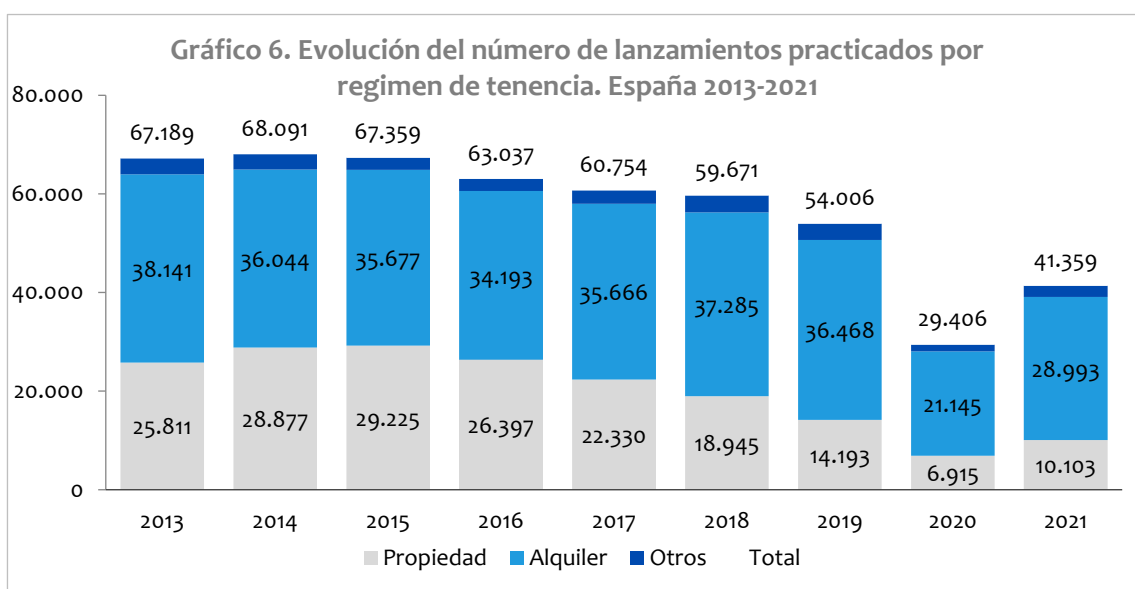
Situaciones residenciales ETHOS		Situaciones residenciales FOESSA	Población afectada		
C. Vivienda insegura	8. Vivir en una vivienda sin título legal (vivir temporalmente con familiares o amigos de forma involuntaria, vivir en una vivienda sin contrato de arrendamiento –se excluyen los ocupas-, etc.)	Tenencia en precario de la vivienda (facilitada gratuitamente por otras personas o instituciones, realquilada, ocupada ilegalmente)	4,8%	7,9%	2.270.000
	9. Notificación legal de abandono de la vivienda	Por problemas económicos el hogar ha sufrido algún tipo de amenaza de expulsión de la vivienda, inmediata o no, a lo largo del último año	2,9%		
			1.352.000		
10. Vivir bajo la amenaza de violencia por parte de la familia o de la pareja	Algún miembro del hogar ha recibido malos tratos físicos o psicológicos en el último año	3,7%	15,9%	7.539.000	
		1.730.000			
D. Vivienda inadecuada	11. Vivir en una estructura temporal o chabola	Se trata de una infravivienda (chabola, bajera, barracón, prefabricado o similar)	0,1%	10,1%	4.761.000
			40.000		
	12. Vivir en una vivienda no apropiada según la legislación estatal	La vivienda se ubica en un entorno muy degradado, tiene deficiencias graves en la construcción o bien no dispone de suministros y equipamientos básicos	4,5%		
2.136.000					
13. Vivir en una vivienda masificada	El hogar está afectado por una situación de hacinamiento grave (<15m2 por persona)	8,7%	4.119.000		
		4.119.000			

Fuente: Elaboración propia a partir de EINSFOESSA 2021.

d) Vuelve a crecer el número de lanzamientos de viviendas

Tras la relativa paralización de los lanzamientos de vivienda en 2020, en 2021 volvió a crecer el número de desahucios, que se mantienen en todo caso todavía por debajo de los niveles registrados durante la pasada crisis financiera. La contención de los desahucios respecto a los niveles que se podrían haber alcanzado durante la pandemia obedece al ‘escudo social’ aprobado por el Gobierno, con medidas como la prohibición de desahucios a familias vulnerables, extendida hasta diciembre de 2022, o la prórroga extraordinaria en los contratos de arrendamiento de vivienda habitual entre diciembre de 2020 y febrero de 2022, al tiempo que se ampliaron los supuestos en los que un juez puede paralizar los procedimientos de desahucios con el fin de que los servicios busquen una alternativa habitacional.

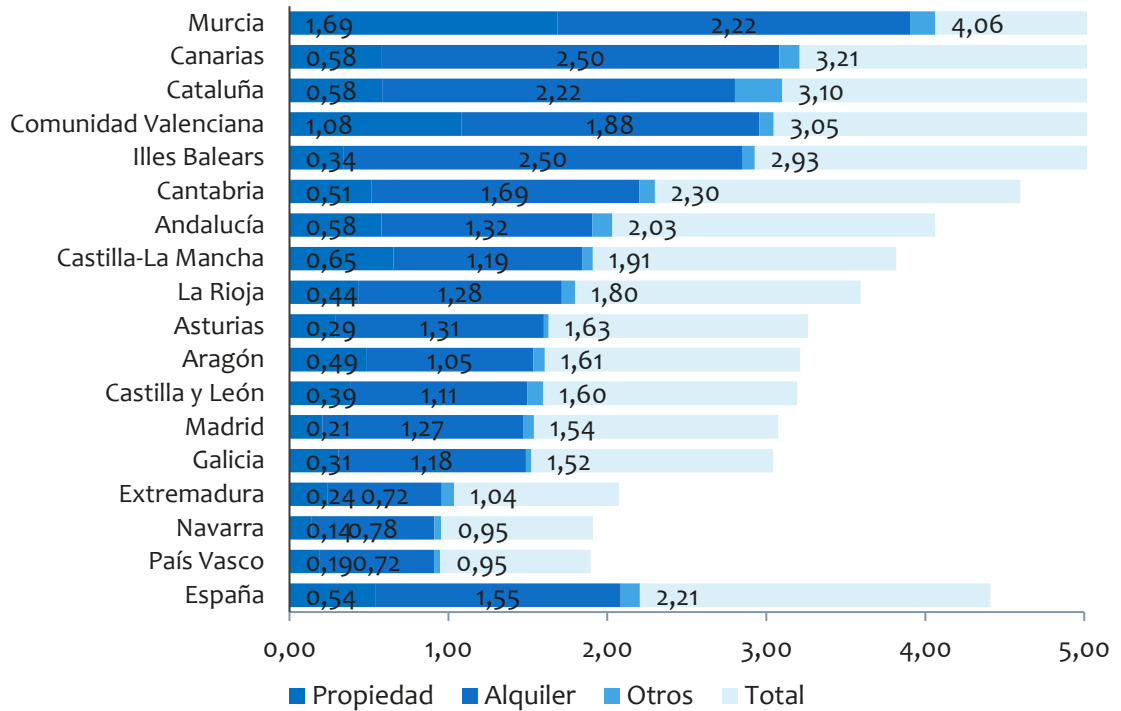
Como se observa en el gráfico, el número de lanzamientos practicados en el año 2021 ascendió a 41.359, lo que supuso un 40,6% más que el año anterior, y un 23,4 por ciento menos que en 2019, como consecuencia, en buena medida, de las distintas medidas de suspensión de desahucios aprobadas por el Gobierno de España. **El peso específico de los lanzamientos por impago del alquiler ha ido aumentando en los últimos años y en 2021 suponen el 70,1% de todos los realizados.**



Fuente: Poder Judicial. Estadística Judicial.

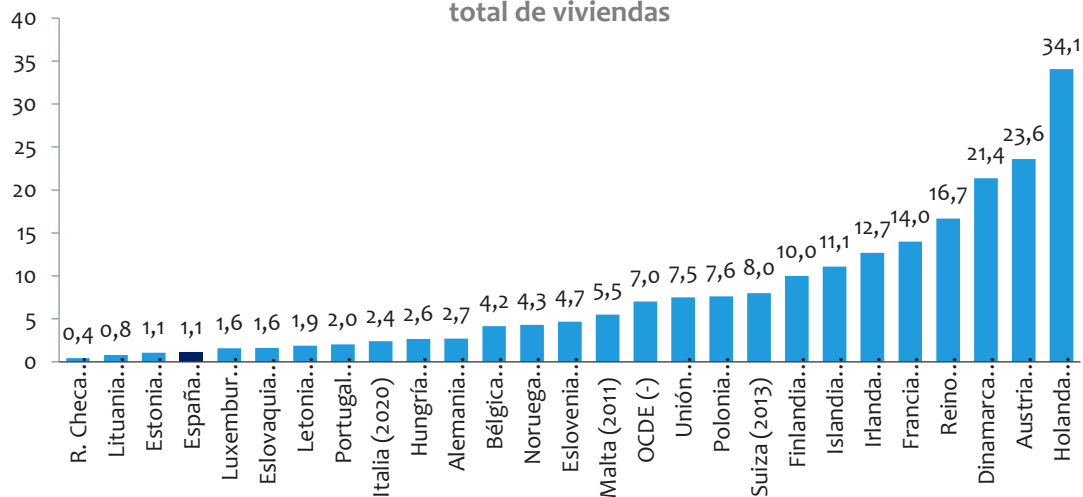
Como se observa en el gráfico siguiente, entre las comunidades autónomas con una mayor tasa de lanzamientos se encuentran Murcia, Canarias, Cataluña y la Comunidad Valenciana. Extremadura, Navarra y País Vasco registran las tasas más bajas.

Gráfico 7. Número de lanzamientos practicados por cada 1.000 viviendas principales, según comunidades autónomas. 2021



Fuente: Poder Judicial. Estadística Judicial.

Gráfico 8. Porcentaje de viviendas de alquiler social respecto al número total de viviendas



Fuente: [OECD Questionnaire on Social and Affordable Housing \(QuASH\)](#).

2.4. El alcance de las políticas relacionadas con la exclusión residencial y el sinhogarismo en España

a) Baja disponibilidad de vivienda de protección social

Como se señala posteriormente, una de las principales características de la política de vivienda en España ha sido el fomento del acceso a la propiedad en el mercado de vivienda, y la consideración de la vivienda como un elemento de inversión y/o factor para el crecimiento económico y del empleo. Ello lleva aparejado un muy escaso desarrollo de la política pública de vivienda y, en ese contexto, una muy **escasa dotación de viviendas de promoción pública ya sea en régimen de compra como, muy particularmente, en alquiler.**

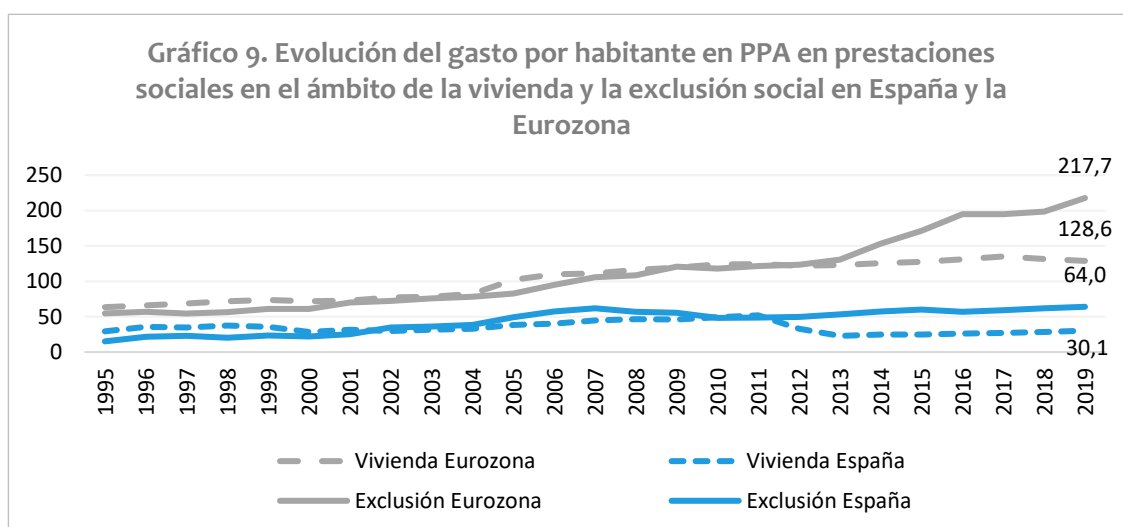
De hecho, como se observa en el gráfico anterior, **España se cuenta entre los cuatro países de la UE que tienen un menor parque de vivienda social en alquiler.** Este tipo de viviendas, unas 290.000 en nuestro país, apenas representan un 1,1% de todas las viviendas, mientras que esta proporción alcanza el 7,5% en la Unión Europea. En ocho países de Europa, el porcentaje supera el 10%.

b) España destina un menor gasto público que el conjunto de la Eurozona a servicios y prestaciones en materia de vivienda y exclusión social

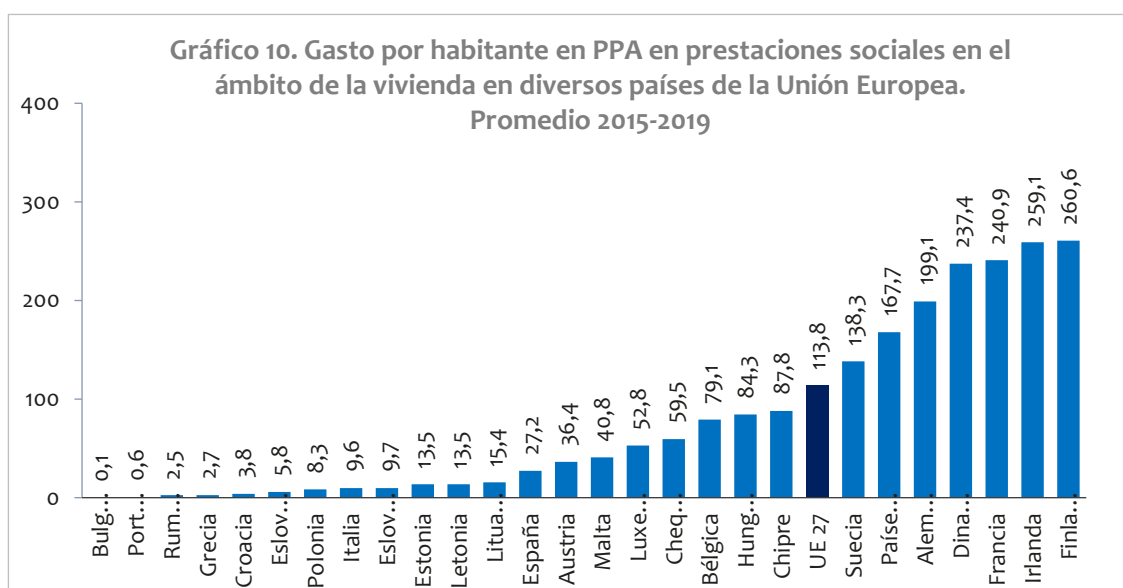
Tradicionalmente, las Administraciones Públicas españolas han destinado a las políticas sociales más directamente relacionadas con el sinhogarismo y la exclusión residencial un menor gasto público que los países de nuestro entorno. El gráfico siguiente recoge la evolución, para España y para el conjunto de los países de la Eurozona, del gasto en prestaciones de protección social en el ámbito de la exclusión y de la vivienda. En 2019, último año para el que se dispone de datos, el gasto europeo en materia de exclusión era de 217 euros (en paridades del poder de adquisición o ppa) por habitante, y en materia de vivienda de 130 euros (en ppa) por habitante². En España, el gasto asciende a 64 y 30 euros (en ppa), respectivamente. El gasto español en estos dos ámbitos de la protección social equivale al 27% del realizado en la zona euro. La brecha entre España y la Eurozona, además, ha ido ampliándose en los últimos años, ya que en 2007 el gasto español equivalía al 49% del europeo.

² Cinco países de Europa (Alemania, Dinamarca, Francia, Irlanda y Finlandia) destinan más de 200 euros por habitante a las políticas públicas de vivienda.

Cabe pensar, en todo caso, que el gasto destinado al Ingreso Mínimo Vital (IMV) permitirá que a partir de 2021 el gasto español en exclusión social converja en mayor medida con el europeo.



Fuente: Eurostat SEEPROS.



Fuente: Eurostat SEEPROS.

2.5. Características del sistema de atención a personas sin hogar en España

a) Incremento de recursos

El desarrollo del modelo de intervención se acompaña de un incremento relativamente importante de la oferta de plazas de atención específicamente dirigidas a las personas en situación de sinhogarismo, tanto de alojamiento como de atención diurna, ocupacional, intervención de calle, etc.

La tabla siguiente recoge el incremento producido entre 2012 y 2020 en el número de centros y servicios dirigidos a las personas sin hogar, a partir de la Encuesta de Servicios y Centros de Atención a las Personas Sin Hogar del INE. Como se observa en la tabla, si bien se ha

producido un incremento generalizado del número de centros, los principales incrementos se refieren a los albergues y los centros que ofrecen, principalmente, servicios de acogida, además de los comedores sociales³.

Tabla 2. Evolución del número de centros para personas sin hogar según actividad principal (2014-2020)

	2014		2020		Variación (%)
	Número	%	Número	%	
Albergue/Centro de acogida nocturna	77	9,7	111	10,9	44,2
Centro de acogida	205	25,8	295	28,9	43,9
Piso/apartamento de acogida inmediata	41	5,2	46	4,5	12,2
Piso/apartamento de acogida temporal	146	18,4	205	20,1	40,4
Piso/apartamento de inserción social	77	9,7	101	9,9	31,2
Residencia	34	4,3	32	3,1	-5,9
Comedor social	67	8,4	99	9,7	47,8
Centro de día	60	7,6	76	7,5	26,7
Otros	87	11,0	54	5,3	-37,9
Total	794	100,0	1.019	100,0	28,3

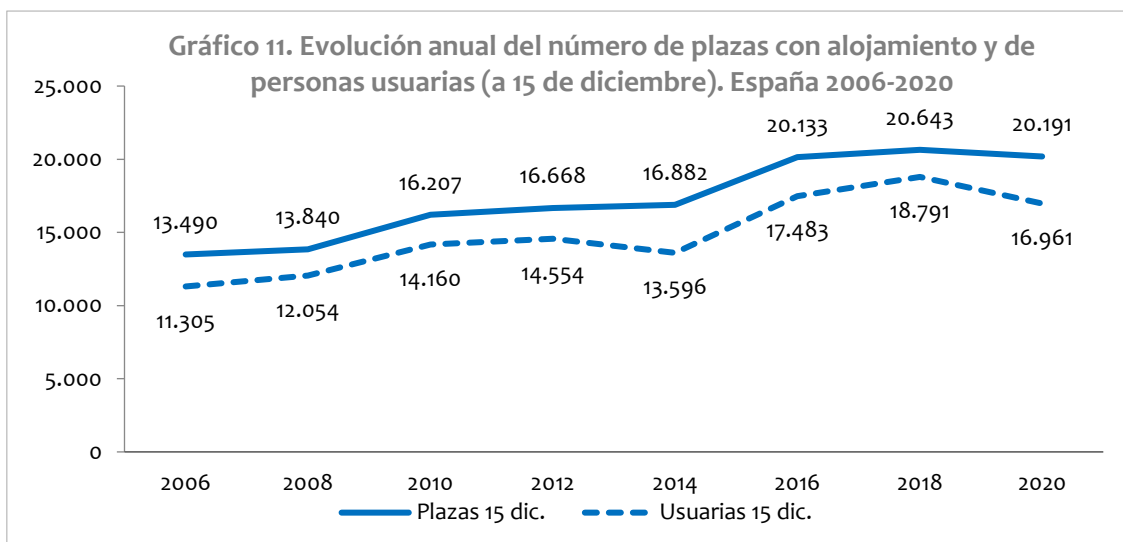
Fuente: INE. ECSPSH.

b) El número de plazas con alojamiento en centros para PSH crece gradualmente desde 2006

De acuerdo con la Encuesta de Centros y Servicios de Atención a las Personas sin hogar del INE⁴, a finales de 2020, **los centros con alojamiento para PSH ofrecían en España un total de 20.191 plazas y alojaban a 16.961 personas** (lo que representa una tasa de ocupación cercana al 80%). El 26% de esas plazas estaba ocupado por mujeres. Debe señalarse, en cualquier caso, que una parte del incremento de las plazas contabilizadas por esa encuesta podría también deberse a la mejora en cuanto a la capacidad de detección e identificación por parte del INE de los centros que prestan este tipo de servicios.

³ Previamente se ha señalado, por otra parte, que el incremento en la oferta de centros y plazas que recoge la estadística de centros de personas en situación de sinhogarismo puede estar en parte motivado por una cierta infradetección de los centros y las plazas existentes en las primeras oleadas de la encuesta.

⁴ Esta operación estadística incluye tanto centros con alojamiento, como otros sin alojamiento, entre los que se encuentran los comedores sociales, centros de día o talleres ocupacionales y los programas y servicios de intervención en calle con PSH. Entre los centros con alojamiento se incluyen, además de los específicos para PSH, los de acogida para mujeres víctimas de violencia de género, los de acogida de emigrantes retornados, los centros de inmigrantes –centros de estancia temporal de inmigrantes (CETI) y centros de acogida a refugiados (CAR)– y los centros destinados al alojamiento de trabajadores temporeros.



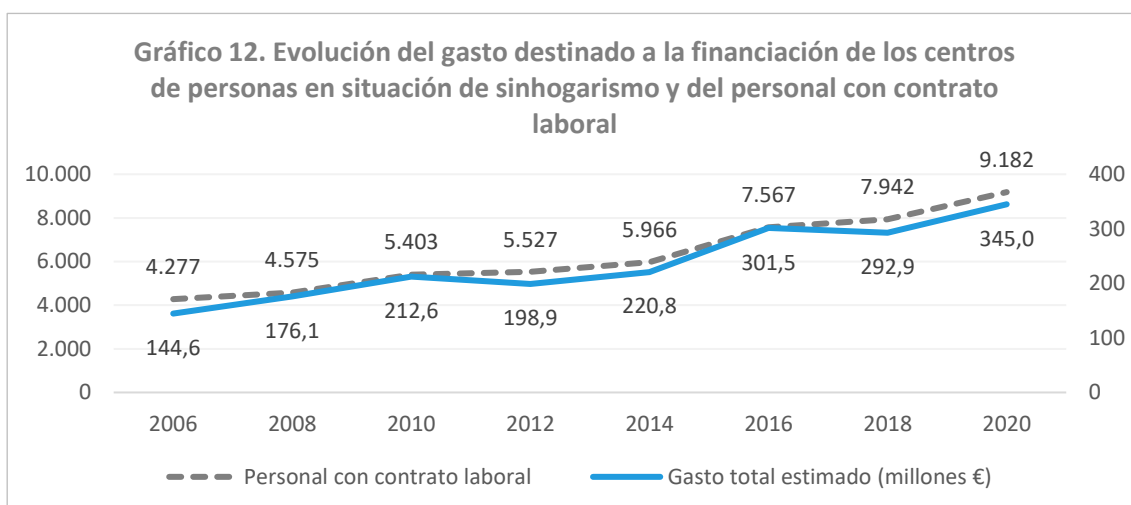
Fuente: INE. ECAPSH 2020

Desde el año 2006, **el número de plazas disponibles ha crecido de forma muy notable, pasando de 13.490 en 2006 a las ya señaladas 20.191, en 2020**. Del total de plazas disponibles, casi dos tercios se ubican en albergues, residencias o centros de acogida, ubicándose el resto en pisos o apartamentos y, en mucha menor medida, en pensiones u hoteles. Esta distribución de las plazas de alojamiento apenas habría cambiado desde 2014.

c) **Crece también el gasto y el personal ocupado en los centros para personas en sin hogar.**

De forma paralela al incremento de las plazas de alojamiento y del resto de los servicios ofrecidos a las personas en situación de sinhogarismo, ha aumentado el gasto total destinado a este tipo de centros, así como el personal remunerado que trabaja en ellos. Más concretamente, el gasto destinado a la financiación de estos centros ha pasado de 144,6 millones en 2006 a 345 en 2020⁵.

⁵ Nuevamente hay que señalar que el incremento en el gasto destinado a la financiación de estos servicios que recoge la encuesta puede deberse tanto a un incremento real de la financiación como a la infra detección de determinados centros, y del gasto asociado a ellos, durante las primeras oleadas de la encuesta.



Fuente: ECAPSH 2020.

d) Fuerte presencia de los centros de titularidad privada

La Encuesta de Centros para Personas Sin Hogar permite profundizar en las prestaciones que ofrecen, el personal que trabaja en ellos, su titularidad o a su financiación. De acuerdo con la información que suministra la encuesta de 2020, **el 37,7% de los más de mil centros identificados son albergues y centros de acogida, mientras que el 32,6% son pisos y apartamentos. El 75,3% de los centros son de titularidad privada.**

Tabla 3. Número y distribución de los centros para personas sin hogar por titularidad (2020)

	Pública	Privada	Total	Total	Pública	Privada	Total
	Nº	Nº	N	% vert.	% hor.	%hor.	%hor.
Albergues y centros de acogida	117	289	406	37,7	28,8	71,2	100
Pisos/apartamentos	102	250	352	32,6	29,0	71,0	100
Residencia	2	30	32	3,9	6,3	93,8	100
Comedor social	14	85	99	11,1	14,1	85,9	100
Centro de día/Taller ocupacional	8	68	76	8,9	10,5	89,5	100
Otro	9	45	54	5,9	16,7	83,3	100
Total	252	767	1.019	100,0	24,7	75,3	100

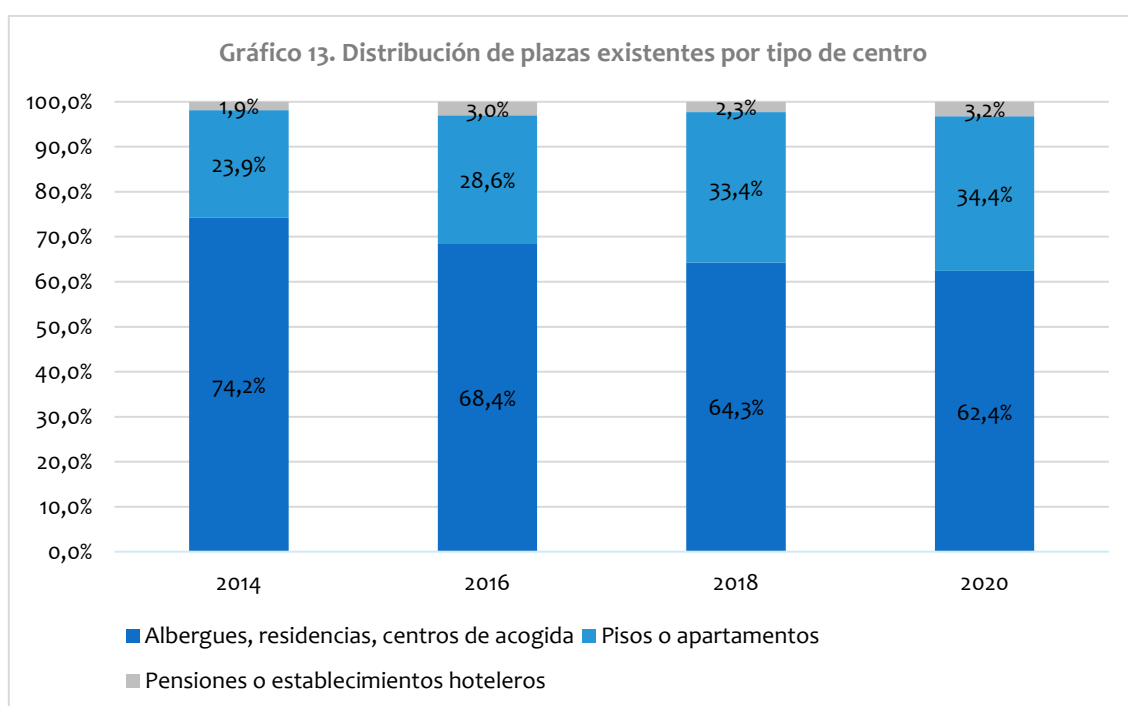
Fuente: Elaboración propia a partir de ECSPSH 2020.

Si la atención se centra únicamente en los 790 centros que ofrecen servicios de alojamiento (albergues y centros de acogida, residencias y pisos o apartamentos), y en las más de 20.000 plazas que ofrecen, se observa que **el 37,1% son de titularidad pública y el 62,9% de titularidad privada, si bien al menos dos terceras partes de las plazas privadas –el 41,9% del conjunto de las plazas de alojamiento– están concertadas o subvencionadas por alguna de las administraciones que intervienen en este ámbito.**

e) Crecen las plazas en pisos y apartamentos de acogida para personas sin hogar

Aunque **los albergues, residencias y centros de acogida constituyen la gran mayoría de los dispositivos de atención a personas sin hogar**, representando el 62,4% de todas las plazas de alojamiento existentes en 2020 (12.601 plazas sobre un total de 20.191, según la ECAPSH 2020), se destaca un **incremento significativo en el número de plazas existentes en pisos o apartamentos**, que han pasado de representar el 23,9% de las plazas de acogida en 2014 al 34,4% del total de plazas existentes en 2020.

Asimismo, es relevante destacar que desde 2014 se observa **una reducción de casi 12 puntos porcentuales en las plazas existentes en albergues, residencias y centros de acogida**, pasando de representar el 74,2% del total de plazas existentes en 2014, a un 62,4% en 2020. Parte de esta reducción se puede explicar por una mayor presencia de pisos y apartamentos entre los centros detectados en la última Encuesta a Centros para Personas Sin hogar (2020).



Fuente: ECAPSH 2020.

Ampliando la mirada en la situación actual, la tabla anterior pone también de manifiesto que el peso de las plazas residenciales es mayor entre los centros de titularidad pública (67,5%) que entre los de titularidad privada (59,4%), al contrario de lo que ocurre con los pisos apartamentos (25,3% de todas las plazas en la red pública y 39,8% en la privada / concertada).

Tabla 4. Número y distribución de las plazas con alojamiento para personas sin hogar por tipo de centro y titularidad (2020)

	Pública (%)	Privada (%)	Privada concertada o subvencionada (%)	Total (Nº)	Total (%)
Albergues, residencias, centros de acogida	40,1	59,9	-	12.601	62,4

	Pública (%)	Privada (%)	Privada concertada o subvencionada (%)	Total (Nº)	Total (%)
Pisos o apartamentos	27,2	72,8	–	6.947	34,4
Pensiones o establecimientos hoteleros	83,8	16,2	–	643	3,2
Total	37,1	62,9	41,9	20.191	100,0
Número	7.490	12.701	8.455	--	--

Fuente: Elaboración propia a partir de ECSPSH 2020.

f) Los centros de titularidad pública se orientan hacia la acogida de emergencia y de corta estancia

Por otra parte, si la atención se centra en los 426 centros de alojamiento colectivo detectados por la encuesta⁶, el 31% ofrece plazas de emergencia, el 29% de corta estancia y el 85% de larga estancia (el total suma más de 100% por que un mismo centro puede ofrecer plazas de más de un tipo de estancia). **Los centros de titularidad pública –a menudo albergues municipales y otros centros de acogida– tienden a ofrecer en mayor medida que los centros de titularidad privada, plazas de emergencia y de corta estancia.**

Tabla 5. Número y distribución de los centros de alojamiento colectivo, según tipo de estancia que facilita el centro* y titularidad (2020)

	Titularidad pública	Titularidad privada	Total
De emergencia (1-5 días) %	51,7	23,2	31,0
De corta estancia (6 días-1 mes) %	42,2	24,5	29,3
De larga estancia (más de 1 mes) %	75,0	89,4	85,4
Total	116	310	426

Fuente: INE. ECSPSH 2020.

g) La financiación pública es indispensable para el sostenimiento de los centros para personas sin hogar.

Más allá de la titularidad, y centrandone nuevamente la atención en el conjunto de los centros para personas sin hogar, **los datos de la encuesta ponen de manifiesto la importancia de la financiación pública para su sostenimiento.** En efecto, la fuente predominante de financiación del 83,7% de los centros son las administraciones públicas, mientras que casi el 15% se financian fundamentalmente mediante recursos propios, donaciones de particulares o recursos provenientes de entidades sin fin de lucro.

⁶ Esta operación estadística considera centros de alojamiento colectivo a los siguientes: albergues residencias y centros de acogida.

Tabla 6. Número y distribución de los centros de atención a personas sin hogar, según fuente de financiación predominante (2020)

	Número	Distribución (%)
Administraciones públicas	853	83,7
Empresas	7	0,7
Instituciones privadas sin fin de lucro	37	3,6
Donaciones particulares	33	3,2
Fondos propios	75	7,4
Sin fuente de financiación predominante	14	1,4
Total	1.019	100,0

Fuente: ECSPSH 2020.

h) Un sector feminizado y con una elevada presencia de la acción voluntaria

En lo que se refiere, por otra parte, al personal que trabaja en el conjunto de los centros para personas en situación de sinhogarismo, **el 44% prestan sus servicios de forma voluntaria y el 52%, mediante un contrato laboral**. El personal que presta sus servicios de forma remunerada (sin contar al personal subcontratado, del que se desconoce su situación contractual) asciende a 8.505 personas, de las que en torno a dos tercios (67,2%) tienen un contrato indefinido.

Considerando al conjunto del personal que trabaja en los centros para personas sin hogar (17.521 personas), el 65,3% son mujeres. Concretamente, las mujeres representan el 62,3% del personal voluntario y un 67,9% del personal laboral. Entre el personal asalariado, la proporción de mujeres con contrato indefinido (71,9%) es algo inferior a la de los hombres (74,1%).

Tabla 7. Distribución y número del personal que trabaja en los centros para personas sin hogar, según sexo y situación laboral (2020)

	Hombres	Mujeres	Total	Número
Personal asalariado con contrato indefinido	32,3	36,8	35,2	6.173
Personal asalariado con contrato temporal	11,3	14,4	13,3	2.332
Personal subcontratado	4,8	3,4	3,9	677
Personal voluntario	48,3	42,4	44,5	7.792
Otro personal*	3,3	3,0	3,1	547
Total	100,0	100,0	100,0	17.521
Número	6.087	11.434	17.521	--

* Incluye al personal religioso de determinados centros y a estudiantes en prácticas que colaboran, aunque perciban una pequeña gratificación o compensación económica.

Fuente: Elaboración propia a partir de ECSPSH 2020.

i) Las personas sin hogar, un colectivo poco visible en el ámbito de los Servicios Sociales

La atención a las personas en situación de sinhogarismo se materializa en España fundamentalmente, como posteriormente se explica, mediante el sistema de Servicios

Sociales. Sin embargo, su visibilidad dentro de ese sistema es pequeña y su peso con relación a otros colectivos, situaciones o necesidades resulta –de acuerdo con los datos disponibles– relativamente residual.

De acuerdo con los Informes sobre Rentas Mínimas de Inserción que elabora anualmente el Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030, **las personas sin hogar constituyen una parte muy reducida de las personas beneficiarias de esas prestaciones**. Dejando al margen el caso de Canarias, las CCAA que ofrecen datos sobre el porcentaje de beneficiarios sin hogar señalan porcentajes que oscilan entre el 0,8% de Andalucía, el 2,8% de Cataluña y el 4,1% de Madrid.

La última memoria del Sistema de Información de Usuarios/as de Servicios Sociales (SIUSS), publicada también por el Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030 cifra en **9.765 las intervenciones realizadas en 2019 con personas en situación de sinhogarismo, que representan el 0,27% de los 3,6 millones de intervenciones registradas en el sistema en ese año**. Los datos de 2019, por otra parte, reflejan un importante descenso respecto a los años previos, en los que el número de intervenciones con PSH ha sido cercano a las quince mil. Es posible, en todo caso, que el SIUSS no recoja adecuadamente todas las intervenciones que desde el sistema de servicios sociales se realizan con relación a este colectivo.

2.6. Cuantificación y caracterización de las personas en situación de sinhogarismo en España

Como se ha señalado previamente, los datos respecto a la cuantificación y la caracterización de las personas sin hogar en España se derivan de tres fuentes de datos diferentes.

- Por una parte, se recogen los datos sobre el número de personas atendidas en los centros para personas sin hogar que se recogen en la Encuesta de Centros y Servicios de Atención a Personas Sin Hogar del INE. Esta encuesta se realiza con periodicidad bienal, y sus datos más recientes se refieren al año 2020. Aunque, como se ha dicho antes, la encuesta se refiere fundamentalmente a los centros de atención y a sus características, ofrece también datos de interés sobre el número y características de las personas usuarias.
- La segunda fuente de datos es la Encuesta sobre las Personas Sin hogar, también realizada por el INE. Hasta el momento se han llevado a cabo tres ediciones de esta encuesta (2005, 2012 y 2022), que se centra en la cuantificación y caracterización de las personas que acuden a los centros que ofrecen servicios de alojamiento y/o restauración ubicados en los municipios mayores de 20.000 habitantes. Aunque la encuesta contabiliza tanto a las personas que pernoctan en albergues, centros de acogida y otros alojamientos colectivos e individuales (personas sin hogar), también contabiliza a una parte de las personas que pernoctan en espacios públicos o alojamientos de fortuna (personas sintecho), siempre que hayan accedido a los centros de día o de restauración en los que se realiza la encuesta. Fuera del campo de la encuesta quedan, por tanto, las personas que pernoctan en la calle y que no acceden al resto de los centros que conforman la red de atención a persona sin hogar (comedores sociales, centros de día, etc.), dificultando la identificación, la

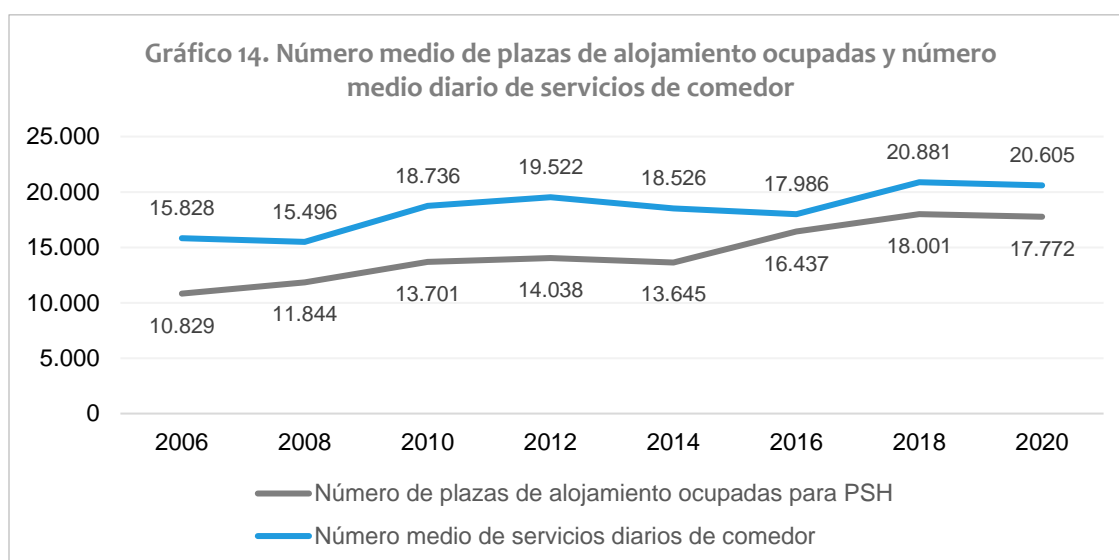
caracterización y atención de los distintos perfiles, necesidades y/o circunstancias que atraviesan las personas en situación de calle (cobertura de necesidades básicas, tratamientos a personas usuarias de drogas, acceso a servicios públicos esenciales, tratamiento y atención sanitaria, entre otras).

- Además de estas dos fuentes estadísticas oficiales, se recogen algunos datos obtenidos en los diversos recuentos nocturnos de personas sin hogar realizados en diversas ciudades de España. Estos recuentos tienen en cuenta a las personas que durante una noche determinada se encuentran en la calle y eventualmente a las que pernoctan en centros con alojamiento de servicios sociales. Su periodicidad es, sin embargo, generalmente irregular, y no siempre se utilizan los mismos criterios metodológicos para su realización, lo que dificulta extraer conclusiones sólidas y comparables.

Los principales datos que se derivan de estas fuentes son los siguientes:

a) Crece hasta 2020 el número de personas usuarias de recursos de alojamiento y de restauración para personas sin hogar

De acuerdo con los datos de la Encuesta de Centros y Servicios de Atención a Sin Hogar del INE, la ocupación media diaria de los recursos de alojamiento para esta población era en 2020 de 17.800 personas, frente a unas 18.000 en 2010 y poco más de diez mil en 2006. Aunque esta estadística no tiene en cuenta, como se ha dicho, a las personas que pernoctan en la calle y puede estar influida por el propio aumento de la oferta de plazas, pone de manifiesto el **crecimiento producido a lo largo de los últimos años en la demanda de servicios de alojamiento para este colectivo**. El número medio de servicios de comedor ofrecido por estos centros, por su parte, ha crecido de forma similar a lo largo de ese periodo.



Fuente: ECAPSH 2020

b) Los recuentos nocturnos apuntan a que el número de personas que pernotan en la calle creció entre 2016 y 2020

Los recuentos nocturnos de personas sin hogar constituyen una de las principales herramientas para la estimación del número de personas sin hogar que existen en un territorio, especialmente en aquellos casos en los que el recuento abarca tanto a las personas en situación de calle como a las que están alojadas en recursos de media, corta y larga estancia.

Este tipo de investigaciones, basadas en la recogida de información sobre el terreno, se desarrollan en una noche determinada y consisten en detectar, a menudo con la ayuda de voluntariado, a todas las personas en exclusión residencial –según la definición que se maneje en cada estudio– durante un lapso de tiempo corto en espacios públicos y, en su caso, en servicios de alojamiento. Cada vez que se detecta a una de estas personas, se registra su localización exacta, así como algunos datos básicos indiciarios, aunque, en ocasiones, esta información puede completarse con la que proporcionan directamente las personas localizadas a través de una pequeña entrevista. De hecho, resulta relativamente habitual coordinar los recuentos con otras metodologías –en especial, con encuestas y registros administrativos–, y al triangular los datos de esta manera, se consigue una fotografía mucho más detallada. La hora (por la noche) y su delimitación se escogen para evitar la doble contabilización, ya que los servicios generalmente cierran por la noche después de la llegada de los residentes (SIIS, 2021).

Los recuentos constituyen una metodología bastante eficaz para obtener información de primera mano sobre el número de personas sin hogar de una comunidad. Son relativamente sencillos de implementar y, al llevarse a cabo en un espacio corto de tiempo, consiguen limitar el riesgo de duplicidades en el conteo. Asimismo, cuando se trata de estudios participativos abiertos al voluntariado, pueden servir para visibilizar el problema del sinhogarismo y sensibilizar a la ciudadanía al respecto.

Sin embargo, pese a su indudable interés y utilidad, estos métodos también presentan limitaciones significativas relacionadas con su exhaustividad y precisión. En primer lugar, muchas personas sin hogar pueden no ser contabilizadas durante el estudio, ya sea porque buscan lugares poco visibles para dormir al raso, ya porque pernoctan en espacios excluidos del recuento, como por ejemplo, casas ocupadas. También pueden producirse errores de identificación, es decir, que personas sin hogar no sean reconocidas como tales, o a la inversa. Desde la perspectiva temporal, resulta difícil inferir las tendencias generales del sinhogarismo a partir de la fotografía de una sola noche –con todas las eventualidades que pueden suceder en ella–, por lo que conviene repetir los recuentos periódicamente (SIIS, 2021).

Aún con esas limitaciones, los recuentos nocturnos que se realizan en España ofrecen información muy valiosa sobre la evolución del sinhogarismo y las características personales de las personas sin hogar. En ese sentido, la información que proporcionan los recuentos nocturnos de personas sin hogar, en aquellas ciudades donde se llevan a cabo periódicamente, sugieren que el número de personas en calle podría haber aumentado entre 2016 y 2020. Así parece haber ocurrido al menos en Madrid, Barcelona, o Bilbao. En 2022, dos años después de la irrupción de la pandemia, parece observarse una cierta estabilización, si

bien para ese periodo sólo se dispone de datos relativos a las ciudades de Barcelona y Bilbao. En todo caso, como se ha señalado, deben tenerse en cuenta las limitaciones de esta metodología y la existencia de dinámicas específicas en cada una de las ciudades en las que se han realizado recuentos.

Tabla 8. Evolución del número de personas localizadas durmiendo en la calle en los recuentos realizados en diversas ciudades entre 2014 y 2022

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Madrid (1)	764	--	524	--	650	--	--	--	--
Barcelona (2)	--	--	941	1.026	956	--	--	895	1.063*
València (3)	--	--	--	--	--	570	--	352	--
Zaragoza (4)	140	--	126	--	120	--	--	--	--
Sevilla (5)	--	--	205	---	--	--	--	--	--
Palma de Mallorca (6)	--	--	--	188	--	207	--	--	--
Las Palmas de GC (7)	--	--	81	--	--	--	--	--	--
Euskadi (8)	323	--	274	--	430	--	163**	--	661

Fuente: elaboración propia.

(1) Madrid: [Recuentos nocturnos de personas sin hogar VII, VIII y IX](#), promovidos por el ayuntamiento de Madrid. En 2020 diversas entidades del tercer sector organizan un recuento nocturno (427 personas en calle) utilizando una metodología menos exhaustiva que no permita comparar los datos con los de las ediciones previas.

(2) Se registran los resultados de los [recuentos llevados a cabo por la Red de atención a Personas sin hogar \(XAPSELL\)](#) grupo integrado por una treintena de entidades del tercer sector y el ayuntamiento de Barcelona. Debe, con todo, precisarse que los [recuentos nocturnos realizados por la Fundació Arrels](#) ofrecen cifras algo superiores: 1.064 y 1.231 personas en los recuentos de 2021 y 2022, respectivamente. *Personas detectadas en calle según la estimación de los equipos municipales de intervención social en el espacio público.

(3) València: recuentos nocturnos de octubre [2019](#) y diciembre [2021](#).

(4) Zaragoza: recuentos nocturnos organizados por Cruz Roja ([2010-2012-2014-2016; 2018](#)).

(5) Recuento de noviembre de 2016 promovido por el ayuntamiento de Sevilla. Con carácter previo se realizaron [4 recuentos nocturnos](#) (2010 a 2013), promovidos por una entidad social, en zonas específicas de la ciudad cuyos resultados no pueden compararse a los del recuento de 2016.

(6) Recuentos de personas sin hogar de Mallorca [2017, 2019](#).

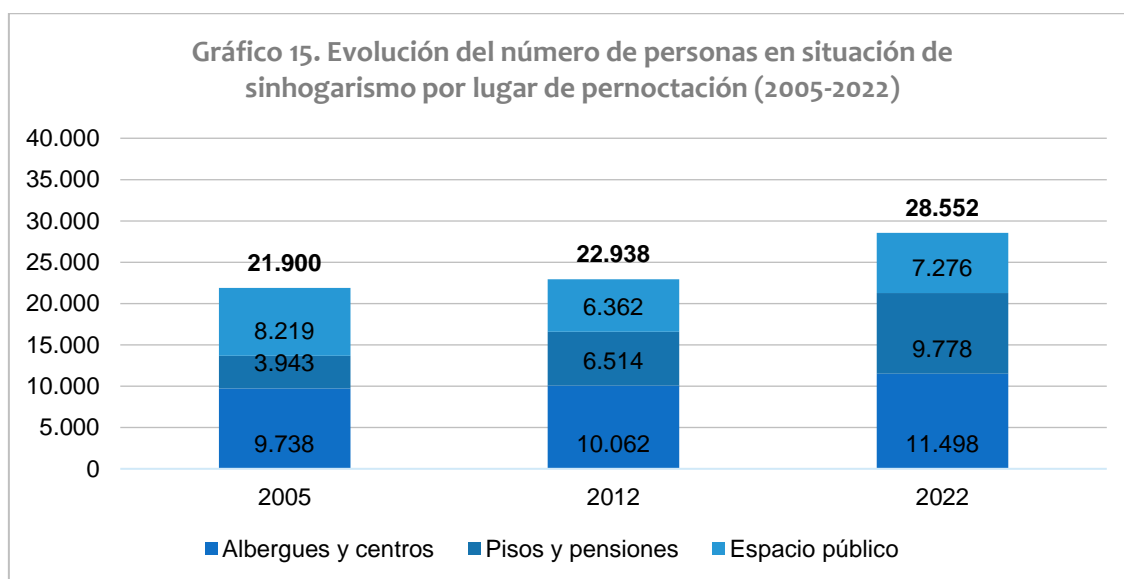
(7) Recuento nocturno de abril de [2016](#).

(8) [Se recogen los datos de los recuentos realizados en diversas localidades vascas](#) **El recuento fue realizado durante el confinamiento domiciliario por lo que el número estricto de personas localizadas en calle fue de 163. A ellos cabría sumar al menos otras 846 personas ubicadas en dispositivos especiales de confinamiento creados durante el confinamiento por la pandemia de COVID.

Nota: la tabla recoge los resultados de los recuentos nocturnos en calle llevados a cabo en los últimos 10 años en las 10 ciudades más pobladas de España en los que se han realizado este tipo de recuentos. Los resultados no recogen las situaciones de personas localizadas en asentamientos, ni tampoco la de las personas que pernoctan en centros o servicios con alojamiento

c) **Crece desde 2012 el número de personas sin hogar, así como el de personas que pernoctan en la calle**

Los datos de las fuentes anteriores se confirman con los últimos datos de la Encuesta sobre Personas Sin Hogar del INE, correspondientes a 2022. En líneas generales, la encuesta pone de manifiesto un **importante incremento del número de personas sin hogar, que alcanzan las 28.552 en el conjunto del país, lo que representa un incremento del 24,5%** respecto a las personas identificadas en la encuesta realizada en 2012. El incremento se ha producido tanto en lo que se refiere a las **personas que pernoctan en albergues, centros de acogida o residencias, como entre quienes pernoctan en pisos o pensiones, y entre quienes pernoctan en la calle** (espacios públicos⁷ y alojamientos de fortuna⁸). En 2022, más de 7.200 personas acuden a los centros de personas sin hogar y, pese a ello, pernoctan en espacios públicos y alojamientos de fortuna. Parcialmente este incremento podría deberse a la mejora en cuanto a la capacidad de detección e identificación por parte del INE de los centros en los que se realiza la encuesta.



Fuente: EPSH 2022

Como se observa en el gráfico, se han producido tres cambios de importancia entre 2012 y 2022: por una parte, como se ha señalado, se ha producido un crecimiento importante (del 24,5%) del número de personas sin hogar. El número de personas alojadas en albergues y otros centros de alojamiento colectivo, así como el de personas que pernoctan en espacios públicos y alojamientos de fortuna, ha crecido sin embargo en menor medida (en algo más de un 14%), mientras que ha crecido en mucho mayor medida (50,1%) el número de personas

⁷ Alojamiento en una estación de transporte público (autobús, metro, tren, etc.), aparcamiento, parque y/o jardín, descampado, etc.

⁸ Alojamiento en un espacio de un inmueble no previsto para su uso como dormitorio (hall del inmueble, pasillo, escalera), garaje, cueva, coche abandonado, etc.

alojadas en pisos y pensiones. Como consecuencia de estos cambios, **las personas que pernoctan en la calle han pasado de constituir el 27,7% del total al 25,4%, las que pernoctan en centros y albergues del 43,8% al 40,2% y las que pernoctan en pisos o pensiones del 28,3% al 34,2%.**

A todas estas personas debería añadirse, en cualquier caso –para poder cuantificar en su integridad el fenómeno de la exclusión residencial grave en España– el número de aquellas que pernoctan en espacios públicos y alojamientos de fortuna y no hacen uso de los servicios de alojamiento, alimentación o atención diurna prestados en los centros para personas sin hogar.

d) **Crece el número las mujeres, de personas jóvenes y de personas de origen extranjero**

Con relación a sus características sociodemográficas, si se tiene en cuenta al conjunto de las personas sin hogar identificadas en la encuesta (sin distinguir por tanto en función de los lugares de pernoctación), se pueden destacar los siguientes datos de interés:

- El 76,7% son hombres y el 23,3% mujeres.
- El 50,1% tienen nacionalidad española y el 49,9% nacionalidad extranjera
- El 21,1% tienen menos de 29 años, el 30% entre 30 y 44, el 43% entre 45 y 65, y el 5,5% tienen más de 65 años.

Como se observa en la tabla siguiente, aunque siguen siendo minoritarias, el peso de las mujeres ha crecido de forma significativa desde 2012, así como, en menor medida, el de las personas de nacionalidad extranjera y el de las personas menores de 29 años: **las mujeres han pasado de representar el 19,7% de todas las personas sin hogar al 23,3%, las personas extranjeras del 45,8% al 49,9% y las menores de 29 años del 19,3% al 21,1%.** Frente a un incremento general, **en términos relativos, del 24,5%, el crecimiento que han experimentado estos tres colectivos ha sido, respectivamente, del 47,4%, el 35,4% y el 36,1%.**

Tabla 9. Evolución del número de personas sin hogar por sexo, nacionalidad y edad (2012-2022)

		2012		2022		Var. 12/22 (%)
		Número	%	Número	%	
Sexo	Hombre	18.426	80,3	21.900	76,7	18,9
	Mujer	4.513	19,7	6.652	23,3	47,4
Nacionalidad	Española	12.425	54,2	14.316	50,1	15,2
	Extranjera	10.513	45,8	14.236	49,9	35,4
Edad	Entre 18 y 29	4.434	19,3	6.036	21,1	36,1
	Entre 30 y 44	8.817	38,4	8.573	30,0	-2,8
	Entre 45 y 64	8.808	38,4	12.366	43,3	40,4
	Más de 64	878	3,8	1.578	5,5	79,7
Total		22.938	100,0	28.552	100,0	24,5

Fuente: Elaboración propia a partir de EPSH 2022.

En cuanto al incremento de la población de origen extranjero (y en general, las personas étnico-diversas) en situación de sinhogarismo, es necesario poner de relieve los obstáculos que enfrentan para acceder y mantener una vivienda. Se trata de personas cuyos procesos migratorios se han visto truncados por distintas circunstancias, quedando en situaciones de extrema vulnerabilidad que dificultan la cobertura de necesidades básicas y el desarrollo del proyecto vital. La vulnerabilidad y los obstáculos se incrementan en el caso de las personas en situación administrativa irregular. Este grupo de población, además, con frecuencia es discriminada en el ámbito de la vivienda, lo que a su vez incide en la exclusión socioresidencial y en su máxima expresión: el sinhogarismo. El Estudio sobre Discriminación racial en el ámbito de la vivienda y los asentamientos informales elaborado por el Ministerio de Igualdad y la asociación Provienda (2022) detecta como las **principales causas de discriminación en el ámbito de la vivienda la presunción de la precariedad económica y del mal uso del inmueble, así como prejuicios relativos a problemas de convivencia con el vecindario o la comunidad**. Esta discriminación supone obstáculos relevantes para acceder y mantener una vivienda adecuada.

La Tabla 10 recoge la distribución por sexo de las personas sin hogar teniendo en cuenta su edad y nacionalidad. **El peso de las mujeres es algo mayor entre la población española que entre la población extranjera y tiende a crecer a medida que crece la edad de las personas, pasando del 17% entre las personas menores de 29 años al 27% entre las mayores de 64.**

Tabla 10. Distribución por sexo de las personas sin hogar en función de su nacionalidad y su edad (2022)

		Hombre	Mujer	Total
Nacionalidad	Española	74,2	25,8	100
	Extranjera	79,2	20,8	100
Edad	Entre 18 y 29	82,1	17,9	100
	Entre 30 y 44	74,5	25,5	100
	Entre 45 y 64	76,0	24,0	100
	Más de 64	72,9	27,1	100

Fuente: Elaboración propia a partir de EPSH 2022.

También se observan diferencias, en función del sexo, la edad y la nacionalidad, en lo que se refiere al lugar de pernoctación. Como se observa en la tabla siguiente, **el 30,9% de los hombres sin hogar, frente al 7,6% de las mujeres, ha pernoctado en un espacio público o un alojamiento de fortuna**. Las diferencias son mucho menores en el caso de la nacionalidad –el porcentaje de quienes han dormido en espacios públicos y alojamientos de fortuna ronda el 25% tanto para las personas extranjeras como para las que tienen nacionalidad española–. **La posibilidad de pernoctar en la calle tiende a reducirse con la edad, especialmente a partir de los 45 años.**

Tabla 11. Distribución por lugar de pernoctación de las personas sin hogar en función de su sexo, nacionalidad y edad (2022)

	Albergues, centros y pisos	Espacios públicos y alojamientos de fortuna	Total

Sexo	Hombre	69,1	30,9	100
	Mujer	92,4	7,6	100
Nacionalidad	Española	73,3	26,7	100
	Extranjera	75,7	24,3	100
Edad	Entre 18 y 29	73,2	26,8	100
	Entre 30 y 44	69,4	30,6	100
	Entre 45 y 64	77,7	22,3	100
	Más de 64	82,7	17,3	100

Fuente: Elaboración propia a partir de EPSH 2022.

e) Incremento significativo del porcentaje de personas sin hogar que llevan menos de un mes sin alojamiento propio

Poniendo el foco en las situaciones de cada persona, las evidencias demuestran que la **gran mayoría de personas sin hogar llevan más de 3 años sin alojamiento propio (39,83%)**, siendo esta situación algo superior en hombres (40,49%) que en mujeres (37,61%), seguido de las personas que llevan sin alojamiento propio entre 1 y 3 años (26,52%) y entre 1 y 6 meses (15,36%) (ENPSH, 2022).

Aunque el peso de las personas que llevan sin alojamiento propio entre 1 y 3 años o más de 3 años tiende a ser mayor, se ha detectado un **crecimiento porcentual del 68,61% en las personas sin hogar que llevan menos de 1 mes sin alojamiento propio, siendo este crecimiento mucho más pronunciado en la población femenina (121,90%) que en la masculina (45,10%)**. De acuerdo con la ECPH, en 2012 las mujeres sin hogar que llevaban sin alojamiento propio menos de 1 mes eran 315, mientras que en 2022 esta cifra se eleva a 699.

Tabla 12. Distribución y variación porcentual de las personas sin hogar en función de su sexo y el tiempo que llevan sin un alojamiento propio (2022)

Tiempo transcurrido sin alojamiento propio	Ambos sexos	Hombres	Mujeres	Variación con respecto a 2012		
				Ambos sexos	Hombres	Mujeres
Menos de 1 mes	6,08%	4,73%	10,51%	24,47%	13,86%	32,15%
Entre 1 y 6 meses	15,36%	15,72%	14,18%	68,61%	45,10%	121,90%
De 6 a 12 meses	10,51%	10,40%	10,90%	23,86%	23,63%	24,74%
Entre 1 y 3 años	26,52%	27,37%	23,72%	9,20%	5,47%	22,88%
Más de 3 años	39,83%	40,49%	37,61%	39,92%	41,58%	33,96%
Total (Número)	28.552	21.900	6.652	-	-	-

Fuente: Elaboración propia con datos de la EPSH 2022.

El volumen de las personas que llevan menos de 1 mes, así como entre 1 y 6 meses sin alojamiento propio, constituye el volumen de población que debe atenderse de manera

temprana para **evitar el crecimiento porcentual de las situaciones de personas que llevan entre 1 y 3 años sin alojamiento propio y aquellas que llevan más de 3 años en esta situación.**

f) **Otras características de las personas sin hogar en España**

Los estudios respecto al impacto del sinhogarismo sobre las condiciones de vida de las personas sin hogar son numerosos y todos apuntan a conclusiones parecidas. Más allá de la emergencia de nuevos perfiles de personas sin hogar y una cierta diversificación de esta población, todos los datos coinciden en destacar el impacto que la experiencia del sinhogarismo tiene desde el punto de vista de la salud, la seguridad, el acceso al empleo y a un nivel suficiente de ingresos económicos, las relaciones personales o la participación cívica y social. Los datos de la última Encuesta de Personas Sin Hogar permiten ofrecer una **aproximación sintética a la realidad de estas personas**, a través de nueve indicadores específicos:

- Porcentaje de personas sin hogar que llevan **más de tres años sin alojamiento propio**;
- Porcentaje de personas que han abandonado su alojamiento anterior por haber sufrido **violencia** ya fuera propia persona o sus hijos o hijas.
- Porcentaje de personas sin hogar que consideran que su **estado de salud** es malo o muy malo;
- Porcentaje de personas sin hogar con **síntomatología depresiva** leve, moderada, grave o muy grave;
- Porcentaje de personas sin hogar que han **trabajado durante la semana anterior** a la encuesta;
- Porcentaje de personas sin hogar que han tenido durante el último año algún **contacto con un/a trabajador/a social**.
- Porcentaje de personas sin hogar que perciben el **Ingreso Mínimo Vital (IMV) o alguna de las rentas mínimas autonómicas** existentes;
- Porcentaje de personas sin hogar que han sido **víctimas de alguna agresión**.

Los datos correspondientes a cada uno de esos indicadores han sido desagregados en función del sexo, la nacionalidad y el lugar de pernoctación de las personas sin hogar.

Las conclusiones que destacar de la primera de las dos tablas siguientes son estas:

- **El porcentaje de personas sin hogar que llevan más de tres años sin alojamiento propio es algo mayor entre los hombres que entre las mujeres (40,5% frente a 37,6%) y bastante más elevado entre las personas de nacionalidad española (casi la mitad están en esta situación) que entre las personas de nacionalidad extranjera (menos de un tercio). Un 31,9% de las personas que pernoctan en espacios públicos o**

alojamientos de fortuna llevan más de tres años sin alojamiento propio, frente al 42,4% de quienes pernoctan en pisos, pensiones o alojamientos colectivos.

- Se detecta una **brecha de género clara entre los motivos por los cuales dejan su alojamiento, de manera que en el caso de las mujeres el 22% lo hace por haber sufrido violencia, ya sea en su propia persona o de sus hijos.** Este porcentaje cae al 8,5% en los hombres y lleva a concluir que el sinhogarismo femenino está ligado a la violencia de género.
- En lo que se refiere a la percepción subjetiva del estado de salud, **el porcentaje de personas que definen su estado de salud como malo o muy malo es del 16,2% para las mujeres, del 19,4% para las personas de nacionalidad española y del 16,5% para quienes viven en la calle.** En el caso del conjunto de la población, los porcentajes son del 8,4% para las mujeres y del 5,5% para los hombres.
- **El 69,2% de las mujeres sin hogar, frente al 58,8% de los hombres, declaran sufrir algún tipo de sintomatología depresiva.** El porcentaje es del 72,3% entre quienes han pernoctado en un espacio público o un alojamiento de fortuna.
- **El 84% de las personas sin hogar se ha vacunado contra la COVID19.** En el caso de las personas que pernoctan en la calle, el porcentaje es del 73,6%.

Tabla 13. Porcentaje de personas sin hogar por diversas características relacionadas con su salud en función de su sexo, nacionalidad y lugar de pernoctación (2022)

		Más de tres años sin alojamiento	Motivo de abandono del alojamiento o anterior: violencia	Estado de salud malo o muy malo	Sintomatología depresiva	Vacuna covid-19
Sexo	Hombre	40,5	9,9	14,4	58,8	83,9
	Mujer	37,6	22,0	16,2	69,0	86,1
Nacionalidad	Española	48,2	8,5	19,4	67,9	86,0
	Extranjera	31,4	10,8	10,2	54,4	82,8
Lugar de pernoctación	Albergues, centros y pisos	42,4		14,3	57,8	88,1
	Espacios públicos y alojamientos de fortuna	31,9		16,5	72,3	73,6
Total		39,7	9,6	14,8	61,5	84,4

Fuente: Elaboración propia a partir de PEHS 2022.

En lo que se refiere a los ingresos, la vinculación al mercado laboral, la victimización o el acceso a los servicios sociales, los datos más destacables son los siguientes:

- **El 5,4% de las personas sin hogar han trabajado durante la última semana.** En el caso de las mujeres sin hogar el porcentaje llega al 10,5%, mientras que en el caso de las

personas que pernoctan en espacios públicos o alojamientos de fortuna se reduce al 0,8%.

- El porcentaje de personas sin hogar que han tenido contacto con un/a trabajador/a social a lo largo del último año oscila entre el 75,6% de las personas que pernoctan en espacios públicos o alojamientos de fortuna y el 88,5% de las mujeres.
- **El 17,0% de las personas sin hogar ha percibido el Ingreso Mínimo Vital (IMV) o alguna de las rentas mínimas de inserción durante el último año.** En el caso de las mujeres el porcentaje es del 24,6% y en el caso de las personas sin hogar de nacionalidad extranjera del 10,1%.
- **El 49,4% de las personas sin hogar han sido víctimas de algún delito o agresión.** Las diferencias a ese respecto entre hombres y mujeres no son grandes, pero sí las que existen entre las personas de nacionalidad española (55,4%) y extranjera (43,6%), y las que existen entre quienes pernoctan en alojamientos colectivos, pisos o pensiones (45,9%) y quienes lo hacen en espacios públicos y alojamientos de fortuna (49,4%).
- Hay una **brecha de género elevada** en lo que respecta a las **agresiones sexuales**, en donde el 11,1% de las mujeres afirma haber sufrido algún tipo de agresión frente al 2,2% de los hombres.
- Finalmente, **el 20,5% de las personas sin hogar perciben ser discriminadas muchas veces o permanentemente.** El porcentaje es algo mayor entre las mujeres (21,7%) y entre las personas de nacionalidad española (23,6%).

Tabla 14. Porcentaje de personas sin hogar por diversas características relacionadas con sus condiciones de vida en función de su sexo, nacionalidad y lugar de pernoctación (2022)

		Con trabajo la última semana	Contacto en el último año con un trabajador social	Percibe RM/IMV	Víctimas de violencia o agresión	Percepción de discriminación
Sexo	Hombre	3,9	82,9	14,7	49,6	20,2
	Mujer	10,5	88,5	24,6	49,3	21,7
Nacionalidad	Española	4,6	86,6	23,9	55,4	23,6
	Extranjera	6,3	81,8	10,1	43,6	17,5
Lugar de pernoctación	Albergues, centros y pisos	7,0	86,5	--	45,9	-
	Espacios públicos y alojamientos de fortuna	0,8	75,6	--	59,6	-
Total		5,4	83,7	17,0	49,4	20,5

Fuente: Elaboración propia a partir de EPSH 2022.

Con respecto a la cuestión de la **interseccionalidad entre las personas sin hogar** o, en otros términos, a la superposición en una misma persona de varios factores de riesgo relacionados con la exclusión social o residencial, la encuesta del INE sobre personas sin hogar permite poner de manifiesto los siguientes datos:

- Algo más del 10% de las personas sin hogar en España –unas 3.000 personas– son mujeres de nacionalidad extranjera.
- Un porcentaje muy similar –algo más del 9% de todas las personas sin hogar – son mujeres con alguna enfermedad crónica.
- El 6,5% de las personas sin hogar –unas 2.000 personas– son mujeres y, además, tienen una discapacidad.
- Se estima en **unas 500 el número de mujeres sin hogar mayores de 65 años, lo que representa apenas el 1,5% del colectivo**. El número de hombres sin hogar mayores de 65 años detectados por la encuesta supera por poco el millar (4% de todas las personas sin hogar).

g) El impacto de la pandemia en la salud, el bienestar y las condiciones de vida de las personas sin hogar

La pandemia provocada por la COVID19 ha tenido un impacto relevante en la salud, el bienestar y las condiciones de vida de las personas sin hogar. Si bien no puede olvidarse que ese impacto ha dependido de la fase concreta de la pandemia, la crisis sociosanitaria provocada por la COVID19 originó una serie de transformaciones en la realidad de las personas sin hogar que, en algunos aspectos, se han mantenido en la actual fase de la pandemia.

En ese sentido, un estudio realizado por la Universidad Complutense y FACIAM (Sánchez Moreno y de la Fuente Roldán, 2021) ponía de manifiesto las siguientes conclusiones con relación al impacto de la pandemia sobre este colectivo:

- **La pandemia ha aumentado el número de personas en situaciones vinculadas al sinhogarismo más grave.** Este incremento es fruto de dos causas fundamentales. Por un lado, el largo bloqueo producido por la pandemia en los procesos de incorporación y participación social que las personas sin hogar y exclusión residencial estaban desarrollando de manera previa. Un bloqueo relacionado con la imposibilidad, paralización o cambios de procedimientos para utilizar los recursos en los que habitualmente se apoyaban. Por otro, el deterioro generalizado de los sectores más excluidos de nuestra sociedad, como indican otras fuentes (EINSFOESSA, 2021), ha arrastrado de forma decisiva a las personas sin hogar incrementando el volumen de problemas y dificultades a las que tienen que hacer frente para su supervivencia.
- La pandemia ha bloqueado los (ya previamente difíciles) procesos de inclusión social de las personas sin hogar.

- La pandemia ha contribuido a deteriorar, en mayor medida, si cabe, los problemas de salud mental de la población sin hogar, especialmente en el caso de las mujeres⁹.
- El **aislamiento social de las personas sin hogar no ha tenido un efecto de protección frente a la pandemia**: el 16.2% de las personas sin hogar y exclusión residencial participantes el estudio manifiesta haber tenido COVID, y un 4% ha estado hospitalizado por este motivo. Mientras, la prevalencia manifestada por la población general se encontraba en el 6,7%.

Los mecanismos de protección social, concluye este estudio, se han mostrado débiles y de difícil acceso para las personas sin hogar y exclusión residencial, especialmente durante el confinamiento.

2.7. El abordaje del sinhogarismo en Europa: experiencias y tendencias de interés

Más allá de los pronunciamientos de las instituciones europeas, que tienen, en general, un carácter básicamente orientador y declarativo, puede hablarse de una cierta “europeización” de las políticas para la prevención y el abordaje del sinhogarismo, en la medida en que **se ha ido generando un marco científico, técnico y político común que, en cierta medida, ha ido determinando las políticas nacionales, regionales y locales en este ámbito**. Las principales características de este nuevo enfoque se recogen en las declaraciones del Parlamento Europeo previamente señaladas que, de hecho, dan continuidad a otras resoluciones aprobadas a principios de la pasada década.

De forma sintética, los elementos que caracterizan las políticas europeas en materia de sinhogarismo son las siguientes

a) Desarrollo del enfoque basado en la vivienda

Probablemente, una de las principales novedades que se ha producido en los últimos años en relación con la lucha contra el sinhogarismo en Europa se refiere a la creciente orientación, al menos en el plano conceptual, hacia el **acceso a la vivienda**.

Las políticas centradas en la vivienda identifican la provisión y/o mantenimiento de una vivienda estable como el primer paso para prevenir o resolver las situaciones de sinhogarismo. Estos enfoques consideran la vivienda como un derecho fundamental y un requisito previo para la resolución de otros problemas sociales, laborales o de salud. Desde esta perspectiva, el factor que subyace a la exclusión residencial es la carencia de una vivienda, y no necesariamente la pobreza o la exclusión social, por lo que proveer de una vivienda a esas personas se considera la base para cualquier otro tipo de intervención.

⁹ El 80,5% de las 641 personas en situación de sinhogarismo que participaron en esta investigación presentan elevados niveles de malestar psicológico que atisban un posible caso de mala salud mental. En el caso de los hombres esta cifra es del 66,3%. También se constata que, a medida que aumenta la edad, disminuye la posible presencia de malestar psicológico. El 77,6% de personas jóvenes presentan sintomatología que se vincula con una mala salud mental. Sin embargo, esta realidad afecta al 76,2% de las personas de entre 36 y 50 años, y al 64,4% de las personas mayores de 50 años.

Complementariamente, este enfoque implica que son los servicios de vivienda y no los servicios sociales, los que deben asumir el protagonismo en relación con la prevención y el abordaje de la exclusión residencial extrema (Gobierno de Cantabria, 2021).

De acuerdo con este nuevo enfoque, las políticas se centran en ofrecer a las personas sin hogar el acceso a una solución habitacional desde el principio de la intervención. Se intenta así que la persona alcance una cierta estabilidad en sus circunstancias vitales, superando la exclusión residencial, y pueda superar sus problemas y reintegrarse en la sociedad. El acceso a la vivienda pasa así de ser una parte, junto a la inserción social, del objetivo final de la intervención, a ser un componente fundamental del tratamiento.

b) Énfasis en los enfoques preventivos

Junto a la adopción de un enfoque de trabajo centrado en la vivienda, el segundo elemento que caracteriza las estrategias para la reducción y/o la erradicación del sinhogarismo se refiere a la importancia que se da a las estrategias preventivas, con especial énfasis en las **estrategias selectivas orientadas los colectivos que están en mayor riesgo de sinhogarismo**. Desde este punto de vista, muchas de las estrategias desarrolladas en Europa tienen por objetivo detectar en sus fases iniciales los procesos graves de exclusión, susceptibles de derivar en situaciones de sinhogarismo, e intervenir de forma proactiva en tales situaciones.

Los servicios de prevención del sinhogarismo son muy variados en la UE. Generalmente están orientados a **potenciales personas sin hogar** y abarcan servicios como, entre otros, **mecanismos de detección de desahucios** (publicación de las órdenes de desahucio de los tribunales de justicia, procedimientos de alerta ante desahucios implicando a diferentes niveles administrativos), **mediación de conflictos con los arrendadores y asesoramiento sobre financiación de deudas hipotecarias, apoyo económico para los impagos de las rentas de alquiler o acceso prioritario a realojos en viviendas** (Rodríguez Cabrero y Marbán Gallego, 2020).

c) Protagonismo de las administraciones locales y del Tercer Sector

Como ocurre en España, en la práctica totalidad de los países europeos la provisión de servicios recae casi exclusivamente en el ámbito local, con un papel muy relevante de las ONG, organizaciones de la sociedad civil y autoridades locales.

De acuerdo a Rodríguez Cabrero y Marbán Gallego, (2020), “la responsabilidad de la provisión de servicios pivota sobre la administración local bien de manera directa o contratada con las ONG, las cuales rara vez desarrollan otras actividades que no sean de provisión directa de servicios (por ejemplo, no realizan el seguimiento o la evaluación). En algunos países, los municipios no solo proveen servicios, sino que también desempeñan una función relevante en la planificación, coordinación, regulación, seguimiento y financiación de los servicios”.

d) Avances hacia una planificación estratégica e integral de la lucha contra el sinhogarismo

Tal y como explica Baptista (2022), un número cada vez mayor de Estados miembros han desarrollado estrategias nacionales o regionales integradas para hacer frente al sinhogarismo y la exclusión residencial, pero en muchos otros **las políticas para hacer frente**

a este fenómeno siguen en gran medida separadas y descoordinadas. A pesar de la diversidad de estos marcos políticos, cada vez está más claro que la presencia de enfoques estratégicos globales tiene un gran potencial para mejorar los resultados de las personas sin hogar y reducir la falta de vivienda y la exclusión de la misma a lo largo del tiempo.

Entre los elementos comunes más importantes de estos marcos estratégicos integrados se encuentran, como se ha señalado previamente, el cambio creciente hacia los servicios y recursos basados en la vivienda, sean o no *Housing First*, el reconocimiento del papel crucial de los servicios de prevención del sinhogarismo y la implantación de estructuras de gobernanza multinivel y multisectoriales destinadas a mejorar la cooperación en materia de políticas y prestaciones (Baptista, 2022). De acuerdo con Baptista, el análisis comparado de las pruebas disponibles sobre los resultados de las evaluaciones existentes sobre la aplicación de los enfoques estratégicos en los distintos países muestra que se están logrando avances y resultados positivos en varios aspectos, a saber:

- Los **impactos positivos de los servicios de *Housing First*** en los resultados de mantenimiento de la vivienda.
- Los retornos financieros positivos del uso de métodos específicos de apoyo a la vivienda, como el **Tratamiento Asertivo Comunitario (TAC)**.
- El aumento de la **asignación de viviendas sociales** está mejorando el acceso a la vivienda asequible.
- El impacto positivo de las **acciones de realojamiento rápido** para las familias con niños.
- La eficacia del apoyo a la **prevención** para evitar los desalojos.

A la inversa, concluye Baptista, “los resultados de estas evaluaciones también proporcionan información útil sobre los desafíos persistentes o emergentes, en particular en lo que respecta al impacto negativo de los cambios legislativos que afectan a la disponibilidad de viviendas asequibles, la necesidad de garantizar el acceso a los sistemas de apoyo existentes entre los hogares amenazados por la falta de vivienda y que no recurren a los servicios existentes para personas sin hogar, los impactos negativos de la crisis económica en la capacidad de las autoridades locales para abordar las necesidades de vivienda de los grupos más vulnerables, y la necesidad de lograr una operatividad real y eficiente de las estructuras de seguimiento de las estrategias”. En una línea parecida, a partir del análisis de las políticas europeas en materia de sinhogarismo, Zolyomi et al. (2021) han planteado un marco mediante el cual valorar y evaluar las políticas para la reducción del sinhogarismo¹⁰.

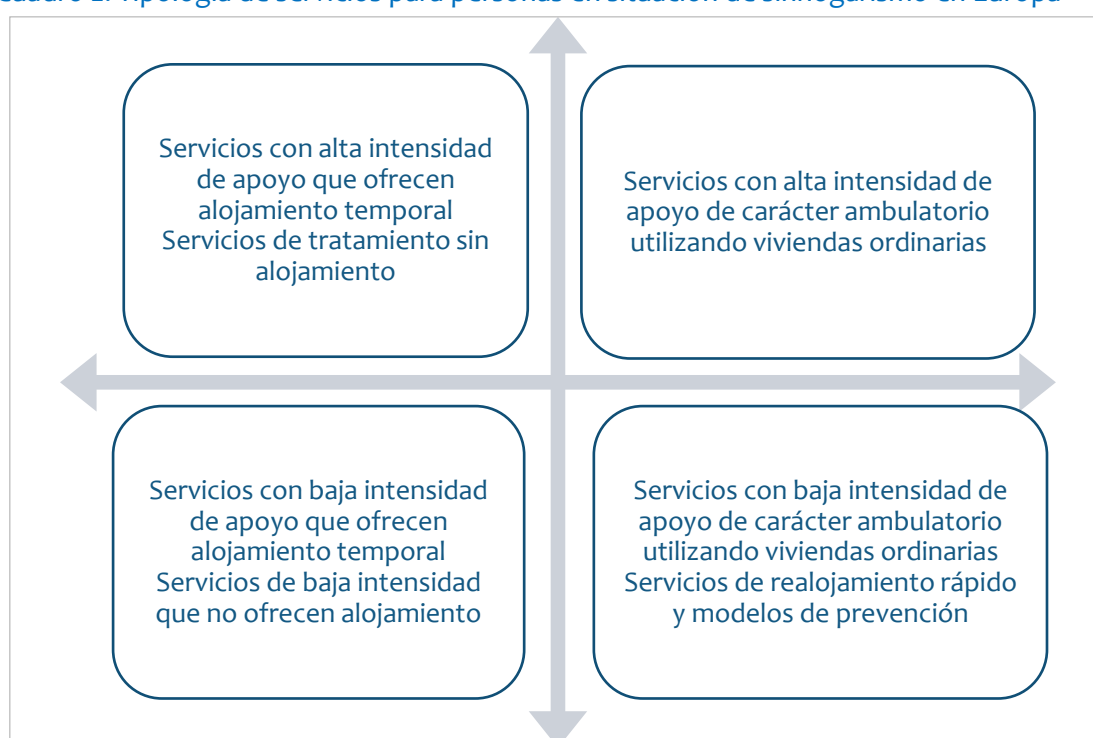
Además de las señaladas, pueden también citarse, como tendencias de interés en el marco europeo, el desarrollo de herramientas para la mejora de la coordinación y la gobernanza multinivel e intersectorial, el incremento del papel que juega la innovación, la evaluación y la práctica basada en la evidencia en el desarrollo de las estrategias de lucha contra el

¹⁰ El marco de evaluación propuesto por Zoluomi et al. (2021) propone cinco líneas de trabajo: (1) Medidas orientadas al reconocimiento legal y exhibición del derecho a una vivienda adecuada; (2) medidas de acceso a una vivienda adecuada (alquiler social, prestaciones económicas, etc.); (3) Acceso a servicios específicos para personas sin hogar (albergues, centros de acogida, equipos de educación de calle, etc.); (4) Acceso a los sistemas de garantía de ingresos y (5) acceso a los servicios de salud.

sinhogarismo o la diversificación de los servicios de atención a las personas, a partir de la combinación de niveles variables de intensidad de apoyo y de orientación a la vivienda. En ese marco, Pleace et al. (2018), han elaborado un marco para la clasificación de los diversos servicios ofrecidos a las personas sin hogar a en función de dos ejes: la mayor o menos intensidad del apoyo prestado a las personas usuarias, por una parte, y la mayor o menor focalización en la vivienda.

El cuadro siguiente recoge el modelo propuesto, ubicando en los cuadrantes superiores los modelos de mayor intensidad y en los cuadrantes inferiores los de menor intensidad. A su vez, en los cuadrantes situados a la derecha se incluyen los modelos centrados en la vivienda y en los cuadrantes situados a la izquierda aquellos servicios que no se focalizan en la provisión de una vivienda.

Cuadro 2. Tipología de servicios para personas en situación de sinhogarismo en Europa



Fuente: Elaboración propia a partir de Pleace et al. 2018

De acuerdo a ese esquema, los servicios recogidos en el cuadrante superior izquierdo incluyen los modelos de intervención en escalera, los albergues y viviendas que ofrecen servicios de alta intensidad y los programas focalizados de desintoxicación. Por su parte, los programas ubicados en el cuadrante inferior izquierdo incluirían los centros de acogida y albergues con servicios de baja intensidad, comedores, centros de atención diurna de baja intensidad, programas de reparto de alimentos y otros servicios orientados a la cobertura de las necesidades básicas sin provisión de alojamiento.

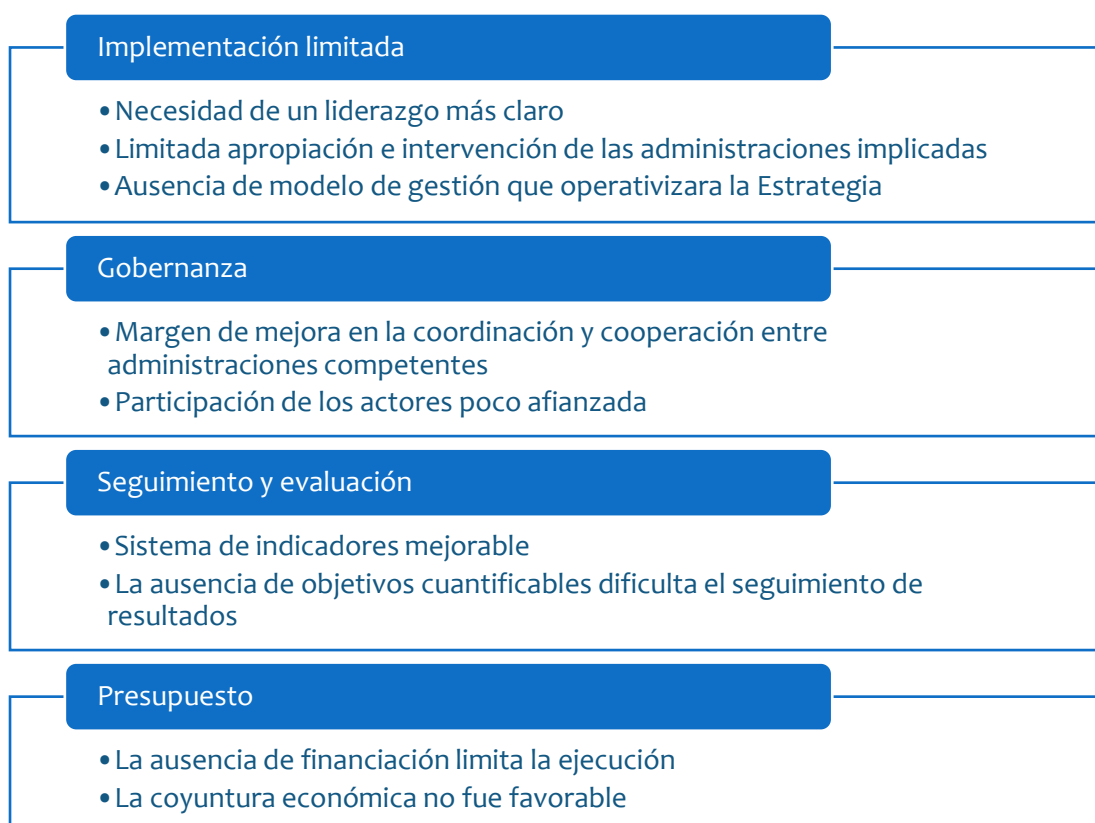
Los programas situados en el cuadrante inferior derecho recogen los modelos de vivienda con apoyo que ofrecen servicios de baja intensidad, mientras que los que se encuentran en el cuadrante superior derecho incluyen los modelos de vivienda con apoyo de alta intensidad, basados en metodologías de gestión de casos (Pleace et al., 2018).

2.8. Características básicas de las políticas para el abordaje del sinhogarismo en España

Aunque con un desarrollo insuficiente, la **Estrategia Nacional Integral para Personas Sin Hogar (2015-2020)** estableció en su momento un marco estratégico común para el conjunto de las administraciones implicadas en la prevención y la erradicación del sinhogarismo y promovió un cambio de enfoque en el tratamiento convencional de este fenómeno.

Para Cabrera (2022), “si bien no ha arrojado grandes resultados, al carecer de asignación presupuestaria, no tener bien definida la atribución de responsables encargados de llevar a cabo las diferentes tareas, carecer de un liderazgo claro o no contar con la participación efectiva de los principales actores en su diseño, ha servido para pergeñar un marco de referencia compartido entre las diferentes comunidades autónomas y ayuntamientos”.

En todo caso, el diseño y el despliegue de la Estrategia adolecieron sin embargo de una serie de déficits y limitaciones que lastraron su efectividad. En ese sentido, la evaluación intermedia de la Estrategia realizada en 2020 por el Instituto para la Evaluación de las Políticas Públicas, dependiente del Ministerio de Política Territorial y Función Pública, plantea conclusiones en distintos ámbitos:



Con todo, la evaluación señala también que “la estrategia ha conseguido ser un marco de referencia para la orientación de las acciones de comunidades autónomas y entidades locales en la atención a las personas sin hogar” y que “las CCAA y EELL tienen, realizan o disponen de acciones dirigidas a las personas sin hogar que se corresponden con las propuestas por la ENI-PSH, con independencia de la existencia o no de una estrategia específica de sinhogarismo en su ámbito territorial”.

Algunas de las recomendaciones recogidas en la evaluación son relevantes de cara a la formulación de la Estrategia Nacional para la lucha contra el sinhogarismo en España 2023-2030. Se señalan a continuación las más destacadas y las que se han tenido en cuenta a la hora de definir los retos y desafíos a las que debe responder esa II Estrategia:

- Definir con claridad el alcance de la Estrategia, de manera que no se tome “la parte como el todo” y que no se intente desde el sinhogarismo abordar todo el problema de la exclusión social, sino que se centre en su público objetivo (*target*), que son las personas sin hogar. Para ello es esencial definir de forma unívoca los destinatarios de la intervención mediante utilización de las categorías Ethos o cualquier otra metodología para describirlos, que debe estar explicitada en la Estrategia. Esto contribuiría a reducir la confusión acerca del alcance de las medidas.
- Mejorar las sinergias y complementariedades con otras intervenciones, más que suplementar actuaciones que se desarrollan en los ámbitos de exclusión social.
- Contemplar de forma clara el compromiso de las administraciones, los objetivos a alcanzar y los recursos principalmente presupuestarios destinados a su consecución.
- Mejorar la lógica de la intervención con una clara definición del objetivo general y su desagregación en objetivos estratégicos, operativos, así como la definición de líneas estratégicas o de acción para hacer operativos los objetivos en medidas y acciones, estableciendo un sistema de indicadores que permita el seguimiento y la medición de los resultados e impactos.
- Mejorar la implicación de los actores clave.
- Lograr una mayor cooperación en el diseño de la Estrategia con las CCAA y las EELL.
- Atribuir un mayor peso a las entidades del Tercer Sector no solo en el diseño sino también en la implementación y seguimiento de la estrategia.
- Definir un modelo de liderazgo que impulse la gobernanza de la estrategia que permita un despliegue progresivo y flexible para adaptarse a las necesidades derivadas del cambio de contexto o de la situación interna.
- Definir un modelo de gestión adecuado a las necesidades de la estrategia a través de planes de acción que estructuren y prioricen las actividades y medidas, y que incluya los compromisos de cada administración en las diversas líneas estratégicas y en la financiación de sus medidas
- Mejorar la utilización de mecanismos de cooperación, colaboración y coordinación que fomenten el conocimiento conjunto, el debate, el intercambio de experiencias y el aprendizaje continuo.

- Reforzar los instrumentos de información y seguimiento que permitan una gobernanza de la estrategia con la definición de un mecanismo de seguimiento adecuado y de un sistema de indicadores sólido que permita aportar una visión de la situación en cada momento y de los progresos en la consecución de los objetivos.
- Establecer indicadores sobre los objetivos que se basen en datos que vayan a estar disponibles en los periodos que marque la Estrategia
- Definir el compromiso financiero de las administraciones involucradas para garantizar la implementación y obtención de resultados de la ENI-PSH.

2.9. Características básicas de las políticas contra el sinhogarismo en España

Los datos recogidos en el primer apartado de este informe, así como la descripción del marco normativo, ya ponen de manifiesto algunas de las principales características del modelo español de lucha contra el sinhogarismo. A partir de esa información, y de un repaso de los informes e investigaciones realizados en los últimos años con relación a las políticas españolas de lucha contra el sinhogarismo, en este epígrafe se resumen las características básicas que definen ese modelo.

a) Dificultades para la definición del perímetro y el alcance de las políticas de abordaje del sinhogarismo

Tal y como se señala en la evaluación intermedia de la Estrategia Nacional Integral para Personas Sin Hogar, las políticas desarrolladas en este ámbito en España tanto a nivel autonómico como estatal se encuentran con dificultades, dilemas y contradicciones a la hora de enfocar el problema respecto al que quieren intervenir o, el perímetro (las necesidades sociales y/o los colectivos poblacionales) que pretende abarcar. Esas contradicciones que, en realidad, reflejan otras contradicciones sobre los factores que conducen o explican el fenómeno del sinhogarismo, se producen a tres niveles:

- Por una parte, muchas de las estrategias o actuaciones orientadas a las personas sin hogar son, en realidad, actuaciones orientadas a las personas en situación de exclusión social extrema o severa, equiparándose las situaciones de exclusión social grave con las situaciones de exclusión residencial grave. Si bien el uso de la tipología ETHOS ha ayudado a diferenciar esas dos situaciones, buena parte de las políticas contra el sinhogarismo son, en realidad, políticas para el tratamiento de las situaciones de exclusión social más severa (en las que, a menudo, la exclusión residencial se suma a la exclusión del empleo, las relaciones sociales, los ingresos, la salud o la participación política).
- Por otra parte, y en cierto modo a la inversa, en algunos casos el abordaje del sinhogarismo se realiza desde el marco conceptual de la exclusión residencial, centrándose únicamente en la carencia de vivienda (que, ciertamente, es la característica básica que comparten todas las personas sin hogar). Sin embargo, se

estima necesario integrar la intervención social para abordar otras problemáticas, necesidades y/u otros factores que conducen al sinhogarismo¹¹.

Puede pensarse que el diseño y la planificación de las políticas de lucha contra el sinhogarismo en España están determinados, en mayor o menor medida, por estas contradicciones, lo que en ocasiones dificulta un diseño coherente y consensuado de las mismas, tanto desde el punto de vista de la población a la que se dirigen como, sobre todo, de las necesidades que deben cubrir y de los sistemas de protección social que prioritariamente deben verse implicados.

b) Avances hacia un cambio de paradigma

La orientación de los planes y estrategias vinculadas al sinhogarismo, así como el desarrollo de determinados servicios y programas, permiten hablar de uno, o varios, cambios de paradigma en este ámbito (Agulles Martos, 2018). Estos cambios de paradigma están modificando de forma importante el escenario en el que se desarrollan las políticas de atención a las personas sin hogar en España, que han ido convergiendo con los planteamientos desarrollados en los países de nuestro entorno.

Se trata en todo caso de **procesos incompletos de cambio de paradigma, en los que los nuevos enfoques coexisten con visiones más tradicionales respecto a la orientación de las políticas y el contenido de los servicios**¹². Esos cambios de paradigma se dan, además, en diversos planos, diferentes aunque relacionados. Más concretamente, se puede hablar al menos de dos procesos de cambio de enfoque en las políticas relacionadas con el sinhogarismo en España:

- El primero se refiere al **protagonismo de las políticas de vivienda en el abordaje del sinhogarismo**. La principal novedad que plantean las políticas orientadas a las

¹¹ Existe un consenso suficiente a la hora de afirmar que el sinhogarismo tiene causas estructurales, institucionales, relacionales y personales. Las causas estructurales comprenden los elementos de la situación económica que tienen incidencia sobre la capacidad de las personas para acceder a una vivienda. Las causas institucionales tienen que ver con la respuesta de las administraciones públicas y otras instituciones a este problema; causas relacionales que tienen que ver con el aislamiento y la soledad de la persona. La falta de una red de apoyos, el aislamiento social y la soledad prolongada, o la existencia de conflictos familiares o violencia de género son factores de vulnerabilidad. Por último, las causas personales que pueden desembocar en una situación de sinhogarismo serían, entre otras, la discapacidad, problemas de salud física y mental, adicciones, un bajo nivel educativo, encontrarse en situación irregular o desconocer el idioma local (en el caso de las personas extranjeras), y la falta de un lugar fijo donde establecerse (itinerancia). Todas estas circunstancias afectan negativamente la capacidad de la persona de encontrar un empleo que le permita obtener ingresos y acceder a una vivienda normalizada. Merecen especial atención los problemas de salud mental, ya que son a la vez causa y consecuencia del sinhogarismo. A estas causas se añadirían una serie de factores desencadenantes, situaciones estresantes, de crisis, que suponen el detonante para que la persona se vea en situación de sinhogarismo (Gobierno de Cantabria, 2021).

¹² Como explican Rodríguez Cabrero y Marbán, “se puede afirmar que la oferta de servicios se encuentra en una situación de transición. Por una parte, el servicio de albergues está en crisis o solo sirve para situaciones de emergencia; es un recurso de acción inmediata y de baja intensidad, pero no es un recurso con impacto a medio plazo para erradicar el sinhogarismo. Por el contrario, la oferta de servicios de acceso a la vivienda bajo la metodología de Housing First se está abriendo paso en diferentes comunidades autónomas (entre ellas, Asturias, Madrid, Cataluña, País Vasco y Andalucía) como vía de inclusión social a través de la vivienda acompañada de apoyos para el acceso al empleo (Rodríguez Cabero y Marbán, 2020).

personas sin hogar en Europa es la centralidad del acceso a la vivienda como elemento esencial del modelo de atención e inclusión social (Gobierno Vasco, 2018).

- El segundo cambio de paradigma se relaciona con la **agenda de la personalización (o, en otros términos, la atención centrada en la persona)**, se refiere de forma específica a las bases conceptuales que rigen los modelos de atención en el ámbito de los Servicios Sociales y se traduce en la aplicación de conceptos tales como calidad de vida, autodeterminación, incondicionalidad, vida independiente o desinstitucionalización. Si bien este cambio de paradigma es aplicable al conjunto de los servicios sociales y tiene un amplio recorrido en el ámbito de las personas con discapacidad o de las personas mayores, su aplicación en el ámbito de las personas en situación de exclusión social severa, y también de las personas sin hogar, supone un cambio drástico de paradigma.

Los programas basados en la metodología de *Housing First* incorporan estos dos cambios de paradigma¹³. Pese a la relativa extensión y los resultados exitosos de este enfoque en España¹⁴, no puede decirse, sin embargo, que la aplicación de los mismos sea generalizada en nuestro país.

- En lo que se refiere al enfoque orientado a la vivienda, la asunción del fenómeno del sinhogarismo por parte de los servicios –estatales, autonómicos o locales– de vivienda sigue siendo insuficiente, y la respuesta al sinhogarismo sigue centrándose en los centros y recursos de urgencia o emergencia, en todo caso ubicados en el ámbito de los Servicios Sociales.
- El cambio de paradigma en el ámbito de los Servicios Sociales es aún incipiente, aunque se han dado pasos en esa dirección. En todo caso, algunas de las iniciativas previamente señaladas –Estrategia de desinstitucionalización, acuerdo de acreditación del SAAD, etc.– contribuirán a la incorporación de la personalización de los servicios en el ámbito de los servicios sociales. En el mismo sentido, los proyectos de innovación social financiados en el marco del Plan Nacional de Recuperación, Transformación y Resiliencia y, más concretamente, de su Componente 22 (Plan de choque para la economía de los cuidados y refuerzo de las políticas de inclusión¹⁵), contribuirán también a ese cambio de modelo.

¹³ La primera Estrategia Nacional Integral para Personas en situación de sinhogarismo incluye de forma explícita el impulso a este tipo de intervenciones, en el marco del enfoque orientado a la vivienda, preferentemente para personas en situación de sinhogarismo con una situación crónica y con grave deterioro de sus condiciones físicas o psíquicas.

¹⁴ Una de las evaluaciones más rigurosas de este modelo en España señala que “se trata de una respuesta institucional de calidad a la que es eficiente dedicar financiación, que debe entenderse como una inversión en capital social con una importante ventaja competitiva respecto de otras alternativas (Panadero, Martín y Henar, 2019).

¹⁵ Este componente responde a la necesidad de modernización, el reforzamiento y la transformación de los servicios sociales en España, de forma que estos sean capaces de responder a los desafíos y retos del momento, poniendo a las personas en la centralidad de las políticas públicas, especialmente a aquellas más vulnerables en las situaciones de crisis. Las medidas (reformas e inversiones) contempladas en el Componente 22 buscan transformar los servicios sociales desde una perspectiva innovadora para responder, de la mejor manera posible,

c) Debilidad de las políticas públicas que dan respuesta al sinhogarismo y escasa inversión económica

Como se ha señalado previamente, las políticas públicas orientadas a las personas sin hogar en España han experimentado en los últimos años un desarrollo importante, tanto desde la perspectiva conceptual como en términos de gasto realizado y personas atendidas. Pese a esos cambios, cabe señalar también que en España **la lucha contra el sinhogarismo sigue teniendo un papel relativamente secundario dentro del conjunto de políticas sociales**, sobre todo comparado con aquellas con las que debería estar más integrada, como vivienda, empleo y servicios sociales (Rodríguez Cabrero y Marbán gallego, 2020).

La tabla siguiente pone de manifiesto en qué medida el gasto español en políticas sociales en el ámbito de la exclusión social y de la vivienda es muy inferior al del conjunto de los países de la zona euro, tanto en términos de euros por habitante como en términos de porcentaje del gasto total en protección social. En otras palabras, **el menor gasto en vivienda y exclusión en España no se explica únicamente por el menor gasto español en el conjunto de la protección social, sino por el menor peso que, dentro del conjunto de las políticas sociales, tienen en España los servicios y prestaciones en el ámbito de la vivienda y la exclusión social**. Esta menor inversión económica se traduce en un menor desarrollo de las políticas de vivienda y de servicios sociales.

Tabla 15. Gasto por habitante en prestaciones de protección social en el ámbito de la vivienda y la exclusión en España y la Eurozona (2021)

		Por habitante en PPA	Sobre el gasto total en protección social (%)
España	Vivienda	30,1	0,5
	Exclusión	64,0	1,0
	Total	94,1	1,5
Eurozona	Vivienda	124,6	1,4
	Exclusión	212,7	2,3
	Total	337,4	3,7

Fuente: Eurostat. SEEPROS.

En lo que se refiere a las políticas públicas en el ámbito de la vivienda, se observa que no han conseguido sentar las bases de un sistema residencial que garantice el acceso de las personas y familias en situación de exclusión a una vivienda adecuada. Los problemas de acceso a una vivienda adecuada han sido una realidad en nuestro país en los últimos años, agravados por las sucesivas crisis, al caer las rentas y aumentar las cargas de los gastos de la vivienda en las familias más vulnerables. Durante la pandemia, como en la crisis anterior, el binomio empleo-vivienda se ha erigido como uno de los principales determinantes de la exclusión social. (Ayala Cañón et al, 2021). En ese contexto, las políticas públicas de vivienda en España se caracterizan por:

a las necesidades urgentes de una parte considerable de la ciudadanía que vive en España. El principal objetivo de este componente es modernizar y reforzar las políticas de inclusión social. Se estructura especialmente en torno al modelo de cuidados de larga duración con el objetivo de responder a la creciente demanda de diferentes servicios de cuidados debido al envejecimiento de la población y de promover la innovación y un modelo de atención centrado en las personas y en una estrategia de desinstitucionalización.

- Escaso desarrollo del parque de viviendas de promoción pública, tanto en alquiler como en propiedad;
- Ausencia de un sistema de prestaciones económicas –focalizadas o universales– para el acceso a la vivienda, en la línea de los *housing benefits* existentes en otros países de nuestro entorno.
- Recurso a la financiación pública de la propiedad privada como elemento vertebrador de la política de vivienda –a través de deducciones fiscales, subvenciones a promotoras y fomento del endeudamiento familiar–, impulso continuado al sector de la construcción como motor de crecimiento económico, y consideración de la vivienda como activo inmobiliario, en detrimento de su función social (Olea et al. 2019).
- Orientación de la política de vivienda a los sectores económicamente solventes. Los departamentos autonómicos de vivienda y, en general, el Plan Nacional de Vivienda, son ajenos al *sinhogarismo*. Se destaca en ese sentido que los planes de vivienda tradicionalmente han dejado fuera a las personas y familias más vulnerables que tienen dificultades para proveerse de una vivienda en el mercado libre. Los requisitos de acceso a la vivienda de promoción pública, que sería la opción más adecuada para ellos, no facilitan el acceso de estas personas, en gran medida por establecer requisitos de ingresos que no pueden alcanzar (Olea et al. 2019). Sin embargo, esta realidad está empezando a cambiar por cuenta del Plan Estatal de Vivienda 2022-2025 y la reciente aprobada Ley por el derecho a la vivienda.

Todo ello se traduce, en palabras de Cabrera (2022) en una desvinculación de la política social respecto a la política de acceso a la vivienda, como consecuencia de “haber entregado al mercado y a las leyes de la oferta y la demanda, el encargo de proveer los recursos necesarios para cubrir un derecho fundamental como es el de poder contar con un techo en el que vivir. A este desencuentro básico entre política social y política de vivienda para poder afrontar con éxito la lucha contra el *sinhogarismo*, se suman otros que son consecuencia de la posición subalterna que ocupan los servicios sociales frente a los otros departamentos ministeriales que se ocupan de la sanidad, la educación o el empleo”.

d) Falta de liderazgo y dificultades para la coordinación y la gobernanza del sector

Los elementos señalados previamente explican en gran medida las dificultades que –tanto a nivel estatal, como a escala autonómica o local– las políticas de lucha contra el *sinhogarismo* tienen en cuanto a su liderazgo y gobernanza.

A nivel estatal, de acuerdo a la evaluación intermedia de la Estrategia Nacional Integral de Personas sin hogar, “**los aspectos relacionados con la gobernanza, en concreto la falta de liderazgo, la escasa implicación y coordinación por parte de todos los niveles de la Administración, ha sido considerada como el principal problema de la ENI-PSH**”. Los actores clave de la intervención coinciden en este diagnóstico y consideran como el principal problema de la ENI-PSH todo lo relacionado con la gobernanza; en concreto la falta de

liderazgo, la escasa implicación y la falta de coordinación por parte de todos los niveles de la Administración.

Ciertamente, la ausencia de un liderazgo claro que impulse el despliegue e implementación se ha planteado como una de las debilidades de la ENI-PSH. Esa debilidad se extiende sin embargo al conjunto de las políticas de lucha contra el sinhogarismo, debido a diversas razones:

- La necesidad **de implicar y de coordinar a diferentes niveles de la administración y, dentro de cada nivel, a diferentes departamentos** (servicios sociales, vivienda, salud, etc.), teniendo en cuenta el carácter multidimensional de las necesidades de las personas sin hogar.
- La atribución a los departamentos de Servicios Sociales –dentro de cada administración– del liderazgo respecto a las políticas de lucha contra el sinhogarismo. **Los Servicios Sociales, sin embargo, ocupan un lugar relativamente secundario en la estructura administrativa estatal, autonómica o local, carecen en general de capacidad para el impulso y liderazgo de políticas transversales** y se han visto absorbidas por la necesidad de dar respuesta a otras necesidades sociales, como la dependencia o la asistencia a la población en situación de precariedad económica.
- **La escasa demanda o presión social para el desarrollo de medidas específicas en este ámbito**, lo que se debe, en parte, a la estigmatización de las personas sin hogar (Martín Tamayo, 2020).

Los informes realizados sobre el modelo español de atención al sinhogarismo señalan esa misma conclusión. De acuerdo a Rodríguez Cabrero y Marbán (2020), “la Administración o Estado central define las grandes líneas de la estrategia nacional y contribuye a la financiación de algunos programas específicos. Dado que la vivienda es competencia autonómica y local, la planificación de los programas de lucha contra el sinhogarismo tiene lugar en un doble plano, no siempre complementario: a nivel regional y a nivel local. Los planes y estrategias regionales marcan las grandes líneas de acción y contribuyen a financiar una parte de los programas contra el sinhogarismo o de acceso a la vivienda en general a través de los planes regionales o autonómicos de vivienda. Por su parte, las corporaciones locales diseñan la planificación de las políticas, financian una parte importante de los programas y gestionan las prestaciones en colaboración con el sector privado no lucrativo. **Este marco competencial requiere de una adecuada coordinación entre los servicios, políticas y prestaciones llevadas a cabo entre las administraciones territoriales y dicha coordinación, por lo general, sigue siendo muy débil entre los diferentes niveles de la Administración”.**

Pese a los avances realizados en los últimos años, todo ello se traduce en un todavía escaso nivel de responsabilización pública. Como señala Rubio Martín, “el débil desarrollo del Sistema Público de Servicios Sociales y la escasa conexión del sinhogarismo con otras áreas de la Política Social (vivienda, sanidad, empleo, etc.) han provocado un infradesarrollo de la atención a personas sin hogar (...)” (Rubio Martín, 2017).

e) Una respuesta reactiva, centrada en la emergencia y de naturaleza individual

Desde el punto de vista de los agentes implicados, las políticas contra el sinhogarismo en España se han caracterizado por el protagonismo de la administración municipal, por una parte, y del Tercer Sector, por otra, en la promoción y la provisión de los servicios. Puede decirse, en ese sentido, que la implicación de la Administración General del Estado o de las diferentes administraciones autonómicas ha sido menor y más reciente, y que la gestión del sinhogarismo ha sido encomendada, en la práctica, a la administración local y, más concretamente, a los grandes municipios. Paralelamente, el protagonismo de las entidades del Tercer Sector en la promoción y gestión de los servicios es patente¹⁶.

Esa estructura de titularidad se deriva del propio proceso histórico de configuración de los servicios de atención a las personas sin hogar. De acuerdo a Rubio-Martín (2017), “la creación de un sistema público de servicios sociales conllevó el paso del problema de las personas sin hogar desde el espacio del orden y la seguridad al espacio de lo social. Esto supuso una primera dignificación de la atención a la pobreza más excluida. Sin embargo, el encapsulamiento del sinhogarismo dentro de ese sistema, desde el que se le ha tratado con medidas destinadas a resolver problemas personales de inserción social, no ha permitido ni su homologación con otro tipo de pobreza más integrada (a la que se responde con medidas socioestructurales, además de Servicios Sociales), ni una verdadera dignificación de la cuestión”.

Más allá de algunas iniciativas innovadoras desarrolladas en la primera década del siglo XXI, añade esta autora, “hasta la segunda década no comienzan a extenderse con cierta intensidad nuevos programas que traten de vincular las personas sin hogar con la vivienda y el empleo (enfoques centrados en la vivienda, empresas de inserción, programas de formación y seguimiento en el empleo). Aun así, esos programas son aún minoritarios y el vínculo es todavía muy frágil, y la mayoría de los centros para PSH siguen constituyendo pequeños islotes de servicios sociales especializados desconectados con otras políticas de bienestar. Salvo excepciones, los albergues y centros de acogida continúan siendo espacios estigmatizados con difícil enlace con el resto de la sociedad” (Rubio Marín, 2022).

De ese proceso histórico se derivan algunas de las características del actual modelo de atención al sinhogarismo en España.

- Un modelo basado en la **articulación de respuestas de emergencia, generalmente de baja intensidad y de corta estancia**, y en la satisfacción de las necesidades básicas para la subsistencia (alojamiento de emergencia, comedores, roperos, etc.)¹⁷. Si bien se han desarrollado en los últimos años políticas caracterizadas por una mayor

¹⁶ Previamente ya se ha señalado que el 75,3% de todos los centros de atención a personas en situación de sinhogarismo, así como el 63% de las plazas de alojamiento, son de titularidad privada. También se ha señalado sin embargo que el 41% del conjunto de las plazas alojativas están concertadas con alguna de las administraciones que intervienen en este ámbito, por lo que puede decirse que el 78% de las plazas de alojamiento que se ofrecen –cerca de 16.000– reciben financiación pública.

¹⁷ Sólo el 12% de los centros de alojamiento existentes se definen como pisos de inserción social. El resto son centros de acogida nocturna o albergues, residencias, centros de acogida, pisos de acogida inmediata y pisos de acogida temporal.

integralidad y capacidad de transformación, la respuesta de emergencia sigue siendo la principal opción de cara a la gestión del sinhogarismo.

- Un modelo que, pese a los avances registrados, se encuentra con dificultades para ofrecer a las personas sin hogar alternativas concretas y efectivas en el ámbito de la vivienda. Al margen de su mayor o menor efectividad en lo que se refiere a la resolución del resto de las problemáticas sociales, laborales, relacionales o de salud que presentan las persona sin hogar, la respuesta pública que se ofrece a las personas sin hogar pocas veces se concreta en la provisión de una vivienda” (Sánchez Moreno y de la Fuente Roldán, 2021).
- De hecho, pese a la escasa información disponible sobre la efectividad de las intervenciones que se realizan con las personas sin hogar, puede pensarse en un modelo poco efectivo, que en pocas ocasiones consigue alcanzar el objetivo de la inclusión social o residencial. En palabras de Rodríguez Cabrero y Marbán Gallego (2020), “la efectividad de las políticas y programas contra el sinhogarismo choca con una serie de factores sistémicos relacionados con una insuficiente oferta de empleo personalizado o con apoyo, y de viviendas adecuadas y accesibles para las personas sin techo”.
- Una intervención social eminentemente rehabilitadora, orientada al abordaje socioeducativo o psicoterapéutico de eventuales dificultades individuales, derivadas de sucesos vitales traumáticos y déficits de socialización. En ese contexto, sólo recientemente el análisis y el abordaje del sinhogarismo ha empezado a centrarse en los elementos sociológicos o estructurales que lo explican, y se mantiene una visión de las problemáticas ligadas al sinhogarismo en clave fundamentalmente individual¹⁸.
- Una **intervención de carácter reactivo y paliativo**, con dificultades para la articulación de respuestas de carácter estructural o preventivo. Para Rodríguez Cabrero y Marbán Gallego (2020) “no existen como tales programas de prevención del sinhogarismo con una dimensión local o regional relevante (...). La mayoría de los informes se refieren a ratios de cobertura asistencial, sin que la prevención forme parte de la intervención social y pública. Por otra parte, la presión de la demanda conlleva dar respuesta inmediata, sin capacidad suficiente para emprender programas preventivos”.

¹⁸ En algunos ámbitos de los Servicios Sociales –especialmente, aunque no sólo, en el ámbito de la exclusión social– la individualización de la atención ha sido concebida básicamente como responsabilización individual respecto a los problemas que las personas padecen. En el ámbito específico de la atención a las personas desempleadas o en situación de exclusión social, la individualización implica un énfasis en las responsabilidades y los comportamientos individuales, desconsiderando los factores contextuales y, en definitiva, cargando sobre las víctimas de situaciones estructurales de desigualdad y exclusión el peso de su situación: la tendencia a la individualización implica a menudo que se atribuya a la persona en exclusión la responsabilidad de su situación, y que los problemas estructurales se lean exclusivamente en clave de carencias de los individuos, a partir además de una tendencia a la psicologización de los problemas sociales (SIIS, 2021).

f) Escaso desarrollo de las medidas orientadas a la participación de las personas sin hogar, a la sensibilización social y a la prevención de la estigmatización y la victimización de las personas sin hogar

Más allá de algunas iniciativas específicas o puntuales, han tenido un escaso desarrollo en España las iniciativas orientadas a promover la participación de las propias personas sin hogar en el diseño de las políticas y los servicios que les afectan, así como su autoorganización. La participación está asociada a la ciudadanía y se sustenta bajo la premisa de que todas las personas tienen la capacidad de hacerlo. Sin embargo, “en el ámbito del sinhogarismo esto no se da por supuesto, ya que existen muchísimos prejuicios sobre el rol pasivo y la falta de habilidades para formar parte de la vida pública” (Asociación Realidades, 2022). Además, el sinhogarismo es un hecho aislante que supone la ruptura de los vínculos sociales y comunitarios, lo cual tiende a generar relaciones conflictivas y competitivas que dificultan la cohesión interna del colectivo y, con ello, su participación social (Asociación Realidades, 2022).

Tampoco han tenido un especial desarrollo las medidas orientadas a la sensibilización social, y a la prevención de la estigmatización y la victimización de las personas sin hogar, si bien puede decirse que en este ámbito las entidades del Tercer Sector han desarrollado iniciativas de interés, como el Observatorio de Delitos de Odio contra las Personas sin hogar (Hatento) o las campañas de sensibilización sobre la situación de las personas sin hogar como, por ejemplo, la campaña “Nadie sin Hogar”, que desde hace más de treinta años llevan a cabo conjuntamente Cáritas Española, FACIAM, BesteBi¹⁹ y la *Xarxa d'Atenció a Persones Sense Llar* (XAPSELL) de Barcelona.

También se encuentra que las iniciativas de participación tienden a ser de carácter informativo, aunque se han empezado a observar iniciativas más amplias, que incluyen consultas directas para el desarrollo de proyectos o iniciativas (sobre todo a nivel local y de las entidades del tercer sector), evaluaciones de satisfacción de los servicios recibidos, coparticipación en el desarrollo de itinerarios individuales, entre otras.

Para profundizar la participación de las personas sin hogar, resulta necesario comprender este concepto en un sentido amplio. En definitiva, se trata de “su implicación activa, no solo en sus itinerarios de inclusión, sino también en el funcionamiento de los centros de atención y servicios, así como en las dinámicas sociales y políticas que les afectan” (Asociación Realidades, 2022).

g) Dificultades para dar una respuesta adecuada a colectivos con necesidades específicas: mujeres, personas con enfermedad mental, personas inmigrantes

Las políticas desarrolladas en España con relación al fenómeno del sinhogarismo se encuentran con dificultades adicionales para dar una respuesta a las necesidades específicas de diversos colectivos y/o para abordar algunos de los factores que están en el origen de las situaciones de exclusión residencial. En ese sentido, se mencionan tres ámbitos específicos:

¹⁹ Plataforma de apoyo a personas sin hogar de Vizcaya.

- **La intervención con mujeres sin hogar y el diseño de las intervenciones con perspectiva de género²⁰.** Los estudios realizados respecto a las características del sinhogarismo femenino ponen de manifiesto que, pese a su menor visibilidad, existe un fenómeno de exclusión residencial femenina, aunque en cierta medida oculto, ampliamente extendido. Los datos disponibles también ponen de manifiesto que las mujeres en situación de exclusión residencial grave presentan necesidades más complejas que los hombres en la misma situación, que su trayectoria obedece a menudo a factores diferentes (entre los que tienen mayor peso los de tipo relacional) y que, en general, los recursos para personas sin hogar no están adecuadamente adaptados para dar respuesta a las necesidades específicas de las mujeres sin hogar (Panadero Herrero y Vázquez Cabrera, 2022; SIIS, 2016).
- **El tratamiento de las necesidades de las personas sin hogar en el ámbito de la salud y, específicamente, en el ámbito de la salud mental.** De acuerdo con los datos de la Encuesta de Personas Sin Hogar del INE, con datos para 2022, en torno a un 10% de las personas sin hogar tienen diagnosticada algún trastorno mental crónico o grave y el 57% presenta algún tipo de sintomatología depresiva. Las personas sin hogar han estado, en general, más expuestas que el resto de la población a situaciones vitales estresantes tanto en la infancia como en la edad adulta. Así mismo, hay que resaltar el hecho de que la propia situación de vida en la calle o en un centro de acogida supone un suceso estresante en sí mismo, y las personas que pasan su tiempo en la calle o centros de acogida están expuestas a un alto número de sucesos estresantes que pueden desembocar en trastornos de estrés postraumático, depresión y consumo de alcohol. A todo ello se suma el impacto del estigma y la discriminación asociada a las personas sin hogar (Muñoz, 2022).
- **El tratamiento de las necesidades que las personas sin hogar tienen en relación con su regularización administrativa,** especialmente en el caso de las personas inmigrantes irregulares²¹. Según la Encuesta de Personas Sin Hogar del INE, el 6,3% de las personas sin hogar de nacionalidad española y el 24,2% de las que tienen nacionalidad extranjera no están empadronados. En torno al 20% carecen de tarjeta sanitaria. La irregularidad administrativa y las dificultades asociadas al proceso migratorio se configuran como factores relevantes de riesgo ante el sinhogarismo, si bien, en muchos aspectos, puede pensarse que las personas extranjeras sin hogar

²⁰ Previamente se ha señalado que el 76,7% de las personas en situación de sinhogarismo identificadas por el INE son hombres y el 23,3% mujeres. Las mujeres representan el 7% de todas las personas que pernoctan en la calle y el 28% de quienes pernoctan en centros de alojamiento o pisos. Desde otra perspectiva, las mujeres que pernoctan en espacios públicos y alojamientos de fortuna representan el 7,6% de todas las mujeres sin hogar, mientras que en el caso de los hombres el porcentaje es del 30,9%.

²¹ El peso de las personas inmigrantes de nacionalidad extranjera ronda el 50%, sin que, al menos desde 2005, se hayan producido grandes cambios al respecto. Por nacionalidades, en 2022, el grupo mayoritario corresponde a las personas originarias del continente africano, que representan casi la cuarta parte de todas las personas en situación de sinhogarismo en España.

experimentan típicamente situaciones de exclusión social o residencial menos graves que las personas sin hogar autóctonas²².

h) Carencias en materia de información, evaluación, gestión del conocimiento y garantía de calidad

Como ocurre en otros ámbitos de las políticas sociales y, específicamente, de las políticas relacionadas con los Servicios Sociales, y **pese a los avances realizados en los últimos años, las políticas de atención a las personas sin hogar adolecen de problemas importantes en lo que se refiere a la disponibilidad de información, la evaluación de las intervenciones, la gestión el conocimiento o la promoción de la calidad de la atención.**

En lo que se refiere a los sistemas de información, en el momento actual existen distintos sistemas de información sobre la extensión del sinhogarismo que, al margen de su mayor o menor alcance geográfico o robustez técnica, pueden ser calificados de limitados y fragmentados. De manera muy sucinta, algunas de las principales conclusiones que cabe extraer de los distintos sistemas o metodologías que coexisten en España son las siguientes (SIIS, 2021):

- Un sistema oficial de estadísticas que (exclusivamente) se ha aproximado al sinhogarismo a partir de operaciones específicas y que no incluye (o, al menos, visibiliza), a las personas sin hogar en el resto de las operaciones.
- Una aplicación creciente, no coordinada y discontinua de recuentos nocturnos con diverso alcance geográfico y poblacional.
- Una utilización muy minoritaria aún (y limitada al ámbito local) de sistemas basados en registros a partir de la información que sobre el terreno proveen los equipos de profesionales de servicios de intervención socioeducativa en calle o servicios de urgencias sociales.

Como explica Cabrera (2022), “no contamos con estudios que indaguen en la calidad de los centros y recursos que atienden a las personas sin hogar, sus fuentes de financiación, las condiciones de trabajo del personal que trabaja en ellos (...). Del mismo modo, la falta de continuidad en las series de datos oficiales sobre sinhogarismo y exclusión residencial en España no nos permite hacer estudios longitudinales en los que se analicen en paralelo esos datos, junto con los de la evolución del desempleo, el precio de la vivienda, los lanzamientos y ejecuciones hipotecarias de la vivienda habitual, el número de solicitantes de rentas mínimas, etc. Todo ello nos indica que estamos todavía muy lejos de conseguir que una conceptualización amplia del sinhogarismo, en la que se integren factores personales, relacionales, institucionales y estructurales, pueda generar un seguimiento empírico y permanente del mismo que nos ayuda a inspirar y fundamentar una política pública transformadora, crítica y que maneje objetivos a largo plazo”.

²² Como se ha señalado previamente, llevan por término medio menos tiempo sin alojamiento propio, consumen en menor medida alcohol, presentan en menor medida sintomatología depresiva y han sido en menor medida víctimas de delitos o agresiones.

El Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030 ha impulsado una serie de trabajos con los que se pretende mejorar el conocimiento sobre el fenómeno del sinhogarismo y establecer una metodología común para el análisis de las situaciones de exclusión residencial en España, a través de los recuentos nocturnos de personas sin hogar, que complemente la información que en la actualidad ofrecen las estadísticas del INE y los diferentes registros administrativos. A este respecto, se prevé realizar los recuentos nocturnos con carácter bienal en el mayor número de localidades, implementando la metodología común para el análisis de la exclusión residencial en España²³.

El objetivo es que bienalmente se realicen estos recuentos nocturnos en el mayor número de localidades con la misma metodología y en el mismo período.

En todo caso, las limitaciones en este ámbito no se refieren únicamente a la disponibilidad de información sobre el número, las necesidades o las características de las personas sin hogar. Como ocurre en otros ámbitos de los Servicios Sociales, son también evidentes las necesidades relacionadas con la evaluación de las intervenciones, la identificación y difusión de la evidencia científica disponible sobre la efectividad de esas intervenciones, la inspección de la calidad de la atención prestada en los diferentes centros y servicios o la estandarización de la atención mediante la elaboración de guías, directrices y manuales de buenas prácticas. Si bien puede decirse que en el ámbito del sinhogarismo son cada vez más habituales este tipo de herramientas, su aplicación es todavía reducida y poco articulada.

2.10. Retos y desafíos para una estrategia de atención a las personas en situación de sinhogarismo en España

A partir del análisis previamente realizado y del grupo de trabajo celebrado con actores clave en septiembre de 2022, los principales desafíos que se plantean en esta Estrategia son **la erradicación y la prevención del sinhogarismo de calle, una situación en la que se encuentra el 25,4% de personas sin hogar (7.277)**.

Además, se identifican retos adicionales que deberán abordarse para erradicar y prevenir las situaciones de calle: provisión de vivienda, prevención, adaptación de la respuesta del sistema, acceso a los servicios y derechos de ciudadanía, gobernanza y gestión del conocimiento. A continuación, se elabora cada temática:

Provisión de vivienda adecuada, con un enfoque de Derechos Humanos

Como se ha apuntado previamente, el sinhogarismo y la exclusión residencial son un problema asociado a la carencia de vivienda. La EPSH 2022 así lo constata: los problemas asociados a **la vivienda se encuentran dentro de los principales motivos por los cuales las personas se han quedado sin hogar**. El 16,1% de las personas sin hogar manifiesta haberse quedado sin hogar por desahucios, seguido del 14,7% de personas que no pudo continuar pagando el alojamiento.

²³ Disponible en: https://www.mdsocialesa2030.gob.es/derechos-sociales/servicios-sociales/Personas-sin-hogar/docs/Recuentos_nocturnos.pdf

Asimismo, **la lucha contra el sinhogarismo en España continúa enfocándose en la gestión de las emergencias y el desarrollo de centros colectivos de alojamiento.** Si bien este modelo ofrece respuestas inmediatas a situaciones de crisis, sin una solución de vivienda las personas tienden a cronificarse en los sistemas de atención, retornando a distintos recursos de alojamiento o incluso a situaciones de calle. Las personas que pasan largos períodos de tiempo en centros de alojamiento o en la calle pierden su autonomía, dificultando aún más las posibilidades de retomar su proyecto vital y los procesos de inclusión social.

En ese sentido, los principales retos que deberá abordar esta Estrategia son:

- Desarrollar políticas de vivienda explícitamente orientadas a la prevención del sinhogarismo a través del Plan Estatal de Vivienda y de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 14 de la Ley 12/2023, por el derecho a la vivienda.
- Generar sinergias entre el sector de la vivienda y los servicios sociales para facilitar el acceso a soluciones orientadas a la vivienda con apoyos y ayudas sociales orientadas a la inclusión, la activación y la autonomía.
- Impulsar la transformación del sistema de atención a personas sin hogar hacia uno orientado a la vivienda protegida o vivienda social y la desinstitucionalización.

Prevención, atención temprana

Como se indicaba en la Estrategia Nacional Integral para Personas sin hogar 2015-2020, la prevención, detección y la atención temprana de las situaciones de sinhogarismo son el primer paso para evitar y reducir este fenómeno. Se ha señalado también que, pese a su importancia, las medidas de prevención y detección del sinhogarismo no están todavía suficientemente desarrolladas y articuladas en España. Por otra parte, **la provisión de vivienda protegida y asequible para el conjunto de la población y, especialmente, de vivienda social para las personas en situación de pobreza o precariedad, debe ser considerada como una herramienta básica para la prevención del sinhogarismo.**

En esa línea, los retos y desafíos básicos a los que la II Estrategia debería dar respuesta son:

- Desarrollar un sistema integrado de detección y atención temprana de perfiles en riesgo de sinhogarismo o que hayan caído recientemente en esta situación.
- Encontrar fórmulas de vivienda orientadas al “realojamiento rápido”.
- Ampliar y consolidar los programas de prevención del sinhogarismo para ofrecer soluciones a otros perfiles en riesgo: jóvenes y mujeres en situación de vulnerabilidad, personas en proceso de salida de instituciones, personas con discapacidad, entre otras.

Ejercicio de la ciudadanía plena: derechos y autonomía

El ejercicio de la ciudadanía se considera un pilar transversal para favorecer el ejercicio de derechos y promover la libre determinación de las personas. Para ello, se han identificado los siguientes retos:

- Garantizar el acceso de las personas sin hogar al conjunto de los sistemas de protección y activación social (empleo, salud y garantía de ingresos), así como a su regularización administrativa.
- Desarrollar una cultura de intervención integrada, común y coherente que permita la autonomía de las personas en las distintas esferas de la vida, especialmente aquellas con necesidades complejas.
- Impulsar la participación social, política y cultural de las personas sin hogar.
- Favorecer el uso del espacio público para el ejercicio de las libertades y derechos de todas las personas, sin criminalizar las situaciones de exclusión social.
- Garantizar la seguridad de las personas sin hogar y avanzar en la prevención de su estigmatización, victimización y criminalización.

Atención y mejora de los servicios prestados a las personas sin hogar

- Avanzar en los cambios de paradigma ya iniciados evitando la generación de rupturas y desde el consenso de todos los agentes (desinstitucionalización, enfoque en la vivienda, enfoques integrados, etc.).
- Reforzar, diversificar y actualizar la red de servicios para personas sin hogar.
- Avanzar en la agenda de la personalización y la desinstitucionalización en el ámbito de los Servicios Sociales que se prestan a las personas sin hogar.
- Mejorar la atención que se presta a determinados perfiles de personas sin hogar: migrantes, personas con discapacidad o enfermedad mental, jóvenes, mujeres, personas LGTBI, etc.
- Implicar a todas las administraciones públicas y otros actores en el cambio de modelo de atención.

Gobernanza y liderazgo público

- Reforzar el compromiso de las administraciones públicas de los distintos niveles competenciales en la erradicación y la prevención del fenómeno del sinhogarismo.
- Impulsar el liderazgo de la AGE con relación a las políticas contra la exclusión residencial y el sinhogarismo de calle, y mejorar los mecanismos de coordinación y gobernanza con otras administraciones públicas, especialmente CC.AA. y EE.LL.
- Incrementar la cooperación y las vías de colaboración entre el Tercer Sector y las administraciones públicas.

Gestión del conocimiento y sensibilización

- Mejorar los sistemas de información sobre la situación de las personas sin hogar y las herramientas para la gestión del conocimiento, la evaluación de las intervenciones y la innovación en este ámbito.
- Poner en marcha la metodología nacional para el desarrollo de recuentos nocturnos en las distintas provincias del país con carácter bienal.
- Promover medidas relacionadas con la sensibilización social y con la participación de las personas sin hogar en el diseño y el desarrollo de las políticas que les afectan.

Por otro lado, cabe señalar entre los retos y desafíos de esta II Estrategia Nacional para la lucha contra el sinhogarismo la propia definición y configuración de la estrategia. En ese sentido, los aprendizajes que se derivan de la implementación de la I Estrategia, así como del resto de los planes y estrategias desarrollados en nuestro entorno en materia de sinhogarismo y exclusión social aconsejan que la II Estrategia tenga las siguientes características:

- **Visión estratégica consensuada por todos los agentes implicados** en el desarrollo de la Estrategia, especialmente en lo que se refiere a la propia conceptualización del sinhogarismo y a los cambios de enfoque o paradigma que es preciso acometer.
- **Compromisos específicos para todas las administraciones implicadas**, incluyendo la Administración General del Estado, las Comunidades Autónomas y las administraciones locales.
- **Desarrollo y transferencia de los aprendizajes de proyectos tractores, de carácter singular y con capacidad transformadora**, que permitan por una parte visualizar los cambios propuestos y, por otro, avanzar en la experimentación y la innovación social en este ámbito.
- **Dotación presupuestaria específica**, corresponsabilidad y determinación de las herramientas de financiación necesarias por parte de la Administración General del Estado, las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales.
- **Institucionalización de los mecanismos de liderazgo, coordinación y gobernanza**, a partir del liderazgo de la AGE y el trabajo coordinado con el conjunto de los agentes implicados.
- Reforzar el compromiso con la implementación de los mecanismos efectivos y permanentes de **seguimiento, evaluación y rendición de cuentas**, que vinculen al conjunto de los agentes implicados en la Estrategia.

3. LA ESTRATEGIA

3.1. Principios

En el núcleo de esta Estrategia se encuentran un conjunto de principios rectores que han orientado el diseño estratégico y que sustentarán la implementación de la Estrategia durante su vigencia. Los principios que se describen a continuación se inspiran en los acuerdos alcanzados en el Pilar Europeo de Derechos Sociales, en la Declaración de Lisboa además de en todas las prácticas para combatir el sinhogarismo de mayor éxito internacional y nacional reconocidas por estudios, personas expertas y entidades de referencia en la materia.

Estos principios se incorporan de forma transversal para lograr el cometido de esta Estrategia:

- **Prevención:** al objeto de articular medidas de manera anticipada al riesgo de sinhogarismo o llevar a cabo actuaciones de naturaleza temprana para evitar o minimizar el riesgo o sus efectos. Con este enfoque se trata de lograr que no se produzca la situación de sinhogarismo o a menos no se agrave y cronifique.
- **Personalización:** que consiste en individualizar la atención y ofrecer soluciones en función de las necesidades de cada persona. Este principio implica cultivar la capacidad de adaptación y dotar de suficiente flexibilidad a los apoyos y los servicios ofrecidos en el sistema de atención a personas sin hogar para dar respuesta a las necesidades cambiantes o emergentes.
- **Desinstitucionalización:** destinada a impulsar los procesos de transición hacia la vida en comunidad y la autodeterminación de las personas a través del cierre de centros e instituciones, el fomento de servicios de cuidado en la comunidad y el impulso de la autonomía de las personas para mantener y dirigir sus proyectos vitales en comunidad.
- **Orientación a la vivienda:** centrado en facilitar el acceso a una vivienda, entendido como un derecho subjetivo, ofreciendo soluciones basadas en la vivienda y generando apoyos y servicios destinados a facilitar el acceso y/o mantenimiento de una vivienda adecuada, así como la autonomía de las personas en situación de sinhogarismo.
- **Enfoque de género e interseccional:** que implica el reconocimiento de las desigualdades entre hombres y mujeres, así como las múltiples brechas que experimentan distintos grupos de población por cuestiones de orientación sexual, origen étnico o nacionalidad. En ese sentido, las respuestas del sistema de atención a personas sin hogar han de ser sensibles y adaptarse a las necesidades particulares de mujeres, personas LGBTIQ+, inmigrantes y demás grupos poblacionales, en tanto que las desigualdades que viven suponen barreras adicionales para la inclusión, la autonomía y la vida en comunidad.

- **Innovación:** consiste en impulsar y apoyar la innovación social, aprovechando las oportunidades de experimentación y aprendizaje con el objeto de promover nuevas ideas y enfoques para abordar el sinhogarismo.
- **Responsabilidad pública:** las administraciones públicas asumen su responsabilidad en la acción social, facilitando y promoviendo recursos financieros, técnicos e institucionales para posibilitar el desarrollo de políticas y medidas orientadas a mejorar el bienestar, la calidad de vida y la plena inclusión de las personas en situación de sinhogarismo.

3.2. Visión

Esta Estrategia aspira a **contribuir a los objetivos planteados en la Declaración de Lisboa**, en tanto que se considera el marco que orienta el desarrollo de las políticas para combatir el sinhogarismo en Europa; sin embargo, siendo conscientes de la gran ambición de la Declaración, el marco estratégico nacional pondrá el foco en la prevención y erradicación del sinhogarismo de calle y la promoción de la desinstitucionalización.

Para lograrlo, la Estrategia impulsará el **desarrollo de un sistema de prevención** orientado a la detección, la atención temprana y la reducción de las consecuencias del sinhogarismo. La prevención estará enfocada en la detección de perfiles en grave riesgo de caer en sinhogarismo, atendiendo a las alertas y vulnerabilidades de cada persona según su situación individual (sexo, edad, origen, discapacidad o enfermedad mental, etc.), buscando activar respuestas rápidas para que ninguna persona pase por una situación de calle, ofreciendo además los recursos y apoyos necesarios para recuperarse de esta experiencia lo más pronto posible. Asimismo, se pretende reforzar el enfoque de prevención terciaria para evitar la recaída de personas que han atravesado situaciones de calle y que tienen necesidades complejas.

Asimismo, la Estrategia apuesta por **la transformación y adaptación del sistema de atención a personas en situación de calle** para que esté basado en apoyos a las personas en la comunidad, de modo que la atención en instituciones sea puntual o de carácter transitorio. Este enfoque implica ofrecer soluciones personalizadas, priorizar las soluciones orientadas a la vivienda y el impulso de la autonomía.

De igual forma, la Estrategia tiene una visión integral que **articula el sistema de atención a las personas sin hogar al ejercicio de la ciudadanía y el pleno goce de los derechos humanos a través de los servicios que se ofrecen** desde las distintas redes de protección mediante mecanismos de coordinación con los distintos niveles competenciales y demás actores implicados.

Por último, esta Estrategia asume el compromiso de **generar conocimientos sobre la realidad del sinhogarismo e incorporar los aprendizajes obtenidos de los proyectos experimentales de desinstitucionalización** en el ámbito de sinhogarismo financiados por el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, favoreciendo así la transformación de las políticas públicas. El conocimiento, la experimentación y el aprendizaje deben generar políticas públicas innovadoras y eficaces en la resolución.

3.3. Alcance

En línea con los compromisos de la Declaración de Lisboa y en respuesta a la complejidad y el incremento de la problemática del sinhogarismo, esta **Estrategia propone una respuesta dirigida de forma prioritaria a la atención de los grupos en mayor situación de riesgo y vulnerabilidad, especialmente las personas en situaciones de calle (Ethos 1)**. Sin embargo, el enfoque que aquí se propone también contempla medidas para otras categorías ETHOS, según se ilustra a continuación:

ETHOS 1 Personas viviendo situaciones de calle			
ETHOS 2 <ul style="list-style-type: none">• Personas viviendo en albergues de emergencia	ETHOS 3 <ul style="list-style-type: none">• Personas viviendo en albergues para personas sin hogar	ETHOS 4 <ul style="list-style-type: none">• Mujeres viviendo en refugios.	ETHOS 7 <ul style="list-style-type: none">• Personas viviendo en alojamientos con apoyos de larga duración

El enfoque de esta Estrategia ofrece una respuesta liderada por los servicios sociales en colaboración con los departamentos de vivienda, como agentes clave para la atención, la prevención y el abordaje del fenómeno, y se coordinará con otros ámbitos relevantes, en concreto la garantía de ingresos (a través de las rentas mínimas, las prestaciones y los itinerarios de inclusión), empleo (a través de itinerarios sociolaborales) y sanidad (a través del acceso al sistema sanitario), entre otros ministerios clave para el abordaje del fenómeno desde una perspectiva inclusiva e interseccional, como es el caso de Igualdad.



3.4. Implicación de las administraciones públicas

La lucha contra el sinhogarismo implica el desarrollo de líneas de acción en distintos ámbitos y niveles competenciales. La Administración General del Estado asume el compromiso y la

responsabilidad de implementar las líneas de acción y medidas necesarias para alcanzar los objetivos de la Estrategia. Sin embargo, también se reconoce la necesidad de colaborar con las Comunidades Autónomas y las entidades locales, en tanto que el despliegue de algunas líneas de acción recae bajo su competencia. Por ello, en los ejes de actuación se hace referencia a las distintas administraciones públicas implicadas en el desarrollo de las líneas de actuación de acuerdo con sus competencias.

La implementación de la Estrategia exige distintos roles y niveles de implicación por parte de las administraciones públicas. A continuación, se concreta su alcance:

La **Administración General del Estado** tiene el mayor nivel de responsabilidad en la ejecución de todas las acciones necesarias para la implementación, el seguimiento y la evaluación de esta Estrategia, en tanto esta Estrategia es una iniciativa y compromiso del Gobierno de España para dar respuesta al fenómeno del sinhogarismo. En ese sentido, este documento establece un conjunto de orientaciones estratégicas y líneas de acción que han de implementarse por parte de los distintos ministerios implicados, con el objeto de avanzar en los objetivos y lograr los resultados esperados a nivel nacional. En ese sentido, los ministerios han de desarrollar cada línea de actuación a lo largo del ciclo de la Estrategia, concretando las medidas a implementar y el presupuesto comprometido en **planes operativos** (véase Planificación operativa).

La cooperación con las **Comunidades Autónomas** se consagra en el Acuerdo Marco del Consejo Territorial de Servicios Sociales y del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia para dar solución al sinhogarismo impulsado por la Estrategia nacional para la lucha contra el sinhogarismo en España 2023-2030 (publicado en el Boletín Oficial del Estado del 6 de febrero de 2023). Este Acuerdo establece el marco de cooperación para la implementación de la Estrategia con los siguientes compromisos:

- Participar en el diseño, la implementación y evaluación de la Estrategia Nacional, y contribuir a la consecución de los objetivos.
- Crear instrumentos y mecanismos de coordinación y cooperación entre los servicios sociales y los departamentos de vivienda.
- Desarrollar un sistema de prevención orientado a la detección y la atención temprana y la reducción de consecuencias del sinhogarismo.
- Transformar progresivamente el sistema de atención a personas sin hogar desde un enfoque orientado a la vivienda y a la desinstitucionalización.
- Impulsar la formación de los profesionales de atención a las personas sin hogar con el fin de transformar el modelo de intervención.
- Asignar suficientes recursos económicos a la transformación del sistema y fomentar el acceso a una vivienda asequible y de calidad.
- Generar conocimiento sobre la realidad del sinhogarismo e incorporar los aprendizajes obtenidos de la innovación y la experimentación.
- Sensibilizar a la ciudadanía acerca de la necesidad de una actuación pública del sinhogarismo y luchar contra los delitos de odio que sufren las personas que están sin hogar.

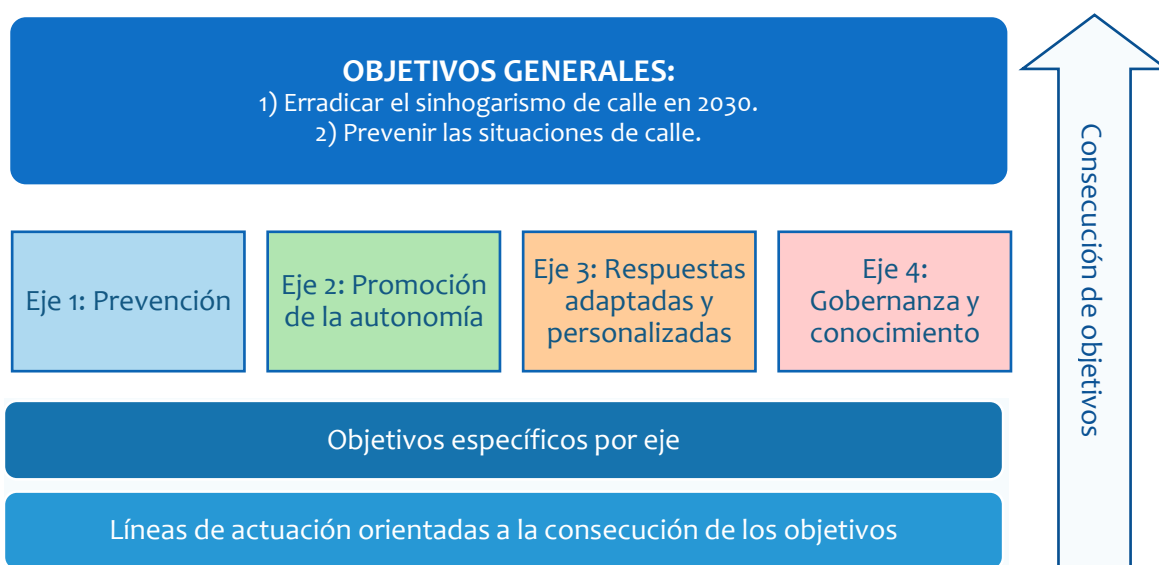
La implicación de las Comunidades Autónomas se realizará en el marco de los compromisos citados, con el objeto de alcanzar el máximo nivel de coherencia de las políticas de

erradicación de sinhogarismo, así como para contribuir al logro de los objetivos. Su papel se enmarca en la cooperación, la alineación de políticas y el desarrollo de las líneas de actuación vinculadas a los compromisos alcanzados en el Acuerdo, en el ejercicio de sus competencias. En la Estrategia se identifican las líneas de actuación que las Comunidades Autónomas han asumido en el proceso de consulta, reflejando además las medidas que se encuentran implementando (o que prevén implementar) en los **planes operativos**.

Finalmente, la colaboración de las **entidades locales** resulta imprescindible para la implementación de líneas de actuación asociadas a la prevención y la detección precoz, la transformación de los modelos de intervención, los servicios comunitarios, la experimentación e innovación, y la no criminalización de la pobreza en el espacio público, entre otras que se identifican en el contenido de esta Estrategia. Así, las entidades locales que participaron en la consulta han identificado las líneas de actuación que se encuentran implementando o que prevén implementar en los próximos años, con el objeto de incorporarlas en el cuerpo de la Estrategia, así como para ofrecer un marco de orientación al conjunto de municipios y provincias en la lucha contra el sinhogarismo.

3.5. Desarrollo estratégico

La Estrategia se estructura a partir de **dos objetivos generales**, que se articulan alrededor de **doce objetivos específicos** que serán perseguidos en distintos **ejes de actuación**. Asimismo, se definen **líneas de actuación** con el objeto de orientar las acciones de los distintos actores implicados hacia la consecución de los objetivos marcados en la Estrategia.



Objetivos generales

Las evidencias revelan que la exclusión residencial y el sinhogarismo han aumentado en los últimos años, limitando drásticamente la universalidad de los Derechos Humanos y la vida en sociedad. **En España hay 28.552 personas sin hogar**, de las cuales 7.277 están en situación de calle, 11.498 en albergues y centros y 9.778 en pisos y pensiones para personas sin hogar (EPSH, 2022); este número podría ser aún mayor si se tienen en cuenta aquellas que están al margen del sistema.

Desde 2012 **el número de personas en situación de sinhogarismo se ha incrementado en un 24,5%**, con un incremento más elevado entre las mujeres (del 19,7% al 23,3%). Simultáneamente, **las personas en situaciones de calle han crecido en un 14,4%**, (INE, EPSH, 2022). El peso de las personas que pernoctan en espacios públicos no solo es alto, sino que además tiene un componente cualitativo importante por la privación, la exclusión social y la vulneración de derechos que implica. En definitiva, se trata de un número importante de personas que en la actualidad se encuentran fuera del sistema de atención y que corren el riesgo de mantenerse en esta situación por períodos prolongados de tiempo, experimentando deterioros en términos de exclusión, salud física y mental y autonomía.

Ante esta realidad, esta **Estrategia activará respuestas encaminadas a fortalecer el sistema de atención a las personas sin hogar para que ninguna persona duerma en la calle**. Esta ambición implica adaptar el sistema para garantizar que existan suficientes apoyos y recursos de acogida para las personas que pernoctan en calle, además de consolidar un enfoque que permita prevenir el sinhogarismo y facilitar la desinstitucionalización de las personas sin hogar para que puedan retomar su proyecto de vida autónomo.

Así, la Estrategia plantea los siguientes objetivos generales:

1. Erradicar el sinhogarismo de calle

Este objetivo implica movilizar los recursos necesarios para que nadie duerma en la calle en 2030, activando las respuestas y los recursos necesarios para ofrecer alternativas de alojamiento a las personas en situación de calle según sus necesidades individuales. Además de ofrecer alternativas de alojamiento, este objetivo requiere poner en marcha los apoyos necesarios para evitar que las personas en riesgo caigan en situaciones de calle, incrementar las plazas en vivienda y adaptar la respuesta para ofrecer soluciones personalizadas y orientadas hacia una intervención que ponga el foco en la desinstitucionalización en aras de aumentar la sostenibilidad, la capacidad de acogida y promover las salidas autónomas del sistema.

2. Prevenir el sinhogarismo de calle

Como se ha anticipado, este objetivo implica la detección de las personas en riesgo, ofreciendo los apoyos y ayudas necesarias para evitar que deriven en situaciones de calle. La prevención implica el refuerzo de la coordinación entre sectores (servicios sociales, vivienda, sistema de protección a las mujeres víctimas de violencia de género, sanidad, sistema de protección de menores, sistema de acogida, etc.) en los distintos niveles competenciales, con el objeto de identificar a las personas en riesgo, con especial énfasis en los casos donde se da una mayor invisibilidad del fenómeno o de intermitencia, como es el del sinhogarismo femenino, y ofrecer apoyos oportunos antes de caer en esta situación.

<i>Nadie que no quiera duerme en la calle.</i>				
Objetivos	Indicador	Línea de base	Resultados esperados	
			2028	2030
OG1. Erradicar el sinhogarismo de calle	Nº de personas en situación de calle	7.277 personas 6.771 hombres 506 mujeres	Se reducen las personas en situación de calle en un 50%, con	Se reducen en un 95% las personas en situación de calle.

Nadie que no quiera duerme en la calle.				
Objetivos	Indicador	Línea de base	Resultados esperados	
			2028	2030
		ENPSH, 2022	respecto a la línea de base	
OG2. Prevenir las situaciones de calle	Nº de hombres y mujeres en situación de calle que llevan entre 0 a 6 meses sin alojamiento propio	2.082 ²⁴ ENPSH, 2022	Se reducen en un 50% las personas en situación de calle que llevan entre 0 a 6 meses sin alojamiento propio, con respecto a la línea de base	Se reducen en un 95% las personas en situación de calle que llevan entre 0 a 6 meses sin alojamiento propio

Eje 1: Prevención

Prevenir que las personas se queden sin hogar forma parte del núcleo de esta Estrategia. En España, desde 2012 se observa un incremento porcentual del 68,61% en las personas en situación de sinhogarismo que llevan menos de un mes sin alojamiento propio. Este crecimiento ha sido más evidente en la población femenina (121,90%) que en la masculina (45,10%), según el INE (EPSH 2022). Poniendo el foco en las personas que pernoctan en espacios públicos (7.277), 486 personas han ingresado a esta situación hace menos de un mes (aproximadamente 6,7% del total de personas sin techo) y 1.596 llevan entre 1 y 6 meses (lo que equivale a casi el 22% del total de personas sin techo). Estas cifras indican que **hace falta fortalecer la prevención para evitar la aparición o la consolidación de situaciones de calle y su cronificación.**

Además, se sabe que **el 18,7% de las personas sin techo se han dado de alta de instituciones antes de encontrarse en esta situación** (salida de centros de menores, salida de centros penitenciarios y hospitalizaciones), advirtiendo de otros factores de riesgo y vulnerabilidad. Estas evidencias indican la necesidad de activar ayudas y apoyos dirigidos a las personas que transitan de la vida en instituciones (hospitales, centros de atención a menores, etc.) a la vida en comunidad. En esta idea coinciden las conclusiones de los grupos de discusión de las personas expertas por experiencia²⁵, que recomiendan revisar los protocolos de desinstitucionalización y llevar a cabo un trabajo de formación y sensibilización de las personas que trabajan en atención temprana, para identificar los perfiles en riesgo de sinhogarismo y proporcionarles los recursos necesarios de manera oportuna.

Adicionalmente, es fundamental **abordar otras situaciones complejas, asociadas a la enfermedad mental, la discapacidad, la ruptura de relaciones familiares, el abuso de sustancias, al tratarse de factores que pueden desembocar en situaciones de sinhogarismo o en la cronificación de las mismas.** Por ello, la prevención también debe enfocarse en atender y abordar las situaciones más complejas, diseñando itinerarios que eviten el

²⁴ Este indicador equivale a la sumatoria del número de personas que han pernoctado en espacios públicos o alojamientos de fortuna y que llevan sin alojamiento propio por menos de un mes y entre 1 y 6 meses, según la Encuesta Nacional sobre Personas Sin Hogar del INE (2022).

²⁵ Informe grupos de discusión sobre la Estrategia Nacional para la lucha contra el sinhogarismo en España 2023-2030. EAPN, 2023.

deterioro de estos perfiles, así como el retorno a situaciones de calle. De acuerdo con los resultados del proceso de consulta a las personas expertas por experiencia, es fundamental que los planes de prevención tengan en cuenta los distintos perfiles de personas en riesgo de sinhogarismo, prestando atención a las características específicas de cada grupo y adaptándose a las circunstancias concretas de cada persona y sus necesidades, ya que los motivos para caer en el sinhogarismo son muy variados y también lo son las soluciones necesarias.

En este sentido, se propone reforzar el modelo de prevención mediante la coordinación de los servicios sociales con otros sistemas de protección, en dos claves:

- Detectar los casos de riesgo inminente o de personas que hayan experimentado recientemente situaciones de calle (u otras formas de sinhogarismo) e intervenir de forma temprana para evitar la pernoctación en calle o salir de esta situación lo más rápido posible. Este tipo de acciones es muy relevante en el caso de las mujeres donde la situación estricta de calle es más intermitente y alternan en mayor medida la situación de calle (ethos 1 y 2) con situaciones residenciales inestables, temporales y de riesgo por lo que se hace necesario profundizar sobre las causas específicas, muchas veces ligada a la violencia de género.
- Evitar que las personas que ya han atravesado situaciones de sinhogarismo las vuelvan a experimentar. Se trata de reducir la cronificación de las situaciones más complejas a través del sistema de atención, ofreciendo apoyos dirigidos a la estabilidad y el mantenimiento de la vivienda, con intervenciones personalizadas para abordar otros factores de riesgo (enfermedad mental, dependencia a sustancias, discapacidad, etc.).

De acuerdo con lo aportado por las personas expertas por experiencia, es necesario que la atención que se proporciona desde el sistema de atención sea protocolizada, para evitar la sensación de arbitrariedad en la atención que en ocasiones perciben las personas sin hogar. Para ello, la coordinación entre los servicios es imprescindible, al igual que la formación y sensibilización del personal de atención para que el trato ofrecido sea cercano y se evite la deshumanización que en ocasiones perciben las personas sin hogar que son atendidas en el sistema.

El enfoque de prevención que se propone en esta Estrategia busca ofrecer **soluciones para que nadie tenga que dormir en espacios públicos ante crisis o situaciones sobrevenidas** (pérdida de la vivienda, del empleo, dada de alta en instituciones, rupturas familiares, etc.), así como facilitar el acceso a las ayudas y los apoyos adecuados para las circunstancias de cada persona. Se trata de construir un **sistema de prevención basado en la detección de perfiles en riesgo para proveer servicios y ayudas oportunas antes de que acaben en las calles (intervención temprana)**.

Los objetivos contemplados en este eje son los siguientes (siguiente página):

Objetivos en prevención

Objetivos	Indicadores	Línea de base	Resultados esperados	
			2028	2030
1. Prevenir la cronificación del sinhogarismo de calle	Nº de personas en situación de calle que llevan sin alojamiento propio entre 1 y 3 años o más	4.194 personas ²⁶ ENPSH, 2022	Se reducen en un 75% el número de personas que llevan entre 1 y 3 años o más en situación de calle.	Se reducen en un 95% el número de personas que llevan entre 1 y 3 años o más en situación de calle
	Nº de Personas alojadas en viviendas de programas <i>Housing First</i>	318 hombres 92 mujeres ²⁷ ECPSH, 2021	Aumenta un 100% el número de personas alojadas en viviendas de programas <i>Housing First</i> con respecto a la línea de base	Aumenta 150% el número de personas alojadas en viviendas de programas <i>Housing First</i> con respecto a la línea de base
2. Prevenir y ofrecer una respuesta rápida a las situaciones de calle en perfiles de mayor riesgo y a los recién llegados al sistema de atención al sinhogarismo	Nº de personas sin hogar que se encuentran en esta situación por salida de instituciones (alta en hospitales, salida de centros de menores y centros penitenciarios)	5.898 ²⁸ ENPSH, 2022	Se reducen en un 50% las personas en situación de sinhogarismo como consecuencia de procesos de alta o salida de instituciones con respecto a la línea de base.	Se reducen en un 75% las personas en situación de sinhogarismo como consecuencia de procesos de alta o salida de instituciones, con respecto a la línea de base.

²⁶ Este indicador equivale a la sumatoria del número de personas que han pernoctado en espacios públicos o alojamientos de fortuna y que llevan sin alojamiento propio entre 1 y 3 o más años, según la Encuesta Nacional sobre Personas Sin Hogar del INE (2022).

²⁷ Datos a 15 de diciembre de 2020.

²⁸ Este indicador equivale a la sumatoria del total de personas que se encuentran en situación de sinhogarismo por alta en instituciones: por hospitalización (3.117), por haber estado privado de la libertad (2.010) y por salida o abandono de centros de menores (771).

Objetivos	Indicadores	Línea de base	Resultados esperados	
			2028	2030
	Porcentaje de solicitudes de alojamiento concedidas (solicitudes concedidas sobre el total de solicitudes).	81,7% 81,1% hombres 83,7% mujeres ENPSH, 2022	Se conceden al menos un 90% de las solicitudes de alojamiento (90% para hombres y 90% para mujeres)	Se conceden el 95% o más de las solicitudes de alojamiento para hombres y mujeres.

Líneas de actuación en prevención

Objetivo específico 1: Prevenir la cronificación del sinhogarismo de calle

Líneas de actuación	Actores implicados
1.1. Desarrollo de programas personalizados de acompañamiento, asesoramiento y divulgación sobre los servicios de atención a personas sin hogar para aumentar el acceso de los servicios y prestaciones disponibles, así como para realizar un seguimiento continuo de los procesos de inclusión de las personas atendidas.	CC.AA., EE.LL.
1.2. Impulso de programas de baja exigencia y con enfoque centrado en la persona.	CC.AA., EE.LL.
1.3. Desarrollo de protocolos, recursos, equipos e itinerarios especializados para abordar y prestar una atención especializada a mujeres en situaciones de calle (incluyendo recursos para mujeres con hijos a cargo).	CC.AA., EE.LL.
1.4. Fomento de programas de formación y sensibilización dirigida a los equipos de profesionales de las distintas redes (protección a mujeres, personas migrantes, sistema sanitario, cuerpos y fuerzas de seguridad, etc.) para humanizar el trato y ofrecer una adecuada atención a las personas que atraviesan por situaciones de calle.	AGE, CC.AA., EE.LL.
1.5. Detección y seguimiento intensivo de las personas que atraviesan situaciones de calle para ofrecer soluciones de alojamiento y otros servicios que requiera la persona.	EE.LL.
1.6. Desarrollo de programas Housing First para personas en situaciones de calle.	CC.AA., EE.LL.

Objetivo específico 2: Prevenir y ofrecer una respuesta rápida a las situaciones de calle en perfiles de mayor riesgo y a las personas recién llegadas al sistema de atención al sinhogarismo

Líneas de actuación	Actores implicados
2.1. Elaboración de protocolos de coordinación entre los sistemas de protección para la detección e intervención de personas en riesgo de caer en situaciones de calle (coordinación con el sistema sanitario -salud mental y adicciones-, sistema de protección de menores, sistema de atención a mujeres víctimas de violencia de género, sistema de atención	AGE, CC.AA., EE.LL.

Líneas de actuación	Actores implicados
a personas migrantes (incluyendo recursos de integración y atención humanitaria a personas migrantes provenientes de terceros países, instituciones educativas, etc.).	
2.2. Diseño e implementación de mecanismos de identificación de violencia en calle, en especial la sufrida por las mujeres.	AGE, CC.AA., EE.LL.
2.3. Oferta de una alternativa estable, digna y con los apoyos suficientes para mujeres víctimas de violencia que aborden las consecuencias de los traumas consecuencia de las violencias y del sinhogarismo, así como a las mujeres con hijos a cargo.	CC.AA., EE.LL.
2.4. Desarrollo y fomento de sistemas/mecanismos de detección precoz y valoración del riesgo de situación de calle en las distintas redes de protección, identificando las situaciones de riesgo actuales y emergentes en distintos ámbitos (población migrante, migrantes que ingresan al país en pateras, solicitantes de protección internacional, personas con problemas de salud mental o adicciones, menores no acompañados, víctimas de violencia de género, personas en grave situación de pobreza, familias monomarentales o monoparentales, población en situación de dependencia, personas con discapacidad, etc).	AGE, CC.AA., EE.LL.
2.5. Desarrollo e impulso de programas de “realojamiento rápido” (<i>rapid rehousing</i>) para evitar la estancia en calle y apoyar a personas y familias en riesgo a superar el sinhogarismo, recuperarse de las dificultades sobrevenidas y retornar su proyecto vital en entornos normalizados, usando para ello mecanismos de financiación como el plan concertado, entre otras.	AGE, CC.AA., EE.LL.
2.6. Priorización de los perfiles en riesgo en el acceso a los programas orientados a la vivienda.	AGE, CC.AA., EE.LL.
2.7. Desarrollo de protocolos de atención integrada entre los distintos sectores implicados en la atención y la oferta de recursos habitacionales para personas que están en procesos de desinstitucionalización y carecen de vivienda (altas sanitarias, salida de procesos penitenciarios, salida del sistema de protección de menores, personas inmigrantes, centros para mujeres víctimas de violencia de género, etc.).	CC.AA., EE.LL.
2.8. Oferta de alternativas habitacionales en caso de pérdida de la vivienda habitual.	CC.AA., EE.LL.

Eje 2: Promoción de la autonomía

El **sinhogarismo** es un fenómeno con múltiples causas. Es la consecuencia de una combinación de factores de riesgo y exclusión que suponen la ruptura de los vínculos con la sociedad en diversos ámbitos (servicios sociales y vivienda, educación, sanidad, protección...). Como se ha apuntado en el diagnóstico, la pandemia provocada por la COVID-19 ha agravado la salud, el bienestar y las condiciones de vida de las personas en situación de sinhogarismo, por lo que resulta necesario desarrollar medidas orientadas a facilitar el acceso a los apoyos y servicios que faciliten la autonomía y la vida en entornos comunitarios (fuera de los recursos para personas sin hogar). Este eje se plantea desde una óptica desinstitucionalizadora, basada en la autodeterminación y el empoderamiento.

El **derecho humano a una vivienda adecuada** se ha visto afectado por el creciente incremento del precio de la vivienda. De acuerdo con la literatura revisada, el Índice de Precios de la Vivienda se ha incrementado en un 31,9% entre 2015 y 2021 y el Índice de Precios de la Vivienda en Alquiler ha reportado un crecimiento del 10% entre 2015 y 2020, con algunas variaciones territoriales (INE, IPV, base 2015). A su vez, los ingresos familiares no han aumentado lo suficiente para hacer frente a los gastos de la vivienda. El diagnóstico constata que en España el 40% de las familias con vivienda en alquiler en el mercado privado destinan más del 40% de sus ingresos en los gastos de vivienda (EU-SILC 2021), reduciendo el margen que tienen personas y familias para la cobertura de otros gastos esenciales.

La vulnerabilidad en la vivienda es uno de los principales factores que explica el sinhogarismo. El 40% de las personas que se encuentra en situación de sinhogarismo informa de que se encuentra en estas circunstancias por razones asociadas a la vivienda (edificios en ruinas, desahucio, finalización del contrato de alquiler y dificultad para pagar el alojamiento). En ese sentido, hablar de prevención y erradicación del sinhogarismo implica necesariamente de respuestas orientadas al mantenimiento de la vivienda (a través de la oferta de vivienda adecuada y asequible, apoyos para el sostenimiento de la vivienda, entre otros) para que las personas en riesgo no deriven en situaciones de sinhogarismo. La estabilidad en la vivienda es, de acuerdo con las conclusiones de los grupos de discusión de las personas expertas por experiencia, un elemento clave para definir un verdadero “hogar”, es decir: un alojamiento que proporciona seguridad, autonomía y está adaptado a las necesidades de la persona. Por ello, las viviendas asequibles que se ofrezcan en el marco de las medidas de prevención del sinhogarismo deberían tener un diseño universal accesible y adaptable a las diversas necesidades de las personas.

La **falta de empleo** constituye otro de los factores que explica el incremento del sinhogarismo entre 2012 y 2022. El 26,3% de las personas detectadas en la última encuesta del INE manifiestan encontrarse en situación de sinhogarismo por la pérdida del Empleo, afectando con ello la autonomía y el sostenimiento de la vivienda y la cobertura de necesidades básicas. Solo el 5,4% de las personas que se encuentran sin hogar han trabajado en la última semana y el porcentaje de personas en situación de calle no alcanza a llegar al 1% (EPSH, 2022). Es claro que el acceso al empleo es una condición necesaria para salir del sinhogarismo, sostener la vivienda y acceder a varias prestaciones del sistema de la seguridad social. Pero para recuperar la autonomía y la estabilidad es igualmente importante conjugar la **garantía de ingresos** (actualmente percibidas por el 17,0% de las personas en situación de

sinhogarismo) para mejorar las oportunidades y apoyar el tránsito del sinhogarismo a la participación activa en la sociedad.

En este aspecto, las personas expertas por experiencia propia destacan la importancia de que las acciones formativas destinadas a mejorar la capacitación y empleabilidad de las personas sin hogar sean personalizadas, es decir, que se diseñen itinerarios adaptados a sus capacidades, posibilidades e intereses. Consideran también necesario promover la regularización de las personas que se encuentren en situación irregular, facilitando así su incorporación al mercado de trabajo.

Por otro lado, las personas expertas por experiencia propia sugieren que se revisen los requisitos exigidos para acceder a las ayudas, para evitar que aquellos supongan una barrera añadida para las personas sin hogar. En concreto, proponen sustituir el requisito de empadronamiento por otro que pueda ser cumplido por las personas sin hogar. Por último, sería también conveniente agilizar la tramitación de los expedientes y no sólo ofrecer a las personas sin hogar información sobre sus derechos y los recursos disponibles, sino también establecer protocolos de acompañamiento en los trámites para solicitarlos.

El **derecho a la salud** de las personas en situación de sinhogarismo se enfrenta tanto a obstáculos en términos de acceso (especialmente de la población extranjera) como también en lo que respecta a la atención médica. Si bien la autopercepción en el estado de salud no es extremadamente negativa (14,8% de las personas en situación de sinhogarismo considera que su estado es malo o muy malo -11,0% en el caso de los varones y 3,7% en el caso de las mujeres-), debe apuntarse que el 37,4% de las personas tiene diagnosticada alguna enfermedad (siendo mayor en el caso de las mujeres -43,6%- que en los hombres -35,5%-) y que el 19,3% del conjunto de personas sin hogar no cuenta con tarjeta sanitaria (EPSH, 2022) y, en consecuencia, no está recibiendo la atención médica requerida para el tratamiento de dichas enfermedades.

En cuanto a la **salud mental**, el diagnóstico indica que el 67,8% de las mujeres sin hogar, frente al 58,8% de los hombres, declaran sufrir algún tipo de sintomatología depresiva. Es igualmente importante destacar que el 20,5% de la población sin hogar tiene alguna discapacidad y que el 19,5% tiene un grado de discapacidad igual o superior al 33% (EPSH, 2022), requiriendo, por tanto, apoyos y servicios especiales.

En lo referente al cuidado de la salud, las personas expertas por experiencia propia consideran que se deben mejorar los protocolos de atención para que haya una colaboración real y efectiva entre sistemas de atención para mejorar la atención y el acceso a la sanidad. Además, se debe promover la adecuación de los recursos disponibles para que sean adaptables a las posibles discapacidades o enfermedades que tengan las personas sin hogar que los utilicen.

Otro aspecto que afecta la seguridad y la integridad física (y mental) de las personas en situación de sinhogarismo es la **discriminación y la aporofobia**, que entre otras cosas suponen un factor de exclusión que obstaculiza el acceso a los servicios, la participación y, en suma, el pleno ejercicio de la ciudadanía. La mitad de las personas en situación de sinhogarismo (50,3%) ha sido víctima de algún delito o agresión (insultos, amenazas, robos y

agresiones). Las mujeres han sido víctimas en mayor medida de insultos o amenazas (36,1% frente al 34,2% de los varones) y agresiones sexuales (11,1% frente a solo el 2,2% de hombres). Muchas de estas agresiones no llegan a las autoridades: el 63,3% de las víctimas de delitos o agresiones no han denunciado. Mención aparte merece **la criminalización** de las personas en situación de exclusión social, que impide su participación normalizada en la vida social. Esto supone una discriminación ejercida, en ocasiones, desde las propias administraciones públicas al poner trabas al uso del espacio público, en igualdad de condiciones con el resto de los vecinos y vecinas, por parte de las personas en situación de exclusión social.

Las personas expertas por experiencia propia hacen hincapié en la importancia de las campañas de sensibilización social para evitar la discriminación y la estigmatización de las personas sin hogar. Estas aspiran a sentirse integradas en la sociedad y que esta deje de mirarlas con desconfianza. Es importante, además, que las personas sin hogar sigan participando en el diseño de estas campañas, para reforzar su autonomía y que puedan sentirse representadas por los contenidos que se difundan, dando el enfoque, sentido y mensaje que consideren más acorde con sus propias vivencias, denuncias y propuestas, evitándose así enfoques paternalistas o mensajes estereotipados. Por otro lado, esta participación en campañas de difusión también puede servir para trabajar la autopercepción de las personas sin hogar, contribuyendo así a contrarrestar los sentimientos de vergüenza o culpa que pueden sentir por su situación.

El sinhogarismo y su estigmatización aíslan a las personas, ocasionando una ruptura en los vínculos sociales y comunitarios. Esta situación no solo dificulta el acceso a servicios, sino que además paraliza la **participación** de las personas en situación de sinhogarismo (en un sentido amplio), limitando su capacidad de agencia para: **elegir** (entre servicios, itinerarios, intervenciones), **proponer** (mejoras en los servicios), **asociarse o autoorganizarse, colaborar** (en asociaciones, en la organización de encuentros y eventos vecinales), y, en definitiva, participar en el ciclo de las políticas públicas. Las aportaciones realizadas por las personas expertas por experiencia inciden en la importancia que participar en actividades normalizadas puede tener para romper la sensación de aislamiento y separación de la sociedad. La inclusión pasa, así, por que las personas sin hogar participen y creen vínculos con otras personas.

Es evidente la interrelación que tienen los derechos humanos, en tanto que la ruptura de uno (acceso a la vivienda o al empleo digno) supone el deterioro de otros: acceso al sistema sanitario y atención médica, derechos de las personas con discapacidad, garantía de ingresos, dignidad humana, participación, autodeterminación y derecho a vivir en la comunidad. Bajo esta misma lógica, este eje integra respuestas orientadas a facilitar el acceso a los servicios, las ayudas y los mecanismos de protección para que las personas se estabilicen y retomem sus proyectos vitales de forma autónoma y en entornos normalizados fuera de las instituciones.

Objetivos en Promoción de la Autonomía

Objetivos	Indicadores	Línea de base	Resultados esperados	
			2028	2030
3. Proteger el derecho a la vivienda de las personas en situación de sinhogarismo	Nº de personas en situaciones de calle por razones asociadas a la vivienda ²⁹	3.250 ENPSH, 2022	Se reducen en al menos un 50% el número de personas que viven en la calle por motivos asociados a la pérdida de la vivienda, con respecto a la línea de base.	Se reducen en al menos un 85% el número de personas que viven en la calle por motivos asociados a la pérdida de la vivienda, con respecto a la línea de base.
	Número de personas sin hogar alojadas en pisos proporcionados por AA.PP. o por entidades privadas	3.492 hombres ³⁰ 2.041 mujeres ECPSH, 2021	Aumentan en un 50% las personas sin hogar alojadas en pisos de titularidad pública o privada, con respecto a la línea de base	Aumentan en un 80% las personas sin hogar alojadas en pisos de titularidad pública o privada, con respecto a la línea de base
4. Fomentar la inclusión activa de las personas en situación de sinhogarismo	Tasa de empleo de las personas en situación de sinhogarismo	5,42% 3,89% (hombres) 10.42% (mujeres) ENPSH, 2022	Incremento del 25% en la tasa de empleo de las personas en situación de sinhogarismo, con respecto a la línea de base. (35% hombres, 35% mujeres)	Incremento hasta el 40% en la tasa de empleo de las personas en situación de sinhogarismo, con respecto a la línea de base. (40% hombres, 40% mujeres)

²⁹ Este indicador pone el foco en la vivienda. El sinhogarismo es un problema estructural en el que incide fundamentalmente la escasez de vivienda asequible y los obstáculos para acceder o mantener la vivienda habitual. Sin embargo, en la Encuesta sobre Personas Sin Hogar (INE) se identifican las razones para abandonar el alojamiento que tenían las personas antes de verse sin hogar, entre ellas motivos asociados a la vivienda (inhabitabilidad, desahucios, finalización del contrato, dificultad para pagar el alquiler), pero también da cuenta de otras razones como la pérdida del empleo, el alta en instituciones, haber sufrido violencia, etc.

³⁰ Número de personas sin hogar alojadas en pisos, públicos o privados, a 15 de diciembre de 2020.

Objetivos	Indicadores	Línea de base	Resultados esperados	
			2028	2030
	Porcentaje de personas sin hogar que no están empadronadas o lo están en un municipio distinto al de residencia	30,27% (15,43% no están empadronadas) ENPSH, 2022	Al menos el 85% de personas sin hogar están empadronadas en su municipio de residencia.	Al menos el 95% de las personas están empadronadas en su municipio de residencia.
	Porcentaje de personas en situación de sinhogarismo que han recibido el IMV/RMI en el último año	17,3% 14,9% (hombres) 25% (mujeres) ENPSH, 2022	Se incrementa en un 50% las personas en situación de sinhogarismo que perciben la Renta Mínima de inserción y/o el Ingreso Mínimo Vital.	Más de la mitad de las personas en situación de sinhogarismo perciben la Renta Mínima de inserción y/o el Ingreso Mínimo Vital.
5. Garantizar el derecho a la salud y el bienestar de las personas sin hogar especialmente a aquellas con mayor necesidad como las que requieren apoyos en materia de salud mental, adicciones, discapacidades y protección frente a la violencia de género, trata y prostitución.	Porcentaje de personas sin hogar que perciben su salud como buena o muy buena	55,8% 57,3% hombres 51,2% mujeres ENPSH, 2022	Al menos un 60% de las personas en situación de sinhogarismo percibe su salud como buena o muy buena.	Al menos un 70% de las personas en situación de sinhogarismo percibe su salud como buena o muy buena.
	Porcentaje de personas sin hogar que cuentan con tarjeta sanitaria	80,5% ENPSH, 2022	Al menos un 90% de las personas sin hogar tienen tarjeta sanitaria	Al menos el 95% de las personas en situación de sinhogarismo cuentan con la tarjeta sanitaria
6. Prevenir la discriminación, la criminalización, los delitos de odio y la violencia de género contra las personas en	Porcentaje de personas en situación de sinhogarismo que han sido víctimas de algún delito de odio o agresión	49,5% 49,6% (hombres) 49,2% (mujeres) ENPSH, 2022	Menos del 35% de las personas sin hogar ha sido víctima de algún delito de odio o agresión	Menos del 15% de las personas sin hogar ha sido víctima de algún delito de odio o agresión

Objetivos	Indicadores	Línea de base	Resultados esperados	
			2028	2030
situación de sinhogarismo	Porcentaje de personas en situación de sinhogarismo que han sido víctimas de una agresión sexual	4,3% 2,2% (hombres) 11,1% (mujeres) ENPSH, 2022	Menos del 1% de hombres sin hogar son víctimas de este tipo de agresión; menos del 5% de las mujeres sin hogar son víctimas de este tipo de agresión.	Menos del 1% de hombres sin hogar son víctimas de este tipo de agresión; menos del 1% de las mujeres sin hogar son víctimas de este tipo de agresión.
	Porcentaje de personas en situación de sinhogarismo que han sido víctimas de delitos o agresiones y han denunciado	36,3% 17,1% (hombres) 20,8% (mujeres)	Al menos el 50% de las personas en situación de sinhogarismo víctimas de agresiones o delitos denuncian.	El 90% de las personas en situación de sinhogarismo que han sido víctimas de agresiones o delitos denuncian.
7. Favorecer la participación de las personas en situación de sinhogarismo	Personas sin hogar según si pueden participar o realizar sugerencias en los centros de alojamiento	39,3% ENPSH, 2022	Al menos el 65% de las personas en situación de sinhogarismo que tienen posibilidad de realizar sugerencias en los centros de alojamiento.	Al menos el 80% de las personas en situación de sinhogarismo que tienen posibilidad de realizar sugerencias en los centros de alojamiento

Líneas de actuación en promoción de la autonomía

Objetivo específico 3: Proteger el derecho a la vivienda de las personas en situación de sinhogarismo

Líneas de actuación	Actores implicados
3.1. Impulso de la vivienda social y de promoción pública para facilitar el acceso a la vivienda por parte de las personas en situación de sinhogarismo.	AGE, CC. AA, EE. LL
3.2. Apoyos para el acceso a una vivienda adecuada y permanente (ayudas de emergencia para el mobiliario, ayudas para el pago de fianzas, cuotas de agencia o mes en curso, acompañamiento en la búsqueda y tramitación para acceder a una vivienda, etc.).	CC.AA, EE.LL.
3.3. Incorporación de las personas en situación de sinhogarismo en los planes autonómicos y municipales de la vivienda.	CC.AA, EE.LL.
3.4. Medidas para favorecer la implementación del Programa 3 del Plan Estatal de Vivienda en los distintos territorios (a través de ayudas directas a las personas en situación de sinhogarismo y demás colectivos referidos en el programa, ayudas a entidades locales y entidades sin ánimo de lucro que destinen viviendas para personas en situación de sinhogarismo, ayudas destinadas a la provisión de vivienda alternativa o ayudas al pago de alquileres y equipamiento).	CC.AA.
3.5. Desarrollo de líneas específicas de apoyos y ayudas para favorecer el acceso de las mujeres sin hogar a una vivienda adecuada.	CC.AA, EE.LL.
3.6. Fomento de modelos de provisión de vivienda alternativos (housing associations, co-housing, etc.).	AGE, CC.AA., EE.LL.
3.7. Flexibilización normativa e incentivos para favorecer el usufructo social de las viviendas disponibles en el sector público y en el mercado privado (propietarios particulares, inmobiliarias y entidades bancarias).	CC. AA, EE.LL.
3.8. Puesta a disposición de viviendas e inmuebles públicos en desuso a los programas de atención a personas sin hogar.	CC. AA, EE.LL.

Objetivo específico 4: Fomentar la inclusión activa de las personas en situación de sinhogarismo

Líneas de actuación	Actores implicados
4.1. Desarrollo de itinerarios o programas de acceso al empleo personalizado con acompañamiento social.	AGE, CC.AA., EE.LL.
4.2. Reducción de las barreras de acceso a los recursos, programas, servicios y prestaciones en materia de servicios sociales, ingresos mínimos, seguridad social, servicios de empleo, itinerarios sociolaborales, activación laboral, entre otros (agilización de trámites administrativos, empadronamiento, documentación requerida, tiempos de espera, etc.).	AGE, CC.AA., EE.LL.
4.3. Refuerzo de los servicios de acompañamiento sociolaboral que permita un seguimiento profesional en la contratación y que garantice el mantenimiento del puesto de trabajo.	CC.AA., EE.LL.

Líneas de actuación	Actores implicados
4.4. Impulso del empleo protegido para las personas en situaciones de calle y/o personas atendidas por los recursos para personas sin hogar.	CC.AA., EE.LL.
4.5. Difusión, sensibilización y asesoramiento en la tramitación del IMV, las rentas garantizadas y otras prestaciones.	AGE, CC.AA., EE.LL.
4.6. Programas de educación informal/ no formal que favorezcan la cualificación y desarrollo de competencias básicas, digitales, entre otras competencias clave para la autonomía, con el objeto de favorecer las oportunidades de inclusión, participación y empleabilidad de las personas atendidas por el sistema de atención a personas sin hogar	CC.AA., EE.LL.
4.7. Programas de sensibilización del tejido empresarial para favorecer la inclusión de las personas sin hogar entre los grupos de especial necesidad en las políticas de empleo.	CC.AA., EE.LL.
4.8. Desarrollo de incentivos de contratación, introduciendo criterios de calidad en función de la estabilidad y la calidad de la contratación.	CC.AA.
4.9. Pilotaje de programas de promoción de la autonomía personal y el empoderamiento de las personas atendidas por la red de atención a personas sin hogar.	CC.AA., EE.LL.
4.10. Reducción de las barreras de acceso a las ayudas y prestaciones sociales y el empadronamiento de personas sin hogar, incluyendo aquellas en situación administrativa irregular y jóvenes extutelados.	AGE, CC.AA., EE.LL.
4.11. Programas de activación inclusiva para las personas para potenciar la autonomía, la inclusión y el empoderamiento de las personas en las distintas dimensiones de la inclusión social, de acuerdo con su proyecto de vida.	CC.AA., EE.LL.
4.12. Impulso y financiación de proyectos de autonomía digital y financiera.	CC.AA., EE.LL.

Objetivo específico 5: Garantizar el derecho a la salud y el bienestar de las personas sin hogar especialmente a aquellas con mayor necesidad que requieren apoyos en materia de salud mental, adicciones, discapacidades y protección frente a la violencia de género, trata y prostitución.

Líneas de actuación	Actores implicados
5.1. Desarrollo de protocolos de actuación mixtos y mecanismos de coordinación entre los servicios para personas sin hogar y las redes de atención sanitaria para facilitar su permanencia en los recursos adecuados, incluyendo la atención a adicciones y problemas de salud mental.	CC.AA., EE.LL.
5.2. Acciones dirigidas a garantizar el acceso de personas atendidas por la red de atención a personas sin hogar al sistema nacional de salud.	AGE, CC.AA.
5.3. Incorporación de metodologías de intervención para personas con adicciones (reducción del riesgo, intervenciones integrales, intervención en patologías duales, reducción de daños, etc.).	CC.AA., EE.LL.
5.4. Medidas de educación y promoción de la salud dirigidas a personas sin hogar.	CC.AA., EE.LL.

Líneas de actuación	Actores implicados
5.5. Refuerzo de la atención psiquiátrica a personas en situación de sinhogarismo con enfoque comunitario (coordinación entre los servicios sociales, salud mental, entidades que trabajan con personas sin hogar; desarrollo de planes personalizados para ofrecer un abordaje integral a las personas sin hogar con trastornos mentales; centros de baja exigencia, etc.).	CC.AA., EE.LL.
5.6. Programas de formación y sensibilización dirigidas al personal sanitario para mejorar el trato y la atención que se ofrece a las personas en situación de calle y otros grupos atendido por la red de atención a personas sin hogar.	CC.AA., EE.LL.
5.7. Acciones para favorecer y garantizar el acceso a tratamientos especializados (enfermedades crónicas, enfermedades mentales, rehabilitación, discapacidades, etc.).	CC.AA., EE.LL.
5.8. Desarrollo de programas especializados para mujeres en situación de sinhogarismo, orientados a la promoción de la salud, la atención psicológica, la salud sexual y reproductiva.	CC.AA., EE.LL.
5.9. Impulso del desarrollo autonómico de centros temporales específicos para la atención a convalecencias médicas, enfermedades crónicas o cuidados paliativos, en conexión con el Sistema Nacional de Salud	CC.AA.
5.10. Desarrollo de acciones dirigidas a prestar apoyos y atender las necesidades de las personas en situación de sinhogarismo víctimas de violencia de género, trata y/o prostitución.	AGE, CC.AA., EE.LL.
5.11. Refuerzo de la coordinación con la red de protección de mujeres víctimas de violencia de género para facilitar el acceso de las mujeres sin hogar que sean víctimas de violencia a los recursos de la red, especialmente a los residenciales	CC.AA., EE.LL.
5.12. Flexibilización y adaptación de recursos de la red de atención para facilitar el acceso a personas con adicciones y problemas de salud mental.	CC.AA.

Objetivo específico 6: Prevenir la discriminación, la criminalización, los delitos de odio y la violencia de género contra las personas en situación de sinhogarismo

Líneas de actuación	Actores implicados
6.1. Servicios de información, acompañamiento jurídico y mecanismos ágiles de denuncia en casos de agresiones o delitos de odio contra personas sin hogar.	CC.AA., EE.LL.
6.2. Servicios de información, acompañamiento jurídico y mecanismos ágiles de denuncia en casos de agresiones sexuales y/o violencia de género contra mujeres sin hogar.	AGE, CC.AA., EE.LL.
6.3. Acciones de información y sensibilización dirigidas a la población general, público profesional y medios de comunicación para la prevención de la discriminación, la aporofobia y delitos de odio	AGE, CC.AA., EE.LL.
6.4. Desarrollo de mecanismos de información y seguimiento a casos de discriminación, criminalización y aporofobia.	AGE, CC.AA.

Líneas de actuación	Actores implicados
6.5. Revisión y ajuste de leyes, normas, ordenanzas o decretos que den lugar a procesos de criminalización por la ocupación del espacio público, que tiende a afectar con mayor frecuencia a las personas en situación de calle.	AGE, CC.AA., EE.LL.
6.6. Desarrollo de mecanismos de protección y acompañamiento que aborden los distintos tipos de violencia y discriminación que enfrentan las mujeres en situación de sinhogarismo.	CC.AA, EE.LL.
6.7. Acciones de lucha contra la discriminación en el acceso a la vivienda a personas en situación de sinhogarismo.	CC.AA, EE.LL.

Objetivo específico 7: Favorecer la participación de las personas en situación de sinhogarismo

Líneas de actuación	Actores implicados
7.1. Acciones dirigidas a la implementación de experiencias participativas en los recursos y dispositivos del sistema de atención a personas sin hogar orientadas a garantizar que las personas puedan participar en la toma de decisiones que afectan sus itinerarios.	CC.AA., EE.LL.
7.2. Programas e iniciativas de sensibilización que cuenten con la participación de las personas expertas por experiencia propia, favoreciendo su implicación y liderazgo en la construcción de las narrativas y la ejecución de las medidas y acciones programadas (cocreación de las historias que se cuentan, participación y protagonismo en las historias y los formatos -TV, cine, cortometrajes, videos, radio, entrevistas, radio, etc.).	AGE, CC.AA., EE.LL.
7.3. Fomento de la participación de las personas sin hogar y el ciclo de políticas públicas dirigidas a esta población (estrategias, planes operativos, actividades de seguimiento, evaluación, etc.).	AGE, CC.AA., EE.LL.
7.4. Desarrollo de espacios y herramientas que promuevan la inclusión y la participación de las personas sin hogar en los entornos comunitarios.	CC.AA, EE.LL.
7.5. Itinerarios y acciones formativas (no formales o informales) sobre participación y empoderamiento para las personas en situación de sinhogarismo.	CC.AA., EE.LL.
7.6. Creación y apertura de espacios de empoderamiento y participación para mujeres en situación de sinhogarismo, reconociendo sus dificultades especiales para hacerse visibles y participar abiertamente.	CC.AA., EE.LL.

Eje 3: Respuestas adaptadas y personalizadas

El **crecimiento** de las personas en situación de sinhogarismo en la última década y la **cronificación** de las personas en estas circunstancias indica que el **sistema de atención a personas sin hogar no está dando una respuesta eficaz al problema ni ofreciendo una solución sostenible a largo plazo**.

El incremento de plazas (49,6% desde 2006) y el aumento del gasto (de 144,6 millones en 2006 a 345 millones en 2020) en centros para personas sin hogar no ha sido suficiente para reducir el número de personas en esta situación, lo que puede indicar que la respuesta institucional (centros, albergues, etc) no es eficiente en la prevención y erradicación del sinhogarismo a mediano y largo plazo. Gran parte de este hecho se debe al enfoque asistencialista de algunas soluciones y al escaso desarrollo de recursos de promoción de la autonomía. Esta reflexión llama a transformar la respuesta de los recursos en dos sentidos: por un lado, **es necesario que los recursos de la red transiten hacia modelos que potencien la autonomía, la vida independiente y el empoderamiento de las personas usuarias** para evitar posibles reingresos a centros, albergues u otros recursos residenciales. Por otro lado, el sistema debe tener capacidad de ofrecer respuesta a todas las personas que lo necesiten, lo que implica **incrementar la tasa de cobertura de la red de centros con recursos de alojamiento adecuados y temporales, soluciones basadas en la vivienda y en la comunidad con apoyos a la autonomía y la inclusión social**.

Las evidencias en Europa demuestran que las estancias prolongadas en albergues o residencias tienen impactos negativos en la libre determinación, la autonomía y la inclusión social de las personas en situación de sinhogarismo, afectando con ello el pleno goce de los derechos de ciudadanía y la vida en comunidad. En España, el enfoque de “vivienda primero” ha avanzado sustancialmente como una alternativa al modelo de centros y albergues. Entre 2012 y 2022 las personas alojadas en pisos y pensiones que llevan entre 1 a 3 años sin alojamiento propio han incrementado en un 63,8%, seguido de las personas alojadas en albergues y centros (25,4%) y las personas que pernoctan en espacios públicos y alojamientos de fortuna (30,7%). Por su lado, las personas alojadas en pisos y pensiones que llevan más de 3 años sin un alojamiento propio han aumentado un 33,5%, seguido de quienes se alojan en centros y albergues (13,3%), según cálculos realizados a partir de los datos del INE (ENPSH 2022). El desafío en este sentido es promover las salidas autónomas de las personas alojadas en pisos, con el objeto de reducir su dependencia en el sistema.

Todo esto lleva a la conclusión de que el desafío no se encuentra precisamente en la creación de plazas, sino más bien en el **fomento de salidas autónomas del sistema**. En otras palabras, es indispensable centrar la intervención en ayudas y apoyos orientadas a la generación de **capacidades para que las personas en situación de sinhogarismo reduzcan su dependencia al sistema**, accedan y mantengan un alojamiento propio, generen ingresos estables y recuperen los vínculos comunitarios para reducir el riesgo de recaer en el sinhogarismo y el sistema de atención.

Por otro lado, hoy se sabe que el sinhogarismo es cada vez más frecuente en mujeres, personas jóvenes y personas de origen extranjero, con crecimientos del 47,4%, el 35,4% y el 36,1% respectivamente (INE, EPSHS, 2022). También se constata que el 20,5% de la población en situación de sinhogarismo tiene algún tipo de discapacidad, que un 10% sufre de trastornos

mentales y otro 32,6% tiene un consumo alto o excesivo de drogas y alcohol, siendo estas últimas personas que enfrentan múltiples obstáculos para acceder a los recursos de atención e iniciar procesos de recuperación.

La composición, las experiencias y las necesidades de las personas en situación de sinhogarismo son diversas y requieren, por tanto, de una respuesta flexible y adaptada a las necesidades que tiene cada persona para transitar hacia la autonomía. Algunos individuos solo requieren de **alojamientos temporales en pisos y apoyos para la inserción laboral**, mientras que las personas con necesidades más complejas requieren de **una vivienda estable, acompañamiento y apoyos personalizados más intensos y actividades ocupacionales** (por ejemplo, *Housing First*); otras personas necesitan que se eliminen las barreras de acceso a los recursos de atención para acceder a los apoyos que requieren para salir de situaciones de calle, entre ellos las personas usuarias de drogas que enfrentan una especial dificultad en el acceso a los recursos por el consumo de sustancias y situación de sinhogarismo (en este aspecto merece la pena recordar que varios recursos exigen la abstinencia para poder acceder a los recursos y mantener la plaza). Resulta imprescindible, en opinión de las personas expertas por experiencia, que la atención a las personas sin hogar potencie su seguridad y autonomía, otorgándoles capacidad de elección dentro de un catálogo de recursos y servicios suficiente y adaptado a sus necesidades.

Desde el punto de vista de **género**, se pone de relieve el margen de mejora de la red de atención a personas sin hogar ya que en muchas ocasiones no se atiende de manera adecuada las necesidades de las mujeres en situación de sinhogarismo ni como mujeres, ni como mujeres víctimas de violencia machista. Como puntos a destacar se encuentra la falta de formación de los equipos y la inseguridad de la propia red, entre otros motivos porque están siendo atendidos en ella los agresores de las mujeres que están sin hogar. En este aspecto, las personas expertas por experiencia señalan que es también importante que la atención a personas sin hogar adopte un enfoque interseccional que tenga en cuenta las circunstancias y necesidades de las personas trans y de otros colectivos que pueden sufrir discriminación por su orientación sexual o su expresión de género. Asimismo, en el marco de la discriminación interseccional que puedan sufrir las personas sin hogar, es necesario tener en cuenta su origen étnico.

A pesar de que se constatan algunos avances en los últimos años hacia la transición de un modelo más desinstitucionalizado y con un enfoque en vivienda, incorporando, por ejemplo, alternativas como *Housing First*, el diagnóstico refleja que la respuesta del sistema de atención a personas sin hogar continúa basándose principalmente en la atención a la emergencia sin claras soluciones a largo plazo. De hecho, la oferta de plazas en albergues, residencias y centros de acogida continúa siendo mayoritaria (62,4% del total de plazas existentes en 2020). Esto significa que esta Estrategia debe realizar un esfuerzo mayor para desarrollar un sistema que fomente verdaderamente la autonomía de las personas en espacios privados y seguros (pisos o apartamentos), con los acompañamientos sociales requeridos en cada intervención.

Objetivos en Respuestas adaptadas y personalizadas

Objetivos	Indicadores	Línea de base	Resultados esperados	
			2028	2030
8. Ofrecer soluciones de alojamiento y apoyos adaptados a las necesidades y deseos de las personas mediante una intervención profesionalizada	Porcentaje de personas en situación de sinhogarismo que opina que los servicios sociales han ayudado mucho ³¹	26,7% ³² 26,2% hombres 28,5% mujeres ENPSH, 2022.	Al menos el 50% de las personas en situación de sinhogarismo percibe que los servicios sociales le han ayudado mucho o bastante	Al menos un 85% de las personas en situación de sinhogarismo percibe que los servicios sociales le han ayudado mucho o bastante
	Porcentaje de personas en situación de sinhogarismo a las que se les ha concedido un servicio o prestación, sobre el total de quienes presentaron una solicitud	87,1% ³³ ENPSH, 2022	Al menos un 90% de los servicios o prestaciones solicitados se conceden.	Al menos un 95% de los servicios solicitados se conceden.
	Porcentaje del personal asalariado y subcontratado sobre el total de personas que trabajan en el sistema de atención a personas sin hogar	52,4% ³⁴ 54,5% (mujeres) 48,4% (hombres) ECPSH, 2020	Al menos el 65% del personal que trabaja en el sistema de atención a personas sin hogar es asalariado y/o subcontratado	Al menos el 75% del personal que trabaja en el sistema de atención a personas sin hogar es asalariado y/o subcontratado

³¹ En la Encuesta sobre Personas Sin hogar (INE) se calcula la valoración subjetiva de las ayudas recibidas por los servicios sociales sin distinguir el tipo de ayuda o servicios prestados. En la metodología de la Encuesta, los servicios sociales se definen como recursos de las instituciones públicas para ayudar a las personas desfavorecidas.

³² Este porcentaje se calcula sobre el total de personas sin hogar (28.552), dado que el indicador no se desagrega por lugar de pernoctación en la Encuesta Sobre Personas Sin hogar (INE).

³³ Este porcentaje se calcula sobre el total de personas que presentaron alguna solicitud para servicios de: alojamiento, asistencia a un centro de día, asistencia a un centro de rehabilitación, información/orientación/acogida, restauración/comedor, servicio de higiene/ropero, asistencia social especializada, ayuda económica, otros.

³⁴ Este porcentaje calcula la proporción del personal contratado a tiempo completo y a tiempo parcial, y el personal subcontratado, sobre el número total de personas que trabajan en los centros para personas sin hogar.

Objetivos	Indicadores	Línea de base	Resultados esperados	
			2028	2030
9. Reorientar el sistema de atención a personas en situación de sinhogarismo hacia recursos comunitarios que fomenten la autonomía y trabajen desde la óptica del proyecto de vida de las personas y la desinstitucionalización	Tasa de cobertura de la red de plazas de alojamiento ³⁵	70,7% ECPSH, 2020	La tasa de cobertura de la red de centros de alojamiento alcanza el 85%.	La tasa de cobertura de la red de centros de alojamiento alcanza el 90% o más.
	Proporción que representan las plazas en pisos y apartamentos sobre el total de recursos de alojamiento	34,4% ³⁶ ECPSH, 2020	Aumenta a 55% la proporción que representan las plazas en pisos o apartamentos en el conjunto de recursos de alojamiento para personas sin hogar.	Aumenta a 65% la proporción que representan las plazas en pisos o apartamentos en el conjunto de recursos de alojamiento para personas sin hogar.
	Porcentaje de plazas de alojamiento con financiación pública (plazas de titularidad pública, subvencionadas y/o concertadas).	79,0% ECPSH, 2020	Se incrementa hasta el 85% el porcentaje de plazas de alojamiento con financiación pública.	Se incrementa hasta el 90% el porcentaje de plazas de alojamiento con financiación pública.

³⁵ Estimación realizada a partir del número total de plazas existentes a 31 de diciembre de 2021 (disponibles en la ECPSH, 2020), sobre el total de personas en situación de sinhogarismo identificadas en la ENPSH 2022.

³⁶ Plazas disponibles a 15 de diciembre de 2021.

Líneas de actuación en Adaptación de la Respuesta

Objetivo específico 8: Ofrecer soluciones de alojamiento y apoyos adaptados a las necesidades y deseos de las personas mediante una intervención profesionalizada

Líneas de actuación	Actores implicados
8.1. Desarrollo e implementación de un sistema basado en la gestión de casos con profesionales de referencia, herramientas de valoración, seguimiento e intercambio de información orientados a derivar a las personas a los servicios y recursos más adaptados a sus necesidades y circunstancias individuales.	CC.AA., EE.LL.
8.2. Impulsar alojamientos temporales para personas en situación de sinhogarismo a través de modelos de <i>cohousing</i> , viviendas intergeneracionales o modalidades similares (Programa 8, PEV).	AGE, CC.AA., EE.LL.
8.3. Incorporación de una perspectiva de género e interseccional en las metodologías de intervención, los recursos e infraestructuras del sistema de atención a personas sin hogar y desarrollo de recursos no mixtos y protegidos para mujeres en el sistema de atención a personas en situación de sinhogarismo.	CC.AA., EE.LL.
8.4. Refuerzo de la coordinación necesaria para promover el acceso a las mujeres en situación de sinhogarismo a los sistemas de protección a las víctimas de violencia de género, la trata y la prostitución	AGE, CC.AA., EE. LL.
8.5. Incorporación de la red de recursos y servicios de atención desde la perspectiva de la diversidad sexual y de género, atendiendo las sensibilidades y necesidades de un perfil especialmente vulnerable.	CC.AA., EE.LL.
8.6. Fomento de programas específicos para jóvenes en situación de sinhogarismo enfocados a su autonomía	AGE, CC.AA., EE.LL.
8.7. Promoción de una agenda de personalización de los servicios y ayudas prestadas a las personas en situación de sinhogarismo que contemplen las necesidades específicas de las personas en función de su singularidad (por ejemplo: diseño de las intervenciones y servicios basados en los intereses, expectativas y metas de las personas; oferta de cuidados, acompañamiento y apoyos según las necesidades de las y los usuarios; modelos de intervención flexibles y adaptables, atención al trauma y violencia de género; nuevas metodologías para abordar las adicciones, entre otros).	AGE, CC.AA., EE.LL.
8.8. Actualización y diversificación de la cartera de servicios y recursos para personas en situación de sinhogarismo, favoreciendo las soluciones basadas en la vivienda.	CC.AA., EE.LL.
8.9. Reducción de las barreras de acceso al sistema de atención a personas sin hogar (por ejemplo, la exclusión por consumo de drogas) y simplificación de los trámites (unificación de la puerta única, canalización de necesidades a través de los servicios sociales, comunicación con otras redes de protección, agilización de procesos, etc.).	CC.AA., EE.LL.
8.10. Desarrollo de alianzas y sinergias con el Tercer Sector para favorecer la diversidad de opciones, servicios y recursos a cada persona.	CC.AA., EE.LL.
8.11. Medidas dirigidas a la formación, la especialización y la mejora de las condiciones laborales de los equipos de profesionales que atiende a las personas en situación de sinhogarismo.	CC.AA., EE.LL.

Líneas de actuación	Actores implicados
8.12. Desarrollo de programas de formación de profesionales en metodologías de intervención flexibles que aborden distintas situaciones psicosociales, como pueden ser: atención con enfoque centrado en la persona, enfoque centrado en los procesos de recuperación (salud mental, adicciones, etc.), reducción de daños, acompañamiento y recuperación del trauma y situaciones vitales estresantes, acompañamiento y recuperación de casos de abuso y violencia de género, entre otras.	AGE, CC.AA., EE.LL.
8.13. Desarrollo de sensibilización y formación de profesionales en perspectiva de género y diversidad sexual y de género, la atención a mujeres y personas LGTBI en situación de sinhogarismo y el abordaje de la violencia de género.	AGE, CC.AA., EE.LL.
8.14. Formación y capacitación a los profesionales en el abordaje del sinhogarismo joven	CC.AA., EE.LL.

Objetivo específico 9: Reorientar el sistema de atención a personas en situación de sinhogarismo hacia recursos comunitarios que fomenten la autonomía, trabajen desde la óptica del proyecto de vida de las personas y la desinstitucionalización

Líneas de actuación	Actores implicados
9.1. Desarrollo de planes de acción para transición del modelo de atención actual a otro de enfoque comunitario, desinstitucionalizador y basado en el proyecto de vida en la comunidad, el retorno al entorno familiar (de ser posible), la autonomía de las personas a través del cierre de centros, albergues y residencias colectivas, así como a la adaptación progresiva de los centros y servicios	AGE, CC.AA., EE.LL.
9.2. Puesta en marcha de planes y/o procesos de fortalecimiento del liderazgo público en la red de servicios y refuerzo de la titularidad pública de estos.	CC.AA., EE.LL.
9.3. Impulso de pilotos enfocados en la implementación de planes y ayudas para la autonomía de las personas en situación del sinhogarismo (por ejemplo, modelo de presupuestos personales).	CC.AA., EE.LL.
9.4. Ampliación de los programas de Housing Led con servicios dirigidos a promover las salidas autónomas del sistema (empleo y provisión de apoyos personalizados).	AGE, CC.AA., EE.LL.
9.5. Ampliación de los programas de Housing First con servicios dirigidos a promover las salidas autónomas del sistema (empleo y provisión de apoyos personalizados).	AGE, CC.AA., EE.LL.
9.6. Formación de los equipos de profesionales que trabajan en la red de atención a personas sin hogar en materia de intervención con enfoque comunitario.	AGE., CC.AA., EE.LL.
9.7. Implementación de acciones de activación comunitaria que permita generar una comunidad inclusiva con las personas en situación de sinhogarismo	CC.AA., EE.LL.
9.8. Refuerzo de profesionales en atención primaria de servicios sociales, atención sanitaria y mediación en vivienda para el apoyo y acompañamiento en itinerarios personalizados, acompañamiento en el Programa Individual de	CC.AA., EE.LL.

Líneas de actuación	Actores implicados
Intervención) y los procesos de restauración de los vínculos sociales y afectivos en el entorno comunitario (y en la familia en los casos que esto sea posible), y seguimiento de las intervenciones en sinhogarismo.	

Eje 4: Gobernanza y conocimiento

En el diagnóstico se ha puesto de manifiesto que la lucha contra el sinhogarismo en nuestro país ocupa un lugar marginal en las políticas sociales. Además, el sinhogarismo ha sido **abordado principalmente desde los servicios sociales** y cuesta mucho que las personas en situación de sinhogarismo sean objeto de las **políticas de vivienda** en los distintos ámbitos competenciales. Esto se debe a que la erradicación del sinhogarismo no se ha priorizado en la agenda política, y también a que las iniciativas previas han carecido del liderazgo público y de mecanismos sólidos de coordinación y cooperación, como destaca la Evaluación Intermedia de la ENIPSH I.

El sistema actual está **desvinculado de las políticas de vivienda y otros departamentos** (vivienda, salud, empleo, garantía de rentas, etc.). Tampoco hay suficiente **coordinación** entre los diferentes niveles de la administración, frenando el impulso y la dirección que deben tomar las medidas implementadas. También se ha identificado una carencia en la disponibilidad de información, de sistemas de seguimiento y evaluaciones de impacto, obstaculizando la posibilidad de conocer en profundidad el panorama del sinhogarismo en los distintos territorios, evaluar las intervenciones y generar las evidencias necesarias para el desarrollo de políticas de sinhogarismo. De los resultados de los grupos de discusión de las personas expertas por experiencia propia se deduce, además, que uno de los efectos de la falta de coordinación entre servicios y entre los distintos niveles de las Administraciones Públicas es la gran disparidad territorial en cuanto a los recursos disponibles y la atención que reciben las personas sin hogar.

Ante estos desafíos, resulta necesario consolidar un sistema de gobernanza multiactor que permita:

- **Implicar a todos los actores clave en la transformación** del sistema de atención a personas sin hogar (departamentos de la Administración General del Estado, comunidades autónomas, entidades locales y sociedad civil) para orientar las acciones y medidas en la misma dirección.
- Promover el **aprendizaje y el intercambio de conocimiento** para identificar posibles cuellos de botella que afecten la mejora continua y la transformación del sistema en los distintos niveles competenciales, así como la incorporación de los **aprendizajes de los proyectos experimentales de desinstitucionalización** que están implementándose bajo el MRR en las políticas públicas de alcance nacional, autonómico y local.
- **Generar evidencias y conocimiento sobre el sinhogarismo** y mejorar las herramientas para la gestión del conocimiento, la evaluación de las intervenciones y la innovación en este ámbito.

Objetivos en gobernanza y conocimiento

Objetivos	Visión a 2030
10. Consolidar un sistema de gobernanza multiactor orientado al cambio sistémico	<ul style="list-style-type: none"> La erradicación del sinhogarismo es un compromiso político asumido por los distintos niveles competenciales. Las políticas sectoriales y los distintos sistemas de protección se coordinan y cooperan para ofrecer una respuesta integral a las personas en situación de sinhogarismo. Las políticas autonómicas y locales se implican en la transformación del sistema, alineándose y coordinándose con los instrumentos de la Estrategia Nacional.
11. Mejorar los sistemas de información sobre las personas en situación de sinhogarismo	<ul style="list-style-type: none"> Se realizan y publican los resultados de la encuesta sobre personas sin hogar cada seis años. Se realizan recuentos nocturnos en las entidades locales con periodicidad bienal. Se recogen datos relativos a las personas sin hogar en el Sistema de Información Estatal de Servicios Sociales
12. Fomentar la innovación en las políticas públicas de erradicación del sinhogarismo y transferencia de aprendizajes	<ul style="list-style-type: none"> Existen guías, instrumentos de trabajo y recomendaciones para la implementación de nuevas metodologías y enfoques innovadores. Existe un plan para escalar los resultados de proyectos innovadores de desinstitucionalización.

Líneas de actuación en gobernanza y conocimiento

Objetivo específico 10: Consolidar un sistema de gobernanza multiactor orientado al cambio sistémico

Líneas de actuación	Actores implicados
10.1. Creación de espacios de coordinación y seguimiento técnico e intersectorial para el desarrollo de políticas de sinhogarismo, en los que se acuerden compromisos comunes.	AGE, CC.AA., EE.LL.
10.2. Creación de espacios de coordinación y cooperación técnica entre los servicios sociales y los departamentos de vivienda en los distintos niveles competenciales.	AGE, CC.AA., EE.LL.
10.3. Implicación del sector privado en la promoción de políticas de erradicación y prevención del sinhogarismo (Tercer Sector, economía solidaria, sector inmobiliario, etc).	CC.AA., EE.LL.

Objetivo específico 11: Mejorar los sistemas de información sobre las personas en situación de sinhogarismo

Líneas de actuación	Actores implicados
11.1. Construcción de una red de conocimiento para favorecer el intercambio de conocimiento sobre el sinhogarismo y prácticas exitosas para reducirlo entre los distintos actores implicados (plataformas, seminarios, guías de buenas prácticas, publicaciones, etc.).	AGE, CC.AA., EE.LL.
11.2. Fomentar la investigación y la mejora de los sistemas de información asociados al sinhogarismo, incluyendo la investigación sobre el sinhogarismo oculto y la violencia de género que sufren las mujeres, las personas con diversidad sexual y de género o las personas con problemas de salud mental y adicciones.	AGE, CC.AA., EE.LL.
11.3. Desarrollo de un sistema de información común y compartido que recoja estadísticas y datos sobre el sinhogarismo y el sistema de atención.	AGE, CC.AA., EE.LL.
11.4. Documentación de las evidencias y aprendizajes generados por los proyectos e iniciativas de erradicación y prevención del sinhogarismo.	AGE, CC.AA., EE.LL.
11.5. Desarrollo y adaptación de encuestas y estudios periódicos sobre el número, características y situación del sistema de atención y las personas en situación de sinhogarismo en cada territorio (encuesta sobre personas sin hogar, encuesta a centros para personas sin hogar, recuentos nocturnos en entidades locales, etc.)	AGE, CC.AA., EE.LL.
11.6. Incorporación de nuevas herramientas de recogida de datos que incluyan el enfoque de género para estudiar las situaciones específicas que afectan a las personas en situación de sinhogarismo.	AGE, CC.AA., EE.LL.

Objetivo específico 12: Fomentar la innovación en las políticas públicas de erradicación del sinhogarismo y transferencia de aprendizajes

Líneas de actuación	Actores implicados
12.1. Ampliación y escalado de proyectos experimentales de desinstitutionalización y acceso a la vivienda en el ámbito del sinhogarismo.	AGE, CC.AA., EE.LL.
12.2. Promoción de la experimentación con nuevos modelos, servicios y recursos para prevenir y erradicar el sinhogarismo (programas de apoyo autodirigidos, modelos monográficos de control de daños en el consumo de drogas, itinerarios de autonomía, presupuestos personales, itinerarios que integren vivienda y empleo, u otros modelos innovadores).	CC.AA., EE.LL.
12.3. Desarrollo de instrumentos y herramientas para la gestión, el intercambio y la transferencia de conocimiento de la innovación social en el ámbito del sinhogarismo.	CC.AA., EE.LL.
12.4. Incorporación, visibilidad y fomento de los aprendizajes de los proyectos innovadores en la atención personalizada desde una perspectiva de género.	CC.AA., EE.LL.

4. IMPLEMENTACIÓN

La implementación de la Estrategia llevará consigo la articulación de distintos instrumentos que permitirán impulsar los objetivos desde la Administración General del Estado y apoyar a las Comunidades Autónomas y Entidades Locales en la articulación de las políticas y medidas.



4.1. Planificación operativa

Para el desarrollo de la Estrategia Nacional para la Lucha Contra el Sinhogarismo en España 2023-2030, se plantea una planificación que permita concretar y priorizar las medidas a poner en marcha, plasmando una hoja de ruta que oriente la implementación y que a través del seguimiento permita identificar mejoras a medida que se avance en el tiempo.

En la hoja de ruta se concretarán las medidas a implementar por los departamentos de la Administración General del Estado, orientar el desarrollo de medidas de impacto por parte de las Comunidades Autónomas y Entidades Locales, así como facilitar las acciones de seguimiento y evaluación de esta iniciativa. Se asegurará que las medidas planteadas sean coherentes con los objetivos de cada eje, contribuyendo así con la eficacia de la Estrategia.

Los planes operativos estarán vinculados al sistema de reporte de la Estrategia, con el objeto de medir el progreso en la implementación de las acciones y contar con evidencias que faciliten el proceso de planificación operativa, como se detallará en el apartado de [Seguimiento y evaluación](#).

La elaboración de los planes operativos será un **proceso multiactor**, que se realizará en coordinación con todos los actores implicados para favorecer la apropiación de las acciones y los compromisos que requiere la consecución de los objetivos planteados.

4.2. Instrumentos de financiación

Para la puesta en marcha de las actuaciones que contribuyan a la consecución de los objetivos de la Estrategia se promoverá la dotación presupuestaria adecuada de distintas fuentes de financiación, dentro de las disponibilidades presupuestarias existentes. Así, la Estrategia se financiará con **fondos propios de distintos niveles administrativos**, tanto del Presupuesto General del Estado, como de dotaciones a nivel autonómico y municipal. Además, se tendrá en cuenta la priorización y reorientación de las fuentes de financiación disponibles como el Plan Concertado de Prestaciones Básicas de Servicios Sociales para apoyar la implementación de la Estrategia.

Todos los compromisos que se deriven de la aplicación de esta Estrategia quedan condicionados a las disponibilidades presupuestarias existentes en el ejercicio en curso y en los ejercicios siguientes, de acuerdo con la senda de consolidación fiscal fijada por el Gobierno. Asimismo, en caso de actuaciones para las que resulten competentes las

Comunidades Autónomas y Entidades Locales, lo recogido en la Estrategia tendrá carácter potestativo.

Asimismo, se procurará contar con el apoyo de los recursos provenientes de los **Fondos Europeos**, siempre que se estime conveniente, teniendo en cuenta que en el período plurianual vigente (2021-2027) ofrecen múltiples oportunidades para el desarrollo operativo de esta Estrategia.

En el desarrollo de los Planes Operativos se concretarán estos instrumentos de financiación, especificándose las partidas presupuestarias.

4.3. Instrumentos jurídico-políticos

La Estrategia se asienta sobre las normativas y políticas dirigidas a promover los derechos y el bienestar de las personas en situación de sinhogarismo. Además, su implementación ocurre de forma simultánea a un nuevo desarrollo normativo en el sistema de cuidados y el Estado de bienestar, que impactará a mediano y largo plazo en la lucha contra la exclusión social, la exclusión residencial y el desarrollo de igualdad de condiciones para todas las personas. Muchas de ellas incidirán en el acceso a los servicios sociales, el derecho a la vivienda, el desarrollo de servicios de cuidados para la vida en comunidad, además de reformar y reforzar la protección social de las personas que requieren una atención especial. En concreto, se destacan la **Ley 19/2021, de 20 de diciembre de 2021**, por la que se establece el Ingreso Mínimo Vital (IMV), y el despliegue de los itinerarios de inclusión asociados a esta prestación.

Además, la Estrategia actuará en coherencia y coordinación con las políticas públicas vigentes, especialmente aquellas que se consideran fundamentales para la protección y la garantía de los derechos de las personas más vulnerables en los distintos ámbitos de actuación y, en concreto, para la prevención y erradicación del sinhogarismo. Entre ellas, cabe destacar las siguientes:

- El **Plan Estatal de Acceso a la Vivienda 2022-2025**.
- La **Estrategia Nacional de Prevención y Lucha contra la Pobreza y la Exclusión Social 2019-2023**, y siguientes.
- El **Plan de Acción sobre Adicciones 2021-2024**.

También, ha de tenerse en consideración el desarrollo de reformas que han de contribuir a la consecución de los objetivos de la Estrategia:

- **Ley por el Derecho a la Vivienda**, contemplada en el (C2, R3, PRTR).
- **Consolidación de la cohesión, la equidad y la universalidad del sistema sanitario** (C28. R3. PRTR).
- **Estrategia Nacional de desinstitucionalización para una buena vida en comunidad - en desarrollo-** (C22, R1, PRTR).

5. LIDERAZGO Y GOBERNANZA

La complejidad del sinhogarismo y la exigencia de las metas que hemos trazado en esta iniciativa llaman a crear un **sistema de gobernanza multiactor** que cultive compromisos políticos estables, compartidos y consensuados por los centros directivos de la AGE, las CCAA, las EELL y la sociedad civil, motivando su implicación y retroalimentación para garantizar el buen desarrollo del cambio que se propone para luchar contra el sinhogarismo en nuestro país.

La gobernanza de la Estrategia se basará en los siguientes pilares:

1. Coordinación horizontal entre los departamentos y centros directivos de la Administración General del Estado.
2. Cooperación entre Administraciones Públicas (Administración General del Estado, Comunidades Autónomas y Entidades Locales).
3. Participación e implicación del Tercer Sector de Acción Social.
4. Participación de las personas con experiencia propia en sinhogarismo.

Asimismo, tendrá en cuenta los siguientes elementos:

- Existencia de un liderazgo claro de la AGE para el impulso e implementación de la Estrategia.
- Identificación de las fuentes de financiación para el despliegue de la Estrategia y reorientación de financiación existente.
- Coordinación entre los departamentos de vivienda y servicios sociales en el ámbito del sinhogarismo en todos los niveles de la administración.

La Dirección General de Diversidad Familiar y Servicios Sociales del Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030, asumirá las labores de liderazgo y coordinación de las políticas de sinhogarismo a nivel estatal.

5.1. Mecanismos de coordinación

Coordinación horizontal

- **Comisión Interministerial:** Se establecerá una C.I. para el seguimiento de la Estrategia coordinada por la Dirección General de Diversidad Familiar y Servicios Sociales y conformada por representantes de todos los centros directivos de la Administración General del Estado implicados en la Estrategia. Esta comisión establecerá las directrices políticas generales para el desarrollo, la implementación y el seguimiento de la Estrategia a nivel estatal.

Cooperación entre Administraciones Públicas (AGE, CCAA, EELL):

- **Consejo Territorial de Servicios Sociales y del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia:** instrumento de cooperación para la articulación de los servicios sociales y la promoción de la autonomía y atención a las personas en situación de dependencia, adscrito al Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030 y constituido por la persona

titular del Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030 y las personas titulares de las Consejerías con competencias en los servicios sociales y de dependencia en cada una de las Comunidades Autónomas y las Ciudades de Ceuta y Melilla. La cooperación y coordinación de las acciones tomará como base el **Acuerdo Marco con Comunidades Autónomas para la erradicación del sinhogarismo en España**, aprobado en el CT de 22 de diciembre de 2022, mediante el cual se busca la máxima coherencia posible en las políticas y programas de atención a personas en situación de sinhogarismo.

- **Comisión Delegada de Servicios Sociales:** Órgano de trabajo y apoyo al desarrollo de las funciones del Consejo Territorial de Servicios Sociales y del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia. La Comisión está constituida por la persona titular de la Secretaría de Estado de Derechos Sociales y representantes con rango de Director/a General responsable de los servicios sociales en cada Comunidad Autónoma y las Ciudades de Ceuta y Melilla. La Comisión apoyará las labores de implementación y seguimiento del Acuerdo Marco para la lucha contra el sinhogarismo, adoptado en el consejo territorial.
- **Grupo de cooperación técnica con CCAA y algunas corporaciones Locales de personas sin hogar:** Conformado por responsables y técnicos de las Comunidades Autónomas y las Corporaciones Locales (a través de la FEMP y determinadas CCLL) de los que dependen las políticas dirigidas a las personas sin hogar. Este grupo se reunirá para orientar las políticas de atención a personas sin hogar en los distintos territorios. El Grupo también apoyará en las funciones de seguimiento y evaluación de la Estrategia.

Cooperación con otros sectores y ámbitos competenciales:

- **Conferencia Sectorial de Vivienda, Urbanismo y Suelo:** dada la elevada importancia de la vivienda en el despliegue de esta Estrategia, se podrá invitar al Consejo Territorial de Servicios Sociales y del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia a las vocales de la Conferencia Sectorial de Vivienda para tratar cuestiones puntuales.
- **Comisión de Bienestar Social de la Federación Española de Municipios y Provincias:** la implicación de las entidades locales se realizará mediante la colaboración y el desarrollo de acuerdos para la puesta en marcha de iniciativas orientadas a la prevención y la erradicación del sinhogarismo coherentes con el planteamiento de la Estrategia. Se promoverá, además, la participación de la Comisión de Urbanismo y Vivienda, en aras de profundizar la cooperación y la coordinación entre los servicios sociales y la vivienda.

Participación del Tercer Sector de Acción Social

La participación del Tercer Sector se realizará en el marco del Consejo Estatal de Organizaciones No Gubernamentales de Acción Social. Este órgano de carácter consultivo será impulsado en esta Estrategia por el importante papel que juegan en la provisión de servicios para personas en situación de sinhogarismo, así como en la experimentación de iniciativas innovadoras que agregan valor a la transformación del sistema. . En concreto, esta participación se canalizará a través del **grupo de trabajo ad hoc para el impulso y seguimiento de la Estrategia Nacional para la lucha contra el sinhogarismo, constituido en**

el seno del **Grupo de Inclusión, empleo y rural del citado Consejo**, que reúne a un conjunto de entidades especializadas en sinhogarismo, de manera que participen a lo largo del ciclo de esta Estrategia.

La participación de las personas expertas por experiencia propia será canalizada a través de las entidades pertenecientes al subgrupo de trabajo antes mencionado, así como mediante otras entidades del tercer sector y ONG que trabajen con las personas en situación de sinhogarismo.

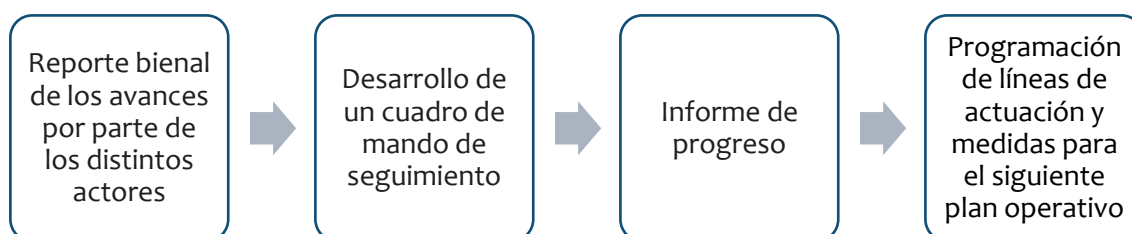
5.2. Seguimiento y evaluación

Sistema de seguimiento

Para el seguimiento de la Estrategia, se contempla la **realización** de un ejercicio doble de seguimiento y planificación que se concretará en planes operativos e **informes de progreso bienales** que permitan observar la evolución y el desarrollo de los planes operativos, reforzando con ello el ciclo continuo de programación.



Así, el sistema de seguimiento estará nutrido del **reporte bienal de los avances alcanzados por parte de los distintos actores**, el **seguimiento de indicadores clave** y una programación bienal de medidas, como ilustra el siguiente esquema:



Al objeto de facilitar el proceso, se diseñará un cuadro de mando para facilitar el seguimiento que se centrará en aspectos como: medidas llevadas a cabo, alcance, impacto, inversión financiera, etc. y en qué medida el desarrollo de las acciones por parte de los actores, tanto

desde el nivel estatal como el autonómico, se ajustan a las orientaciones de la Estrategia para en el caso que sea necesario, reprogramar las acciones. Los resultados se incluirán en un informe de progresos bienales que contenga los puntos clave, aportando así a la evaluación.

La evaluación de la Estrategia

La evaluación de la Estrategia aportará información sobre el avance de los resultados en dos momentos fundamentales de la implementación, con el objeto de revisar el despliegue de la Estrategia a mediano plazo, así como evaluar los impactos generados para extraer aprendizajes y reconducir las actuaciones.

Se propone el desarrollo de dos evaluaciones:

a) Evaluación intermedia en 2028

A partir de la información generada por el sistema de seguimiento, se realizará una evaluación intermedia enfocada en medir el grado de ejecución de la Estrategia, así como para extraer aprendizajes que puedan incorporarse en la programación operativa de los siguientes años.

La evaluación intermedia de la Estrategia Nacional se llevará a cabo en 2028, coincidiendo con la publicación de la Encuesta sobre las Personas Sin Hogar del Instituto Nacional de Estadística que previsiblemente se realizará en ese año, garantizando la medición precisa de los indicadores y resultados esperados planteados en la Estrategia. Cabe destacar que durante el desarrollo de la Estrategia se podrá contar además con la información generada por los recuentos nocturnos de personas sin hogar que se desarrollen en diversos municipios, los estudios de diversa índole que se realicen en el marco de la estrategia así como los informes de seguimiento de los Planes Operativos, que permitirán seguir el grado de progreso de la Estrategia, proporcionando evidencias para la toma de decisiones.

b) Evaluación final de la Estrategia en 2030

Una vez concluida la vigencia de la Estrategia, se realizará una evaluación final que permita hacer un balance sobre su desarrollo y analizar los principales resultados generados sobre las personas en riesgo o situación de sinhogarismo. Para el desarrollo de la evaluación final se tomará como referencia distintas fuentes de verificación que permitirán medir los resultados de la Estrategia. En concreto, se analizará los datos y la información obtenida de la Encuesta sobre Personas Sin Hogar (2028), la Encuesta sobre Centros de Atención a Personas Sin Hogar (cada 2 años), los recuentos nocturnos bienales en las principales provincias del país (en años impares), los estudios que se elaboren en el marco de la Estrategia, así como la información aportada por el sistema de información de los servicios sociales, memorias técnicas e informes de seguimiento de otros departamentos relevantes y estadísticas oficiales de la Unión Europea, entre otras fuentes que permitan medir los resultados de la Estrategia Nacional para la lucha contra el Sinhogarismo en España 2023-2030.