



Ordenanza para la Convivencia de la Ciudad de Barcelona

PROPUESTAS DE HOGAR SÍ

www.hogarsi.org

¿Quiénes somos?

HOGAR SÍ es una entidad sin ánimo de lucro que existe para que ninguna persona viva en la calle.

¿Cómo entendemos el sinhogarismo?

De acuerdo con la definición realizada en 2015 por la Relatora Especial de la ONU sobre una vivienda adecuada, el sinhogarismo es un fenómeno con un enfoque tridimensional:

- La primera dimensión se refiere a la ausencia de hogar, tanto del aspecto material de una vivienda mínimamente adecuada, como del aspecto social de un lugar seguro para establecer relaciones sociales y participar en la vida de la comunidad.
- La segunda dimensión considera la falta de hogar como una forma de discriminación sistémica y exclusión social y reconoce que la privación de un hogar da lugar a una identidad social a través de la cual "las personas sin hogar" forman un grupo social objeto de discriminación y estigmatización.
- La tercera dimensión reconoce a las personas sin hogar como titulares de derechos que son resilientes en la lucha por la supervivencia y la dignidad. Con una comprensión única de los sistemas que les niegan sus derechos, se debe reconocer a las personas sin hogar como agentes centrales de la transformación social necesaria para la realización del derecho a una vivienda adecuada.

Para la relatora, una definición basada en los derechos humanos socava las explicaciones "morales" de la falta de hogar como fracasos personales que hay que resolver con actos de caridad y, en cambio, revela patrones de desigualdad e injusticia que niegan a las personas sin hogar sus derechos a ser miembros de la sociedad en pie de igualdad.

En España, de acuerdo con la última Encuesta de Personas Sin Hogar del INE (2022), 28.552 personas se encuentran en situación de sinhogarismo. Además, a estas 28.552 personas habría que incorporar aquellas que viven de manera permanente en la calle y que no hacen uso del sistema de atención, que desde diversas entidades estiman en un 30% adicional. Por tanto, hablaríamos de más de 37.000 personas en situación de sinhogarismo.

Según datos del INE, el 40% de las personas en situación de sinhogarismo lleva 3 o más años en dicha situación, por lo que entendemos que se trata de un fenómeno que se cronifica debido a causas estructurales.

Los datos recogidos en la ciudad de Barcelona señalan que, según la Fundación Arrels, en Barcelona hay al menos 4.504 personas en situación de sinhogarismo. De estas señalan que 1.384 vivirían en situación de calle (según el último recuento realizado en 2023) y 2.860 personas duermen en recursos públicos y privados de la ciudad (según el Informe d'Evolució i relació entre sensellarisme i envelliment de l'Ajuntament de Barcelona i la XAPSL, de 2024). De estas, el 87% son hombres, 9% son mujeres, el 1,3% son mujeres trans y el 1,3% de género no binario.

¿Por qué este documento?

La Ordenanza de medidas para fomentar y garantizar la convivencia ciudadana en el espacio público de Barcelona (en adelante, OC) se aprobó en 2005 con el objetivo de preservar el espacio público como lugar de convivencia y civismo. Esta Ordenanza pretende ser modificada y actualizada tras veinte años de funcionamiento con intención de adaptarla al panorama actual. En el año 2024 se abrió un proceso de consulta pública en el que se pudieron realizar diversas aportaciones. Una vez recogidas las participaciones de ciudadanía y entidades sociales, se ha preparado el presente borrador. Con este documento, HOGAR Sí pretende realizar aportaciones a un borrador que claramente muestra esfuerzos a la hora de contemplar la realidad de las personas en situación de sinhogarismo en la ciudad de Barcelona; sin embargo, todavía pueden matizarse elementos de gran relevancia para la vida de las personas en situación de sinhogarismo.

Aportaciones a la Ordenanza de Convivencia

En relación con la apertura del proceso de modificación de la Ordenanza de medidas para fomentar y garantizar la convivencia ciudadana en el espacio público de Barcelona, a continuación, se procede a adjuntar propuestas de mejora del primer borrador.

Las presentes propuestas son trasladadas desde la Fundación RAIS en adelante HOGAR SÍ, que trabaja diariamente para conseguir erradicar el sinhogarismo. Consideramos que las personas en situación de sinhogarismo se encuentran en una situación de discriminación y exclusión de forma continuada. Su situación de sinhogarismo no solo supone la vulneración del derecho básico a la vivienda, sino que otros esenciales se ven vulnerados de manera simultánea, como pueden ser la salud, el acceso al empleo, la dignidad, la seguridad y la propia vida. Resulta imprescindible, por lo tanto, que el desarrollo **de la mencionada ordenanza tenga presente la realidad de las personas sin hogar**, una situación no elegida y desarrollada debido a la ausencia de existencia de alternativas de vivienda digna, asequible y continuada.

Se considera esencialmente necesario tener presente para la elaboración de esta ordenanza algunas disposiciones contenidas en la Ley 15/2022 de 12 de julio, integral para la igualdad de trato y la no discriminación. Esta ley reconoce en su artículo 2 punto 1, la prohibición de discriminación por una serie de motivos entre los que se encuentra la situación socioeconómica y añadido a esto, el artículo 3 punto 1, establece que el ámbito de aplicación de esta ley incluye el *"acceso y permanencia en establecimientos o espacios abiertos al público, así como el uso de la vía pública y estancia en la misma"*. Así mismo, la ley en su artículo 21 establece el derecho a la igualdad de trato y no discriminación en establecimientos, o espacios y espectáculos abiertos. Por otro lado, es relevante mencionar el Artículo 33 de dicha ley dedicado a la promoción del derecho a la igualdad de trato y no discriminación. Este menciona expresamente que *"Con el fin de hacer efectivo el derecho constitucional a la igualdad, los poderes públicos adoptarán medidas de acción positiva por razón de las causas establecidas en esta ley e impulsarán políticas de fomento de la igualdad de trato y no discriminación real y efectiva en las relaciones entre particulares"*, así como *"Los poderes públicos fortalecerán las medidas de prevención y fomento de la denuncia de acciones de discriminación, violencia e incidentes y discurso de odio, evitando cualquier espacio de impunidad, dotando a los poderes públicos y a las organizaciones de la sociedad civil de instrumentos eficaces para intervenir en los distintos ámbitos señalados en la ley"*.

Resulta necesario mencionar que desde HOGAR SÍ se valoran positivamente los esfuerzos que claramente se han implementado desde el Ayuntamiento de Barcelona para la mejora de la ordenanza desde una perspectiva respetuosa hacia las personas en situación de sinhogarismo. No obstante, no puede dejar de ser mencionado que las mejoras en la situación de las personas sin hogar pueden verse limitadas si el espíritu de esta no viene acompañada de una revisión también de la Ordenanza sobre el uso de las vías y los espacios públicos de Barcelona ya que tiene disposiciones que no comparten el espíritu de este proyecto y prodrían o derivar en la ejecución de medidas discriminatorias y aporóforas o en entrar en seria contradicción entre ellas.

En este sentido, desde HOGAR SÍ, como entidad enfocada en la erradicación del sinhogarismo, somos conscientes de la influencia y consecuencias que la existencia del sinhogarismo en las calles puede suponer sobre toda la población, no solo sobre las personas directamente afectadas por la ausencia de vivienda, sino también de aquellas personas que conviven día a día con la problemática. No obstante, consideramos esencial que las medidas que se desarrollen al respecto no pasen por minorar los derechos de las personas en situación de sinhogarismo sino, al contrario, se encuentren centradas en la promoción del derecho a la vivienda y la lucha contra la discriminación motivada por la situación socio económica y la aporofobia. En este contexto cobra relevancia apostar por medidas no punitivas o criminalizadoras, que contemplen la realidad de las personas sin hogar y desarrollen medidas adaptadas a su situación puede ser la clave para el éxito de la nueva Ordenanza de Convivencia.

Teniendo en cuenta este contexto, desde HOGAR SÍ planteamos las siguientes ideas con la intención de poder ser aplicadas en el borrador actual:

1. Respecto a la **medida número 4**, que contempla la modificación del artículo 7 destinada al "Fomento de la Convivencia ciudadana y el Civismo. Corresponsabilidad". Se menciona en el **apartado 2.A** que el Ayuntamiento deberá "utilizar los medios adecuados para llegar a las comunidades o colectivos específicos". Se consideraría positivo tener en cuenta la **falta de acceso a la información telemática** de las personas en situación de sinhogarismo y, en muchos casos, **la ausencia de comunicación con los recursos de servicios sociales**, hecho que complica el acceso a la información correcta y adecuada. Por esta razón, mencionar la organización de campañas informativas en terreno por parte de profesionales del ámbito

social aseguraría una comunicación adecuada y de calidad para las personas que carecen de hogar.

2. Según la **medida número 4**, que contempla la modificación del artículo 7 destinada al “Fomento de la Convivencia ciudadana y el Civismo. Corresponsabilidad”. Se menciona en el **apartado 2.B** que el Ayuntamiento desarrollará las políticas activas necesarias para garantizar la convivencia (...) con el objetivo de prevenir los comportamientos incívicos. Se valoraría positivamente la descripción detallada de **qué se entiende por comportamiento incívico para evitar un exceso de discrecionalidad o la arbitrariedad** por parte de aquellos agentes que ejecuten la ordenanza. Existen comportamientos que pueden resultar incívicos dentro de una situación normalizada de vivienda que se convierten en inevitables cuando la persona carece de hogar y el sistema actual no facilita la salida de situación de sinhogarismo a través de la oferta de vivienda digna y estable.
3. En cuanto a la **medida número 4**, que contempla la modificación del artículo 7 destinada al “Fomento de la Convivencia ciudadana y el Civismo. Corresponsabilidad”. Se menciona en el **apartado 2.B** que el Ayuntamiento realizará actividades de mediación en los diferentes conflictos que puedan generarse en el espacio público. Se valora positivamente el uso de la mediación como herramienta destinada a la resolución de conflictos. Además, para aquellos comportamientos que conlleven la sanción económica, se propone desarrollar mecanismos alternativos de justicia restaurativa, especialmente en el caso de personas vulnerables como las personas en situación de sinhogarismo. De esta manera se podrían evitar efectos no deseados como el hecho de que una sanción no pagada supusiera no poder acceder a ayudas sociales.
4. Para la ejecución de la **medida número 4**, que contempla la modificación del artículo 7 destinada al “Fomento de la Convivencia ciudadana y el Civismo. Corresponsabilidad”. Se menciona en el **apartado 2.D** que el Ayuntamiento “estimulará el comportamiento solidario de la ciudadanía en los espacios públicos”. Se valora muy positivamente la mención explícita a la solidaridad como herramienta necesaria para la convivencia y se considera esencial profundizar en esta cuestión. Por una parte, sería muy positivo **promover el concepto de solidaridad ciudadana activa a la hora de detectar situaciones discriminatorias en espacios públicos**, pudiendo jugar un papel relevante como agentes denunciadores de dichas situaciones discriminatorias. Para ello, el uso de teléfonos de denuncia ciudadana ya activos hoy en día puede resultar una herramienta de gran utilidad. Transmitir la denuncia ciudadana no solo como una manera de señalar la existencia de comportamientos considerados incívicos, sino también como

una manera de señalar las situaciones discriminatorias y aporóforas que vulneran derechos esenciales puede resultar una estrategia de gran valor. Para ello, la labor del Ayuntamiento puede resultar esencial, debiendo concienciar sobre cómo los comportamientos discriminatorios contra las personas en situación de sinhogarismo ponen en peligro el bienestar del estado de convivencia de toda la ciudadanía.

5. En relación a la **medida número 8**, que redefine el artículo 16, se valora positivamente la contemplación explícita de la discriminación por situación socioeconómica y las actitudes de menosprecio a la dignidad de las personas en situación de sinhogarismo. Sin embargo, se consideraría relevante poder añadir dentro de los ejemplos inicialmente mencionados – insultos, burlas, molestias intencionadas, coacción psíquica o física, agresiones y otras— **otras formas de gran relevancia que merecen ser nombradas explícitamente** dada su frecuencia como puede ser la inatención (en centros sanitarios, emergencias, centros sociales) o la prohibición de entrada a establecimientos.
6. Se considera necesario revisar el alcance de la **medida número 12**, orientada a la especificación del artículo 19 de la ordenanza original. La regulación contenida en este capítulo se fundamenta en el derecho a disfrutar del paisaje urbano de la ciudad, que es indisociable del correlativo deber de mantenerlo en condiciones de limpieza, pulcritud y decoro. No obstante, la ausencia de una especificación y una regulación suficiente puede llevar a entender que las pertenencias de las personas en situación de sinhogarismo, así como su asentamiento en espacios públicos pueda suponer un motivo de contaminación visual o salubridad. Resultaría esencial especificar que **la situación de calle de las personas en situación de sinhogarismo no es un motivo de contaminación visual** y, por lo tanto, no debería poder ser sancionable a través de dicho artículo.
7. Entendiendo el objetivo de la **medida 19**, que pretende delimitar el alcance de la mendicidad organizada en el artículo 35, este prohíbe aquellas conductas que tengan “apariencia de mendicidad organizada representen actitudes coactivas u obstaculicen o impidan de forma intencionada el libre tránsito” podría resultar una descripción relativamente ambigua. En ocasiones la existencia de estigmas y prejuicios hacia las personas en situación de sinhogarismo pueden derivar en que una petición normalizada pueda recibirse con miedo y, por tanto, puede derivar en una situación de sanción económica. Lo mismo ocurre con el concepto de impedir el paso. Siendo conscientes de la complejidad de la descripción, sería necesario delimitar **cuándo se considera una mendicidad organizada y coactiva sin peligro de que los prejuicios y estereotipos existentes** hacia las personas

sin hogar supongan una vulneración de sus derechos esenciales y un empeoramiento de su situación socioeconómica.

8. Prestando atención a la **medida 21**, que regula la prestación de servicios sexuales en espacios públicos, se considera esencial evitar la sanción económica a aquellas personas que se ven obligadas y coaccionadas a ofrecer servicios sexuales en las calles. En muchas ocasiones las personas en situación de sinhogarismo se ven obligadas a formar parte de redes de explotación para sobrevivir. En otras muchas ocasiones estas se ven obligadas a ofrecer servicios sexuales en redes de explotación para protegerse del peligro que supone vivir en la calle. Resulta necesario poner el **foco sancionador lejos de aquellas personas que no tienen otras alternativas** y reorientarlo hacia aquellas personas que organizan las redes de explotación y empuja a las personas a ofrecer servicios sexuales por su situación de pobreza.
9. Para el desarrollo de la **medida 23**, que regula la realización de necesidades fisiológicas en espacios públicos, sería necesario concretar detalles esenciales para evitar criminalizar a aquellas personas que carecen de alternativas. Para comenzar, el apartado 1 del artículo 43 se mantiene como en la versión original. Este indica que "Está prohibido hacer necesidades fisiológicas, como defecar, orinar, escupir, en cualquiera de los espacios definidos en el artículo 3 de esta Ordenanza como ámbito de aplicación objetiva, salvo las instalaciones o elementos que estén destinados especialmente la realización de aquellas necesidades.". El apartado 3 recientemente modificado especifica "Está especialmente prohibida (...) cuando se realicen en las inmediaciones de lavabos públicos". Primeramente, sería positivo especificar en el apartado 1 que está **prohibido exclusivamente en dichos espacios**. De esta manera, se limitaría la aplicación a otros espacios públicos en los que no existen alternativas. Por otro lado, es necesario tener en cuenta que en muchas ocasiones los lavabos públicos requieren un pago que, aunque mínimo, puede resultar inalcanzable para una persona en situación de sinhogarismo. Por esta razón, sería necesario especificar "**públicos y gratuitos**". Además, es necesario tener en cuenta que en una gran parte de ocasiones estos lavabos tienen un **horario limitado de uso**, por lo que existen franjas horarias en las que las personas no cuentan con alternativas viables. Por último, se valoraría muy positivamente la introducción de un apartado el que los poderes públicos puedan comprometerse a la **instalación de este tipo de lavabos en todos los espacios públicos de forma ilimitada y gratuita**.
10. De cara a la ejecución de la **medida 32**, que contempla la modificación del artículo 58 relacionado con el uso impropio de los espacios públicos, se

realiza la siguiente apreciación. Primeramente, es necesario tener en cuenta que el apartado 1 no se modifica y se mantiene la versión original. Este indica que "Queda prohibido hacer un uso impropio de los espacios públicos y sus elementos, de manera que impida o dificulte la utilización o el disfrute por el resto de usuarios". Esta descripción se complementa con este apartado 2, especificando explícitamente la situación de las personas sin hogar.

- En el **apartado a.** se menciona la prohibición de acampar u organizar establecimientos en espacios públicos. No obstante, se deriva directamente al artículo 60.2 cuando se trata de personas en situación de sinhogarismo. Como detalle, merece la pena destacar que, en su versión traducida al castellano, se indica literalmente "Los servicios municipales adoptarán, en cada caso, las medidas que procedan en coordinación con los servicios sociales municipales o, en su caso, con otras instituciones públicas y, si lo estimara necesario por razones de salud, acompañarán a estas personas el establecimiento o servicio municipal adecuado, con el fin de socorrerla o ayudarla en lo que sea posible. En este caso se impondrá la sanción prevista". A través de esta versión se entiende, por lo tanto, que debe imponerse una sanción. Desde la entidad entendemos que se trata de un **error de traducción** que merece la pena corregir (<https://ajuntament.barcelona.cat/norma-portal-juridic/es/vid/840952049>). No obstante, independientemente de esta última afirmación, el desarrollo del artículo 60.2 podría resultar impreciso para abordar la situación de determinadas personas en situación de sinhogarismo, dado que en el propio artículo se indica que las autoridades decidirán la medida a adoptar en coordinación con servicios sociales. ¿Qué ocurre, por lo tanto, con aquellas personas a las que se les ofrece la ayuda en servicios sociales y estas, ya sea por miedo, desconfianza, desesperanza, o situación de salud mental rechazan acudir? Sería **necesario limitar exclusivamente a los comportamientos más graves, por lo tanto, el uso de sanciones administrativas incluso en aquellos casos en los que las personas no establezcan vínculo con los servicios sociales.**
- En los siguientes apartados, **b, c y d,** se mencionan otros usos inadecuados, pero esta ocasión no se deriva directamente al artículo 60.2. Sería positivo **proceder de la misma manera** que en el apartado a.
- Además, sería necesario tener en cuenta que las **prohibiciones que se establecen en dichos apartados no son acordes a los servicios**

públicos ofertados. Por una parte, en el apartado b. se prohíbe el uso de bancos públicos para dormir. Resulta necesario tener en cuenta que, a día de hoy, existen menos plazas ofertadas en servicios públicos que personas en situación de sinhogarismo. Se estima que existen 31.117 personas en situación de sinhogarismo y, sin embargo, se ofrecen 28.026 plazas de alojamiento según los últimos datos de la Encuesta a las Personas sin Hogar 2022 (INE,2022) y la Encuesta de Centros y servicios de Atención a personas sin hogar de 2023 (INE). Por otro, en los apartados b. y c. se prohíbe el uso inapropiado de fuentes o estanques, ya sea para lavarse o lavar ropa. Aunque se entiende el motivo de dicha regulación, es necesario tener en cuenta **que los recursos públicos de higiene y lavandería son limitados y, en muchas ocasiones, se encuentran alejados** de los lugares de pernocta de las personas y de los recursos de alimentación. Resulta, por lo tanto, incompatible para una gran parte de las personas hacer uso diario de ellos.

11. La **medida 54** modifica por completo la redacción del artículo 88 que contempla los criterios de interposición de sanciones a las personas infractoras. En los criterios mencionados se especifican, entre otros, la proporcionalidad de la sanción, el grado de culpabilidad, la reincidencia y la situación económica de la persona afectada. Aunque estemos de acuerdo con el uso de estos criterios, se considera necesario **mencionar y detallar de manera explícita la situación de las personas en situación de sinhogarismo.** De esta manera, no se deja libre a la interpretación del agente institucional que pueda hacer uso de la ordenanza, y de sus conocimientos específicos en materia de sinhogarismo.

Primeramente, es necesario replantearse si cualquier sanción económica es una medida proporcional cuando la persona carece de hogar. **Las sanciones económicas a las personas sin hogar dificultan gravemente su ya complicada situación** y en ningún caso pueden ser proporcionales respecto a su situación de exclusión y pobreza extremas.

Además, no resultaría adecuado evaluar el grado de culpabilidad de la persona sin hogar infractora. Es necesario tener en cuenta que nadie elige vivir en la calle, y que los sistemas de atención actual pueden no estar siendo suficientes para ofrecer una cobertura adecuada de las diversas y complejas necesidades de las personas en situación de sinhogarismo. Las personas sin hogar se ven obligadas a dormir en la calle, a buscar espacios relativamente

seguros en los que poder dormir y realizar su rutina diaria y fisiológica en la calle. En muchas ocasiones se sienten aisladas y defraudadas por el sistema de atención actual. Debido a esta situación, tanto las entidades sociales como las instituciones públicas debemos encontrar la forma adecuada en la que **reconstruir la relación de confianza perdida y evitar señalar y culpabilizar a aquellas personas que carecen de hogar, nunca por elección propia.**

Relacionada con esta cuestión se encuentra el uso del criterio de reincidencia. La **ausencia de alternativas** reales, adecuadas y suficientes para las personas en situación de sinhogarismo les empuja a cometer una y otra vez la misma acción considerada como infracción. Es, por lo tanto, realmente **complicado no reincidir en una infracción previamente sancionada.**

Por último, el criterio de situación económica debería ser automáticamente considerado como único y principal cuando se trate de una persona en situación de sinhogarismo. La ausencia de una vivienda digna es una de las mayores manifestaciones de pobreza extrema, por lo que, una sanción económica no debería ser la medida a emplear. Además, los agentes institucionales responsables de la ejecución de dicha ordenanza deberían tener conocimiento y poder tener en cuenta qué consecuencia tiene para las personas afectadas el no poder hacer frente al pago de las sanciones económicas. En muchas ocasiones, **la existencia de deuda por impago de multas se materializa en la imposibilidad de asignación de determinadas ayudas sociales** que resultan esenciales para la supervivencia de la persona. Por lo tanto, las sanciones económicas se convierten en acciones promotoras de futuras vulneraciones de derechos esenciales.

12. Por último, a pesar de no encontrarse alineada con ninguna medida específica, sería de gran valor que un artículo contemplara la limitación de los elementos arquitectónicos como estrategias de hostilidad para la población en general, y para la población en situación de sinhogarismo en particular. **La existencia de elementos arquitectónicos hostiles condiciona un desarrollo adecuado de la convivencia** en la ciudad de Barcelona afectando a todo el conjunto de la población y, por ello sería positivo su regulación.