

**Información para el Relator Especial sobre el derecho a una
vivienda adecuada y el Relator Especial sobre la extrema
pobreza y los derechos humanos**

DESCRIMINALIZACIÓN DE LAS PERSONAS SIN HOGAR Y DE LA POBREZA



Septiembre 2023

INTRODUCCIÓN

Desde Arrels Fundación hemos considerado participar del llamado del Relator Especial sobre el derecho a una vivienda adecuada y el Relator Especial sobre la extrema pobreza y los derechos humanos, para aportar información sobre nuestra experiencia directa en el trabajo constante y cotidiano en defensa de los derechos humanos de las personas sin hogar en situación de calle.

Por ello hemos respondido las preguntas sobre las que podíamos aportar información novedosa de ayuda a la comprensión del proceso de penalización del sinhogarismo en nuestro contexto inmediato.

ÍNDICE

1. Arrels Fundación y el Enfoque de Derechos Humanos.....	4
2. Leyes o normativas que prohíben actividades.....	6
3. Leyes o normativas que permiten detención o encarcelamiento.....	11
4. Iniciativas de cambio.....	13
5. Conclusiones.....	17

1. Arrels Fundación y el Enfoque de Derechos Humanos

La entidad nació en 1987 en la ciudad de Barcelona con la misión de:

- Acompañar, atender y alojar a personas sin hogar en situación de calle.
- Sensibilizar a la ciudadanía respecto a las situaciones de pobreza en nuestro entorno.
- Defender los derechos humanos de las personas sin hogar y aportar soluciones a las administraciones públicas y la sociedad civil.

Durante el año 2022 atendimos en los diferentes servicios de entidad (servicios de higiene, consigna, ropa...) a 3.066 personas, de las cuales 1.379 personas fueron atendidas por primera vez. El equipo de calle de la Fundación visitó habitualmente a 963 personas sin hogar en situación de calle. Alojamos a 268 personas en recursos residenciales estables y 30 personas sin hogar empezaron a vivir en una vivienda. Generamos estudios e informes sobre la realidad de las personas sin hogar en Barcelona¹ y sensibilizamos por ejemplo a una quincena de centros educativos de Barcelona y el Hospitalet de Llobregat, para realizar un mapeo de elementos arquitectónicos hostiles que dificultan el día a día de las personas sin hogar en situación de calle². Este 2023 también trabajamos para incidir en las elecciones municipales de Barcelona y hacer propuestas para promover cambios en las políticas públicas que influyan en la situación de las personas sin hogar³.

En el año 2002, Arrels Fundación empezó a sentar las bases para la creación de un equipo jurídico con el objetivo de dignificar la vida de las personas sin hogar, a partir del reconocimiento y recuperación de sus derechos. En el 2016, después de un proceso de reflexión donde entendemos el sinhogarismo como la expresión de una consecutiva vulneración de Derechos Humanos y que mientras el derecho a una vivienda digna y adecuada no se realiza, las personas sin hogar en situación de calle siguen sufriendo violencia, odio y discriminación. Por ello atendemos, acompañamos y defendemos los derechos de las personas sin hogar en situación de calle y se decide formar parte activa de procedimientos judiciales.

Des de esta perspectiva las tareas del equipo jurídico de Arrels Fundación se centran en:

¹ Informe "Vivir en la calle en Barcelona. Radiografía de una ciudad sin hogar", a partir de 354 entrevistas realizadas la noche del 15 de junio de 2022.

https://img.arrelsfundacio.org/wp-content/uploads/2023/06/informe_vivir-en-la-calle_BCN_num4_CAST.pdf

² "334 ejemplos de arquitectura hostil fotografiados en el primer mapeo colaborativo de Arrels"

<https://www.arrelsfundacio.org/es/arquitectura-hostil-resultados2023/>

³ ¿Te imaginas que los candidatos y candidatas a la alcaldía de Barcelona vivieran en la calle?

<https://www.arrelsfundacio.org/es/te-imaginas-que-los-candidatos-y-candidatas-a-la-alcaldia-de-barcelona-vivieran-en-la-calle/>

- Asesorar jurídicamente a personas sin hogar que necesitan acompañamiento para recurrir multas y sanciones de la Ordenanza de Convivencia de Barcelona, resolver temas administrativos como la tramitación de pensiones, ayudas de vivienda, gestión de embargos o temas de extranjería. Nuestro equipo jurídico les asesora en temas de derecho penal, administrativo, civil o de familia y vela porque puedan resolverlos.
- Defender derechos colectivos ya que como entidad que trabaja y acompaña a personas que se encuentran en situación de calle, nos posicionamos como acusación popular en procesos judiciales que afectan a las personas que acompañamos o sus derechos colectivos. También intervenimos ante delitos de odio, discriminación y aporofobia o para garantizar el derecho de defensa e igualdad ante la Ley. A lo largo de estos años se han realizado acciones como la interposición de una denuncia en la Fiscalía Provincial de Barcelona por denunciar casos de estafa graves a personas sin hogar en situación de calle atendidas por la entidad y nos hemos presentado como acusación popular en tres procedimientos judiciales, dos de ellos relativos al asesinato de cuatro personas sin hogar y uno por herida de bala por parte de la Guardia Urbana de Barcelona.
- Promover cambios en normas y legislaciones. Actuamos en grupos de trabajo para promover una Ley de Vivienda, la Ley de Igualdad de Trato y colaboramos con el mundo académico con tal de visibilizar la situación jurídica de las personas sin hogar. El año 2022, junto con las entidades sociales de Cáritas Cataluña, la Comunidad de San Egidio, San Juan de Dios y Asís Centro de Acogida, y catedráticos de la Universidad de Barcelona y la Universidad Autónoma de Barcelona, se presentó en el Parlamento de Cataluña una propuesta de ley para hacer frente al sinhogarismo.
- Realizar incidencia a partir del acompañamiento jurídico diario de las personas sin hogar en situación de calle. Velamos siempre por que conozcan sus derechos y puedan ejercerlos. Así como proporcionamos evidencia empírica elaborando informes sobre la realidad y la situación legal de las personas sin hogar en situación de calle.

El desarrollo del Equipo Jurídico de Arrels Fundació ha permitido ir incorporando el Enfoque de Derechos Humanos en la entidad como marco conceptual, buscando reconocer a las personas sin hogar como sujetos de derechos y no solo como receptores de cuidado, es decir, como personas con capacidad de defender y exigir sus derechos legalmente reconocidos.

2. Leyes o normativas que prohíban mendigar, comer, dormir o realizar actividades de higiene personal en todos los lugares públicos o en algunos de ellos (sírvese incluir el texto de estas leyes y normativas y especificar si se aplican efectivamente).

La variada potestad sancionadora del Estado Español se da en estancias de lo civil, administrativo y lo penal. Esta heterogeneidad exige ser conscientes de las consecuencias que comporta utilizar un poder sancionador u otro a la hora de hacer frente a determinadas conductas. El respeto a las normas de convivencia para facilitar la vida en las ciudades y su cohesión beben de antecedentes del desarrollo del sistema penal, del sistema administrativo y del Derecho local. El conjunto del marco normativo tiene un impacto directo en la situación de las personas sin hogar en situación de calle, a las que muchas veces no tiene en cuenta, pero en cambio éstas sufren de forma sobredimensionada en su cotidianidad.

En el ámbito estatal la Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de protección de la Seguridad Ciudadana establece en su artículo 37 como infracción leve cuatro apartados que forman parte de la cotidianidad de las personas sin hogar en situación de calle:

7. La ocupación de cualquier inmueble, vivienda o edificio ajenos, o la permanencia en ellos, en ambos casos contra la voluntad de su propietario, arrendatario o titular de otro derecho sobre el mismo, cuando no sean constitutivas de infracción penal. Asimismo, la ocupación de la vía pública con infracción de lo dispuesto por la Ley o contra la decisión adoptada en aplicación de aquella por la autoridad competente. Se entenderá incluida en este supuesto la ocupación de la vía pública para la venta ambulante no autorizada.

10. El incumplimiento de la obligación de obtener la documentación personal legalmente exigida, así como la omisión negligente de la denuncia de su sustracción o extravío.

11. La negligencia en la custodia y conservación de la documentación personal legalmente exigida, considerándose como tal la tercera y posteriores pérdidas o extravíos en el plazo de un año.

13. Los daños o el deslucimiento de bienes muebles o inmuebles de uso o servicio público, así como de bienes muebles o inmuebles privados en la vía pública, cuando no constituyan infracción penal.

En algunas situaciones forma parte de las estrategias de supervivencia buscar refugio en solares, edificios o fábricas abandonadas, así como pueden ser acusados de deslucir bienes muebles o inmuebles públicos o privados en la vía pública. También es una realidad habitual la pérdida de documentación personal que en personas migrantes conlleva situación administrativa irregular y complica el proceso de renovación. Según el artículo 39 dichas infracciones leves conlleva una sanción entre 100 y 600 euros.

La regulación de los diferentes usos del espacio público para el fomento de la seguridad y la convivencia pacífica en las ciudades se ha abordado en el Estado Español sobretodo des de las ordenanzas del civismo y convivencia. El Derecho local español des de inicios del Siglo XXI se ha basado en el desarrollo de las ordenanzas del civismo y la convivencia para conseguir dicho objetivo explícito de regular y mejorar la convivencia en las ciudades, pero en la práctica se ha utilizado para combatir “la percepción de inseguridad de la población”.

Con la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local, que modificaba la Ley 7/1985, de 2 de abril de Bases de Régimen Local, amplió la capacidad sancionadora a los municipios (artículos 139, 140 y 141) y abrió un ciclo municipal generalizado de promulgaciones de Ordenanzas del civismo y convivencia en toda España, por lo que la Federación Española de Municipios y Provincias elaboró una ordenanza tipo donde se sancionan actividades de supervivencia de las personas sin hogar en situación de calle des de dormir y acampar en el espacio público, lavarse limpiarse o manipular basura. Dicha Ordenanza-Tipo ha sido analizada extensamente por Cáritas Española⁴.

En referencia a la mendicidad el Tribunal Superior de Justicia de Cataluña en sentencia, publicada el 18 de septiembre de 2019, anuló el artículo 18.1 de la Ordenanza Municipal del Ayuntamiento de Reus (Catalunya) - “Ordenanza del Civisme de la Ciutat de Reus” - aprobada inicialmente por el Pleno del Ayuntamiento de fecha 6 de mayo de 2016, que prohibía genéricamente “la mendicidad” dentro del todo término municipal de la localidad. El Tribunal sentenció que una práctica “tan antigua como la humanidad” no puede ser prohibida de forma genérica por medio de un reglamento municipal, como una ordenanza. El tribunal estimó parcialmente el recurso contencioso interpuesto por la CUP, la Associació d'Acció Cultural Despertaferro y la Associació Reus Som Útils, al considerar que el precepto excedía de las competencias normales de un ayuntamiento.

El artículo 18.1 de la Ordenanza especificaba “No se permite la mendicidad dentro del conjunto del término municipal. Se prohíben de manera expresa todas aquellas conductas que bajo la apariencia de mendicidad encubran actuaciones organizadas que impliquen actitudes coactivas o de acoso a las personas, o bien que obstaculicen e impidan su libre tránsito por las vías y los espacios públicos”. El tribunal considera que tal prohibición absoluta sobrepasa la competencia sancionadora que reconoce el art. 139 de la Ley de Bases de Régimen Local, y que se justifica en el orden de las relaciones de convivencia y del uso de los servicios y espacios públicos. El Tribunal considera que se hubiera ajustado a la legalidad si se hubiera limitado la prohibición (y consecuente sanción) a “ejercer la mendicidad de forma agresiva, insistente, intrusiva o agresiva, o la que responda a una estructura organizada o se lleve a cabo mediante la utilización de menores o personas con discapacidad”.

⁴ https://ajuntament.barcelona.cat/dretssocials/sites/default/files/revista-castellano/04_olea-profundidad-22-cast.pdf

El fallo del Tribunal apunta que “De hecho, la mendicidad es una práctica tan antigua como la humanidad, y ha estado siempre presente en nuestra vida diaria siendo tradicionalmente frecuente en las puertas de las iglesias, sin que esas formas pacíficas de mendicidad hayan supuesto un problema de convivencia”. En definitiva, la prohibición absoluta de cualquier tipo de mendicidad que se contiene en el artículo 18.1 de la Ordenanza no encuentra cobijo en la LRBRL y debe ser anulada.

El recurso contencioso interpuesto solicitaba también la anulación del artículo 27.2.a), que establece que no está permitido dormir de día o de noche en los espacios públicos. El fallo se pronuncia en sentido opuesto cuando se trata de la prohibición de dormir en la calle. “Sobre esta cuestión hay que decir que, ciertamente, el espacio público y el mobiliario urbano no están destinados para esta finalidad, no sólo por sus características -los bancos no están pensados para dormir sino para sentarse, y las aceras están para transitar-, sino por el uso que se hace de los mismos, que no es permanente en el tiempo -o durante un largo período-, sino intermitente.

El fallo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña se basa en la sentencia del Tribunal Supremo de 23/03/2015 (recurso de casación 1882/2013)

“A ello cabría añadir que la Ordenanza de convivencia que se modifica por la resolución recurrida en la instancia prohíbe otras prácticas en los espacios públicos (como dormir, hacer tatuajes, practicar el tarot, acampar, vender o comprar alimentos, ofrecer servicios sexuales, realizar actividades que obstruyan el libre tránsito de los ciudadanos), condicionándolas en muchos casos a la correspondiente autorización expresa. En todos estos supuestos (incluido el nudismo) no se “discrimina” al ciudadano por sus circunstancias personales o porque se quiera impedir el ejercicio legítimo de un derecho sino que, simplemente, se restringen ciertas actividades con una finalidad claramente vinculada al aseguramiento de la pacífica convivencia y con el objetivo de hacer posible el uso compartido de los espacios públicos sin que una parte de la población se sienta perturbada por la práctica de actividades que, como la que ahora nos ocupa, es notorio que no ha alcanzado la unánime e indiscutida aceptación que se defiende por las recurrentes.”

En este sentido el Tribunal Supremo español considera que la prohibición de dormir en los espacios públicos no supone una discriminación a los ciudadanos, sino que dicha prohibición tiene como finalidad el aseguramiento de la convivencia y evitar que el resto de la población se vea perturbada en el uso normal del espacio público.

En este sentido, en la Ordenanza de medidas para fomentar y garantizar la convivencia ciudadana en el espacio público de Barcelona, en vigor desde el año 2006 se sancionan conductas relacionadas con las necesidades fisiológicas, consumo de bebidas alcohólicas, mendicidad y uso impropio del espacio público (dormir de día o de noche, acampar, lavarse, bañarse o utilizar un banco o asiento público para uso diferente).

Las referencias a la mendicidad que recoge la Ordenanza cumplen los requisitos legales anteriormente citados de concretar y diferenciar los tipos de mendicidad así como las sanciones en función de la intensidad y tipología del infractor⁵.

⁵ Artículo 35.- Normas de conducta

- 1. Se prohíben aquellas conductas que, bajo la apariencia de mendicidad o bajo formas organizadas, representen actitudes coactivas o de acoso, u obstaculicen e impidan de manera intencionada el libre tránsito de los ciudadanos y ciudadanas por los espacios públicos.*
- 2. Queda igualmente prohibido el ofrecimiento de cualquier bien o servicio a personas que se encuentren en el interior de vehículos privados o públicos. Se considerarán incluidos en este supuesto, entre otros comportamientos, la limpieza de los parabrisas de los automóviles detenidos en los semáforos o en la vía pública, así como el ofrecimiento de cualquier objeto.*
- 3. Sin perjuicio de lo previsto en el artículo 232 de Código Penal, queda totalmente prohibida la mendicidad ejercida por menores o aquella que se realice, directa o indirectamente, con menores o personas con discapacidades.*
- 4. Se prohíbe también la realización en el espacio público de actividades de cualquier tipo cuando obstruyan o puedan obstruir el tráfico rodado por la vía pública, pongan en peligro la seguridad de las personas o impidan de manera manifiesta el libre tránsito de las personas por aceras, plazas, avenidas, pasajes o bulevares u otros espacios públicos. Estas conductas están especialmente prohibidas cuando se desarrollen en la calzada, en los semáforos o invadiendo espacios de tráfico rodado.*
- 5. En aquellos casos de conductas que adoptan formas de mendicidad no previstas en los apartados anteriores, y que tengan raíz social, los agentes de la autoridad, y de acuerdo únicamente con el contenido del Plan de Inclusión Social, contactarán con los servicios sociales al efecto de que sean éstos los que conduzcan a aquellas personas que las ejerzan a los servicios sociales de atención primaria, con la finalidad de asistirlas, si fuera necesario.*

Artículo 36.- Régimen de sanciones

- 1. Cuando la infracción consista en la obstaculización del libre tránsito de los ciudadanos y ciudadanas por los espacios públicos, los agentes de la autoridad informarán, en primer lugar, a estas personas de que dichas prácticas están prohibidas por la presente Ordenanza. Si la persona persistiera en su actitud y no abandonara el lugar, se procederá a imponerle la sanción que corresponda.*
- En todo caso, estas sanciones podrán ser sustituidas, de acuerdo con la legislación, por sesiones de atención individualizada con los servicios sociales o por cursos en los que se informará a las personas afectadas de las posibilidades de que las instituciones públicas y privadas les ofrezcan apoyo y asistencia social, así como se les prestará la ayuda que sea necesaria.*
- 2. La realización de las conductas descritas en el apartado 1 del artículo anterior es constitutiva de una infracción leve, y podrá ser sancionada con una multa de hasta 120 euros, salvo que los hechos puedan ser constitutivos de una infracción más grave.*
- 3. Las conductas recogidas en el apartado 2 del artículo anterior tendrán la consideración de infracciones leves y serán sancionadas con multa de hasta 120 euros. Cuando se trate de la limpieza de los parabrisas de los automóviles detenidos en los semáforos o en la vía pública, la infracción tendrá la consideración de grave, y será sancionada con multa de 750,01 a 1.500 euros. En este último supuesto no se requerirá la orden de abandono de la actividad y se procederá al inicio del correspondiente procedimiento administrativo sancionador.*
- 4. Si la mendicidad es ejercida por menores, las autoridades municipales prestarán a éstos, de forma inmediata, la atención que sea precisa, sin perjuicio de que se adopte el resto de las medidas que prevé, en su caso, el ordenamiento jurídico. Se considerará, en todo caso, infracción muy grave, y será sancionada con multa de 1.500,01 a 3.000 euros, la mendicidad ejercida, directa o indirectamente, con acompañamiento de menores o con personas con discapacidad, sin perjuicio de lo previsto en el artículo 232.1 del Código Penal.*
- 5. Las conductas recogidas en el apartado 4 del artículo anterior tendrán la consideración de infracciones leves, y serán sancionables con multa de hasta 200 euros, salvo el caso de las conductas que el mencionado apartado 4 califica de especialmente prohibidas, cuya sanción podrá ascender a la cuantía de 300 euros.*

Artículo 37.- Intervenciones específicas

- 1. El Ayuntamiento adoptará todas las medidas a su alcance para erradicar el fenómeno de la mendicidad en cualquiera de sus formas en la ciudad. Con tal fin, trabajará y prestará la ayuda que sea necesaria en el marco del Plan Municipal para la Inclusión Social aprobado por el municipio, así como aplicará la legislación sobre esta materia en Cataluña. El Ayuntamiento, asimismo, adoptará todas las medidas a su alcance para erradicar el fenómeno de la mendicidad agresiva u organizada en cualquiera de sus formas en la ciudad. El Consorcio de Servicios Sociales desarrollará las competencias atribuidas por la Ley 22/1998, de 30 de diciembre, por la que se aprueba la Carta Municipal de Barcelona.*
- 2. Los agentes de la autoridad, o en su caso los servicios sociales, informarán a todas las personas que ejerzan la mendicidad en lugares de tránsito público de las dependencias municipales y de los centros de atención institucional o de carácter privado (asociaciones, organizaciones no gubernamentales –ONG–, etc.) a los que pueden acudir para recibir el apoyo que sea necesario*

Pero en referencia a las sanciones por dormir en las vías o espacios públicos, de noche o de día, recogidas en la Ordenanza de medidas para fomentar y garantizar la convivencia ciudadana en el espacio público de Barcelona⁶, la Defensora de los Ciudadanos de Barcelona denunció el año 2011 que se multaron a 811 personas por dormir en la calle⁷. La defensora también denunció que se había multado más de 70 veces, entre 2008 y 2012, a una persona sin hogar y que ésta acumulaba 7.486 euros en sanciones⁸. La Defensora consiguió que estas denuncias se retiraran.

Durante el confinamiento causado por las políticas de gestión de la Crisis del Coronavirus en Barcelona, Arrels Fundación denunció que se multaron a personas sin hogar en situación de calle. El decreto del Estado de Alarma solo permitía salir de casa para ir a trabajar, hacer la compra o ir al médico, entre otros supuestos, pero no contempló la realidad de las personas sin hogar en situación de calle⁹. Posteriormente el Teniente de Alcaldía de Seguridad confirmó que no habían dado órdenes explícitas y que se trataba de un “error”.

Un informe de evaluación sobre diez años de la aplicación de la Ordenanza de medidas para fomentar y garantizar la convivencia ciudadana en el espacio público de Barcelona¹⁰ puso de relieve que entre 2007 y 2016, la Guardia Urbana de Barcelona

para abandonar estas prácticas. En todo caso, los agentes de la autoridad procederán a la intervención cautelar de los medios empleados para desarrollar la conducta antijurídica, así como, si es el caso, de los frutos obtenidos.

⁶ Artículo 58.- Normas de conducta

1. 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 los usuarios.

2. No están permitidos los siguientes usos impropios de los espacios públicos y de sus elementos:

a) Acampar en las vías y los espacios públicos, acción que incluye la instalación estable en estos espacios públicos o sus elementos o mobiliario en ellos instalados, o en tiendas de campaña, vehículos, autocaravanas o caravanas, salvo autorizaciones para lugares concretos. Tampoco está permitido dormir de día o de noche en estos espacios. Cuando se trate de personas en situación de exclusión social, será de aplicación lo previsto en el artículo 60.2 de esta Ordenanza.

b) Utilizar los bancos y los asientos públicos para usos distintos a los que están destinados.

c) Lavarse o bañarse en fuentes, estanques o similares.

Artículo 59.- Régimen de sanciones

La realización de las conductas descritas en el artículo precedente es constitutiva de infracción leve, que se sancionará con multa de hasta 500 euros.

Artículo 60.- Intervenciones específicas

1. En los supuestos recogidos en los artículos anteriores, los agentes de la autoridad retirarán e intervendrán cautelarmente el género, los materiales y los medios empleados.

2. Los servicios municipales adoptarán en cada caso las medidas que sean procedentes en coordinación con los servicios sociales municipales o, si procede, con otras instituciones públicas y, si lo estimaran necesario por razones de salud, acompañarán a estas personas al establecimiento o servicio municipal apropiado, con la finalidad de socorrerlas o ayudarlas en lo posible. En este caso no se impondrá la sanción prevista

⁷ https://www.larazon.es/historico/9453-el-ayuntamiento-de-barcelona-multa-a-mas-de-800-personas-en-2011-por-dormir-en-la-calle-KLLA_RAZON_428242/

⁸ https://elpais.com/ccaa/2014/04/17/catalunya/1397755937_337224.html

⁹ https://metropoliabierta.elespanol.com/el-pulso-de-la-ciudad/sintecho_25748_102.html

¹⁰ Fernandez, C. Di Masso, A. (2018): “Diez años de civismo -a toque de ordenanza-: estudio sobre la aplicación de la ordenanza de convivencia al espacio público de Barcelona”. Barcelona Societat nº22. Septiembre 2018. Ayuntamiento de Barcelona.

https://ajuntament.barcelona.cat/dretssocials/sites/default/files/revista-castellano/03_fernandez_bessa_profundidad-22-cast.pdf

realizó 102.855 denuncias al año (en 2013 llegó hasta 137.942). Cada año, más del 50% de estas denuncias ha tenido lugar en el Distrito de Ciudad Vieja, el centro de Barcelona, y donde también hay más personas sin hogar en situación de calle en toda la ciudad. La noche del 15 de junio se detectaron 1.231 personas sin hogar durmiendo en la calle y de estas el 28% (344 personas) dormían en Ciutat Vella.

Durante los diez años de aplicación de la OC analizados, la distribución de las denuncias por capítulos ha sido muy desigual. En concreto, las denuncias sobre comercio ambulante, ha sido el principal motivo de denuncia (50%) con diferencia, seguido del consumo de bebidas alcohólicas (24%) y necesidades fisiológicas (7%) mientras que el resto de actividades han supuesto una media del 9% de las denuncias.

3. Leyes o reglamentos que permiten la detención o encarcelamiento de personas que no pueden pagar la multa impuesta por delitos menores.

El sistema punitivo español contempla potestad sancionadora del Estado en estancias de lo civil, administrativo y lo penal.

Las sanciones impuestas mediante las ordenanzas del civismo o convivencia en muchos casos no se cobran y no por ello se va a prisión. El informe de evaluación sobre diez años de la aplicación de la Ordenanza de medidas para fomentar y garantizar la convivencia ciudadana en el espacio público de Barcelona¹¹ también explica literalmente que la tramitación de multas de convivencia supone en el Ayuntamiento de Barcelona unos costes muy elevados (personal, notificaciones, gestión, impresos, etcétera), que en la mayoría de los casos no revierte en el pago de la sanción. De los expedientes tramitados que finalmente terminan en multa, hay muy pocos que después acaben siendo cobrados por el Ayuntamiento. Por ejemplo, entre los años 2012 y 2015 el porcentaje de sanciones pagadas se situó entre el 39%, en 2013, y el 30%, en 2014. El porcentaje de impago es especialmente alto respecto a algunas infracciones, como la venta ambulante, que, como se ha visto antes, representa más del 50% del total de denuncias y, en general, en las relacionadas con la exclusión social y con situaciones de vulnerabilidad.

En varios relatos sobre multas desproporcionadas, acumulación de sanciones sobre una misma persona o la sanción de personas en situaciones de vulnerabilidad, se comenta que, cuando se elabora un informe social o cuando ha intervenido la Defensora de la ciudadanía para denunciar la situación, a menudo éstas multas terminan siendo anuladas por la propia Administración municipal. Sin embargo, si bien la anulación de

¹¹Fernandez, C. Di Masso, A. (2018): "Diez años de civismo -a toque de ordenanza-: estudio sobre la aplicación de la ordenanza de convivencia al espacio público de Barcelona". Barcelona Societat nº22. Septiembre 2018. Ayuntamiento de Barcelona.

https://ajuntament.barcelona.cat/dretssocials/sites/default/files/revista-castellano/03_fernandez_bessa_profundidad-22-cast.pdf

estas multas alivia las consecuencias negativas que puedan suponer, especialmente para personas en situación de vulnerabilidad (embargos, negación de ayudas sociales, etcétera), el hecho de que la persona multada haya de tener algún tipo de contacto con la Administración para que ésta “le perdone” la sanción puede suponer un trato discriminatorio e implica una falta de seguridad jurídica.

Por el contrario, el artículo 53 de la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal establece que cuando a una persona se le impone una “pena multa”, el impago de esta sanción pecuniaria puede dar lugar a una responsabilidad personal subsidiaria. Esta responsabilidad puede consistir en trabajos en beneficio de la comunidad, en su localización permanente o bien en el ingreso de la persona en prisión. La responsabilidad personal subsidiaria puede ser de un día de privación de libertad por cada dos cuotas diarias no satisfechas o si, el juez o tribunal, lo consideran y previa conformidad del penado, pueden acordar que la responsabilidad subsidiaria se cumpla mediante trabajos en beneficio de la comunidad donde cada día de privación de libertad equivaldrá a una jornada de trabajo. Esta responsabilidad subsidiaria no se impondrá a los condenados a pena privativa de libertad superior a cinco años y el cumplimiento de la responsabilidad subsidiaria extingue la obligación de pago de la multa, aunque mejore la situación económica del penado.

Según datos del Departamento de Justicia de la Generalitat de Cataluña en el año 2020 1.018 personas, un 12% de la población reclusa, lo está por el impago de penas multa. En el 2021 fueron 947 personas, un 13% de la población reclusa. Un informe del Centro de Estudios Jurídicos y Formación Especializada revelaba que una parte importante de los reclusos excarcelados cada año de los centros penitenciarios catalanes habían sido privados de libertad por el impago de una pena multa por un espacio de tiempo que no superaba los 15 días por año¹². Debido a la brevedad, no existen medidas específicas para esta delincuencia y normalmente es difícil trabajar o hasta clasificarla en un grado penitenciario. Por ello se considera que no genera el efecto socializador sino al contrario. Por ejemplo, el caso de Marouan Daif, relatado en el periódico de la Directa, muestra a una persona que ha pasado por el Centro Penitenciario de Brians en tres ocasiones (por veinte días, un mes y dos semanas respectivamente) por no pagar penas multas derivadas de delitos leves en los últimos cuatro años. No fue ni consciente de una de estas condenas hasta que la policía lo identificó en un control y le informó de su situación porque el plazo para pagar o solicitar trabajos en beneficio de la comunidad habían expirado. En su caso se trataban de peleas al encontrarse viviendo en la calle. El mismo lo definía “La calle me está pasando factura, nunca había entrado en prisión”.¹³

¹² <https://repositori.justicia.gencat.cat/handle/20.500.14226/281>

¹³ <https://directa.cat/videos-marcades-per-la-pobresa-i-la-presio/>

4. Información relativa a iniciativas para cambiar la respuesta de los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley y del sistema de justicia penal, desde la penalización, el castigo o la detención, hacia la facilitación de la inclusión social de las personas que viven en la pobreza o sin hogar.

En relación a cambiar la ley o el sistema de justicia penal no podríamos hablar iniciativas concretas, pero en relación a propuestas para reducir la criminalización del sinhogarismo des del ámbito administrativo, des de Arrels Fundación podemos citar la Proposición de ley de medidas transitorias y urgentes para hacer frente y erradicar el sinhogarismo¹⁴ registrada en el Parlamento de Cataluña y la experiencia de la Defensoría de la ciudadanía de Barcelona (Sindicatura de Greuges de Barcelona) y su impacto en el cambio de protocolos de actuación municipal.

4.1 Ordenanzas de Civismo y Convivencia vs Derecho al Espacio Público

El 25 de enero de 2022, entidades sociales y mundo académico registraron en el Parlamento de Cataluña una propuesta de ley para hacer frente al sinhogarismo, firmada por la mayoría de los partidos del arco parlamentario catalán, con el fin de que sea discutida y aprobada. Además, el texto cuenta con el apoyo de 35 entidades de primer, segundo y tercer nivel del ámbito social y de 5 colegios profesionales.

La ley se dirige especialmente a dar una respuesta a aquellas personas que sufren una situación de sinhogarismo más cronificado que se encuentren las tres primeras subcategorías operativas de la clasificación europea ETHOS. Concretamente, se trata de las personas sin hogar en situación de calle, que pasan la noche en recursos nocturnos o viven en equipamientos específicos para personas sin hogar en Catalunya.

La propuesta de texto legal destaca porque introduce el concepto de “espacio residencial digno” para todas las personas que se encuentran en dichas situaciones de la clasificación europea ETHOS, garantizando en el plazo de dos años el derecho a disponer de un espacio residencial digno o una vivienda autónoma. Es por lo tanto una propuesta de ley para la erradicación del sinhogarismo con conexiones con el derecho a la vivienda, pero que incorpora el “espacio residencial digno” como un servicio de prestación garantizada en la cartera de servicios sociales. Además, la propuesta vela por la obligación de los municipios de empadronar – aunque la persona viva en la calle-, garantizando el acceso al sistema público de servicios sociales, asistencia sanitaria y

¹⁴ https://img.arrelsfundacio.org/wp-content/uploads/2022/01/Proposicio%CC%81_de_llei_sensellarisme.pdf

fomentando el ejercicio del derecho a la prestación de la renta garantizada de ciudadanía o a ser beneficiarias del ingreso mínimo vital. Una propuesta que pone de relieve la importancia de establecer una equidad territorial, y que actualmente no se da.

La propuesta de ley también establece la obligación de realizar recuentos y encuestas en los municipios de Cataluña con más de 50.000 habitantes, para dimensionar la problemática del sinhogarismo, elaborar un mapa del sinhogarismo y monitorizar las políticas públicas de sinhogarismo en Cataluña. Asimismo, se contempla contar con equipos de calle interdisciplinarios; el derecho a centros de baja exigencia y servicios básicos de higiene y consigna donde guardar las pertenencias; la prohibición explícita de que las ordenanzas municipales tipifiquen como infracción administrativa ciertas prácticas que afectan la vida cotidiana de las personas sin hogar en situación de calle.

En particular el artículo nº17 de la propuesta de ley para la erradicación del sinhogarismo hace referencia a que las personas en situación de sinhogarismo puedan disfrutar del espacio público en igualdad de condiciones con el resto de la ciudadanía. Para ello, en los apartados 4,5,6 y 7 del artículo 17 se hace referencia explícita a la modificación de las ordenanzas de civismo y convivencia.

El artículo 17.5 contempla que mientras no esté plenamente garantizado el derecho a un espacio residencial digno, y mientras no se cuente con centros de baja exigencia en número suficiente para dar albergue a las personas en situación de sinhogarismo, los municipios no podrán impedir la conducta de dormir en la vía pública, o en otros espacios públicos abiertos, salvo que el lugar ocupado impida de manera manifiesta el tráfico libre de las personas por las aceras, avenidas, pasajes u otros espacios públicos, o que, de forma clara y evidente, comporte riesgos para la persona que duerme en la vía pública o en otro espacio público abierto, o para terceros.

La propuesta de ley es clara y directa al prohibir (art.17.4) que las ordenanzas municipales tipifiquen como infracción administrativa las prácticas de mendicidad (salvo que suponga ejercicio de violencia, intimidación, coacción, extorsión o fraude, o se inscriba en redes de delincuencia organizada), comer y beber en el espacio público. Además, mientras no se haya hecho efectiva una red pública de servicios higiénicos (contemplada el artículo 30.3) no se puede sancionar a las personas sin hogar en situación de calle por el uso de fuentes públicas para la higiene o la satisfacción de necesidades fisiológicas.

Finalmente, un aspecto de especial importancia es que la actuación de la policía municipal o del personal encargado de aplicar las ordenanzas debe sujetarse, de acuerdo con el principio de proporcionalidad, a los criterios de prevención, advertencia y de reconducción de las situaciones en los servicios sociales (artículo 17.7). En muchos casos la primera intervención con personas sin hogar en situación de calle se realiza por cuerpos policiales municipales o servicios de limpieza, en vez de servicios sociales. Así,

las ordenanzas de convivencia ciudadana y uso del espacio público deben prever las situaciones de sinhogarismo, como causa de exención o de atenuación de responsabilidad administrativa sancionadora, cuando éstas hayan incidido en la comisión de una infracción. La no previsión de estas situaciones por la ordenanza determinará la nulidad de las sanciones impuestas a las personas en situación de sinhogarismo (art.17.6).

4.2 Nuevos protocolos de intervención en el espacio público

En Arrels Fundación defendemos los derechos de las personas sin hogar en situación de calle por la vía penal, administrativa o civil. En este caso demostramos como las Ordenanzas pueden ser utilizadas contra los propios municipios. El 9 de enero de 2023, una persona sin hogar que desde hace un tiempo residía en una tienda de campaña en un parque de la ciudad presentó una queja al Defensor del Ciudadano de Barcelona, por su disconformidad por la actuación municipal conjunta entre Guardia Urbana de Barcelona y los servicios de limpieza, en la que se llevaron sus pertenencias. Estas no eran objetos dejados en la vía pública, no impedían el paso, ni suponían ningún problema de insalubridad, sino que son las cosas de una persona sin hogar. Sin embargo, se llevaron sus objetos personales y no sabía dónde estaban. Concretamente le quitaron una mochila con informes y pruebas médicas, abonos de transporte público, un altavoz, el cargador y dos teléfonos móviles, una maleta con calzado y gafas, un carrito de la compra (con dos chaquetas y ropa sucia), un saco de dormir, la tienda de campaña y la colchoneta.

La Ordenanza municipal sobre el uso de las vías y los espacios públicos de Barcelona, artículo 5.2, dice que los objetos retirados que no sean considerados como residuos sólidos y se presuman extraviados, serán consignados. También el Código civil catalán se refiere a la obligación de consignar lo encontrado.

Como respuesta a requerimiento del Defensor de la ciudadanía el ayuntamiento explicó que la actuación respondía a un dispositivo llamado “A Recer” (A cubierto) que en un informe se definía como responsabilidad de la Guardia Urbana de Barcelona para control del ocio nocturno y en otro Plan municipal se definía como un servicio de limpieza que recibía el acompañamiento de la Guardia Urbana. El informe municipal exponía que cuando se encuentran objetos o elementos en la vía pública se permite a sus propietarios que los retiren, y que si no hay ninguna persona se hace una supervisión visual y son retirados por los equipos de limpieza, si se considera que pueden provenir de contenedores o ser hallados en la calle. En este caso, se depositan en el camión y se lanzan al rechazo. Lamentablemente, así se procedió a las pertenencias del promotor de la queja, que no pudo optar a recuperar sus objetos.

El Defensor de la ciudadanía considera que la valoración sobre si son desechos o residuos por parte de unos servicios municipales y por parte de personas sin hogar puede ser muy distinta. También la referencia a “apariencia” aporta subjetividad a estas actuaciones. El Defensor recuerda que el artículo 17 de la Declaración Universal de Derechos Humanos establece que toda persona tiene derecho a la propiedad, individual y colectivamente, y que nadie será privado arbitrariamente de su propiedad.

Es necesario, por tanto, un protocolo claro y público que establezca cómo proceder con los objetos retirados del espacio público, y que informe sobre el procedimiento para acceder a recuperarlos, así como que esta recuperación esté garantizada durante un plazo suficiente. Como consecuencia de la intervención del Defensor, el Ayuntamiento de Barcelona actualizó el protocolo existente mediante un nuevo instrumento marco con la intención de clarificar los objetivos y funciones tanto de Guardia Urbana de Barcelona como de los servicios de limpieza.

Además, la propia Ordenanza de medidas para fomentar y garantizar la convivencia ciudadana en el espacio público recoge, en su artículo 82, que los agentes de la autoridad deben informar de la posibilidad de acudir a los servicios sociales, y que también estos mismos agentes deben informar a los servicios municipales correspondientes. Por lo tanto, hechos como los denunciados deberían llegar a las mesas de coordinación de los servicios municipales existentes como la Mesa de Sinhogarismo y la Mesa de Asentamientos.

La Recomendación final del Defensor de la ciudadanía, se basaba en la separación clara de los dispositivos de limpieza, ocio nocturno y servicios sociales, en la elaboración de un protocolo claro y público que establezca como proceder con los objetos retirados del espacio público que puedan ser de personas sin hogar en situación de calle y garantizar la existencia de espacios en la ciudad donde las personas sin hogar depositen sus pertenencias.

5. Conclusiones

Las políticas de seguridad actuales están abordando problemas urbanos relacionados con el incivismo y conflictos de convivencia sin afrontar que estos implican abordar simultáneamente situaciones de desigualdad, pobreza y exclusión social.

La consecuencia directa supone que: a cambio de promulgar políticas y discursos de tolerancia cero que amortigüen la percepción de la inseguridad de la población general, se corre el riesgo de excluir del espacio público a las personas que realizan un uso social o de supervivencia de este.

La criminalización de las actividades cotidianas de personas sin hogar en situación de calle, la escasez de vivienda social, la obstaculización en el acceso al sistema de alojamientos temporales y vivienda y la expulsión de personas sin hogar de ciertas zonas de las ciudades, y un sistema penal que sanciona con privación de libertad al que no puede pagar las multas, refleja una gestión del sinhogarismo basada en una visión economicista que radica en la reducción de los estándares internacionales y minimización de obligaciones esenciales del Estado en la realización de los derechos humanos.

Las personas sin hogar en situación de calle son la máxima expresión de vulneración de derechos humanos y por ello no habrá una intervención efectiva sobre el espacio público sin una apuesta clara y decidida, no por la gestión del sinhogarismo, sino por su erradicación.