



Cofinanciado por
la Unión Europea



Fondos Europeos



Dirección General
de Servicios Sociales e Integración
CONSEJERÍA DE FAMILIA,
JUVENTUD Y ASUNTOS SOCIALES

MEMORIA JUSTIFICATIVA DE LA NECESIDAD Y OPORTUNIDAD DEL CONTRATO DE SERVICIOS PARA LA GESTIÓN DEL PROYECTO “VIAS _VIVIENDA, ITINERARIOS Y ACOMPAÑAMIENTO SOCIAL_ PARA LA INTEGRACIÓN”, BASADO EN LAS METODOLOGÍAS HOUSING FIRST, HOUSING LED Y RAPID REHOUSING (ATENCIÓN TEMPRANA), FINANCIADO POR EL FONDO SOCIAL EUROPEO PLUS 2021-2027

I.- ÁMBITO COMPETENCIAL Y ANTECEDENTES

La Comunidad de Madrid, en virtud del artículo 26.1.23 de su Estatuto de Autonomía, aprobado por Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero, tiene atribuida competencia exclusiva en materia de, entre otras, promoción y ayuda a los *“demás grupos sociales necesitados de especial atención, incluida la creación de centros de protección, reinserción y rehabilitación”*.

Por su parte, la Dirección General de Servicios Sociales e Integración, conforme a lo establecido en el artículo 1 del Decreto 241/2023, de 20 de septiembre, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Familia, Juventud y Asuntos Sociales, que otorga a su titular atribuciones en materia de inclusión social. Concretando en su artículo 5, las atribuciones de la Dirección General de Servicios Sociales e Integración a la que corresponden, entre otras, *“el impulso de políticas de servicios sociales y la coordinación en materia sociosanitaria con la consejería competente en dicha materia, en relación con las personas y grupos en situación o riesgo de exclusión social, personas sin hogar, inmigrantes, minorías étnicas y otros grupos de población en situación de necesidad o de vulnerabilidad social, así como la gestión de las prestaciones que, en su caso, se deriven de ellas, sin perjuicio de las competencias atribuidas a otros órganos”*.

En virtud de esta habilitación competencial, la Dirección General de Servicios Sociales e Integración viene gestionando, desde el año 2019, el “Servicio de acceso inmediato a la vivienda y soporte socioeducativo para personas sin hogar a través del modelo Housing First”, cuyo contrato finaliza el próximo 31 de diciembre de 2026.

La atención a las personas sin hogar/sin techo y en situación o riesgo de exclusión social requiere de una actualización y revisión constante de los servicios, metodologías e iniciativas que se implementan. En este caso, tras 7 años de servicio, se ha detectado la necesidad de una evolución y un cambio cualitativo del mismo para poder dar una mejor respuesta a las necesidades detectadas a través de la tramitación de un nuevo contrato.

II. DIAGNÓSTICO DE LA SITUACIÓN

El Instituto Nacional de Estadística (INE) estima que en la Comunidad de Madrid hay alrededor de 4.000 personas en situación de sinhogarismo. De ellas, se estima que más de 1.000 personas viven específicamente en la calle. Concretamente, el INE, en su Encuesta a las Personas sin Hogar del año 2022 (última realizada hasta la fecha) recoge las siguientes tendencias en la región:

- Incremento de las mujeres en situación de sinhogarismo.
- Incremento de más del 50% de jóvenes (18-29 años), que supone el 13,60% del total.
- Por cada 100.000 habitantes, hay 67,60% de personas en situación de sinhogarismo.



Cofinanciado por
la Unión Europea



Fondos Europeos



Dirección General
de Servicios Sociales e Integración
CONSEJERÍA DE FAMILIA,
JUVENTUD Y ASUNTOS SOCIALES

Por su parte, en un Informe sobre sinhogarismo en la Comunidad de Madrid encargado en 2024 por la Dirección General de Servicios Sociales e Integración se recoge un aumento de la complejidad, diversidad y pluralidad de este fenómeno, donde el perfil mayoritario va cambiando en función de diversos factores, pero con una constante de dificultad en el acceso y mantenimiento de la vivienda.

A pesar de las diversos servicios y actuaciones desplegadas, en el Informe se recoge el impacto limitado que metodologías como el Housing First tienen en la región, estimando la necesidad de disponer de 85 plazas Housing First y 160 Housing Led tras un análisis de los recursos disponibles para personas sin hogar en los 23 municipios de la Comunidad de Madrid con más de 50.000 habitantes (Madrid capital excluida).

De esta manera, detectada y evaluada esta necesidad, desde esta unidad se está tramitando el contrato del nuevo Servicio de Acompañamiento socioeducativo para jóvenes de 18 a 25 años en situación o grave riesgo de exclusión social, basado en la metodología Rapid Rehousing y Housing First for Youth, con un total de 40 plazas.

Por su parte, la Estrategia Nacional para la lucha contra el Sinhogarismo en España 2023-2030 establece el modelo Housing First (Vivienda Primero) como referencia para el sinhogarismo extremo, buscando erradicar esta situación para 2030, priorizando el acceso inmediato a una vivienda digna y permanente como un derecho humano, desligándolo de tratamientos obligatorios, y ofrece acompañamiento social flexible y personalizado para mejorar la integración social.

Asimismo, contempla como una de las líneas de actuación la ampliación de los programas de Housing Led con servicios dirigidos a promover las salidas autónomas del sistema (empleo y provisión de apoyos personalizados).

En el ámbito de la Unión Europea, el informe del Jurado de la Conferencia Europea de Consenso sobre el Sinhogarismo de 2010 recomendaba considerar Housing First y otros servicios asociados en la lucha por la erradicación del sinhogarismo, una postura compartida por la Comisión Europea.

En esta línea, el principio 19 del Pilar Europeo de los Derechos Sociales contempla que *“deberá proporcionarse a las personas necesitadas acceso a viviendas sociales o ayudas a la vivienda de buena calidad. Las personas vulnerables tienen derecho a una asistencia y una protección adecuadas frente a un desalojo forzoso. Deberán facilitarse a las personas sin hogar un alojamiento y los servicios adecuados con el fin de promover su inclusión social”*.

Finalmente, la Estrategia Europea contra el Sinhogarismo busca erradicar esta problemática para 2030, impulsada por la Plataforma Europea de Lucha contra el Sinhogarismo (creada en 2021). Se basa en el enfoque *Housing First* (la vivienda primero) y, en esta línea, la Declaración de Lisboa trata de avanzar en la implementación del principio 19 del Pilar Europeo de los Derechos Sociales a través de 5 principios fundamentales: (i) que nadie duerma a la intemperie por falta de un alojamiento de emergencia accesible, seguro y apropiado; (ii) que nadie viva en un alojamiento de emergencia o de transición más tiempo del necesario para pasar con éxito a una solución de vivienda permanente; (iii) que nadie sea dado de alta de ninguna institución



Cofinanciado por
la Unión Europea



Fondos Europeos



Dirección General
de Servicios Sociales e Integración
CONSEJERÍA DE FAMILIA,
JUVENTUD Y ASUNTOS SOCIALES

(por ejemplo, prisión, hospital, centro de atención) sin una oferta de vivienda adecuada; (iv) que los desalojos deben evitarse siempre que sea posible y nadie sea desalojado, cuando sea necesario, sin asistencia para una solución de vivienda adecuada; (v) que nadie sea discriminado por su condición de indigente.

III.- NECESIDAD Y OPORTUNIDAD DEL SERVICIO VIAS _VIVIENDAS, ITINERARIOS Y ACOMPAÑAMIENTO SOCIAL_ PARA LA INTEGRACIÓN, BASADO EN LAS METODOLOGÍAS HOUSING FIRST, HOUSING LED Y RAPID REHOUSING (ATENCIÓN TEMPRANA)

Basado en lo expuesto anteriormente, se hace necesario la evolución y actualización del servicio existente a través de la implementación de un nuevo servicio que complemente a los instrumentos puestos en marcha para atender a este grupo de población más vulnerable.

Este servicio se incardina dentro de la línea de trabajo de la Dirección General de Servicios Sociales e Integración basada en desarrollar una respuesta holística y reticular frente a la exclusión social en la que se combinan:

- **Proyecto KMCERO: Proyecto piloto de vivienda para la desinstitucionalización:** como servicio preventivo que ofrece asesoramiento para el alojamiento, apoyo y ayuda práctica para el acceso a la vivienda y otros servicios de atención para personas con mayores necesidades que estén en riesgo de sinhogarismo. Asimismo, ha implementado una red de alquiler de habitaciones en la que se establece un período de carencia de 8 meses para sus beneficiarios con el fin de fomentar el ahorro y la posibilidad de que asuman por cuenta propia una solución habitacional de su elección.
- **Servicio de Emergencia Social de la Comunidad de Madrid:** que provee de alojamientos de emergencia para personas que se encuentran repentinamente en una situación de sinhogarismo.
- **Servicio VIAS-Orientador de autonomía:** que articula un servicios de atención de baja intensidad para personas que necesiten un apoyo para salir del sinhogarismo, pero cuyas necesidades puedan solucionarse ágilmente mediante la provisión de vivienda y de un contacto de baja intensidad con un servicio de gestión de casos que ofrezca un apoyo limitado.
- **Servicio VIAS-Housing First (desarrollado actualmente):** para personas con necesidades de apoyo grandes, que ofrezcan rápidamente vivienda y apoyo intensivo. La evidencia muestra que Housing First será efectivo para erradicar el sinhogarismo para la mayor parte de personas sin hogar de este grupo.
- **Servicio VIAS-Housing Led:** que articula un modelo de alojamiento con apoyos proporcionados en viviendas congregadas o comunales con presencia de profesionales de apoyo. Este modelo puede utilizarse para proporcionar ayuda de medio o largo plazo a personas sin hogar con grandes necesidades de apoyo cuyas necesidades no son cubiertas por Housing First.
- **Actuaciones para jóvenes:** a través del Servicio de Acompañamiento educativo y alojamiento para jóvenes de 18 a 25 años en grave riesgo de exclusión social procedentes



Cofinanciado por
la Unión Europea



Fondos Europeos



Dirección General
de Servicios Sociales e Integración
CONSEJERÍA DE FAMILIA,
JUVENTUD Y ASUNTOS SOCIALES

del Sistema de protección de la Comunidad de Madrid y del Servicio del Referente de Emancipación.

En un ámbito estratégico, se pretende que este servicio, que conjunga las 3 modalidades vistas, consiga:

- Reducir significativamente los niveles de sinhogarismo de larga duración o recurrentes asociados con necesidades de apoyo grandes.
- Reducir potencialmente los costes del sinhogarismo de larga duración y episódico para los servicios de salud de urgencias y de salud mental, los sistemas de justicia criminal y para otro tipo de servicios para personas sin hogar.
- Conseguir que personas sin hogar con necesidades de apoyo grandes y complejas vivan de manera estable en sus propios hogares.

Este servicio, por tanto, se incorporaría a la respuesta institucional para la atención a personas en situación de calle/sin techo y/o en situación o riesgo de exclusión social, articulando distintos niveles y modalidades de intervención, en función de las necesidades y perfil específicos de cada persona, como ha quedado señalado.

IV. SENTIDO Y OPORTUNIDAD DE LAS AYUDAS PREVISTAS

El presente contrato conlleva prestaciones directas a favor de la ciudadanía, sometiéndolo expresamente al artículo 312 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, y vinculando su fundamento competencial a la Ley 12/2022, de 21 de diciembre, de Servicios Sociales de la Comunidad de Madrid y a las competencias de la Dirección General de Servicios Sociales e Integración en materia de inclusión social y gestión de prestaciones derivadas de dicha actuación pública.

Dentro de estas competencias, las ayudas responden a las siguientes consideraciones jurídico-técnicas:

Primera. Las ayudas previstas tienen naturaleza instrumental y accesoria respecto de la prestación principal de acompañamiento e intervención social

El objeto del contrato no consiste en la mera entrega de cantidades económicas o ventajas patrimoniales autónomas a favor de terceros, sino en la organización, gestión, ejecución y seguimiento de un proyecto de intervención social basado en las metodologías Housing First, Housing Led y Rapid Rehousing, “así como un sistema de ayudas para la autonomía” dirigido a personas en riesgo o situación de exclusión social. En coherencia con ello, el pliego configura dichas ayudas como medios de apoyo al itinerario de intervención, distinguiendo entre una bolsa de ayudas a la autonomía (hasta un máximo de 3.000 euros) para facilitar el acceso a una alternativa habitacional, formación, fianzas, mobiliario o pequeñas inversiones vinculadas al proceso de autonomía, y un apoyo temporal de 200 euros al mes para cobertura de necesidades básicas cuando la persona carezca de recursos o disponga de ingresos inferiores a dicho umbral. La propia propuesta de contratación integra estos conceptos dentro de los “costes relacionados con las personas usuarias” y del presupuesto base de licitación, lo que evidencia que no



Cofinanciado por
la Unión Europea



Fondos Europeos



Dirección General
de Servicios Sociales e Integración
CONSEJERÍA DE FAMILIA,
JUVENTUD Y ASUNTOS SOCIALES

constituyen un negocio jurídico separado, sino un componente económico interno del precio del contrato de servicios.

Segunda. Las ayudas se insertan funcionalmente en el PII y en la dinámica del servicio; no existe un acto autónomo de concesión subvencional

El régimen de acceso previsto en el pliego confirma que la relación jurídica principal es la de acceso y permanencia en un servicio público contractualizado. Corresponde a la Dirección General de Servicios Sociales e Integración determinar las personas usuarias del servicio; la entrada se produce mediante derivación, valoración técnica, informe social, acuerdo de participación y resolución de concesión de plaza, tras lo cual el equipo profesional elabora con la persona usuaria el plan individual de intervención (PII), que constituye “el marco de referencia de la intervención”. Es precisamente en ese PII donde se concretan los objetivos, apoyos, temporalización y seguimiento del proceso, y donde las ayudas encuentran su encaje funcional, hasta el punto de que el propio pliego dispone que su alcance será propuesto por el adjudicatario y autorizado por la Dirección General, y que quedan supeditadas al cumplimiento de compromisos y a la participación en la búsqueda de empleo y acuerdos elaborados en cada PII. No existe, por tanto, un acto autónomo y separado de concesión de una subvención a favor de un beneficiario externo al servicio, sino una técnica de apoyo económico inserta en la ejecución individualizada del contrato y subordinada al itinerario de intervención.

Tercera. No concurren en el expediente los elementos estructurales propios del negocio jurídico subvención

Desde la perspectiva jurídico-formal, en los documentos del expediente examinados no consta la existencia de bases reguladoras, convocatoria específica ni procedimiento autónomo de concesión de subvenciones a las personas usuarias; por el contrario, el expediente se ordena íntegramente como un procedimiento de contratación pública abierto, con pluralidad de criterios, solvencia técnica específica, criterios de adjudicación, facturación mensual y régimen de penalidades propio de la LCSP. Esta apreciación enlaza directamente con el precedente doctrinal de la Intervención General de la Comunidad de Madrid relativa al contrato de suministro de tarjetas monedero del Programa BÁSICO FSE+, que afirma de manera expresa que *“la diferencia con una subvención o ayuda en especie de las reguladas en la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de subvenciones (LGS), es que en el caso que nos ocupa se carece de norma reguladora y convocaría que constituiría el negocio jurídico subvención”* y añade que *“la tramitación del gasto (...) deberá ir ligada al expediente de contratación”*. Tal razonamiento es plenamente trasladable al Proyecto VIAS, y lo es con mayor intensidad, puesto que aquí ni siquiera se plantea un expediente separado de suministro o de entrega material, sino un único contrato de servicios dentro del cual las ayudas quedan absorbidas como instrumento de la intervención social.

Cuarta. La doctrina de la Intervención General sobre el Programa BÁSICO FSE+ constituye precedente aplicable y refuerza la improcedencia de la calificación subvencional

La Resolución de la Intervención General relativa al contrato de suministro de tarjetas monedero del Programa BÁSICO FSE+ reviste especial relevancia como precedente doctrinal aplicable, porque parte de un supuesto en el que las prestaciones guardaban similitud material con una



Dirección General
de Servicios Sociales e Integración
CONSEJERÍA DE FAMILIA,
JUVENTUD Y ASUNTOS SOCIALES

ayuda en especie, pero concluye, sin embargo, que ello no transforma por sí solo la naturaleza del negocio en subvencional cuando falta la norma reguladora y la convocatoria y cuando el gasto debe quedar vinculado al expediente de contratación. La propia Resolución subraya, además, que el contrato de servicios y el contrato de suministro del Programa BÁSICO eran “*complementarios*” y “*necesarios*” para la implantación del programa, rechazando así una lectura fragmentada del negocio jurídico y confirmando que las técnicas de apoyo material o económico pueden integrarse válidamente en la lógica contractual cuando forman parte de un modelo de intervención pública más amplio. Si esa conclusión se alcanzó en un supuesto en el que la ayuda material estaba externalizada en un contrato de suministro complementado por otro de servicios, con mayor razón debe mantenerse en el Proyecto VIAS, donde las ayudas a la autonomía y de cobertura de necesidades básicas aparecen íntegramente embebidas en el propio contrato de servicios, subordinadas al PII, a la autorización de la Dirección General y a la facturación y justificación contractual del adjudicatario.

Quinta. Inexistencia de concurrencia competitiva y de derecho subjetivo al percibo de una ayuda autónoma

Tampoco concurre en el caso examinado la lógica propia de la concesión subvencional en régimen de concurrencia. Las personas usuarias no acceden a las ayudas mediante una convocatoria pública en la que compitan por una ventaja económica autónoma, sino a través de un proceso de derivación, valoración social, admisión al servicio y elaboración del PII, siendo la Dirección General quien decide sobre la idoneidad de acceso y la disponibilidad de plaza. Del mismo modo, no se reconoce a la persona usuaria un derecho subjetivo e incondicionado al cobro de una cuantía predeterminada, pues el pliego supedita expresamente el alcance de las ayudas a la propuesta técnica del adjudicatario, a la autorización de la Dirección General, a la existencia de crédito disponible y al cumplimiento de compromisos incorporados al PII. La eventual percepción de apoyo económico deriva, por tanto, de la ejecución individualizada del servicio y de la necesidad técnica de facilitar procesos de autonomía e inclusión, no de un título subvencional autónomo otorgado al margen del contrato.

Sexta. Existencia de un único negocio jurídico contractual

Desde todo lo anterior, debe concluirse que en el Proyecto VIAS existe un único negocio jurídico, de naturaleza contractual, cuyo objeto es la prestación de un servicio complejo de intervención social con apoyo residencial y con instrumentos económicos auxiliares para favorecer la autonomía personal y la inclusión social. Las ayudas no aparecen desgajadas como una relación jurídica independiente entre la Administración y la persona usuaria, sino como costes de ejecución del contrato, sometidos a autorización, seguimiento, facturación y justificación por parte del contratista y conectados causalmente con la consecución de los fines del servicio y del PII. La calificación subvencional, por tanto, no solo carece de apoyo documental suficiente, sino que desnaturalizaría el diseño jurídico del expediente y resultaría incompatible con el encaje expreso que el propio expediente realiza en el artículo 312 LCSP como contrato de servicios con prestaciones directas a favor de la ciudadanía.



Dirección General
de Servicios Sociales e Integración
CONSEJERÍA DE FAMILIA,
JUVENTUD Y ASUNTOS SOCIALES

V. JUSTIFICACIÓN DE LA PROHIBICIÓN DE SUBCONTRATACIÓN DE TAREAS CRÍTICAS

La prohibición de subcontratar las prestaciones directamente relacionadas con el objeto principal del contrato, consistentes en la atención, acompañamiento, orientación, intervención social y seguimiento individualizado de las personas usuarias, responde a la naturaleza esencial y personalísima de dichas actuaciones. La correcta ejecución del servicio exige una intervención continuada, coordinada y homogénea por parte del equipo profesional adscrito al contrato, garantizando la aplicación uniforme de la metodología de intervención, el adecuado seguimiento de los itinerarios individualizados, la protección de la información de carácter personal y social de los participantes, así como la responsabilidad directa del adjudicatario sobre los resultados comprometidos.

De conformidad con lo previsto en el artículo 215.2.e) de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, se considera necesario que las tareas que constituyen el núcleo esencial de la prestación sean ejecutadas directamente por el contratista, al tratarse de actuaciones que requieren una relación de confianza continuada con las personas usuarias, una supervisión permanente por la Administración y una especial garantía de calidad, confidencialidad, trazabilidad y control técnico de las intervenciones realizadas.

La eventual fragmentación de estas actuaciones mediante su subcontratación podría comprometer la unidad metodológica del servicio, dificultar la coordinación de los profesionales intervinientes, reducir la capacidad de control de la Administración sobre la ejecución efectiva de las prestaciones y afectar a la calidad del proceso de acompañamiento social. Por ello, se considera imprescindible que la atención directa, la elaboración y seguimiento de los planes individualizados, la valoración de necesidades, la intervención socioeducativa, la orientación para la autonomía y la gestión técnica de las ayudas vinculadas al itinerario sean realizadas exclusivamente por los profesionales adscritos por la entidad adjudicataria al contrato.

Asimismo, la limitación se encuentra especialmente justificada por tratarse de un servicio dirigido a personas en situación de exclusión social, sinhogarismo o grave vulnerabilidad, en el que la relación profesional de referencia constituye un elemento esencial de la metodología de intervención. La continuidad del vínculo profesional, la integralidad del acompañamiento y la responsabilidad única sobre el proceso de intervención son condiciones necesarias para alcanzar los objetivos de autonomía, inclusión social y estabilidad residencial perseguidos por el contrato, circunstancias que aconsejan reservar al contratista principal la ejecución de las prestaciones nucleares del servicio.

VI.- ENCAJE PRESUPUESTARIO

Por lo que se refiere a la financiación de este contrato, el coste se imputará al Programa presupuestario 232E "Integración, Participación y Lucha contra la exclusión", cuya gestión es responsabilidad de la Dirección General de Servicios Sociales e Integración.

En definitiva, de conformidad con lo establecido en el artículo 28 de la LCSP, se propone la tramitación de un contrato para la gestión del Proyecto "VIAS _VIVIENDA, ITINERARIOS Y ACOMPAÑAMIENTO SOCIAL_ PARA LA INTEGRACIÓN", basado en las metodologías Housing



Dirección General
de Servicios Sociales e Integración
CONSEJERÍA DE FAMILIA,
JUVENTUD Y ASUNTOS SOCIALES

First, Housing Led y Rapid Rehousing (Atención Temprana), a fin de satisfacer las necesidades detectadas.

En Madrid, a fecha de firma.

EL DIRECTOR GENERAL DE SERVICIOS SOCIALES E INTEGRACIÓN

Firmado digitalmente por: AYRES JANEIRO FERNANDO IGNACIO
Fecha: 2026.07.23 19:00

Fdo. D. F. Ignacio Ayres Janeiro