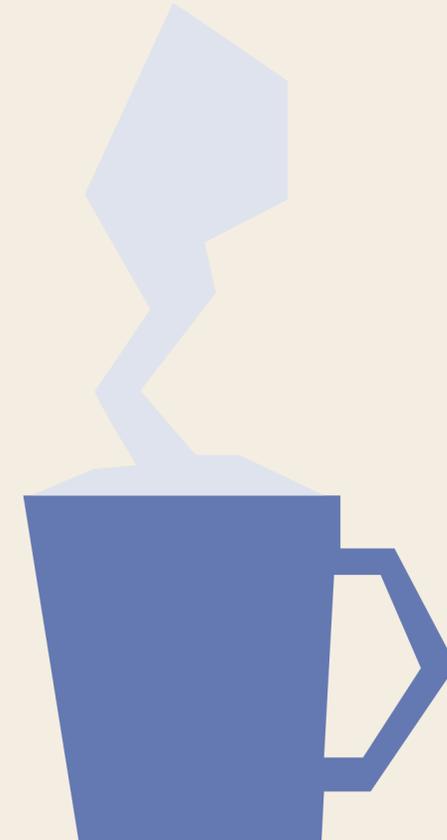


Guía de recomendaciones para la licitación de programas *Housing First*

- › Proyecto “Promover la aplicación del método *Housing First* a través de la creación de un espacio de cooperación técnica interterritorial multi-actor”



Prôvivienda
Con las personas,
por la vivienda



Elaborado con la asistencia técnica de:



Y la colaboración de Rosa Martín Vázquez, Abogada del Estado sustituta del Ministerio de Transición Ecológica y el Reto Demográfico, Experta invitada

Financiado por:



Contenido

1. ANTECEDENTES

2. INTRODUCCIÓN

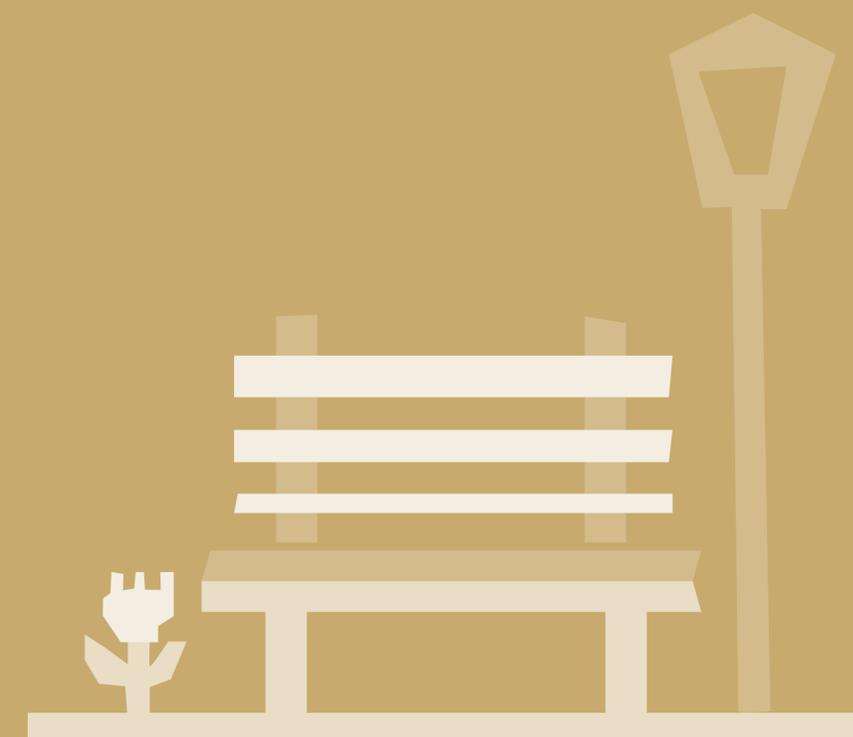
3. PLIEGO DE PRESCRIPCIONES TÉCNICAS (PPT)

- > Características generales
- > Objeto del contrato y objetivos
- > Marco metodológico (hf)
- > Perfil de personas destinatarias
- > Servicios relacionados con la vivienda
- > Servicios relacionados con las personas
- > Organización del servicio
- > Recursos materiales y personales
- > Otros aspectos relevantes

4. PLIEGO DE CLÁUSULAS ADMINISTRATIVAS PARTICULARES (PCAP)

- > CARACTERÍSTICAS GENERALES
- > SOLVENCIA TÉCNICA
- > CRITERIOS DE VALORACIÓN

5. INFORMACIÓN ECONÓMICA



1. Antecedentes

El *Espacio de Cooperación para promover la aplicación del método Housing First* en España es una iniciativa que pretende ser un punto de encuentro y de trabajo entre los diversos actores destinado a compartir motivación, experiencias y aprendizajes y afrontar de forma colaborativa los retos que se presentan en el desarrollo de *Housing First* como modelo innovador de intervención.

Desde que se puso en marcha en mayo de 2018, se han realizado seis encuentros y se ha elaborado y compartido un informe sobre los programas de *Housing First* 2014-2018, así como dos guías de orientaciones, una sobre la coordinación de las políticas de vivienda y servicios sociales y otra sobre la mejora de la colaboración público-privada.

En el encuentro de abril de 2019, se acordó organizar una sesión de debate temática sobre licitación pública al objeto de debatir y reflexionar sobre qué mejoras podrían realizarse a los procesos de licitación pública para mejorar la calidad de los programas en el futuro.

Esta sesión se celebró el 11 de diciembre de 2019, con la participación de diferentes administraciones públicas de todos los niveles territoriales que cuentan con programas de *Housing First* gestionados a través de una licitación o que tienen previsto consolidarlo a través de esta vía, así como a entidades adjudicatarias de este tipo de contratos.

El trabajo de este grupo tomó como punto de partida el análisis comparado de cuatro licitaciones de servicios *Housing First*. El informe resultante de este análisis se debatió en una nueva sesión con administraciones públicas en febrero de 2020.

Las principales conclusiones del análisis, así como el debate y los acuerdos planteados en aquella sesión son la base para esta propuesta de Guía práctica para el uso de la licitación pública para programas de *Housing First*.

2. Introducción

El modelo *Housing First* (HF) es una metodología de intervención con personas en situación de sinhogarismo de introducción reciente en España, en el año 2014. El modelo HF se define por una serie de principios metodológicos, algunos de los cuales difieren sustancialmente con los preceptos de los servicios tradicionales de intervención con personas sin hogar y suponen un reto añadido para la prestación de los servicios y para su gestión administrativa.

Así, los principios de Vivienda como derecho humano y Separación de vivienda y tratamiento implican una tensión entre la visión de la vivienda que tendría la administración pública, como centro de prestación de un servicio social, y la que tendría la persona usuaria, como hogar en el que desarrollar su vida independientemente de un servicio. Del mismo modo los principios Elección y control para las personas usuarias y Apoyo flexible y disponible durante el tiempo necesario exigen una flexibilidad sobre el servicio proporcionado que dificultará la preparación del estudio económico o la concreción del servicio en un pliego técnico de licitación HF.

El Ayuntamiento de Barcelona publicó en 2015 la primera licitación pública de un servicio HF en España, el programa *Primer la llar*. A esta primera licitación siguieron algunas otras de administraciones locales o regionales en los años siguientes, que han tratado de dar respuesta a estos retos en función de las perspectivas y prioridades de cada administración. Se ha dado ya el caso de relicitación o prórroga de algunos de los primeros servicios HF licitados, que han hecho emerger potenciales nuevos retos en los procesos de traspaso o cierre de servicios HF.

Esta guía pretende ofrecer a las administraciones públicas una serie de recomendaciones o, en su caso, señalar algunos puntos que consideramos importante reflexionar a la hora de elaborar los pliegos para la licitación de un servicio *Housing First*. Algunas de las propuestas tienen un carácter más general y están referidas a aspectos relevantes para cualquier licitación; otras tienen un sentido más técnico vinculado con la especificidad de un servicio HF.

La guía se basa en la estructura de una licitación. Para cada bloque se profundiza en algunos aspectos clave:

Pliego de Prescripciones Técnicas (PPT)

- > Características generales
- > Perfil de personas beneficiarias
- > Servicios asociados a la vivienda
- > Servicios asociado a las personas
- > Organización del servicio
- > Recursos materiales y humanos

Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares (PCAP)

- > Características generales del contrato
- > Solvencia técnica
- > Criterios de valoración

Información de carácter económico (Memoria económica)

- > Precios unitarios y comparativa
- > Conceptos incluidos y criterios definidos en los pliegos

3. Pliego de prescripciones técnicas (PPT)

CARACTERÍSTICAS GENERALES

- > Para el desarrollo de esta guía, partimos de lo que podría ser un modelo de **estructura de pliego de prescripciones técnicas** común para la licitación de servicios HF. Esta estructura recoge los componentes principales que definen cualquier servicio HF y puede ser adaptada añadiendo o eliminando epígrafes según la valoración de la Administración responsable.

La estructura tipo que proponemos es la siguiente:

1. Objeto del contrato y objetivos
2. Marco metodológico (HF)
3. Perfil de personas destinatarias
4. Servicios relacionados con la vivienda
5. Servicios relacionados con las personas
6. Organización del servicio (proceso e itinerario, organización y supervisión)
7. Medios: materiales y personales
8. Obligaciones del adjudicatario

Consideramos especialmente importante en esta propuesta la **definición separada de los servicios relacionados con la vivienda y de los servicios de apoyo a las personas beneficiarias**, ya que implican procesos de gestión administrativa y técnica diferentes y a ellos se destinarán el grueso de los medios personales y materiales del servicio HF. Una buena definición de estos dos bloques facilitará que el servicio se preste con mejor calidad y la propia gestión administrativa.

Sin embargo, recomendamos no separar estos dos servicios en lotes puesto que están estrechamente relacionados y, por tanto, es fundamental garantizar la coordinación entre ambos. La prestación de estos servicios por distintas entidades dificultaría una coordinación más fluida, el trabajo conjunto y probablemente crearía duplicidades, perjudicando sobre todo la intervención con las personas y con el entorno comunitario.

Otro aspecto crítico para la elaboración de un buen pliego, más allá de los apartados que se incluyan en su estructura, será encontrar el **equilibrio adecuado en el nivel de detalle en la descripción de cada uno de los apartados**. La descripción no debería ser exhaustiva, para que las entidades que se presenten tengan margen para describir el servicio en su propuesta técnica, y sin embargo el pliego tendrá que estar lo suficientemente detallado para poder garantizar un mínimo de calidad del servicio.

A partir de estas consideraciones generales iniciales, desarrollamos a continuación cada uno de los apartados de la estructura propuesta, ofreciendo recomendaciones y planteando reflexiones que faciliten la elaboración del pliego de prescripciones técnicas.

OBJETO DEL CONTRATO Y OBJETIVOS

- > Una buena definición del objeto y los objetivos del contrato permite **evaluar y supervisar mejor el servicio prestado, su eficacia y eficiencia y alinearlos con las acciones y prestaciones** a llevar a cabo.

Estos podrán variar en función de varios aspectos, como la **configuración del servicio** (por ejemplo, si solo ofrece acompañamiento porque el programa se preste en vivienda social de la que las personas sean titulares o debe proveer de vivienda) o por las **prioridades de intervención** que se quieran marcar (por ejemplo, la erradicación del sinhogarismo de calle en un municipio o la integración sociolaboral de las personas usuarias).

En la definición de los objetivos será conveniente distinguir entre:

- > El **objetivo general** del servicio, que ha de concretarse en los resultados sobre las personas basado en metodologías de intervención centradas en la recuperación, el empoderamiento y la autonomía; y
- > Los **objetivos específicos**, que aluden a otros elementos que construyen este fin último: garantía de vivienda estable; apoyo en el desarrollo de tareas de la vida diaria; promoción de un estilo de vida saludable; favorecimiento de la integración social; apoyo en el proceso de normalización y uso de recursos sociales, sanitarios, de empleo, etc.

MARCO METODOLÓGICO (HF)

- > Recomendamos **hacer referencia explícita a la metodología HF** por dos cuestiones fundamentales. En primer lugar, al tratarse de una metodología de reciente implantación en España sobre la que apenas existe experiencia previa de implementación, conviene establecer un marco de intervención suficientemente claro para asegurar la calidad del servicio. En segundo lugar, disponer de un marco metodológico de partida permitirá a la administración responsable definir cómo quiere evaluar la prestación del servicio, además de poder vincular los resultados obtenidos con la propia metodología de intervención.

Por ello, recomendamos **incorporar una sección metodológica en la que se concrete y explicita la metodología HF** a fin de poner de relieve su alcance. La **'Guía Housing First Europa'** puede ser una referencia idónea en tanto que se trata de un documento técnico consensuado y aceptado por los principales actores en el ámbito del sinhogarismo en Europa. La referencia explícita a los principios metodológicos contenidos en la guía, que definen el modelo, promoverá una mayor fidelidad al modelo y garantizará una mayor calidad en el servicio prestado.

Adicionalmente, podría ser buena práctica el que las entidades o empresas licitadoras tuvieran que **describir en el proyecto técnico cómo se interpretan y se van a materializar estos principios** en el marco del servicio. En este caso, la administración responsable podría incorporar la evaluación de esta descripción de aplicación de los principios *Housing First* en los criterios de valoración con juicio de valor de las diferentes propuestas presentadas.

PERFIL DE PERSONAS DESTINATARIAS

- > La metodología *Housing First* ha demostrado mediante sólidas evaluaciones su eficacia con un perfil de personas concreto, personas con trayectorias largas de sinhogarismo y altas necesidades de apoyo. Tanto desde esta perspectiva técnica (eficacia de la intervención) como desde una perspectiva de gestión de los recursos públicos (eficiencia de la inversión), **conviene definir el perfil de personas que accederán al servicio *Housing First*.**

Para definir el perfil es necesario, en la medida de lo posible, **objetivar los indicadores que midan la situación de las personas**, evitando el riesgo de discrecionalidad o trato desigual por interpretaciones subjetivas.

En este sentido, la **clasificación ETHOS** ofrece una referencia comúnmente aceptada a nivel europeo y puede ser útil para la diferenciación de las personas que se encuentran total o parcialmente fuera del sistema tradicional de atención. El número de años de **trayectoria de sinhogarismo** es también un indicador que puede concretar el concepto de "larga trayectoria".

Por otro lado, como se ha comentado, el modelo está concebido para atender a personas sin hogar con altas y complejas necesidades de apoyo. En este sentido, además

del perfil de sinhogarismo, desde la Administración se pueden **concretar otros tipos de problemáticas**, como son los problemas de salud mental, las adicciones activas y la discapacidad. Si bien es cierto que el propio modelo puede evolucionar hacia otros perfiles que den respuesta a las diferentes situaciones con las que se encuentra la Administración para dar respuesta.

Lo importante es establecer un **sistema de selección de las personas participantes en el programa** de la forma más objetiva posible, sin que se produzcan situaciones de discrecionalidad en la selección de determinadas personas basándose en un "sistema de meritocracia". El sistema de selección se podría definir bien incorporándolo directamente en los pliegos o bien plantearlo como un elemento de valoración de la oferta técnica.

SERVICIOS RELACIONADOS CON LA VIVIENDA

Los aspectos relacionados con la vivienda suelen tener una consideración secundaria en la mayoría de los contratos de servicios sociales, y, sin embargo, tienen implicaciones relevantes en la gestión y la prestación de los servicios *Housing First*.

Por ello, recomendamos hacer una buena definición en los pliegos de los servicios relacionados con la vivienda, que deberían incluir la descripción de los siguientes aspectos:

- > **Características** que deben tener las viviendas, que podrían incluirse alternativamente en el apartado de Medios materiales y personales:
 - Ubicación.** Recomendamos detallar unos criterios básicos sobre la ubicación de las viviendas, que permitan acotar la definición de dispersión de las viviendas, partiendo de un mínimo (una vivienda por bloque) a un máximo consensuado y razonable. Asimismo, conviene dar alguna indicación que asegure que las viviendas estén situadas en entornos con acceso fácil a servicios clave para las personas y evitar la ubicación en barrios desfavorecidos, de modo que se facilite su integración comunitaria.
 - Uso.** Recomendamos incidir en el uso individual

de la vivienda como elemento básico de la metodología *Housing First*, así como en la capacidad de las personas beneficiarias para elegir con quién quieren vivir.

Estructura y tipo de vivienda. Recomendar detallar algunos criterios básicos sobre la estructura de la vivienda, como un número de habitaciones ajustado a su uso (1 o 2 máximo para uso individual), y mencionando criterios básicos de accesibilidad o estableciendo un porcentaje mínimo de viviendas accesibles, considerando posibles problemáticas de salud de las personas beneficiarias. Valorar la posibilidad de que estas orientaciones puedan servir para realizar una certificación de la validez de la vivienda por parte de la Administración contratante.

- > **Definición de tareas en la captación y adecuación.** Recomendamos ofrecer orientaciones sobre contrato de alquiler, suministros, coberturas de seguro de vivienda y dotación material de las viviendas (para lo que se pueden incluir anexos sobre equipamientos y gastos asociados), así como el tipo de acuerdo o contrato que establezca la entidad gestora con las personas beneficiarias del mismo.
- > **Cartera de servicios asociados a las viviendas y la gestión inmobiliaria.** Recomendamos definir o solicitar a las entidades licitadoras la definición de los servicios relacionados con la vivienda y la gestión inmobiliaria que se presten en el marco del servicio *Housing First*, como la mediación con propietarios y vecindario, el asesoramiento especializado entre las partes en materia de vivienda o la resolución de incidencias o conflictos.

Será necesario aclarar el rol de la entidad adjudicataria respecto a la gestión de las viviendas en el caso de que se cuente con vivienda de carácter público en el marco de la licitación y la titularidad de los alquileres o uso corresponda directamente a las personas beneficiarias. Se podría proponer, por ejemplo, que la entidad adjudicataria del contrato sea la encargada de los aspectos relacionados con la gestión de la vivienda, como la contratación de suministros, el apoyo a las personas en la gestión del pago de las cuotas de alquiler o la tramitación de incidencias con los seguros.

A la hora de utilizar la fórmula de licitación pública para poner en marcha un programa de *Housing First* es importante considerar los aspectos administrativos relacionados con la vivienda en el periodo de transición a la finalización del contrato, especialmente frente al posible cambio de entidades adjudicatarias. Esto es importante en dos sentidos:

- > El traspaso de viviendas entre la entidad adjudicataria del primer contrato y del segundo (si hubiera un cambio de entidad). Esta es una cuestión compleja desde el punto de vista legal puesto que normalmente el contrato de alquiler se realiza entre el propietario y la entidad adjudicataria y debe respetar la normativa vigente, en este caso, la LAU. Por ello, **el traspaso de viviendas entre entidades**

adjudicatarias no puede ser automático y dependerá de la voluntad de ambas partes, así como del propietario de la vivienda. Cabría la posibilidad de incluir en los pliegos una referencia a esta cuestión para favorecer el traspaso o sugerir la inclusión de cláusulas específicas en los contratos de alquiler de las viviendas por las que el titular del inmueble se comprometa a renegociar el contrato con la nueva entidad adjudicataria. En cualquier caso, estas soluciones no pueden exigirse en virtud de la L.A.U. y dependerán siempre de la voluntariedad de las partes. Por ello, en el largo plazo conviene encontrar fórmulas que garanticen la estabilidad y la sostenibilidad del programa, por ejemplo, implementando el programa a través de viviendas de titularidad pública o del concierto social.

- > El **pago por el coste de las viviendas durante el periodo de transición** que cubre la finalización del primer contrato y el inicio del segundo o hasta que se produzca el traspaso de la vivienda. El pago de estas cuantías debería ser un aspecto que las administraciones deberían prever en el presupuesto, posiblemente en los pliegos del segundo contrato de tal manera que el adjudicatario del segundo contrato abonase estas cuantías a la entidad adjudicataria. Cabría la posibilidad de establecer el pago de algún tipo de contraprestación para compensar este trabajo de captación y renegociación del traspaso, una cuestión a estudiar.

SERVICIOS RELACIONADOS CON LAS PERSONAS

- > Este bloque debería incluir una descripción de los servicios que se prestarán a las personas beneficiarias, referenciando el principio de elección y control de la persona sobre el servicio como principio básico de la metodología, tal y como se recoge en la guía de *Housing First Europe*.

Se recomienda que este bloque incluya al menos:

- > La definición de derechos y obligaciones de las personas usuarias, con mención al **acuerdo de participación en el servicio y de compromisos adquiridos** por las personas beneficiarias con el mismo.
- > La definición de la **cartera de servicios** ofrecidos a las personas beneficiarias o la solicitud de definición por parte de las entidades licitadoras.
- > La definición de **áreas de intervención o plan de trabajo individualizado** con las personas en función de los objetivos del servicio y la participación de las personas en el diseño de sus planes de trabajo.
- > Convendría consensuar cuáles son los **gastos necesarios para cubrir las necesidades de las personas**, a fin de que se materialice en forma de prestación mensual en lugar de una entrega material de bienes, como opción preferente y atendiendo a los principios de HF.

ORGANIZACIÓN DEL SERVICIO

- > Este apartado debería describir los **procesos de prestación y coordinación** del servicio incluyendo una planificación temporal o cronograma.

El cronograma deberá establecer las diferentes fases del contrato: preparación e inicio del programa, implementación, cierre (esta última fase es especialmente importante para garantizar una transición fluida entre contratos), que describa las distintas fases del servicio.

Con relación al proceso de prestación del servicio, conviene hacer una descripción suficiente de al menos algunas fases específicas de cualquier servicio *Housing First* que detallamos a continuación.

1. PROCESO DE CAPTACIÓN DE LA VIVIENDA

En caso de que el servicio *Housing First* se preste en viviendas captadas en el mercado privado, será especialmente importante definir un periodo de arranque del servicio con la captación de vivienda concretando pautas específicas sobre los siguientes aspectos:

- > El **tiempo asignado a la captación de viviendas**, teniendo que cuenta las dificultades que se pueden producir en esta fase en función de la situación del mercado de vivienda del territorio correspondiente. Esto es especialmente importante puesto que el resto de los servicios a realizar dependen directamente de esta fase. Se recomienda hacer distinción en función de si las **viviendas son de titularidad pública(en estos casos no hay una fase de captación de vivienda) o de titularidad privada**. Asimismo, se debe tener en cuenta la oferta de viviendas para garantizar que tengan las características necesarias al servicio *Housing First* teniendo en cuenta el contexto local en el que se va a desarrollar el programa con el objeto de marcar unos plazos estimativos previos razonables.
- > No conviene prever un plazo demasiado ajustado y en todo caso cabe la posibilidad de prever un **plazo de carencia de entre 2 a 4 meses** durante el cual, si se pone a disposición la vivienda de cara al programa, pero esta no es ocupada por los motivos que sean, se permita facturar el coste de los equipos y descontar los gastos de vivienda que no se hayan producido. Se recomienda tener en cuenta la gestión de la asincronía o decalaje entre la captación de viviendas y el ingreso escalonado de las personas beneficiarias. Asimismo, se recomienda ligar plazos de carencia a estados previos a la vivienda en caso de necesidad de realización de mejoras para la adaptación de la misma.

- > El criterio que se va a utilizar para **determinar el momento en que una vivienda está dentro del programa**, que se recomienda que sea desde la formalización del alquiler o título legal de plena disposición de la vivienda y se pueda iniciar su adecuación y equipamiento para hacerla habitable para las personas.
- > Concretar la vinculación del proceso de captación para el **momento de comienzo de la facturación y pago de los servicios del contrato**, para lo que se podrían establecer diferentes momentos:
 - > Pago desde el inicio de las actuaciones de captación, ya que la entidad gestora incurrirá en gastos desde el inicio de la captación
 - > Pago desde la puesta a disposición de la vivienda para el programa, aunque la persona no se haya incorporado todavía, puesto que es a partir de ese momento en el que se empieza a trabajar activamente en la preparación de la vivienda y en la intervención con la persona (contacto con ella, decisión de la fecha de entrada, etc.).
 - > Pago desde el día de entrada de la persona en la vivienda, que no recomendamos como criterio puesto que no considera variables importantes como el proceso previo de contactación y vinculación con las personas.

En los casos que el programa **se preste en vivienda social** se deberá definir este proceso en función de las obligaciones de la entidad gestora con relación a la vivienda, por ejemplo, si fuese responsable de la adecuación o equipamiento de las mismas, la contratación de suministros u otros aspectos.

En los casos en los que el programa se trate de una **nueva licitación sobre un servicio existente**, convendrá incorporar los aspectos relacionados con el posible traspaso en la titularidad del servicio que se han mencionado anteriormente, en especial cuando pautas en caso de que la nueva entidad adjudicataria sea diferente de la anterior.

2. PROCESO DE DERIVACIÓN Y ACCESO AL SERVICIO

Es recomendable definir el proceso de derivación y asignación de las viviendas, así como los roles de la entidad adjudicataria y de los servicios sociales. Se recomienda clarificar en cada caso que quién se encargará de la identificación del público objetivo y derivación al servicio (si la entidad adjudicataria o los servicios sociales; porque en función del territorio puede ser más idónea que lo haga uno u otro).

Lo esencial de este proceso sería asegurar la **objetividad en la asignación**, evitando procesos basados en la meritocracia. Para ello, se podría determinar un sistema de asignación aleatoria entre las personas que hayan sido derivadas, pero también se puede definir un mecanismo de toma de decisión de manera colegiada, a través de un comité o comisión creada al efecto.

En cualquier caso, los documentos y criterios utilizados para la derivación y asignación de personas beneficiarias se deberían basar en los indicadores con los que se haya definido el perfil de personas beneficiarias.

3. INTERVENCIÓN Y SEGUIMIENTO DE LAS PERSONAS

Se recomienda definir o solicitar la definición de algunos aspectos básicos la intervención y el seguimiento de los procesos de las personas beneficiarias. En concreto, será necesario aclarar:

- > Cómo, con qué frecuencia y dónde se hará la intervención con las personas beneficiarias, bien sea mediante **visita en las viviendas**, en encuentros en entornos comunitarios u otras modalidades. Recomendamos definir un mínimo de una visita semanal a cada persona beneficiaria en su vivienda. Se podrían solicitar aclaración de posibles modificaciones en el seguimiento en función de la evolución de la situación de las personas.
 - > Qué **instrumentos de intervención y seguimiento** se utilizarán, incluyendo el tipo de información que recogerán, cómo se aplicarán, qué tipo de informes se podrán generar y otros aspectos que se consideren relevantes.
 - > Cómo se garantizará la **participación de las personas beneficiarias** en su propio proceso de recuperación en observación del principio metodológico de elección y control de las personas beneficiarias sobre el servicio.
 - > Cómo se abordará la **atención en la resolución de emergencias** y la flexibilidad en la prestación del servicio, para lo que se podrían definir sistemas de guardias o de atención 24 horas. Para ello, se deberá considerar el impacto presupuestario en el servicio (plus de dedicación, contemplado en el convenio de intervención social, que no debe confundirse con periodos de guardia).
 - > Cómo se hará la **gestión de los incumplimientos de compromisos por parte de las personas beneficiarias** y qué consecuencias implicarán, incluyendo si se consideran expulsiones temporales o permanentes de vivienda o del servicio y con qué criterios, así como la comunicación y coordinación de estos casos con la administración responsable.
 - > Cómo se prestarán los **servicios vinculados a la vivienda** durante la estancia de la persona, incluyendo el apoyo en las tareas domésticas si fuese necesario, la gestión de incidencias, posibles conflictos vecinales, motivos de ausencias voluntarias permitidas (su dimensión temporal máxima, y el protocolo o seguimiento mínimo que se deberían de realizar).
 - > **Instrumentos de seguimiento y protocolos en el área de vivienda**, que permitan establecer y verificar los hitos de seguimiento administrativo y del estado de las mismas, las relaciones con los propietarios y con el vecindario.
- Asimismo, se podría definir la **gestión de ausencias de personas beneficiarias** en el servicio y su posible impacto en la facturación del servicio, considerando que la variación de costes de prestación del servicio será mínima en estos casos, puesto que la entidad adjudicataria seguirá incurriendo en el grueso de costes (alquileres, suministros, personal, etc.).
- Se podría solicitar a las entidades licitadoras que definan en este apartado otras cuestiones que puedan surgir durante la prestación del servicio como la gestión de posibles ocupaciones ilegales de las viviendas o de alternativas habitacionales que sean necesarias en casos de salidas temporales de vivienda o de transición frente a la finalización de contratos de viviendas que no se renueven, aspectos que también deberían ser considerados en el estudio económico de la licitación.

4. SALIDAS DEL PROGRAMA

Se recomienda definir o solicitar la definición de un sistema de salida del programa de las personas beneficiarias que clarifique al menos:

- > **Qué situaciones se considerarán salida del programa**, bien sea por expulsión, abandono del programa, fallecimiento, consecución de objetivos (con un adecuado grado de detalle y definición), etc.
- > **Criterios** que definirán cada una de las salidas, en especial los que den unas garantías sobre sostenibilidad de las salidas autónomas y también aquellos que definan los criterios de expulsión del programa.
- > **Procedimiento de salida** y soporte documental de las salidas.
- > **Apoyos prestados a las personas** en procesos voluntarios o involuntarios de salida, tanto previos como posibles posteriores a la salida.

ORGANIZACIÓN Y COORDINACION

Recomendamos solicitar la definición de la organización interna del servicio con relación a los medios materiales y personales de producción, en especial los relacionados con:

- > Coordinación general del servicio.
- > Seguimiento de la intervención y de la evolución de las personas beneficiarias en el servicio.
- > Coordinación de actuaciones de acompañamiento socioeducativo y vivienda.
- > Formación y supervisión técnica del equipo profesional.

Será necesario definir también los aspectos relacionados con la coordinación externa del servicio, en especial los relacionados con la propia administración titular del servicio y la red de servicios sociales además de otros servicios (sanitarios, laborales, etc.) y con los recursos comunitarios.

Se podrán definir en este apartado los sistemas de seguimiento, así como los mecanismos de evaluación del servicio que la administración responsable quiera establecer, como el mantenimiento de reuniones periódicas o el envío informes de evolución del servicio y de las personas, etc.

RECURSOS MATERIALES Y PERSONALES

- > En este apartado se definirán los medios materiales relacionados tanto con la vivienda (número de viviendas, equipamiento básico, etc.) como con la prestación del servicio (ordenadores, teléfonos móviles de urgencia, etc.) y los medios personales para cada una de las tareas.

Con relación a los recursos personales, recomendamos describirlos para cada una de las tareas, o en su conjunto, con detalle de sus funciones, la formación en metodología HF y la experiencia profesional mínima, así como de los tiempos de dedicación (jornada parcial o a tiempo completo).

Se puede partir de una definición de mínimos e incluir como criterio de mejora la mayor experiencia con el modelo HF o formación específica ofertadas por las entidades licitadoras.

En esta definición de recursos personales, recomendamos tener en cuenta:

- > Definir una **estructura estable y común de los equipos y las figuras que lo integran**, en general: dirección, coordinación, técnicos/as de intervención (acompañamiento o apoyo socioeducativo y vivienda), administración, apoyo jurídico o evaluación. A ello se podrían añadir otras figuras en función de las necesidades del servicio y el alcance de este, por ejemplo, incluyendo un intermediador laboral. Si bien esta estructura debe ser flexible para atender a las diferentes realidades tanto territoriales como de recursos y capacidades, así como el número de viviendas (cuanto mayor sea el número de viviendas, más necesario será contar con personal de coordinación y soporte).

- > Determinar una **ratio estándar de atención a las personas** tanto en el ámbito socioeducativo: 10-11 viviendas por persona técnica; como en el de vivienda: 20 viviendas por persona técnica. Es importante tener en cuenta el grado de dispersión territorial de las viviendas.
- > Uno de los temas cruciales para que la Administración asegure la calidad de los servicios contratados es el equipo, por lo que hay que prestar especial atención a este punto en los **requisitos técnicos que se exigen**. Si bien la tendencia ha sido asociar mayor especialización y solvencia a ciertas titulaciones, sería recomendable abordarlo desde la óptica de las **competencias** en la medida en que, al ser una metodología nueva, la acreditación de una titulación no asegura las capacidades para desempeñar con éxito las tareas y la especialización. En este sentido, es una alternativa a explorar y desarrollar para que, además, las competencias se puedan acreditar de cara a la licitación. Existen ejemplos de hecho en otros países como Reino Unido en el que se implementa esta estrategia.
- > Reforzando la idea de que desde la Administración se asegure la calidad del equipo y preparación para desarrollar los servicios, se podría vincular las figuras de los técnicos a un mínimo definido por los requisitos asociados **grupo profesional 2 del Convenio colectivo estatal de acción e intervención social**.

- > Y en esta misma línea, valorar la oportunidad de que, al menos, una parte del equipo haya tenido **experiencia concreta en intervención con la metodología HF**, de forma que se pondere especialmente esta experiencia, también en los propios criterios de evaluación, como un indicador aproximado de las competencias necesarias para abordar el trabajo. Como hay muy poco recorrido en este tipo de servicios, exigir experiencia específica en programas de *Housing First* podría limitar mucho la concurrencia por lo que se podría premiar como criterio de adjudicación.

- > Asimismo, otro tema importante es fijar el **momento en que se ha de dar la contratación** del equipo técnico, valorando si se debe tener antes o tras la puesta a disposición de las viviendas, pero en cualquier caso debe haber un equipo desde el inicio puesto que la fase de captación y acondicionamiento de las viviendas requiere una dedicación de recursos humanos que no siempre se tiene en cuenta. Del mismo modo, el equipo de intervención comenzará a trabajar antes de que las personas entren en las viviendas, puesto que deberán localizar a las personas, explicar el servicio y organizar su traslado a la vivienda.

OTROS ASPECTOS RELEVANTES

Además de esta definición de apartados y servicios que consideramos mínimos en una licitación *Housing First*, la administración responsable podrá definir otros aspectos o servicios que considere relevantes.

Entre ellos, recomendamos **incluir sistemas de evaluación** suficientes para garantizar la calidad en la prestación del servicio y la obtención de resultados.

En este sentido, si bien los primeros servicios *Housing First* han incluido evaluaciones de tipo contrafactual que han permitido demostrar la validez del modelo HF en el contexto español, consideramos que su validez ha sido suficientemente demostrada y, por tanto, no consideramos necesario destinar la cantidad elevada de recursos que requiere este tipo de evaluaciones.

Sí recomendamos establecer sistemas más sencillos de evaluación en diferentes áreas:

- > **Evaluación de resultados**, que deberán permitir evaluar la consecución de los objetivos marcados para el contrato.
- > **Evaluación de procesos**, para lo que se han desarrollado metodologías de evaluación de fidelidad al modelo HF, que permiten valorar en qué medida un servicio se acerca a la metodología HF.
- > Valoración subjetiva de las personas beneficiarias, como la **evaluación de la satisfacción de las personas** con los servicios prestados o la evaluación de la alianza terapéutica.

4. Pliego de cláusulas administrativas particulares (PCAP)

CARACTERÍSTICAS GENERALES

- > En relación con el objeto y a la división por lotes, hay que tener en cuenta que la nueva LCSP establece la obligación de dividir por lotes el objeto del contrato. Sin embargo, por las características de este contrato, no sería recomendación una división por lotes que separara el servicio de captación y apoyo a la vivienda del servicio de intervención. Esta división podría suponer ineficiencias y duplicidades en la prestación del servicio; aunque el servicio de vivienda y el de intervención social son dos servicios diferenciados, están muy relacionados entre sí. A la hora de implementarlo en la práctica requiere una acción conjunta que conviene hacerse en estrecha coordinación. El tener dos proveedores diferentes realizando sus funciones de modo independiente pondría en riesgo la calidad del servicio. Por eso es fundamental justificar la importancia de no dividir los lotes de los servicios de intervención social y de vivienda.

En relación con la **duración del contrato** y de acuerdo con la legislación actual convendría ir a un periodo de 5 años, incluidas las prórrogas.

Dado que la actual ley de contratación pública no permite la **revisión de precios en los servicios**, el cálculo de los presupuestos recogido en la **memoria económica** debería contemplar un escenario de previsión

de actualización de los precios a lo largo del contrato. De hecho, teniendo en cuenta el contexto cambiante del mercado de la vivienda con un alza en los precios del alquiler puede llevar a una situación donde se quede obsoleta la base de cálculo de estimación de costes si no se hace esta previsión.

Teniendo en cuenta el coste que supone la transición entre contratos de una entidad unido a la necesidad de estabilidad, la duración de los contratos y prórrogas es conveniente que sea extensa. Plantear la **subrogación de alquileres** de la empresa entrante en las viviendas que estén activas, como condición especial de ejecución para nuevas licitaciones es inviable: primero, el marco normativo no avala esta opción y, además, la captación de viviendas sería impracticable puesto que los propietarios no firmarían un contrato sin saber quién podría ser el arrendatario en el futuro. No obstante, para estos casos, cabría la posibilidad de plantear como criterio de adjudicación subjetivo, el que las entidades incluyan un Plan de Traspaso para garantizar una transición fluida entre dos contratos.

Por otra parte, se recomienda establecer un buen esquema de **penalizaciones** que pudieran imponerse por cumplimiento defectuoso o por demora (bien definido y detallado), de manera que se pueda ir comprobando la calidad del servicio durante el periodo de ejecución.

CRITERIOS DE VALORACIÓN

- > Respecto a la **valoración económica**, recomendamos emplear fórmulas que sean proporcionales al precio y no distorsionen la valoración global de las ofertas en términos de calidad-precio. En este sentido, se recomienda no utilizar la fórmula de las diferencias, ya que, aunque es ampliamente utilizada, no valora de manera adecuada la relación calidad/precio.

Un ejemplo positivo, utilizado en algunos servicios ya existentes, sería:

- > $P_i = P_{max} * (m_o / o_i)$, donde
- > «Pi» es la puntuación económica de la oferta valorada.
- > «Pmax» es la puntuación máxima de la propuesta económica
- > «Mo» es la mejor oferta económica.
- > «oi» es la oferta económica a valorar.

Recomendamos asimismo utilizar fórmulas adecuadas para el cálculo de las bajas, que eviten que estas sean demasiado grandes.

Recomendamos introducir **otros criterios de valoración mediante fórmulas automáticas** siempre y cuando dichos criterios tiendan a asegurar una mejor calidad del servicio:

- > Valorar una **mayor experiencia del personal que se vaya a adscribir a la ejecución del contrato**: por ejemplo, dar puntos por cada año de más de experiencia en servicios *Housing First* del personal adscrito o dar puntos por haber participado en congresos académicos o conferencias sobre sinhogarismo y *Housing First* o por cada artículo científico publicado en una revista académica o por cada informe sobre *Housing First* publicado y disponible en Internet. Otras posibilidades pueden ser dar puntos por tiempo de respuesta a emergencias (mayor rapidez más puntos). Esta opción requiere especificar detalladamente el sistema de acreditación.
- > Valorar la posibilidad de introducir la **valoración de mejoras (prestaciones adicionales)** que puedan repercutir en la mejora de la calidad del servicio y que pudieran estar relacionadas con los siguientes aspectos, por ejemplo:
 - Seguimiento de las personas: con herramientas.
 - Introducir un método de intervención de enfoque comunitario.

Establecer mecanismos de coordinación con otros servicios clave. Esto requiere establecer un buen seguimiento para garantizar que se implementen ya que han sido valoradas en el proceso de adjudicación. Se recomienda incluir estas mejoras en el clausulado del contrato.

En el **ámbito de la memoria técnica y la valoración técnica** es recomendable asegurar la calidad de los servicios y la fidelidad a la metodología. En el caso en que se quiera dar una puntuación superior al 50%, es necesario contar con un comité de personas expertas para su valoración, que no podrán formar parte del órgano de contratación.

Otra posibilidad es introducir una puntuación mínima en la parte técnica, que de no alcanzarse implicaría la exclusión de la licitación. No obstante, no se recomienda su uso porque los informes de valoración subjetiva tendrán que ser tan detallados que pueden suponer una vía de recurso, que paralizaría el procedimiento de la licitación.

5. Información económica

RECOMENDACIONES PARA EL CÁLCULO DE LA MEMORIA ECONÓMICA

GASTOS DE PERSONAL

- > 1. Tomar como **referencia el Convenio estatal de intervención social** para la determinación de las retribuciones, e incluir los complementos requeridos en los pliegos como es el complemento de plena dedicación (diferente al de nocturnidad o guardia o expectativa), así como la antigüedad y prever la cobertura para los periodos de vacaciones, así como otros costes asociados a la formación y al trabajo en equipo, especialmente en programas con un número menor de viviendas (ej. 10 o 20), que permiten una menor economía de escalas en este tipo de conceptos.
- > 2. **Considerar las sustituciones y bajas** como parte de los costes de personal a la hora de elaborar la memoria económica o como mejoras puntuables en los criterios de adjudicación
- > 3. Introducir **estimaciones de incremento salarial** anual al elaborar el presupuesto para hacer el cálculo de los gastos de personal, en algunos pliegos se determina el 1,5%. Por ejemplo, en la mesa de negociación salarial se definieron las siguientes subidas en los años pasados: Año 2019: 2%, Año 2020: 2,5%; Año 2021: 4,5%. Habría que tener en cuenta las subidas de años futuros.

GASTOS RELACIONADOS CON LA VIVIENDA

- > 4. Por lo que respecta al **precio del alquiler de la vivienda** se puede referenciar a un indicador reconocido (en la actualidad el Gobierno propone una nueva estadística de los precios del alquiler basada en las declaraciones del IRPF). Conviene también tener en cuenta el aumento de los precios del alquiler, así como los gastos adicionales que se asumen al realizar un contrato de alquiler con una persona jurídica (retenciones del IRPF, etc.). Además del alquiler, conviene tener en cuenta el coste de reposición del mobiliario.
- > 5. En cuanto a los **gastos de acondicionamiento de la vivienda**, sería conveniente, abordar un estudio de costes medios que permitirá tener la referencia, o al menos definir un intervalo estimativo, teniendo en cuenta la experiencia adquirida en la implementación de la metodología.

RECOMENDACIONES RELACIONADAS CON LA FACTURACIÓN

CALENDARIO DE FACTURACIÓN

- > 6. Conviene establecer un sistema de facturación tenga en cuenta dos elementos:
 - La puesta a disposición de las viviendas: en la mayoría de las licitaciones, la primera factura se condicionó a la puesta a disposición de las viviendas previstas en el contrato (en algún caso de todas las viviendas), lo cual supuso una dificultad para la entidad adjudicataria, especialmente en aquellos contratos con un mayor número de viviendas. En este sentido, es más idóneo prever una puesta a disposición escalonada y, por tanto, un calendario de facturación en función de las viviendas puestas a disposición (en consonancia con el calendario de puesta a disposición de las viviendas). Este sistema se ha utilizado, por ejemplo, en el caso de Mallorca, que prevé un calendario por fases que diferencia los gastos relacionados con la intervención de los gastos relacionados con la vivienda.
- > 7. Los trabajos previstos en la fase preparatoria: en la mayoría de las licitaciones no se ha previsto la posibilidad de emitir una factura relacionada con esta fase, lo cual repercute negativamente en las entidades adjudicatarias que tienen que esperar a la puesta a disposición de las viviendas para facturar. Conviene fijar una cuantía que las entidades adjudicatarias puedan facturar teniendo en cuenta que los gastos principales están relacionados con la configuración de los equipos (gastos de personal) y con la captación y

reserva de las viviendas (gastos de vivienda). Valorar la posibilidad de **establecer un sistema de precio unitario** por vivienda en lugar de por partidas. El inconveniente de este sistema es determinar los criterios para el cálculo de este precio unitario. No obstante, si se quiere tender a la fórmula de concierto, convendría ir trabajando en esta línea. Para dicho cálculo, se recomienda tener en cuenta las siguientes cuestiones:

- El cálculo variará mucho dependiendo de si el programa se ejecuta con vivienda pública o vivienda privada. En el caso en que se realice con vivienda pública, el servicio de acompañamiento debería facturarse desde el principio. En el caso en que se ejecute con vivienda privada, es especialmente importante tener en cuenta los costes de alquiler del mercado de vivienda en el territorio o la localidad donde se implemente. También puede influir bastante en el cálculo de precio la dificultad en captar vivienda del mercado privado en función de la oferta de vivienda privada.
- Hacer un cálculo que incluya:
 - > Los gastos asociados a la fase preparatoria (captación y acondicionamiento de las viviendas)
 - > Los gastos asociados a la puesta a disposición de la vivienda (incluyendo los gastos de mantenimiento e intermediación, así como los gastos asociados a la devolución de una vivienda).
 - > Los gastos asociados a la intervención y seguimiento con las personas.

SISTEMA PARA INTEGRAR EN LA FACTURACIÓN LA APORTACIÓN DEL 30% DE INGRESOS DE LAS PERSONAS BENEFICIARIAS

- > 8. En la mayoría de las licitaciones no se ha previsto nada en relación con esta aportación. En el caso de la Comunidad de Madrid, que sí lo prevé, se ha optado por deducir dichas cuantías de la facturación correspondiente. Para cada factura se calcula la aportación asociada a cada vivienda y se detrae (parece la opción más transparente). En cualquier caso, estas cuantías no figuran en la Memoria Económica ni se tienen en cuenta para el cálculo del precio puesto que nunca se sabe a cuánto va a ascender (es muy fluctuante y depende mucho de la situación de la persona).

RÉGIMEN DE PENALIZACIÓN

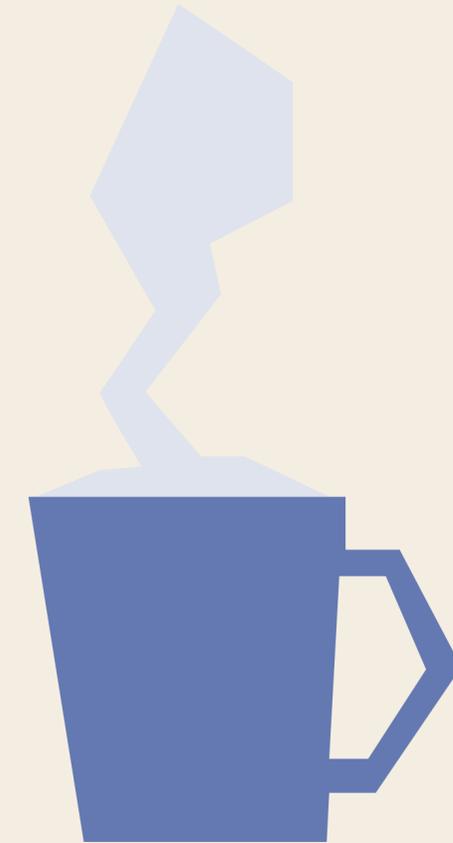
- > 9. Se recomienda, en la medida de lo posible, no incluir un régimen de sanción o reducción de la facturación por ausencia, puesto que la experiencia demuestra que el impacto en el servicio es mínimo. Los motivos de ausencia son muy variables y normalmente están relacionados, por ejemplo, con el ingreso hospitalario o en prisión, o también con viajes al país de origen. En la práctica, el grueso duro de los gastos relacionados con la intervención como con la vivienda continúan con alguna excepción. En el caso en el que sea necesario establecer un sistema de sanción o reducción de la facturación por ausencia, se recomienda definir plazos amplios y porcentajes de reducción pequeños porque el impacto económico es muy reducido. También se recomienda establecer un proceso que permita valorar caso a caso para que tenga el mínimo impacto.



Prôvivienda
Con las personas,
por la vivienda

Guía de recomendaciones para la licitación de programas *Housing First*

- › Proyecto “Promover la aplicación del método *Housing First* a través de la creación de un espacio de cooperación técnica interterritorial multi-actor”



www.hogarsi.org



www.provivienda.org