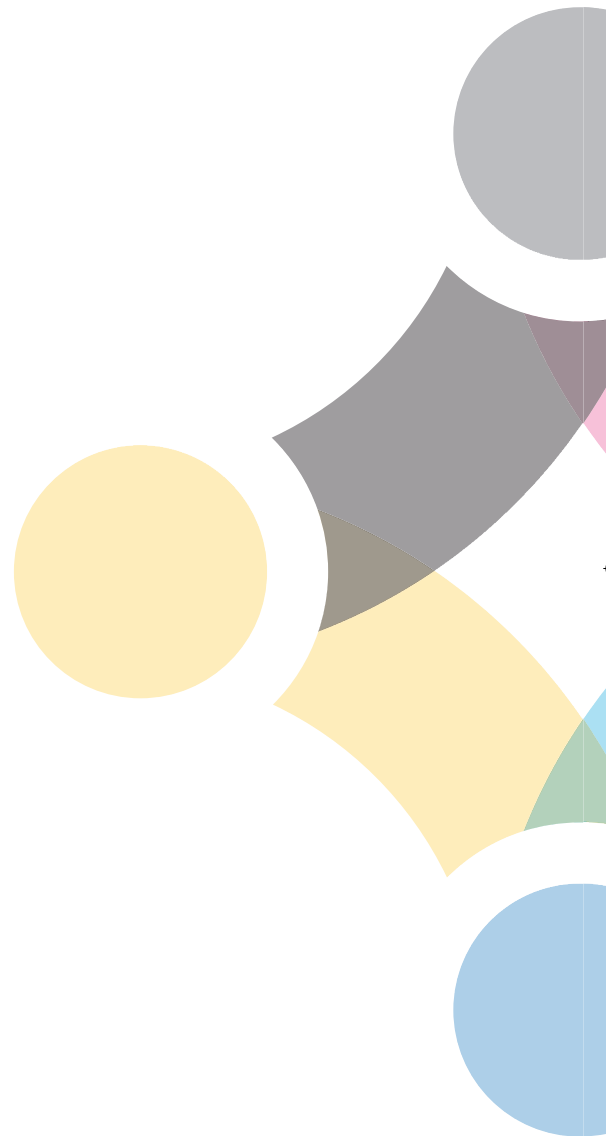
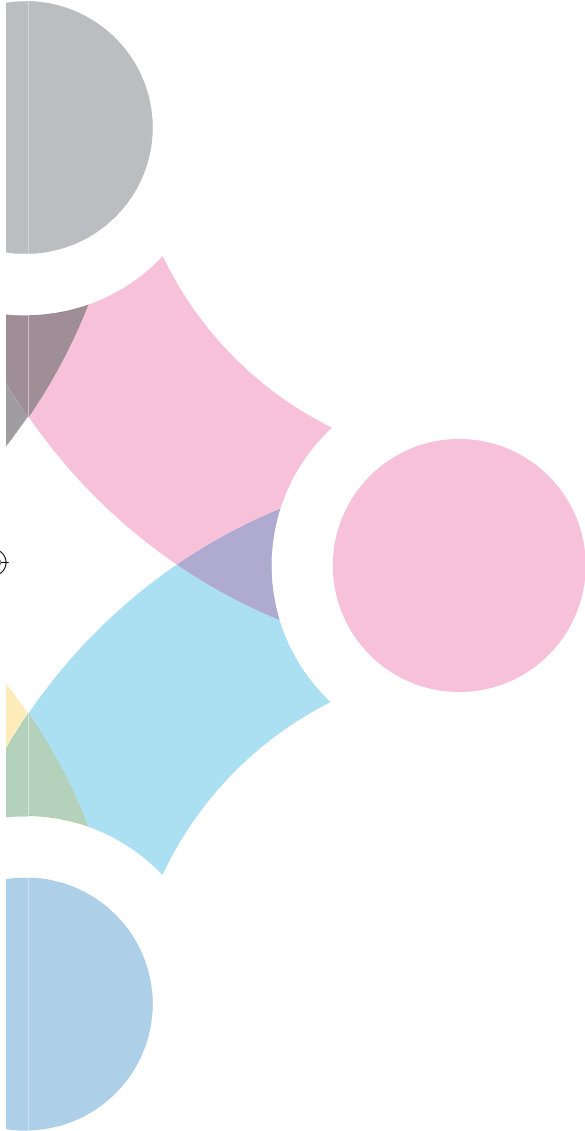


# Guia per a l'exigibilitat dels Drets Econòmics, Socials, Culturals i Ambientals







Aquesta guia està disponible a la pàgina web del CICAC:  
[www.cicac.cat](http://www.cicac.cat), a la secció de Drets Humans (Guies i Manuals)





# ÍNDEX

PRÒLEG	7
INTRODUCCIÓ: Els drets socials i la seva exigibilitat	8
<b>EL DRET A L'HABITATGE</b>	<b>10</b>
▪ El dret a l'habitatge en l'ordenament jurídic	10
▪ Amenaces pràctiques i mecanismes de defensa	15
▪ Cas pràctic	21
▪ Jurisprudència	24
<b>EL DRET A LA CULTURA</b>	<b>26</b>
▪ Definició del dret a la cultura	26
▪ Regulació jurídica	27
▪ Cas pràctic	33
▪ Jurisprudència	35
<b>EL DRET AL TREBALL</b>	<b>37</b>
▪ Contingut del dret i configuració consitucional	37
▪ Reconeixement en l'àmbit regional i internacional	39
▪ Configuració legal	40
▪ Amenaces pràctiques i mecanismes de defensa	41
▪ Cas pràctic	47
▪ Jurisprudència	48
<b>DRET A L'INGRÉS MÍNIM VITAL I A LA RENDA GARANTIDA DE CIUTADANIA</b>	<b>52</b>
▪ Contingut dels drets i configuració constitucional	52
▪ Reconeixement en l'àmbit Europeu i internacional	53
▪ Configuració legal	54
▪ Amenaces pràctiques i mecanismes de defensa	65
<b>EL DRET AL MEDI AMBIENT</b>	<b>67</b>
▪ Contingut del dret i configuració constitucional	67
▪ La configuració internacional del dret al medi ambient	69
▪ Configuració legal	71
▪ Cas pràctic	77
▪ Jurisprudència	80





# PRÒLEG

Fa cinc anys el CICAC juntament amb l'Observatori DESC vam publicar aquesta guia amb l'objectiu de proporcionar a advocades i advocats una eina que permetés explorar alguns mecanismes d'exigibilitat dels drets econòmics, socials, culturals i ambientals (DESCA) davant els tribunals de justícia.

Avui en dia, igual que aleshores, ens trobem que a Catalunya la desigualtat social no para d'augmentar, fet que empeny una part de la població a una situació de vulnerabilitat. Per tant, continua sent necessari reforçar la defensa i la protecció dels drets i les llibertats de caire civil, polític, econòmic, social, cultural i mediambiental que la ciutadania té reconeguts.

Davant l'agreujament d'aquest context social de desigualtat i les novetats legislatives que s'han produït en els darrers anys, hem vist convenient actualitzar aquesta guia, ja que considerem que la realització efectiva dels DESCA és un dels reptes principals de la societat i, per tant, també de l'advocacia.

Seguim apostant per la funció social de l'advocacia que ara pren més importància que mai, atès el seu paper fonamental com a garant d'aquests drets davant els poders públics, ja sigui exigint les modificacions legislatives necessàries, ja sigui informant de la seva existència i vetllant pel seu compliment, i, si és necessari, reclamant-los davant dels tribunals de justícia nacionals i internacionals.

Així doncs, des de l'advocacia institucional seguim treballant per la defensa dels drets de les persones i, molt especialment, d'aquelles que es troben en situació de risc o exclusió social. Finalment, m'agradaria agrair el treball i la dedicació diària de tots els companys i companyes que amb el seu esforç contribueixen a aconseguir un món més equitatiu.

**Encarna Orduna Pardo**  
**Presidenta del Consell de l'Advocacia Catalana**  
**Abril 2023**



# INTRODUCCIÓ

## ELS DRETS SOCIALS I LA SEVA EXIGIBILITAT

Els drets econòmics, socials, culturals i ambientals (DESCA) són una condició material bàsica per a poder gaudir d'una vida digna, desenvolupar lliurement la personalitat i participar en els afers públics de la societat. En definitiva, la garantia del dret a l'habitatge, el dret a l'educació o a la seguretat social hauria de permetre assolir un "nivell de vida adequat". Aquests drets es troben reconeguts en major o menor grau en diversos textos normatius, tant en el dret internacional dels drets humans (DIDH) com en els àmbits comunitari, constitucional i autonòmic. Per exemple, la Declaració universal de drets humans (DUDH) de 1948 recull en el seu article 25 la defensa dels drets socials. El Pacte internacional de drets econòmics, socials i culturals (PIDESC) de 1966 els estableix com a jurídicament vinculants, en el seu article 11 i altres. Tanmateix, els DESCAs han estat objecte d'una comprensió devaluada durant dècades, que ha dificultat la seva justiciabilitat arreu del món. Aquest fet s'ha traduït en els aspectes següents:

- Un menor reconeixement des d'un punt de vista legal. A vegades, els DESCAs no es troben recollits com a drets subjectius en importants convenis o pactes ni en cartes magnas. És el cas, per exemple, del Conveni europeu de drets humans (1950), en el marc del Consell d'Europa, o de la Constitució espanyola, en què la majoria de drets socials apareixen com a mers "principis rectors".
- En cas que es recullin en normes, la seva exigibilitat s'ha pretès menor com a conseqüència de mecanismes de garantia menys robustos. És el cas del mateix Comitè DESC de les Nacions Unides, el qual no va admetre demandes individuals per vulneracions de drets reconeguts en el PIDESC fins l'any 2013, quan va entrar en vigor el Protocol facultatiu, mentre que el Consell de Drets Humans ho va fer des que va entrar en funcionament (l'any 1976) per als drets civils i polítics.

- S'acostuma a considerar que les obligacions dels estats respecte del compliment dels DESCAs són de caràcter més lax que respecte dels drets civils i polítics. Si bé els governs han de "respectar, protegir i realitzar" tots els drets humans, en el cas dels DESCAs es segueix el principi de progressivitat (article 2.1 PIDESC). Aquest principi estipula que el compliment dels drets econòmics, socials, culturals i ambientals ha de ser progressiu, fent el màxim d'esforç fins al màxim de recursos disponibles dels estats. Aquest fet es basa en la naturalesa "prestacional" que sovint s'atribueix als DESCAs, és a dir, en el fet que requereixen un esforç pressupostari per a garantir-los.

Aquests elements, però, han estat matisats per diferents autors, i en l'àmbit del dret internacional dels drets humans existeix un consens respecte de la indivisibilitat i la interdependència de tots els drets. Aquest consens es va plasmar a la Conferència Mundial de Drets Humans que va tenir lloc a Viena l'any 1993. D'aquesta igualtat, també se'n derivava que els mecanismes de tutela haurien de ser similars. Hi ha diversos arguments que desmunten la visió debilitada dels DESCAs respecte dels drets civils i polítics. Per exemple, tant els DESCAs com els drets civils i polítics tenen dimensions "negatives" (de no-fer) i "positives" (de fer). En aquest sentit, també els drets civils i polítics poden resultar costosos (per exemple, si pensem en el dret a sufragi i la despesa en l'organització d'unes eleccions) i, en canvi, els DESCAs poden ser "barats" (multar aquells propietaris que dificultin el compliment del dret a l'habitatge).

A més de la necessitat de consagrar els DESCAs en el cos dels tractats i les normes, la seva efectivitat es garanteix a través del compliment de tres elements bàsics:

- el principi de no-discriminació (article 2.2 PIDESC), que de forma transversal guia tota l'acció en relació amb la garantia dels DESCAs. És a dir, es prohibeix qualsevol tipus de discriminació en l'accés i el gaudi dels drets econòmics, socials, culturals i ambientals, ja sigui per raó d'origen, ètnia, religió o orientació sexual, entre altres.





- També és imprescindible considerar el ja esmentat principi de progressivitat (art 2.1 PIDESC) en la realització dels drets socials com l'habitatge, en virtut del qual les administracions han de fer el màxim d'esforços fins a exhaurir el màxim de recursos disponibles, sobre la base del principi de "raonabilitat".
- I, per tant, el respecte al contingut mínim o essencial del dret i l'abstenció d'adoptar mesures regressives envers el compliment del dret, fins i tot en contextos de crisis econòmiques o dificultats pressupostàries dels estats. S'estableix, doncs, el principi de no-regressió, un límit per als estats que consisteix a interdir aquesta desinversió en matèria de drets socials.
- Als tres elements bàsics anteriors cal afegir-hi un quart punt relatiu a l'accés a la informació i la transparència en la normativa i les polítiques públiques per a fer efectius els DESCA.

En aquest sentit, sí que s'han posat en pràctica eines de garantia dels drets a través del desenvolupament legislatiu i de la jurisprudència amb una interpretació "social". La justiciabilitat adopta un caràcter gradual, és a dir, hi haurà aspectes del dret més fàcils d'exigir, i d'altres que suposaran majors dificultats. Això succeeix així amb la gran majoria de drets humans. Els tribunals tenen eines per a prevenir o, si escau, reparar les vulneracions dels DESCA. Cal, també, que la ciutadania pugui accedir fàcilment als jutjats perquè la justiciabilitat tingui possibilitats de ser efectiva. A més, hi ha mecanismes que serveixen per garantir l'efectivitat dels drets en el marc de les mesures cautelars en situació d'emergència i imminent vulneració dels drets, a través de les qüestions prejudicials al Tribunal de Justícia de la Unió Europea o bé a través de la protecció dels drets dels infants i de l'interès superior del menor en el marc del Conveni sobre els drets dels infants de 1989. Cal insistir en la necessitat d'avançar en el coneixement i l'ús dels instruments internacionals que protegeixen els DESCA, com ara les queixes davant el Comitè DESC de les Nacions Unides. Des de l'exercici de l'advocacia sovint es veuen amb llunyania i poca practicitat les esferes regionals i internacionals de protecció dels drets. Tanmateix, el seu ús ha demostrat ser útil en diverses ocasions per tal d'aconseguir el resultat que mitjançant el litigi davant tribunals nacionals no

s'ha obtingut. Al seu torn, la minsa utilització dels instruments internacionals en la defensa de casos en l'àmbit intern tampoc no facilita que el llenguatge del dret internacional dels drets humans vagi calant dins els diferents estaments del poder judicial. En aquest sentit, aquesta guia ha de ser una eina que en permeti fer créixer l'ús i que paulatinament els tribunals si-





# EL DRET A L'HABITATGE

## 1. EL DRET A L'HABITATGE EN L'ORDENAMENT JURÍDIC

### 1.1 Contingut del dret i configuració constitucional

El dret a un habitatge adequat és un dret social de referència. Tenir una llar permet protegir-se de la intempèrie, actuar amb intimitat, poder tenir una família, cuinar, dutxar-se, estudiar i cuidar-se la salut, entre altres. És al voltant de l'habitatge que es configuren molts altres drets i que es pot viure amb dignitat i dur a terme un projecte de vida autònom per al lliure desenvolupament de la personalitat. Es tracta, malgrat això, d'un dret que ha patit greus vulneracions i ha configurat la realitat social de la darrera dècada a l'Estat espanyol i, també, en l'àmbit internacional arran de la crisi financera i habitacional.

En el context de Catalunya i l'Estat espanyol, i també en major o menor mesura a altres països del sud d'Europa, la garantia del dret a l'habitatge s'acostuma a confiar en el mercat privat, fet que genera desigualtat i dificultats de compliment. En l'àmbit internacional, s'ha definit el contingut del dret de forma força detallada. [L'Observació General número 4](#) del Comitè de Drets Econòmics, Socials i Culturals (Comitè DESC) recull set aspectes bàsics perquè un habitatge sigui adequat:

- Seguretat jurídica en la tinença
- Disponibilitat de serveis, materials, infraestructura
- Despeses suportables
- Habitabilitat
- Assequibilitat
- Ubicació
- Adecuació cultural

Les observacions generals de les Nacions Unides són útils a l'hora de concretar els drets i extreure'n el contingut mínim. El dret a l'habitatge presenta dimensions positives i negatives. D'una banda, el dret estableix obligacions "no prestacionals", és a dir, d'abstenir-se de vulnerar el dret, com ara no desallotjar llars de forma arbitrària o no discriminar ningú en l'accés a ajuts per a l'habitatge. Un exemple concret són els criteris d'accés a les meses d'emergència o l'empadronament als habitatges. També són obligacions sense una gran despesa financera limitar les actuacions dels privats mitjançant, per exemple, sancions per ús anòmal dels habitatges (pisos buits o en mal estat), inspeccions en matèria d'usos dels habitatges (en relació amb l'ús turístic i l'ús comercial) o limitant els preus màxims de lloguer i introduint topalls per als lloguers abusius.

Així mateix, resulta poc costós aportar informació i mecanismes de participació en l'elaboració de polítiques públiques residencials. D'altra banda, l'esfera prestacional es podria concretar amb mesures com la creació d'un parc públic de lloguer, o el disseny de línies d'ajuts per a persones amb dificultat d'accés o de pagament dels habitatges, entre moltes altres.

El dret a l'habitatge en la Constitució espanyola de 1978 (CE) no forma part dels definits com a "drets fonamentals", pels quals es preveuen mecanismes reforçats de tutela. L'article 47 CE estipula el següent:

***"Tots els espanyols tenen dret a un habitatge digne i adequat. Els poders públics promouran les condicions necessàries i establiran les normes pertinents per tal de fer efectiu aquest dret, i regularan la utilització del sòl d'acord amb l'interès general per tal d'impedir l'especulació. La comunitat participarà en les plusvàlues que generi l'acció urbanística dels ens públics".***

Com la majoria dels drets econòmics, socials, culturals i ambientals (els DESCAs), a excepció del dret a l'educació (article 27 CE) i el dret al treball (article 35 CE), el dret a l'habitatge s'ubica en el capítol tercer "Dels principis rectors de la política social i econòmica" i no al capítol segon "Drets i llibertats". L'article 53.3 CE n'estableix la justiciabilitat davant els tribunals, però segons les lleis que desenvolupin el dret. En aquest sentit, seguint la interpretació majoritària, en cas que no hi hagi lleis que n'estableixin la configuració normativa, el dret a l'habitatge seria, com a dret subjectiu, inexistent en el context espanyol. També implicaria un amplíssim marge del legislador per regular-ne i desregular-ne el contingut, atès que no hi hauria un contingut mínim constitucionalment establert. Cal assenyalar que aquesta concepció constitucional del dret a l'habitatge és extraordinàriament restrictiva, i no ha estat similar en altres DESCAs com ara el dret a la salut. Es podria defensar que el legislador té absoluta llibertat per configurar el dret a la salut, fins al punt de fer desaparèixer els seus aspectes bàsics en el marc d'una política de retallades? Cal pensar que no, que el dret a la salut té un contingut mínim constitucionalment exigible, tot i formar part dels drets reconeguts en el capítol III del títol I. A més, d'acord amb el que estableix l'article 10.2 CE, i tenint en compte la ratificació del [Pacte internacional de drets econòmics, socials i culturals \(PIDESC\)](#), en el text constitucional s'hi hauria hagut d'incorporar una visió més garantista en consonància amb els estàndards internacionals dels drets humans.

Sigui com sigui, el reconeixement limitat del dret a l'habitatge a la carta magna juntament amb una interpretació molt restrictiva, ha dificultat l'exigibilitat del dret a l'habitatge. No obstant això, diverses comunitats autònomes n'han definit l'abast i han desenvolupat els aspectes més rellevants per via estatutària i mitjançant legislació pròpia. D'altra banda, i tot i l'absència fins al moment d'un marc legal específic, —a l'espera de l'aprovació imminent de la primera llei estatal d'habitatge, que regularà qüestions com els desnonaments, la regulació dels preus de lloguer o les reserves d'habitatge de protecció oficial—, l'Estat defineix periòdicament el [Plan estatal de vivienda](#), eina de planificació i dotació pressupostària en l'àmbit de l'habitatge. A més, diverses normes estatals plantegen qüestions relatives

al dret a l'habitatge, com la Llei d'arrendaments urbans, que regula els contractes de lloguer, font de grans dificultats en l'actualitat (encariment, inestabilitat...).

S'albiren, doncs, a partir dels diferents desenvolupaments normatius, possibilitats de justiciabilitat. A més, cal subratllar les vies d'exigibilitat indirecta, és a dir, a partir de la connexió del dret a l'habitatge amb altres drets.

En aquest context, resulta imprescindible avançar en la concreció del contingut del dret, tenint en compte el marc jurídic internacional i el conjunt de normes de desenvolupament dictades en l'àmbit tant estatal com autonòmic. D'aquesta manera, podríem fins i tot defensar l'existència d'un contingut constitucional essencial del dret, aquell que no pot veure's vulnerat, el mínim que ha de ser respectat per tal de no desvirtuar la naturalesa del dret reconegut. En cas contrari, la seva inclusió com a dret dins el text constitucional no tindria sentit.

## 1.2 Reconeixement en l'àmbit regional i internacional

El dret a un habitatge adequat es troba regulat en l'àmbit europeu en el context del Consell d'Europa i també en el de la Unió Europea.

En el marc del Consell d'Europa, el [Conveni europeu de drets humans \(CEDH\)](#) de 1950 no recull drets econòmics, socials, culturals i ambientals, sinó que se centra només en drets civils i polítics. Per compensar aquesta mancança, l'any 1961 es va promulgar la [Carta social europea \(CSE\)](#), revisada l'any 1996. Aquesta versió més recent, ratificada per l'Estat espanyol el mes de juliol de 2021, recull específicament el dret a l'habitatge en el seu article 31:

*"Per a garantir l'exercici efectiu del dret a l'habitatge, les parts es comprometen a adoptar mesures destinades:*

- **A afavorir l'accés a l'habitatge d'un nivell suficient;**
- **A prevenir i pal·liar la situació de carència de llar amb vista a eliminar progressivament aquesta situació;**
- **A fer assequible el preu dels habitatges a les persones que no disposin de recursos suficients”.**

A més, el seu protocol addicional, també ratificat, introdueix un mecanisme de reclamacions col·lectives davant del Comitè Europeu de Drets Socials que pot ser clau per a l'exigibilitat del dret a l'habitatge. De fet, ja hi ha hagut un primer cas sobre el tall de llum a Cañada Real. Més enllà de les decisions concretes, els marcs interpretatius que han anat consolidant el Comitè Europeu de Drets Socials són, en tot cas, una referència necessària. Per la seva part, el Conveni europeu de drets humans, a través de la jurisprudència del Tribunal d'Estrasburg, tot i no recollir el dret a l'habitatge, esdevé avui en dia un marc normatiu de gran utilitat. Així, trobem sentències en què, a partir de la protecció d'altres drets (dret a la intimitat personal i familiar, per exemple), s'estableix una defensa del dret a l'habitatge. Igualment, ha resultat especialment útil el paper del TEDH a partir de la possibilitat de demanar mesures cautelars contra ordres de desallotjament d'habitatges.

Pel que fa a l'àmbit de la Unió Europea, la [Carta de Drets Fonamentals de la Unió Europea](#) inclou el dret a l'habitatge en el seu article 34.3. La redacció del precepte resulta força restrictiva, ja que es limita a establir:

*“A fi de combatre l'exclusió social i la pobresa, la Unió reconeix i respecta el dret a una ajuda social i un ajut a l'habitatge per tal de garantir una existència digna a tots aquells que no disposin de recursos suficients, segons les modalitats establertes pel dret comunitari i les legislacions i pràctiques nacionals”.*

D'aquesta manera, lluny de recollir els estàndards establerts en l'àmbit internacional en relació amb el gaudi del dret a l'habitatge, la Unió Europea es cenneix a reconèixer el dret a ajuts per accedir-hi.

Si ens traslладem en el terreny de les Nacions Unides, veiem que és la [Declaració universal de drets humans \(DUDH, 1948\)](#) la que incorpora l'habitatge com a contingut necessari del dret a un nivell de vida adequat en el seu article 25:

*“Tota persona té dret a un nivell de vida que asseguri, per a ell i la seva família, la salut i el benestar, especialment quant a alimentació, vestir, habitatge, assistència mèdica i als serveis socials necessaris; també té dret a la seguretat en cas d'atur, malaltia, incapacitat, viduitat, vellesa o altra manca de mitjans de subsistència independent de la seva voluntat.”*

Si bé inicialment la DUDH tenia, en tant que declaració, un caràcter programàtic, ha esdevingut norma de ius cogens i forma part de l'anomenat corpus de dret internacional exigible. També ho és el Pacte internacional dels drets econòmics socials i culturals (PIDESC, 1966), que en el seu article 11 recull el mateix dret. Per tant, els articles 25 DUDH i 11 del PIDESC conformen el marc jurídic internacional del dret a l'habitatge, que cal interpretar-lo conforme els principis esmentats a la part comuna per a tots els DESCAs: progressivitat, no-discriminació, prohibició de la regressivitat i dret a la informació.

D'altra banda, cal recórrer a dues observacions generals del Comitè DESC de les Nacions Unides, per mitjà de les quals s'ha especificat l'abast del dret. Es tracta de l'observació [número 4](#), ja mencionada, que n'estableix l'abast i el contingut, i la [número 7](#), que introdueix condicionants i límits als desallotjaments forçosos.

Igualment, formen part del conjunt d'instruments internacionals que donen forma al dret a l'habitatge els dictàmens que des de 2013 pot emetre el Comitè DESC arran de demandes individuals contra un estat per vulneracions del PIDESC. En el cas d'Espanya, ha estat un instrument molt utilitzat per part de la societat civil en matèria d'habitatge, tant pel que fa a les mesures cautelars davant desnonaments de llars vulnerables com els casos de vulneracions efectives del dret. Des de 2015 han estat ja 9 els dictàmens del Comitè que han considerat que hi ha hagut una vulneració del dret a l'habitatge i han estipulat recomanacions individuals per a la víctima i generals, relatives a canvis legislatius, pressupostaris i de polítiques públiques. La seva implementació, però, és desigual<sup>1</sup>.

Una altra de les funcions del Comitè DESC és elaborar exàmens periòdics i informes sobre l'estat del dret a l'habitatge als diferents països. Aquests informes també són útils tant per valorar la situació dels DESCA en l'àmbit estatal, com per extreure'n criteris per fixar les obligacions estatals derivades del PIDESC. Cal, també, esmentar la figura del [relator o relatora especial pel dret a un habitatge adequat](#), òrgan pertanyent al sistema de les Nacions Unides que de manera específica vetlla per la garantia d'aquest dret a través de l'anàlisi de la situació als països sobre els quals elabora informes sobre el grau de compliment del dret en qüestió.

Finalment, és important tenir en compte la interdependència i la indivisibilitat dels drets humans, així com que la vulneració d'aquests drets esdevé encara més greu en certs col·lectius. És el cas de la infància: el Comitè de Drets de la Infància va publicar unes [recomanacions](#) a Espanya envers l'atenció especial que requereix la garantia del dret a un habitatge adequat dels nens i nenes i la seva protecció en cas de desnonament, fent referència al dictamen mencionat més amunt (paràgraf 38, lletra d).

<sup>1</sup> Des de la Plataforma DESC s'està fent incidència per a l'establiment d'un mecanisme de coordinació i d'implementació (un canal clar de recepció i execució de les decisions dels òrgans de tractats de Nacions Unides), així com per a la reforma de la Llei 25/2014, de tractats i altres acords internacionals, a aquest efecte.

### 1.3 Configuració legal. Els drets socials en l'àmbit autonòmic i local

El dret a l'habitatge ha experimentat desenvolupaments importants tant en l'esfera autonòmica com en la local. Cal subratllar que, des d'un punt de vista competencial, l'habitatge és competència exclusiva de les comunitats autònomes. L'article 137 de l'Estatut d'autonomia de Catalunya de 2006 n'estableix l'abast:

*"1. Correspon a la Generalitat la competència exclusiva en matèria d'habitatge, que inclou en tot cas:*

- a) La planificació, l'ordenació, la gestió, la inspecció i el control de l'habitatge d'acord amb les necessitats socials i d'equilibri territorial.*
- b) L'establiment de prioritats i objectius de l'activitat de foment de les administracions públiques de Catalunya en matèria d'habitatge i l'adopció de les mesures necessàries per assolir-los, tant amb relació al sector públic com al privat.*
- c) La promoció pública d'habitatges.*
- d) La regulació administrativa del comerç referit a habitatges i l'establiment de mesures de protecció i disciplinàries en aquest àmbit.*
- e) Les normes tècniques, la inspecció i el control sobre la qualitat de la construcció.*
- f) Les normes sobre l'habitabilitat dels habitatges.*
- g) La innovació tecnològica i la sostenibilitat aplicable als habitatges.*
- h) La normativa sobre conservació i manteniment dels habitatges i la seva aplicació.*

**2. Correspon a la Generalitat la competència sobre les condicions dels edificis per a la instal·lació d'infraestructures comunes de telecomunicacions, radiodifusió, telefonia bàsica i altres serveis per cable, respectant la legislació de l'Estat en matèria de telecomunicacions."**

L'Estatut d'autonomia, norma institucional bàsica de Catalunya, recull en el seu article 26 el reconeixement del dret a l'habitatge. Aquest reconeixement va acompanyat, com a mecanisme de reforç, d'una previsió (article 47) que especifica la responsabilitat dels poders públics de garantir el dret mitjançant polítiques públiques específiques: "mitjançant la generació de sòl i la promoció d'habitatge públic i d'habitatge protegit, amb una atenció especial per als joves i els col·lectius més necessitats". A més, es vincula el dret a l'habitatge amb la protecció de la família i dels joves de l'article 40 i amb les polítiques de sòl i urbanisme de l'article 149.

En desenvolupament del dret recollit en el text estatutari (article 26) i del mandat institucional (article 47), l'any 2007 fou aprovada al Parlament la [Llei 18/2007](#), del 28 de desembre, del dret a l'habitatge de Catalunya (LDHC). Aquesta Llei introdueix aspectes molt rellevants que s'emmarquen dins l'esfera d'obligacions tant positives com negatives derivades del dret. D'aquesta manera, estableix criteris per a l'habitatge públic i incorpora el principi de solidaritat urbana, marcant un objectiu ambiciós per a l'ampliació del parc públic. La Llei també estableix sancions per a usos anòmals dels habitatges i l'incompliment de la funció social de l'habitatge, com la desocupació o el mal estat dels habitatges. Així mateix, es recull l'acció pública envers el dret a l'habitatge, un element interessant per tenir en compte, tot i que inutilitzat fins a dia d'avui.

La Llei catalana no és l'única. En l'actualitat totes les comunitats autònomes, a excepció d'Astúries, Madrid i La Rioja, disposen de lleis autonòmiques que codifiquen el dret a l'habitatge. Aquestes lleis aborden diferents temes relacionats amb

la garantia del dret, com ara l'habitatge protegit o qüestions relatives a la rehabilitació, entre moltes altres, però algunes d'elles són d'abast limitat. La majoria es van aprovar abans de la crisi econòmica, de manera que han quedat parcialment desfasades en relació amb la situació sobrevinguda d'emergència habitacional. En aquest sentit, des de l'any 2013 hi ha hagut una nova fornada de lleis d'emergència, que incorporen temes com el sobreendeutament, els desnonaments, els habitatges buits i la pobresa energètica. Aquestes normes, genèricament anomenades "lleis antidesnonaments", identifiquen en els seus preàmbuls els aspectes més garantistes recollits en l'àmbit internacional. Cal tenir en compte que diverses d'aquestes lleis beuen del moviment pel dret a l'habitatge arrelat a l'Estat espanyol des de 2009. Un altre aspecte comú és l'embat jurídic i polític al qual han hagut de fer front no poques de les lleis esmentades, anul·lades total o parcialment pel Tribunal Constitucional.

És el cas de la Llei catalana [24/2015](#), de 29 de juliol, de mesures urgents per afrontar l'emergència en l'àmbit de l'habitatge i la pobresa energètica, fruit d'una iniciativa legislativa popular impulsada per la Plataforma d'Afectats per la Hipoteca, l'Observatori DESC i l'Aliança contra la Pobresa Energètica. Impugnada pel Govern espanyol davant el Tribunal Constitucional, gran part de la Llei resta actualment suspesa a l'espera de sentència. Continuen vigents els articles relatius al real·lotjament obligatori per part de les administracions i la part de pobresa energètica. Per tal de pal·liar els efectes de la suspensió de l'esmentada Llei 24/2015, el Parlament de Catalunya va aprovar la [Llei 4/2016](#), del 23 de desembre, de mesures de protecció del dret a l'habitatge de les persones en risc d'exclusió residencial. Aquesta norma incorpora alguns aspectes similars a la norma impugnada, però a través d'altres mesures diferents. Al seu torn, gran part dels seus articles van ser anul·lats per provisió del Tribunal Constitucional. La mateixa sort han corregut les successives lleis [17/2019](#) i [1/2022](#), que recuperaven l'esperit inicial de la 24/2015 (la darrera, encara a l'espera de sentència). De la mateixa manera, cal destacar la [Llei 11/2020](#), de mesures urgents en matèria de contenció de rendes en els contractes d'arrendament d'habitatge, una norma pionera a l'Estat per regular els preus

del lloguer que el Tribunal Constitucional va declarar inconstitucional en bona mesura.

En l'àmbit dels protocols i els acords, a Catalunya hi ha protocols que insten la paralització dels desnonaments en situació de vulnerabilitat fins que l'Administració pugui oferir una alternativa habitacional. La Resolució [JUS/1696/2013](#), de 16 de juliol, fa públic el Protocol d'execució de les diligències de llançament als partits judicials de Catalunya, però des de fa anys s'insta a una actualització. Si bé la coordinació entre jutjats i serveis socials dels municipis esdevé essencial en situacions de pèrdua de l'habitatge i el protocol és una eina molt valuosa, a la pràctica l'aplicació d'aquests protocols ha quedat limitada a la voluntat dels jutges en cada cas.

Pel que fa al món local, les competències són limitades, encara que en els municipis recauen fortes obligacions en relació amb la defensa del dret a l'habitatge. En certa manera, els ens locals són l'Administració més propera al ciutadà i juguen un rol clau en la defensa dels seus drets, i a més molts dels mecanismes que es plantegen en termes legals per donar cobertura al dret són d'aplicació municipal (multes i sancions, expropiacions, reallotjaments, habitatge públic...). En aquest punt, resulta imprescindible la coordinació i la col·laboració interadministrativa.

## 2. AMENACES PRÀCTIQUES I MECANISMES DE DEFENSA

### 2.1 Context i amenaces

Disposar d'un habitatge adequat és un element central per a la vida digna de les persones. No obstant això, la cobertura d'aquest dret es troba, de forma majoritària, en mans del mercat privat. Aquest element resulta el principal escull per a una garantia del dret a l'habitatge, atès que depèn en gran mesura de l'accés a un salari o ingressos per poder-hi accedir.

La crisi economicofinancera que ha patit l'Estat espanyol des de l'any 2008 ha evidenciat el problema d'aquest sistema de garantia del dret a l'habitatge. La normativa estatal ha resultat insuficient per donar resposta a l'elevadíssim nombre de desnonaments i famílies endeutades, conseqüència de les males praxis del mercat hipotecari. Posteriorment, també les dificultats d'aquelles persones que viuen de lloguer s'han vist paleses, perjudicades per les darreres reformes de la Llei d'arrendaments urbans.

En ambdós casos, les vulneracions del dret a l'habitatge són la conjunció de dos elements: la manca de lleis protectores del dret i el mal funcionament del mercat d'habitatge, ja sigui de lloguer o de compravenda. En aquest sentit, la tasca legislativa té un ampli camp per recórrer en l'establiment de normes que garanteixin el dret a l'habitatge i estableixin límits als abusos de creditors i propietaris. Una dificultat afegida a l'aprovació de normes protectores en l'àmbit autonòmic és la seva suspensió posterior i possible anul·lació via impugnació, fonamentalment per motius competencials, davant el Tribunal Constitucional. Cal assenyalar, en aquest punt, el caràcter excessivament ampli de títols competencials estatals que poden amenaçar el marge regulador autonòmic (ordenació general de l'economia, igualtat de drets per a tots els espanyols en tot el territori).

Finalment, una amenaça que afecta les diferents administracions és la manca de recursos per dur a terme polítiques públiques que puguin fer realitat el dret a l'habitatge. Cal afegir-hi les restriccions en matèria de despesa en l'àmbit local introduïdes a través de la [Llei de racionalització i sostenibilitat local \(LRSAL\)](#) i dels límits financers que s'estan posant actualment a les comunitats autònomes. Tanmateix, els organismes internacionals han reiterat la disconformitat amb aquelles mesures que disminueixen la protecció, és a dir, que tenen un caràcter regressiu en l'acompliment del dret, fins i tot, en situació de dificultat o crisi econòmica. Concretament, el Comitè Europeu de Drets Socials ha afirmat de manera contundent que:

*"(...) la crisi econòmica no pot traduir-se en una reducció de la protecció dels drets reconeguts per la Carta (...). Els governs, per tant, [estan obligats a] adoptar totes les mesures necessàries per aconseguir que aquests drets siguin efectivament garantits en el moment en què la necessitat de la protecció és fa sentir més" (Decisions de 23 d'octubre de 2012 i de 22 d'abril de 2013, sobre reformes laborals i de Seguretat Social a Grècia)*

## 2.2 Mecanismes de justiciabilitat directa i indirecta

### - ÀMBIT ESTATAL:

Si ens atenim a la carta magna, com s'ha exposat a l'apartat 1.1, en l'actualitat el dret a l'habitatge té una justiciabilitat molt limitada, vinculada al desenvolupament legal que se'n pugui fer. La vulneració de l'article 47 no es pot invocar en procediment preferent i sumari davant dels tribunals, ni tampoc en empara davant el Tribunal Constitucional per vulneració de drets fonamentals. Veurem com evoluciona aquest extrem amb l'aprovació de la Llei estatal d'habitatge.

En tant que el dret a l'habitatge digne i adequat ha estat desenvolupat en l'àmbit estatutari i legal, s'obre la seva justiciabilitat davant els tribunals ordinaris. Tanmateix, aquesta via no ha estat portada a la pràctica.

No obstant això, sí que hi hagut sentències rellevants del Tribunal Suprem que han tingut una incidència important en el dret a l'habitatge. En són exemples les sentències relatives a les clàusules abusives, com ara, la clàusula terra, l'IPRH o el venciment anticipat.

Recentment, la [STS de 23 de novembre de 2017](#) (Sala 3a) fixa una doctrina interessant que estableix que és necessari fer un judici de proporcionalitat per part dels jutges en els casos dels desnonaments amb persones menors d'edat vulnerables.<sup>2</sup>

En relació amb el dret a l'habitatge establert a la Llei del dret a l'habitatge de Catalunya, l'acció pública del seu article 6 tampoc no ha estat explorada fins al moment:

*"Tots els ciutadans, en exercici de l'acció pública en matèria d'habitatge, poden exigir davant els òrgans administratius i davant la jurisdicció contenciosa administrativa el compliment de la legislació en matèria d'habitatge i de les disposicions i les mesures establertes pel planejament urbanístic referides a l'habitatge".*

Segurament caldria analitzar quins contextos d'incompliment de la norma podrien donar lloc a l'acció esmentada com, per exemple, l'absència d'un pla territorial sectorial d'habitatge regulat per l'article 12 i inexistent deu anys després de l'aprovació de la norma, o la manca de real·lotjament via article 5.6 de la Llei 24/2015 en situacions de risc d'exclusió residencial. La Llei del dret a l'habitatge presenta, a més, diverses obligacions envers privats que també podrien ser objecte d'exigibilitat judicial.

### - ÀMBIT EUROPEU:

En l'àmbit europeu no han estat poques les sentències i els dictàmens que han "condemnat" l'Estat espanyol per incompliment del dret a l'habitatge.

En primer lloc, el Tribunal Europeu de Drets Humans (TEDH) ha acordat diverses mesures cautelars davant possibles vulneracions que indirectament afectaven el dret a l'habitatge a l'Estat

<sup>2</sup> En aquest sentit, tenir en compte la recomanació 38D de l'examen a Espanya del Comitè dels Drets de la Infància de les Nacions Unides.



espanyol. Concretament, els casos que s'han portat davant l'alt tribunal feien referència a la vulneració de l'article 6 (dret a un procés equitatiu), en relació amb l'article 3 (dret a no patir tortures ni tractes degradants) i l'article 8 (dret a la vida privada i familiar). Aquests elements estan clarament vinculats al dret a l'habitatge, sobre la base de la interdependència i la indivisibilitat dels drets humans. Són exemples de mesures cautelars acordades davant l'ordre judicial del desallotjament del "Bloc de Salt", a Girona, on es van aturar els desallotjaments de diverses famílies fins que hi hagués un reallotjament per part de l'Administració, i de "la Rimaia", a Barcelona, on es va decidir aturar el desnonament fins que hi hagués sentència sobre el fons.

En segon lloc, i encara dins el marc del Consell d'Europa, el Comitè Europeu de Drets Socials pot, des de 2021, resoldre sobre vulneracions de dret a l'habitatge per mitjà de reclamacions col·lectives, com el recent [cas de Cañada Real](#).

En tercer lloc, el Tribunal de Justícia de la Unió Europea ha estat prolífer en decisions relatives a la normativa espanyola en matèria hipotecària i processal. Fruit de centenars de qüestions prejudicials elevades pels jutges espanyols, s'ha palès la manca de protecció dels consumidors, consagrada a la [Directiva 93/13/CEE](#) del Consell, en els procediments d'execució hipotecària. En virtut d'aquestes resolucions, s'han modificat i aprovat noves lleis en la matèria. D'això se'n deriva que els drets dels consumidors també han constituït una via indirecta de defensa del dret a l'habitatge.

#### - ÀMBIT INTERNACIONAL:

En l'àmbit internacional, els relators especials pel dret a un habitatge adequat s'han pronunciat en diverses ocasions i han denunciat la situació del dret a l'habitatge a l'Estat espanyol, com ara la [financerització](#) dels habitatges i l'endeutament elevat que ha suposat accedir a un habitatge.

Des del Comitè DESC de les Nacions Unides també s'ha considerat que l'estàndard del dret a l'habitatge a l'Estat espanyol

era insuficient, d'una banda, en l'[examen periòdic de 2018](#)<sup>3</sup> i, de l'altra, als dictàmens ja mencionats, a través de queixes en virtut del [Protocol facultatiu del PIDESC](#), que critiquen durament els desnonaments per causes econòmiques i la normativa que els regula.

Finalment, un mecanisme quasijurisdiccional que acostuma a ser útil en la defensa dels drets humans són els anomenats *ombudsman*, els síndics que defensen els drets de la ciutadania. En aquest cas, fer-los partícips de les vulneracions del dret a l'habitatge és una acció habitual a ciutats com Barcelona, on, a més del Síndic de Greuges, hi ha la figura dels [síndics i síndiques locals](#), de la mateixa manera que a altres ciutats de l'entorn.

## 2.3 Estratègies i aspectes processals

A continuació, s'enumeren algunes actuacions que poden exercir-se per a la defensa del dret a l'habitatge:

### - EN L'ÀMBIT AUTONÒMIC:

**1. Instar l'actuació administrativa davant l'incompliment de la funció social/ús anòmal:** són diversos els preceptes que limiten l'actuació dels agents privats en l'esfera del dret a l'habitatge a la Llei 18/2007. A vegades, els habitatges estan buits o es troben en mal estat; en d'altres, hi ha sobreocupació, infrahabitatge o d'altres usos anòmals (article 41 LDHC). En algunes d'aquestes situacions els propietaris podrien ser multats i, fins i tot, sancionats sobre la base de les mesures provisionals dels articles 110 i següents i de les mesures sancionadores dels articles 115 i següents de la norma esmentada. D'altra banda, des d'una òptica de drets humans, es pot considerar que la LDHC desenvolupa l'article 47 CE i que, per tant, permet al·legar vulneracions del dret a l'habitatge en concordança amb l'article 10 CE (dignitat i lliure desenvolupament de la persona). Aquesta via s'hauria d'explorar davant de tribunals ordinaris.

<sup>3</sup> Veure [aquí](#) les conclusions del Comitè. Podeu consultar [aquí](#) un dels informes alternatius elaborats des de diverses entitats socials.

**2. Acció pública de la Llei 18/2007:** aquest article 6 de la LDHC no ha estat desenvolupat, si bé pot tenir cert recorregut. Exercir l'acció pública per a situacions d'incompliment de la normativa en matèria d'habitatge és una via fins ara inexplorada. Es podrien plantejar litigis, per exemple, amb la manca de reallotjament (l'article 5.6 de la Llei 24/2015 l'estableix com a obligatori en determinats casos) o amb la dificultat d'accedir a ajuts o a habitatge protegit, o amb l'incompliment de les previsions de la mateixa LDHC (principi de solidaritat urbana, pla territorial sectorial...). Si bé aquest article no instaura el dret subjectiu stricto sensu, la [Llei d'Euskadi 3/2015](#), d'habitatge, sí que l'ha regulat i està en funcionament en l'actualitat. També l'incorporava la Llei del dret a l'habitatge de València. Configurar el dret a l'habitatge com a dret subjectiu, tal com s'ha fet a Euskadi, Escòcia o França, resulta complex i requereix una gran dotació pressupostària, però és quelcom que es podria pensar a articular en futures normatives.

**3. Incompliments dels preceptes vigents de la Llei 24/2015:** aquesta llei d'emergència habitacional preveu diversos mecanismes que no s'estan complint avui dia. Un exemple és el reallotjament obligatori per part de les administracions públiques, de l'article 5.6 de la Llei 24. Es podria explorar la via contenciosa administrativa. L'altre supòsit a què cal sovint respondre és quan els grans tenidors obligats per la norma no ofereixen el lloguer social obligatori que aquesta preveu en casos de dacions, compravenda i acords compensació, desnonaments d'execucions hipotecàries, impagament de lloguer, fi de contractes de lloguer "de mercat" o lloguer social i en algunes situacions d'ocupació sense títol habilitant. El Grup Promotor de la Llei 24/2015 proposa una [nova estratègia jurídica](#) per interposar demandes declaratives als Jutjats que reconeguin els lloguers socials obligatoris.

**4. Assetjament immobiliari:** aquest punt es preveu a la LDHC (article 45.3.c), interpretat com a discriminació, i constitueix una infracció molt greu de l'article 123.2.a. Des d'alguns municipis, com ara Barcelona, s'estan implementant mesures al respecte. Així mateix, el Codi penal també recull aquest il·lícit per a casos penalment rellevants. Instar l'actuació administrativa, així com la

via penal, són opcions viables, com expliquem en [aquesta guia](#) que orienta tècnicament i jurídicament les administracions públiques en un procediment poc explorat i les entitats socials en defensa del dret a l'habitatge per representar les afectades en el procediment. Per orientar les llogateres sobre els diferents supòsits que podrien donar peu a observar indicis d'assetjament immobiliari, expliquem en aquesta [guia gràfica](#) com detectar-los i elaborar una demanda d'assetjament per presentar davant l'Administració autonòmica o, si està transferida, local.

#### - EN L'ÀMBIT ESTATAL:

**5. Desnonaments amb menors:** la [STS 1797/2017](#), de 23 de novembre, obre la porta a exigir l'aplicació del principi de proporcionalitat en els desnonaments en què hi hagi persones menors d'edat en situació de vulnerabilitat. Així mateix, les recomanacions que ha fet el Comitè dels Drets de la Infància de les Nacions Unides són clau en aquest sentit, ja que estableixen que s'ha d'assegurar el dret a l'habitatge als infants i assegurar una atenció particular als desnonaments en què hi hagi nens i nenes. Cal afegir-hi l'existència, a Catalunya, d'un protocol de 2013 signat pel TSJC i diverses administracions.

**6. Ajornar desnonaments per reallotjar:** actualment tenen poc abast, però val la pena utilitzar-les per aconseguir més temps i cercar una alternativa habitacional. Com a mesura excepcional tenim, per exemple, la moratòria d'alguns desnonaments aprovada per la pandèmia i que s'ha anat ampliant (RDL 11/2020). En supòsits de desnonament derivat de lloguers, es pot sol·licitar la suspensió del procediment sobre la base de l'article 441.5 de la LEC (1 mes o 3 mesos segons si el demandant és persona física o jurídica, respectivament). En última instància es pot al·legar l'article 704.1 de la LEC (1 mes de suspensió per raons humanitàries) en desnonaments de lloguer i ocupacions (procediments civils i penals).

**7. Clàusules abusives en préstecs hipotecaris:** les nombroses sentències del TJUE i diversos casos portats fins al Tribunal Suprem han provocat que hi hagi pronunciaments de l'alt tribunal que constaten l'existència de clàusules abusives en molts con-

tractes de préstec hipotecari. Per aquesta via, s'han reclamat imports importants de contractes amb aquest tipus de clàusules.

**8. Clàusules abusives en contractes de lloguer:** la [recent victòria](#) del Sindicat de Llogateres davant el fons d'inversió Azora per un cas de clàusules abusives és un primer exemple de com es poden establir mecanismes de control d'aquest tipus de clàusules. Es tracta de l'ús de la via civil, identificant el contracte de lloguer com un contracte d'adhesió amb clàusules fraudulentos, com ara l'obligatorietat de contractar una assegurança d'impagament, de bonificacions per no haver de limitar la pujada interanual a l'IPC o les visites sense preavis a l'habitatge.

**9. Dret a real·lotjament en cas d'obres:** les tàctiques dels arrendadors per provocar el desallotjament de llars de lloguer estan comprenent també situacions on s'exigeix recuperar la possessió de l'habitatge basant-se en la necessitat de fer obres. Per aquests casos, la Llei 29/1994, d'arrendament urbans, estipula sense marge a dubte al capítol V la necessitat de suspendre el contracte d'arrendament per mitjà de l'article 26 sobre l'habitabilitat de l'habitatge. Quan l'execució en l'habitatge arrendat d'obres de conservació o d'obres acordades per una autoritat competent el facin inhabitable, l'arrendatari té l'opció de suspendre el contracte o de desistir-ne, sense cap indemnització. La suspensió del contracte suposa, fins a la finalització de les obres, la paralització del termini del contracte i la suspensió de l'obligació de pagament de la renda. Només en cas de ruïna declarada per l'autoritat competent serà possible extingir el contracte de lloguer per motius d'obres o habitabilitat, segons l'article 28.

#### - EN L'ÀMBIT EUROPEU:

**10. Reclamació col·lectiva al Comitè Europeu de Drets Socials:** després d'haver ratificat la Carta social europea revisada i el Protocol de reclamacions col·lectives, es tracta d'una via d'acció interessant que no requereix haver esgotat els recursos interns per denunciar vulneracions als diferents drets que recullen els trenta-un articles de la Carta. [Aquí](#) un digest amb jurisprudència i desenvolupament d'elements clau.

**11. Mesures cautelars davant el TEDH:** l'ús de les mesures cautelars ha estat una estratègia poc utilitzada fins al moment. No obstant això, ha estat un recurs útil en diverses ocasions, especialment en situacions de desallotjament sense alternativa habitacional i amb persones menors. Cal tenir en compte que es tracta de mesures d'excepcionalitat i que, fruit de les reformes que van afectar les condicions d'accés al TEDH, cada cop esdevé més complicat arribar-hi. Resulta molt important la tasca de connexió amb altres drets, sobretot civils i polítics (articles 3, 6 i 8 CEDH), basada en el principi d'interdependència i indivisibilitat dels drets humans.

**12. Qüestions prejudicials:** aquesta tècnica de dret comunitari ha resultat una eina jurisdiccionalment efectiva per aconseguir canvis en la normativa processal i hipotecària espanyola. Ha estat utilitzada en casos d'execucions hipotecàries, interpellant els magistrats del mercantil en les respostes de les demandes per tal que elevessin qüestions prejudicials al TJUE en temes com les clàusules terra o altres clàusules abusives en els contractes de préstec hipotecari. També s'ha posat en tela de judici la transposició de la normativa comunitària en matèria de dret de consumidors. Continuar amb aquesta estratègia per aconseguir nous pronunciaments pot ser una via d'acció, incorporant els procediments per impagament de lloguer, que podrien considerar-se en certs aspectes també abusius, així com pràctiques dels intermediaris (immobiliàries i APIs), amb una regulació ambigua a casa nostra. És també important posar en valor aquelles aproximacions més protectores de drets i esgrimir-les en les demandes, com ara el cas C-34/13, Kusionova c. Smart Capital, en què més enllà de la protecció dels drets dels consumidors es reconeixia el dret a l'habitatge com a dret fonamental per part del TJUE.

#### - EN L'ÀMBIT INTERNACIONAL:

**13. Denúncia per inseguretat en la tinença davant el Comitè DESC de les Nacions Unides:** la via de queixes davant el Comitè DESC per incompliment del dret a l'habitatge ha obtingut fruits fins a vuit ocasions. Els requisits no són senzills, especialment perquè, entre d'altres, cal haver exhaurit els recursos in-

terns. També s'han pogut aturar desnonaments en què no hi havia alternativa habitacional en desenes d'ocasions per mitjà de mesures cautelars. Si bé els criteris d'actuació s'han restringit, resulta una eina útil per instar modificacions legislatives i mesures administratives. Certament, no es tracta d'un tribunal stricto sensu, però les decisions del Comitè interpel·len directament el Govern espanyol (vegeu l'apartat 2.5, en què es descriu un cas pràctic i [aquí](#) una guia elaborada per la PAH i la Coordinadora de Vivienda de Madrid).

**14. Manca d'adopció dels criteris internacionals en les decisions judicials:** fer incidència en el poder judicial sobre la importància d'adoptar arguments que beguin, d'acord amb la previsió de l'article 10.2 CE 1978 i el caràcter vinculant dels tractats internacionals (article 96 CE), dels estàndards garantistes del dret internacional i revertir la visió restrictiva dels drets fonamentals que es té en l'actualitat en la Constitució espanyola. Donar seguiment a la implementació de les decisions que dictaminen la vulneració del dret a l'habitatge per part de l'Estat espanyol. També, ser vigilants respecte del principi de progressivitat en el compliment del dret, de no-discriminació, d'informació i participació i de no-regressivitat. En aquest sentit, tenir-ho en compte de cara als criteris d'entrada a les meses d'emergència, per exemple, o a les modificacions de normes com la Llei d'arrendaments urbans, que han minvat la protecció de les persones inquilines. Garantir l'accés a la justícia, mecanismes de justícia gratuïta i facilitats per a les persones sense recursos davant els tribunals és també un element molt important de cara a la defensa dels DESCA, així com facilitar els canals d'interacció entre jutjats i serveis socials o àrees especialitzades amb vulneracions de drets dels municipis.

**15. Incidència pressupostària:** un altre element que cal tenir en compte, en relació amb el principi de progressivitat i de no-regressió de l'article 2.1 PIDESC, és l'assignació de recursos a les polítiques públiques d'habitatge. Per exemple, des del Comitè DESC s'ha criticat la venda de gairebé 3.000 habitatges públics a fons voltors a la comunitat de Madrid, en tant que suposa una disminució dels recursos disponibles per fer possible el dret a l'habitatge. La configuració pressupostària en els plans estatals

d'habitatge i els pressupostos generals de l'Estat, de la Generalitat de Catalunya i dels ens locals també són objecte de compliment o no del dret a l'habitatge.



### 3. CAS PRÀCTIC

Es presenta, a continuació, la comunicació 4/2015 davant el Comitè DESC, de Mohamed Ben Djazia i Naouel Bellili, que ha estat considerada pel Comitè mitjançant el dictamen emès el mes de juny de 2017.

#### 3.1 Com es pot presentar un cas de vulneració dels DESCa davant les Nacions Unides?

El Comitè DESC de les Nacions Unides és l'òrgan de tractat encarregat de vetllar pel compliment del PIDESC de l'any 1966. Entre les seves tasques, hi ha la realització d'informes periòdics sobre el compliment del Pacte per part dels estats que l'han ratificat. Des del 5 de maig de 2013 també s'hi poden presentar queixes individuals, gràcies a l'entrada en vigor del Protocol facultatiu en el PIDESC. L'Estat espanyol el va ratificar el juliol de 2010. El fet de poder presentar demandes davant el Comitè obre la possibilitat d'elevat vulneracions concretes dels DESC a l'òrgan pertinent de les Nacions Unides. D'aquesta manera, la presentació de casos individuals permet que les víctimes puguin obtenir un rescabament per la vulneració dels seus drets que s'ha vist negat en l'àmbit intern i també recomanacions de caràcter general que permetin canvis legislatius i de polítiques públiques de més calat.

Els articles del 2 al 9 del Protocol facultatiu especifiquen les característiques que han de tenir els casos que es poden presentar davant el Comitè DESC i la metodologia que cal emprar:

- La queixa es pot presentar per una persona individual o bé per un grup de persones que hagin estat víctimes de la vulneració del dret en qüestió (article 2 del Protocol).
- Només es pot presentar aquesta queixa si ja s'han exhaurit els recursos interns que es preveuen en l'ordenament jurídic nacional o bé si aquests no existeixen, s'allarguen de forma

injustificada o no garanteixen la protecció de manera eficaç (article 3.1 del Protocol).

- El termini per presentar la queixa és d'un any des que s'han exhaurit els recursos disponibles en l'àmbit nacional (article 3.2.a del Protocol).
- La vulneració dels DESC ha de tenir lloc en un moment posterior a l'entrada en vigor del Protocol facultatiu, és a dir, a partir del 5 de maig de 2013 (article 3.2.b del Protocol).
- La queixa s'ha de presentar per escrit.
- Es permet la intervenció de tercers interessats en la queixa i el procediment posterior.

Cal tenir en compte que el Comitè DESC no permet fer un ús simultani dels òrgans internacionals de protecció dels drets humans; és a dir, el Comitè no examinarà un cas que ja s'ha presentat davant altres instàncies internacionals o regionals com ara el Tribunal Europeu de Drets Humans, encara que hagi estat desestimat.

En cas que la queixa s'hagi admès a tràmit per part del Comitè DESC, se la farà arribar a l'Estat part, el qual disposarà d'un període de sis mesos per realitzar al·legacions i presentar dades en relació amb la vulneració del dret i els recursos que s'hi van destinar. Al seu torn, la societat civil o tercers interessats també poden realitzar aportacions al cas.

L'anàlisi sobre el fons de la qüestió tindrà en compte els recursos disponibles i la realització progressiva del dret per part de l'Estat, així com la raonabilitat de les mesures entomades.

Si finalment es considera que s'ha vulnerat el dret econòmic, social o cultural al·legat a la queixa, el Comitè formularà la seva decisió acompanyada de recomanacions a l'Estat (que consistiran en rescabaments de la víctima, canvis normatius, impuls de polítiques públiques...). En el termini de sis mesos, l'Estat membre ha de respondre les recomanacions i opinions emeses

pel Comitè i explicar els avenços realitzats per tal de complir la decisió. Per a la implementació posterior —moment actual del cas de M. Ben Djazia—, des del Comitè DESC també es preveu la participació de la societat civil.

### 3.2 Breu descripció del cas

En aquest cas, es tracta de la queixa 4/2015 del senyor Djazia i la senyora Bellili per una vulneració del dret a un habitatge adequat a ells dos i els seus fills menors arran d'un desallotjament a Madrid, al districte de Tetuán, l'octubre de 2013. Les persones demandants havien viscut en una habitació de lloguer durant 14 anys fins que la persona propietària de l'habitatge els va notificar que no renovaria el contracte d'arrendament. La família es va mantenir a l'habitatge posteriorment a la finalització del contracte. Per mitjà d'un procediment judicial van ser desnonats, després de dos ajornaments de llançament i sense obtenir alternativa habitacional per part dels poders públics.

Es va presentar una sol·licitud de mesura cautelar per evitar el desallotjament davant el Tribunal Europeu de Drets Humans, que va ser desestimada, i un recurs d'empara i mesures cautelars davant el Tribunal Constitucional, que tampoc van ser acordades. Un cop efectuat el llançament, es va oferir un allotjament temporal per part del municipi durant deu dies a un alberg i, posteriorment, davant la manca d'alternativa, la família va dormir a un vehicle i a casa de coneguts.

Des de l'any 1999 i fins al 2011 la persona demandant havia sol·licitat fins a tretze vegades habitatge social sense obtenir-ne, malgrat els seus baixos ingressos. També els jutjats que atenien el cas de desallotjament van oficiar els departaments corresponents perquè atenguessin les sol·licituds habitacionals del senyor Djazia i la seva família. Tanmateix, el procediment judicial actual no preveu avaluar la situació de vulnerabilitat de la persona o la família que es desallotja, ni si hi ha menors, únicament avalua si hi ha hagut pagament o no de la renda. En relació amb l'habitatge social, cal tenir en compte que la comunitat de Madrid va vendre gairebé tres mil habitatges socials a

fons voltors per motius d'equilibri pressupostari. Així doncs, pel que fa als requisits d'admissibilitat:

- Es denuncia la vulneració de l'article 11.1 del Pacte.
- La vulneració del dret a l'habitatge que es denuncia havia tingut lloc en una data posterior a l'entrada en vigor del Protocol facultatiu (requisit per poder presentar la queixa).
- S'al·lega l'exhauriment dels recursos interns.
- No ha estat examinat per cap altra instància internacional o regional de protecció dels drets humans (la mesura cautelar sol·licitada davant el TEDH no va anar acompanyada d'una demanda, de manera que no hi ha hagut resolució sobre el fons de l'assumpte per part de l'alt tribunal).

### 3.3 Examen de fons per part del Comitè DESC

El Comitè considera que el dret a un habitatge adequat comporta la seguretat jurídica en la tinença (un dels elements bàsics d'aquest dret, recollit a l'observació general número 4 del Comitè). La seguretat jurídica en la tinença implica una protecció legal contra el desnonament, també en casos d'habitatges de lloguer. En el present cas, el Comitè considera que el llançament s'executa conforme a la llei, ja que la llei no disposa d'un recurs amb què valorar-ne les conseqüències.

Si bé els contractes de lloguer són acords entre particulars, l'Estat té un paper clau pel que fa a la legislació que els regula, la qual hauria de garantir els drets dels inquilins. Així mateix, el Govern ha d'adoptar mesures, fins al màxim de recursos disponibles, per evitar que les persones que perden el seu habitatge habitual no restin sense llar (OG número 7, par. 16).

L'Estat al·lega que es va proposar un recurs posterior al desnonament que consistia en un centre de menors per als fills i la senyora Bellili i un centre de persones sense llar per al senyor Djazia, però no presenta cap document al respecte.

- La seguretat jurídica en la tinença ha de garantir-se també a les persones llogateres.
- El desnonament va tenir lloc conforme a la llei, però la llei és molt restrictiva en no permetre avaluar la situació en què es queda l'inquilí si s'executa el llançament.
- L'Estat no va demostrar que havia fet ús del màxim de recursos disponibles per proporcionar un allotjament alternatiu a la família en situació de necessitat, ni va explicar per què es van vendre habitatges públics.
- Si s'hagués efectuat el real·lotjament de la senyora Bellili i els fills a un centre per a dones i del senyor Djazia a un centre de sense llar, hauria implicat la ruptura del nucli familiar i la vulneració de l'article 10.1 del PIDESC.

### 3.4 Recomanacions del Comitè DESC

Com a recomanació als autors, el Comitè DESC estableix que l'Estat els ha d'assignar un habitatge públic o mesura similar en cas que no disposin d'un habitatge adequat, atorgar una compensació econòmica per les violacions patides i reemborsar les despeses legals de la present comunicació.

Com a recomanacions generals, el Comitè proposa:

- Que s'adoptin mesures legislatives i/o administratives per tal que en els procediments de desallotjament de llogaters el jutge pugui valorar les conseqüències del desnonament.
- Millorar la coordinació entre el poder judicial i els serveis socials per tal d'evitar que una persona desnonada es quedi sense habitatge alternatiu.
- Que els desnonaments de persones vulnerables només s'efectuïn després d'haver consultat de manera genuïna i efectiva aquestes persones i d'assegurar que l'Estat ha fet totes les passes possibles emprant el màxim de recursos disponi-

bles per aconseguir-los una alternativa habitacional adequada.

- Formular i implementar, en coordinació amb les comunitats autònomes, un pla per garantir el dret a l'habitatge a les persones en situació de vulnerabilitat amb previsió de recursos, terminis i avaluació d'aquest.

### 3.5 Implementació de la decisió

El dia 4 de gener va vèncer el termini en el qual l'Estat havia de presentar davant del Comitè DESC una resposta per escrit amb la informació relativa a les mesures preses. La resposta va ser molt breu i es va limitar a mencionar un sistema d'ajuts a Madrid i a remetre el Comitè a una informació feta arribar a la relatora especial el mes de març de 2017, sense fer cap al·lusió explícita a les recomanacions del Comitè.

D'altra banda, la societat civil s'ha organitzat en un grup de seguiment de la implementació de la decisió, amb la participació de la Red-DESC, que va presentar un amicus curiae al cas. Com es mencionava, el Comitè ha obert la possibilitat a rebre informes i informacions de tercers al respecte del compliment de la decisió. Aquest grup pretén, doncs, fer difusió del cas i aportar informació davant del Comitè respecte de la implementació de les recomanacions generals que es realitzen a la comunicació. Al mateix temps, s'està treballant amb la relatora especial pel dret a un habitatge adequat, la qual també va participar en la demanda.

## 4. JURISPRUDÈNCIA

### - SENTÈNCIES DEL TRIBUNAL DE JUSTÍCIA DE LA UNIÓ EUROPEA:

- Sobre clàusules abusives: STJUE de 3/6/10, C-484/08
- Sobre la clàusula d'interès de demora: STJUE de 14/6/2012, C-618/10
- Sobre clàusules abusives (cas Aziz): STJUE de 14/3/2013, (C-415/11)
- Reconeixement del dret a l'habitatge com a dret fonamental (Kusionova c. Smart Capital): STJUE de 10/9/14, C-34/13
- Sobre els efectes temporals de la nul·litat de les clàusules terra: STJUE de 21/12/2016 de casos acumulats C-154/15, C-307/15 i C-308/15
- Sobre la clàusula de venciment anticipat: STJUE de 26/1/17, C-421/14

### - SENTÈNCIES DEL TRIBUNAL SUPREM:

- Sobre nul·litat clàusules abusives: [STS 5618/2015](#) de 23/12/15
- Sobre la clàusula d'interessos de demora: [STS 626/2016](#) del 18/2/16
- Sobre la nul·litat de les clàusules terra: [STS 1280/2015](#) de 25/2/15
- Sobre la nul·litat de les clàusules terra: [STS 477/2017](#) de 15/2/2017
- Sobre les costes dels procediments amb clàusules terra: [STS 2501/2017](#) de 4/7/17
- Sobre la retroactivitat total de les clàusules terra: [STS 3037/2017](#) de 20/7/2017

Doctrina del Tribunal Suprem sobre despeses d'hipoteca: [STS 44/2019](#), de 23 de gener; [STS 457/2020](#), de 24 de juliol; [STS 555/2020](#), de 26 d'octubre, i [STS 61/2021](#) de 27 de gener

- Sobre el judici de proporcionalitat en els desallotjaments: [STC 188/2013](#), de 4 de novembre (vots particulars); [STC 69/1999](#), de 26 d'abril; [STC 113/2021](#), de 31 de maig; [STC 161/2021](#), de 4 d'octubre

- Sobre els desnonaments amb menors: [STS 4211/2017](#), de 23/11/2017

### - MESURES CAUTELARS DEL TRIBUNAL EUROPEU DE DRETS HUMANS:

- Cas de Cañada Real (Madrid), desallotjament amb menors, de 16/12/14: [Raji i altres c. Espanya](#)
- Cas desnonament IVIMA (Madrid), de 28/1/14: [AMB i altres c. Espanya](#)
- Cas desallotjament bloc de Salt (Girona): [Ceesay i altres c. Espanya, núm. 62688/13](#)
- Cas "La Rimaia" (Barcelona): Aguado Navarrete i altres c. Espanya, núm. 65569/16

### - RESOLUCIONS DEL COMITÈ EUROPEU DE DRETS SOCIALS (CONSELL D'EUROPA):

- [Demanda col·lectiva núm. 206/2022](#) FEANTSA i altres c. Espanya

### - DICTÀMENS DEL COMITÈ DESC CONTRA ESPANYA PER VULNERACIÓ DEL DRET A UN HABITATGE ADEQUAT:

- [Comunicació núm. 2/2014](#) presentada per IDG c. Espanya, E/C.12/55/D/2/2014
- [Comunicació núm. 1/2013](#) presentada per Miguel Ángel López Rodríguez. E/C.12/57/D/1/2013
- [Comunicació núm. 5/2015](#) presentada per Mohamed Ben Djazia i Naouel Bellili. E/C.12/61/D/5/2015
- [Comunicació núm. 37/2018](#) presentada per Maribel Viviana López Albán. E/C.12/66/D/37/2018
- [Comunicació núm. 52/2018](#) presentada per Rosario Gómez-Limón Pardo. E/C.12/67/D/52/2018



- [Comunicació núm. 48/2018](#) presentada per Soraya Romero Moreno i fills. E/C.12/69/D/48/2018
- [Comunicació núm. 85/2018](#) presentada per Hakima El Gourami i Ahmed Tidlo. E/C.12/69/D/85/2018
- [Comunicació núm. 54/2018](#) presentada per Fátima El Ayoubi i Mohamed El Azouan Azouz. E/C.12/69/D/54/2018
- Comunicació núm. 127/2019 presentada per Aicha Nasser. E/C.12/71/D/127/2019

- RECOMANACIONS D'ÒRGANS DE LES NACIONS UNIDES:

- Darrer examen periòdic del Comitè DESC (2018) [Observacions generals](#) (apartat 35 i següents)
- Examen Periòdic Universal (EPU) Tercer cicle (2020), [resultat](#) (pàg. 141 i següents)

# EL DRET A LA CULTURA

Marco Aparicio Wilhelmi  
Observatori DESC

## 1. DEFINICIÓ DEL DRET A LA CULTURA

Per cultura podríem entendre el conjunt de referents comparats per un determinat grup humà que constitueixen les pròpies eines d'interacció social. Es tracta d'un seguit de pautes d'organització i de conducta, costums, llenguatge i en general marcs de comprensió vinculats a dimensions ètiques, religioses i espirituals.

En el marc de Nacions Unides, el Comitè DESC, per mitjà de la seva Observació General (OG) núm. 21 ha assenyalat que el dret a participar en la vida cultural comprèn:

*"... entre altres coses, les formes de vida, el llenguatge, la literatura escrita i oral, la música, les cançons, la comunicació no verbal, els sistemes de religió i creences, els ritus i les cerimònies, els esports i jocs, els mètodes de producció o la tecnologia, l'entorn natural i el produït per l'ésser humà, el menjar, el vestit i l'habitatge, així com les arts, costums i tradicions, pels quals individus, grups i comunitats expressen la seva humanitat i el sentit que donen a la seva existència (...). La cultura reflecteix i configura els valors del benestar i la vida econòmica, social i política dels individus, els grups i les comunitats" (OG núm. 21, ap. 13)*

La Declaració Universal dels Drets Humans (DUDH) recull el dret a la cultura i el defineix com el dret a "prendre part lliurement en la vida cultural de la comunitat" (article 27, primer paràgraf). Aquesta previsió és ratificada pel PIDESC en el seu article 15 lletra a), com a dret a "participar en la vida cultural".

Aquest dret implica la facultat de participació, sense restriccions no justificades o discriminacions.

Podríem distingir entre el dret a la cultura, entès de manera genèrica respecte de tota persona que pugui veure obstacles en la seva participació en la vida cultural comunitària, i els "drets culturals", que serien aquells que fan referència a situacions en les que aquesta participació es reclama no respecte de la cultura dominant sinó respecte de cultures minoritàries (o minoritzades, doncs no sempre es tracta d'una qüestió numèrica).

Aquest dret és recollit de manera específica en el PIDCP, per mitjà de l'article 27, de la següent manera:

*"En els estats en que existeixen minories ètniques, religioses o lingüístiques, no es negarà a les persones que pertanyin a les esmentades minories el dret que els correspon, en comú amb els altres membres del seu grup, a tenir la seva pròpia vida cultural, a professar i practicar la seva religió i a emprar el seu propi idioma"*

Aquesta inserció del dret a la cultura en un Pacte referit a drets civils i polítics, i no el Pacte que incorpora drets culturals (PIDESC), derivaria de la necessitat d'assegurar que cap cultura o societat dominant impedeix un exercici culturalment adequat de drets que poden ser civils i polítics (llibertat religiosa, drets de participació política, etc.), a banda dels drets socials i econòmics (dret d'educació, dret a la salut, drets habitacionals, drets econòmics). En aquest context, cal parlar de la configuració d'un dret a la diversitat cultural i de la obligació dels estats a posar en pràctica polítiques de reconeixement, és a dir, adreçades a confrontar situacions de desigualtat per motius culturals. El dret a participar en la vida cultural cal entendre'l tant en la seva dimensió individual com col·lectiva. La cultura és, necessàriament, un conjunt d'expressions de dimensió col·lectiva però el dret, quan fa referència a la cultura dominant en un

determinat context, acostuma a activar-se com a resposta als obstacles que individus concrets puguin tenir per exercir la seva participació cultural. Podríem dir que, en aquest àmbit, el dret a la cultura tindria una titularitat col·lectiva però un exercici individual. En l'àmbit del que hem anomenat dret a la diversitat cultural, la situació canvia: donat que existeix un col·lectiu minoritzat amb uns trets culturals propis (minories culturals), el dret seria de titularitat col·lectiu i el seu exercici comprendria tant formes individuals com col·lectives. Així, la llibertat de culte, o el dret a emprar la pròpia vestimenta, o l'accés a accedir a una educació culturalment adequada podria reclamar-se a partir d'un exercici individual, tot i que la comunitat o minoria cultural també ha de poder exigir, col·lectivament, la possibilitat de definir els elements en que s'expressa el culte, les especificitats educatives o, fins i tot, la manera en que s'ha de configurar una jurisdicció pròpia en els casos en que es reconegui.

Conscient de les reticències, ja siguin polítiques o teòriques, a l'acceptació de la titularitat i, encara més, exercici col·lectiu dels drets, el Comitè DESC ha volgut assenyalar en la seva OG núm. 21, que malgrat tant l'article 27 PIDCP com l'article 15 del PIDESC semblin referir-se a persones individuals, cal entendre que "l'expressió 'tota persona' es refereix tant al subjecte individual com al subjecte col·lectiu. En altres paraules, una persona pot exercir els drets culturals: a) individualment; b) en associació amb d'altres; c) dins d'una comunitat o un grup" (OG, núm. 21, ap. 9).

## 2. REGULACIÓ JURÍDICA

### 2.1 Normativa internacional

Hem pogut ja referir-nos a la regulació que ofereixen tant la DUDH com els dos principals pactes de drets humans de Nacions Unides. També ens hem referit a la OG núm. 21 del Comitè DESC, essencial per determinar l'abast de les esmentades previsions jurídiques. Aquesta Observació especifica els elements que han de concórrer en les lleis, polítiques i programes

estats per tal de garantir el dret a participar en la vida cultural: disponibilitat, accessibilitat, acceptabilitat, adaptabilitat i idoneïtat.

També en l'àmbit de les Nacions Unides trobem la UNESCO, organització creada l'any 1945 i que específicament té com a missió la promoció de l'educació, la ciència i la cultura. La UNESCO ha impulsat diferents instruments internacionals en la matèria, destacant-ne dos: la Declaració sobre Diversitat Cultural, de 2001 i el Conveni sobre la Protecció i la Promoció de la Diversitat de les Expressions Culturals (París, 2005).

Començant per la Declaració, cal remarcar la importància del seu article 4, on s'estableix que:

*"La defensa de la diversitat cultural és un imperatiu ètic, inseparable del respecte de la dignitat de la persona humana. Aquesta implica el compromís de respectar els drets humans i les llibertats fonamentals, en particular els drets de les persones que pertanyen a minories i els drets dels pobles indígenes. Ningú no pot invocar la diversitat cultural per vulnerar els drets humans garantits per el dret internacional, ni per limitar el seu abast"*

També destaca l'article 5:

*"Els drets culturals són part integrant dels drets humans, que són universals, indissociables e interdependents (...). Tota persona té dret a una educació i una formació de qualitat que respecti plenament la seva identitat cultural; tota persona ha de tenir la possibilitat de participar en la vida cultural que esculli i conformar-se a les pràctiques de la pròpia cultura, dins dels límits que imposa el respecte dels drets humans i de les llibertats fonamentals"*.

Pel que fa al Conveni, l'objectiu del qual és fonamentalment la protecció i promoció de les expressions culturals, cal subratllar el seu article 2.3, en el que s'estableix el principi d'igual dignitat i respecte de totes les cultures. També resulta rellevant el seu article 6, en el que s'estableixen els drets dels estats a establir mesures de protecció de la diversitat de les expressions culturals presents al seu territori. Aquesta protecció pot suposar, entre d'altres:

*"... mesures que ofereixin oportunitats, de manera apropiada, a les activitats i els béns i serveis culturals nacionals; béns i serveis culturals disponibles dins del territori nacional, per a la seva creació, producció, distribució, difusió i gaudi, com també disposicions relatives a la llengua emprada per a aquestes activitats, béns i serveis; mesures encaminades a proporcionar a les indústries culturals independents nacionals i les activitats del sector no estructurat un accés efectiu als mitjans de producció, difusió i distribució de béns i serveis culturals; mesures destinades a concedir assistència financera pública; mesures encaminades a encoratjar organitzacions sense ànim de lucre, així com a entitats públiques i privades, artistes i altres professionals de la cultura, a impulsar i promoure el lliure intercanvi i circulació d'idees, expressions culturals i activitats, béns i serveis culturals (...); mesures encaminades a donar suport i donar suport als artistes i altres persones que participen en la creació d'expressions culturals (...)"*

La consideració d'aquest tipus de mesures com a dret dels estats té especial rellevància, ja que ha d'implicar una defensa jurídica enfront de les regulacions pensades per la protecció de les empreses que ofereixen serveis culturals. En aquest sentit, caldrà interpretar els tractats de liberalització de comerç i serveis en el sentit que no menystinguin aquesta potestat estatal (o "dret", segons el Conveni citat).

## 2.2 Normativa regional europea

Com és sabut, la Conveni Europeu de Drets Humans (CEDH), no incorpora drets de tipus social o cultural, el que no impedeix recórrer a estratègies de defensa a través de la protecció indirecta, és a dir, a través de drets civils i polítics sí reconeguts que quedin afectats per legislacions o polítiques estatals que en dificultin el seu exercici a persones o grups de cultures minoritàries, pel fet de ser-ho. En aquest sentit, el Tribunal Europeu de Drets Humans (TEDH) ha elaborat una jurisprudència en la qual s'estableixen continguts referents als drets culturals en relació especialment a l'article 8 (dret a la vida familiar i privada), l'article 9 (dret a la llibertat de pensament, religiosa i de consciència), l'article 10 (dret a la llibertat d'expressió), així com l'article 2 del Protocol núm. 1 (dret a l'educació).

A més, en aquests casos, a banda de la vulneració del dret en si mateix, també estarem davant d'una vulneració del dret a no patir discriminacions que, recordem, s'estableix en termes que clarament incorporen el respecte de la diversitat cultural:

*"El gaudi dels drets i les llibertats reconeguts en el present Conveni ha de ser assegurat sense cap distinció, especialment per raons de sexe, raça, color, llengua, religió, opinions polítiques o altres, origen nacional o social, pertinença a una minoria nacional, fortuna, naixença o qualsevol altra situació." (article 14 CEDH)*

De totes maneres, el Consell d'Europa ha impulsat instruments específics en matèria de drets culturals. Cal destacar-ne el Conveni Cultural Europeu (París, 1954), la Carta europea de les llengües regionals i minoritàries (Estrasburg, 1992) o el Conveni Marc per la protecció de les minories nacionals (Estrasburg, 1995). D'aquest darrer text cal destacar el seu article 5.1:

*“Les parts es comprometen a promoure les condicions necessàries per a permetre a les persones pertanyents a minories nacionals mantenir i desenvolupar la seva cultura, així com preservar els elements essencials de la seva identitat, és a dir, la seva religió, llengua, tradicions i patrimoni cultural.”*

Cal esmentar també la Convenció Cultural Europea de 1954, o la Carta Social Europea (en la versió revisada, no ratificada encara per Espanya), en què s'estableix que, amb l'objectiu de garantir l'exercici efectiu del dret a la protecció contra la pobresa i l'exclusió social, les parts es comprometen a:

*“amb l'objectiu de garantir l'exercici efectiu del dret a la protecció contra la pobresa i l'exclusió social, les parts es comprometen: a) a prendre mesures en el marc d'un plantejament global i coordinat per promoure l'accés efectiu particularment a l'ocupació, a l'habitatge, a la formació, a l'ensenyament, a la cultura, a l'assistència social i sanitària de les persones que es troben o pateixen el risc de trobar-se en situació d'exclusió social o de pobresa i de la seva família (article 30a)”*

En l'àmbit de la protecció dels drets lingüístics, destaca la Carta europea de les llengües regionals i minoritàries, adoptada l'any 1992.

Ja en l'àmbit de la Unió Europea, veiem com la Carta dels drets fonamentals de la Unió Europea inclou una previsió antidiscriminària que inclou “tota discriminació, i en particular l'exercida per raó de sexe, raça, religió, color, orígens ètnics o socials, característiques genètiques, llengua, religió o conviccions (...), pertinència a una minoria nacional...” (article 21). Al marge de la clara connexió amb alguns dels drets reconeguts (com, per exemple, la llibertat d'expressió, entre d'altres), la Carta inclou

l'exigència del respecte per part de la UE de “la diversitat cultural, religiosa i lingüística” (article 21).

## 2.3 Normativa constitucional

La Constitució espanyola conté nombroses referències a la cultura, la primera de les quals en el preàmbul de la Constitució: “La nació espanyola proclama la voluntat de protegir tots els espanyols i pobles d'Espanya en l'exercici de les seves cultures i tradicions i de promoure el progrés de la cultura”.

A continuació, la cultura apareix en l'article 9.2 CE (“correspon als poders públics (...) facilitar la participació de tots els ciutadans en la vida cultural”), l'article 20.1.b) (en el reconeixement del dret “a la producció i a la creació literària, artística, científica i tècnica”), l'article 44.1 (que atribueix als poders públics el deure de promoure i tutelar “l'accés a la cultura, a la qual tots tenen dret”), l'article 46 (“els poders públics han de garantir la conservació i promouran l'enriquiment del patrimoni (...) cultural dels pobles d'Espanya (...)”), el 48 (“els poders públics han de promoure les condicions per a la participació lliure i eficaç de la joventut en el desenvolupament (...) cultural”) i el 50 (“els poders públics han de promoure el benestar dels ciutadans de la tercera edat mitjançant un sistema de serveis socials que atendran els seus problemes específics de (...) cultura (...)”). D'aquest conjunt de previsions podríem diferenciar tres dimensions jurídiques: a) dret a la cultura com a llibertat (de creació, de càtedra, de manifestació de les diferents formes amb què apareixen els fenòmens culturals); b) protecció de la diversitat cultural; c) mandat de promoció de les activitats de caire cultural.

Com succeeix pel conjunt de drets, però molt especialment pels DESCAs, la previsió d'igualació material continguda en l'article 9.2 CE esdevé central per la comprensió de les obligacions referides a l'actuació dels poders públics. Recordem que el precepte esmentat estableix un clar mandat als poders públics per tal que promoguin “les condicions per tal que la llibertat i la igualtat de l'individu i dels grups en els quals s'inte-

gra siguin reals i efectives; remoure els obstacles que n'impeixin o en dificultin la plenitud i facilitar la participació de tots els ciutadans en la vida política, econòmica, cultural i social". A banda d'aquesta previsió, la clàusula antidiscriminatòria de l'article 14 CE també resulta cabdal, en la línia ja apuntada respecte de la normativa internacional. Cal tenir present, a més, que una vulneració de l'article 14 permet recórrer davant dels tribunals ordinaris mitjançant un procediment especial de protecció de drets fonamentals, amb caràcter preferent i sumari i, un cop exhaurida la via judicial prèvia, obre la via al recurs d'emparament davant el TC (article 53.2 CE).

Al marge de les previsions esmentades, cal situar la protecció del dret a la cultura també en el marc del reconeixement del dret col·lectiu a l'autonomia de nacionalitats i regions (article 2), amb la seva concreció en la distribució territorial de competències (títol VIII) i la protecció de les llengües pròpies, garantint el seu caràcter de llengües oficials (article 3.2 CE) i com a "patrimoni cultural objecte d'especial respecte i protecció" (article 3.3 CE).

Finalment, cal remarcar que a l'esmentat article 44.1 CE juntament amb un mandat als poders públics s'estableix un dret subjectiu d'accés a la cultura. D'aquesta manera, ens situem en el mateix pla d'altres drets reconeguts al Capítol III del Títol I, com són el dret a la salut (article 43 CE), el dret a un medi ambient adequat (article 45 CE) i el dret a un habitatge digne (article 47 CE). Per tant, es repeteix la mateixa problemàtica, que parteix de la interpretació dominant dels drets continguts al Capítol III del Títol I. Segons aquesta interpretació, i en virtut de la previsió de l'article 53.3 CE, tindríem un mandat i un principi d'optimització, però no hi hauria dret subjectiu constitucional, sinó una subordinació al desenvolupament legislatiu dels seus elements (titularitat, condicions d'exercici, continguts i garanties).

Cal reprendre el debat perquè hi ha raons suficients per defensar l'existència d'un dret constitucional d'accés a la cultura. D'una banda, tenim la pròpia literalitat de les previsions del capítol III esmentat en les quals, com en el cas de l'article 44.1

CE, es recullen drets i no únicament mandats als poders públics. De l'altra, la seva exigència deriva també dels compromisos internacionals en matèria de drets humans que, com hem vist, incorporen el dret a la cultura. Aquesta exigència, a més, resulta reforçada per l'article 10.2 CE, que ens obliga a entendre l'abast dels drets constitucionals "de conformitat amb la Declaració universal de drets humans i els tractats i els acords internacionals sobre aquestes matèries ratificats per Espanya".

D'altra banda, el dret d'accés a la cultura apareix reconegut específicament en una altra previsió, dotada a més de totes les proteccions normatives i jurisdiccionals. Es tracta de l'article 25.2 CE in fine, en què s'estableix que tota persona que compleixi pena de presó, "tindrà dret [...] a l'accés a la cultura i al desenvolupament integral de la personalitat". Per últim, i donada la indivisibilitat i interdependència dels drets, el contingut del dret a la cultura s'integraria també a partir d'altres drets, en especial, la llibertat ideològica, religiosa i de culte (article 16 CE), la llibertat d'expressió (article 20 CE), el dret a l'educació (article 27 CE) i, com a tancament, el dret a no patir discriminacions (article 14 CE).

## 2.4 Dret a la cultura, igualtat i conflictes culturals

### a) Igualtat material i dret a la cultura

Com s'ha assenyalat, un dels aspectes centrals del marc jurídic de reconeixement i protecció de la diversitat cultural ens porta a la centralitat del dret a no patir discriminacions per raons culturals. Aquesta qüestió queda reflectida amb claredat a la jurisprudència del Tribunal d'Estrasburg (TEDH) i, en el cas espanyol, destaca la Sentència Muñoz Díaz v. Espanya, de 8 de desembre de 2009. Mitjançant aquesta resolució, que contradia la Sentència 69/2007, de 16 d'abril, del Tribunal Constitucional espanyol, el TEDH condemna Espanya per no haver reconegut la pensió de viduïtat a una dona que havia contret matrimoni per mitjà del ritus gitano. El TEDH considera que, en aquest cas, existeix una vulneració de la prohibició de discrimi-

nació racial (article 14 CEDH) i del dret del respecte als béns patrimonials (article 1 del Protocol adicional primer).

Per mitjà d'aquesta Sentència, el TEDH estableix dos aspectes centrals en la protecció del dret a la cultura de col·lectius minoritzats. En primer lloc, si bé reconeix als estats un marge per valorar en quines circumstàncies es justifica un tracte diferenciat i en quines no, estableix que sota determinades condicions l'absència de tractament diferenciat per corregir desigualtats (socials, culturals) pot suposar una vulneració del Conveni. En segon lloc, assenyala el principi d'inversió de la càrrega de la prova en casos de discriminació: quan un demandant invoqui l'existència d'una diferència de tracte discriminatòria incumbeix a les autoritats nacionals demostrar que la diferència de tractament es troba justificada.

En el cas concret, la línia argumental del Tribunal protegeix la convicció de la dona gitana sobre la validesa del seu matrimoni, validesa acreditada en el seu propi context cultural. El TEDH subratlla el consens internacional "per reconèixer les necessitats particulars de les minories i l'obligació de protegir la seguretat, identitat i les modes de vida, no només per protegir els interessos dels integrants d'aquestes minories, sinó també per preservar la diversitat cultural que beneficia tota la societat en el seu conjunt". Amb aquest plantejament, el Tribunal afirma que, si bé la pertinença a una minoria no justifica l'incompliment de normes generals, i en el cas concret les relatives a la forma del matrimoni, sí que pot influenciar sobre la manera d'aplicar les lleis.

### **b) Dret a la cultura i conflictes culturals**

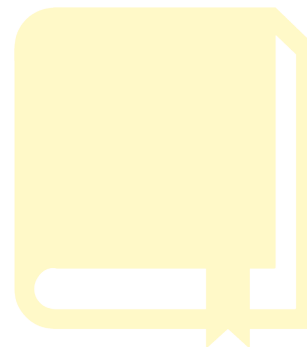
Deixant de banda tot el desenvolupament normatiu (tant estatal com autonòmic) en matèria de promoció i protecció de la creació i el patrimoni cultural, si ens referim estrictament a l'àmbit de la protecció de la diversitat cultural, veurem que són escassos els desenvolupaments normatius i jurisprudencials. Només amb la reforma operada l'any 2009 de la Llei d'extrangeria (LO 4/2000) s'ha començat a incorporar específicament la qüestió de la integració com a objecte de regulació general. El nou article 2 ter es refereix a la "integració dels immigrants"

i, en el seu primer apartat, assenyala que "els poders públics promouran la plena integració dels estrangers en la societat espanyola, en un marc de convivència d'identitats i cultures diverses sense més límit que el respecte a la Constitució i la llei". Salta a la vista que el principal punt de desacord es pot trobar en el significat de "respecte a la Constitució". A més, si hi ha res de decisiu a l'hora d'abordar una o altra interpretació és el tipus de comprensió que tinguem de què són conflictes culturals, com es produeixen i com abordar-los des del principi democràtic i el sistema de drets establert constitucionalment. A l'hora de dibuixar els contorns del debat, apareixen aproximacions notablement diferenciades. En un extrem, se situen els qui consideren que el límit és clar i que seria el que marca el principi d'igualtat i un sistema de drets i llibertats "cec a les diferències", perquè és tributari d'una moralitat universal que no pot cedir davant de cap tipus d'exigència d'ordre cultural. En l'altre extrem, es troben els qui atorguen el mateix valor a tot tipus de realitat o expressió cultural i que, per tant, renuncien no només a jerarquitzar-les, sinó fins i tot a la necessitat de trobar-hi punts d'interacció i consens.

Des de la posició més reticent a la protecció de la diversitat cultural, s'entendria que en realitat no hi ha cap garantia constitucional de conservació de l'àmbit cultural d'origen de la persona immigrant (o de la persona pertanyent a minories culturals), de manera que caldria, en tot cas, recórrer a la llibertat religiosa i no com a dret de caire col·lectiu sinó estrictament individual. La pregunta que cal respondre és fins a quin punt resulta exigible que l'ordenament atorgui protecció a expressions culturals diferenciades que puguin entrar en conflicte amb normes generals vigents. Un dels criteris que sovint es plantegen és la presència del consentiment de la persona afectada. El primer pas per realitzar consistiria en determinar si la pràctica cultural resulta contrària a la seva voluntat (amb la dificultat de determinar-ne aquest caràcter), cas que no podria tenir cabuda en l'ordenament. D'altra banda, un altre factor per tenir en compte consisteix a valorar si les normes del grup impedeixen el desenvolupament de la personalitat i la integració en la societat d'acollida, posant com a límit, sovint difícil de mesurar, que no quedi afectada la dignitat, la integritat física o psíquica,

la igualtat de gènere, ni tampoc la decisió autònoma de cada membre sobre la seva pertinença respecte al grup.

Ara bé, cal qüestionar la possibilitat de situar un límit substantiu que no permeti un diàleg intercultural des d'on donar significat a conceptes o valors com el de dignitat. Cal tornar a insistir en la necessitat de fer efectiu el mandat contingut a l'article 9.2 CE sense exhaurir el mandat d'igualació material en la superació de les desigualtats merament socials, sinó que estem obligats a incorporar la dada cultural i adoptar les mesures necessàries per garantir possibilitats efectives de participació. Consisteix, a més, a assegurar que l'ordenament jurídic ofereixi espais de diàleg i negociació des de la comprensió que allò que entra en col·lisió no són blocs culturals homogenis sinó determinats fets culturals amb una visió, també cultural, de les pautes mínimes de convivència. El plantejament que subratlla la importància del diàleg, de la negociació i també, per tant, del reconeixement i de l'autonomia de les parts com a principi polític i moral. El plantejament que aquí s'esbossa, ara bé, no renuncia a proposar un conjunt de principis i valors com a pautes de convivència.





### 3. CAS PRÀCTIC

El Ple municipal de l'Ajuntament de Lleida va aprovar, el 8 d'octubre del 2010, la modificació de tres articles de l'Ordenança municipal de civisme i convivència amb l'objectiu de prohibir vestir peces de roba que amaguessin la cara en els espais públics utilitzant qualsevol element que impedeixi la identificació de la persona i comunicació visual amb les altres, incloent-hi el vel integral. L'Associació Watani per la Llibertat i Justícia va presentar un recurs contenciós administratiu contra el consistori lleidatà que demanava l'anul·lació de la norma esmentada. La Sala Segona del Tribunal Superior de Justícia de Catalunya, en la Sentència de 7 de juny de 2011, va rebutjar els arguments principals de la part demandant, negant-li l'emparament judicial. En primer lloc, considera que tal com s'assenyala a l'article 2.1 de la Llei orgànica de llibertat religiosa, tothom pot manifestar la seva religió sempre que es mantingui l'ordre públic, concepte a què també fa referència l'article 16 CE. El TSJ entén que l'ordre públic inclou el concepte de seguretat pública, que afecta la possibilitat d'identificació de les persones. Pel que fa a la vulneració de l'article 14 CE, el TSJ no observa un tracte desigual lesiu amb la resta dels ciutadans.

El cas arriba davant el TS, que en la Sentència de 6 de febrer de 2013 rebutja la decisió d'instància i resol la nul·litat de la normativa del consistori lleidatà. El TS considera, en primer terme, que:

*"... el uso de velo integral constituye una manifestación de ejercicio de libertad religiosa, regulada en el artículo 16.1 CE y en la Ley Orgánica 7/1980, de 5 de julio, respecto a cuyo contenido, ejercicio y límites ha de estarse a lo dispuesto en los arts. 81 y 53 CE, debemos adentrarnos en el examen de cuáles sean las exigencias de la Constitución para poder limitar el ejercicio de tal derecho."*

El TS cita la Sentència del TC 154/2002, de 18 de juliol (FJ 6), en virtut de la qual la llibertat religiosa conté:

*"una dimensión externa de agere licere [que es precisamente la que en el caso actual está en cuestión] que faculta a los ciudadanos para actuar con arreglo a sus propias convicciones y mantenerlas frente a terceros (SSTC 19/1985, F. 2; 120/1990, F. 10, y 137/1990 F. 8)". Este reconocimiento de un ámbito de libertad y de una esfera de agere licere lo es "con plena inmunidad de coacción del Estado o de cualesquiera grupos sociales" (STC 46/2001, FJ 4, y, en el mismo sentido, las SSTC 24/1982, de 13 de mayo, y 166/1996, de 28 de octubre)."*

També es recull literalment un fragment de la Sentència del TC núm. 46/2001 (FJ 11):

*"El ejercicio de la libertad religiosa y de culto, como declara el artículo 3.1 de la Ley Orgánica 7/1980, en absoluta sintonía con el artículo 9 del Convenio Europeo de Derechos Humanos, tiene como único límite la protección del derecho de los demás al ejercicio de sus libertades públicas y derechos fundamentales, así como la salvaguarda de la seguridad, de la salud y de la moralidad pública, elementos constitutivos del orden público protegido por la Ley en el ámbito de una sociedad democrática. Ahora bien, en cuanto "único límite" al ejercicio del derecho, el orden público no puede ser interpretado en el sentido de una cláusula preventiva frente a eventuales riesgos, porque en tal caso ella misma se convierte en el mayor peligro cierto para el ejercicio de ese derecho de libertad. Un entendimiento de la cláusula de orden público coherente con el principio general de libertad que informa el reconocimiento constitucional de los derechos fundamentales obliga a considerar que, como regla general, sólo cuando se ha acreditado en sede judicial la existencia de un peligro cierto para "la seguridad, la salud y la moralidad pública", tal como han de ser entendidos en una sociedad democrática, es pertinente invocar el orden público como límite al ejercicio del derecho a la libertad religiosa y de culto"*

En el fonament desè, el TS rebutja de manera frontal l'argument del TSJ de Catalunya, que defensava que l'ús del vel integral podia arribar a pertorbar l'ordre públic i la tranquil·litat veïnal:

*“La realidad de esa perturbación de la tranquilidad en nuestra cultura occidental, a que alude la sentencia, carece de una demostración convincente en cuanto simple constatación sociológica, con lo que la base esencial sobre la que la sentencia se sustenta se desvanece.”*

*Por lo demás, la perturbación en nuestra cultura occidental afirmada en la sentencia, si es que en realidad existiera, no podría justificar que un órgano del poder público, cual es sin duda un Ayuntamiento, dado el papel que constitucionalmente le atribuye el artículo 9.2 CE, solventase la fricción cultural que esa perturbación manifestase, en el sentido en que lo hace la sentencia recurrida.”*

El TS es recolza en aquest apunt en la jurisprudència del TEDH. Per exemple, cita la sentència de 10 de novembre de 2005, en què es remarca el paper de l'Estat de:

*“conciliar los intereses de diversos grupos y garantizar el respeto de todas creencias (106). Los párrafos 107 y 108 dicen: ‘107.. El Tribunal ha acentuado con frecuencia el papel del Estado como organizador neutral o imparcial del ejercicio de las distintas religiones, credos y creencias, y afirma que este papel contribuye a garantizar el orden público, la paz, y la tolerancia religiosa en una sociedad democrática... y considera que la obligación del Estado es asegurar la tolerancia que los grupos que compiten entre sí (Partido Comunista de Turquía y otros C.V. Turkey, sentencia de 30 de enero de 1998, Informe 1998 §8 y §57). Por tanto, el papel de las autoridades en tales circunstancias no es eliminar la causa de la tensión eliminando el pluralismo, sino garantizar que los grupos de oposición se toleren mutuamente” (Serif contra Grecia, nº 38179/97 §53 TEDH 1999-IX)”. “108. El pluralismo, la tolerancia y el espíritu de apertura son características de una sociedad democrática. A pesar de que en ocasiones subordina los intereses individuales a los de un grupo, la democracia no se limita a apoyar a la mayoría, sino a establecer un equilibrio que debe lograrse para garantizar el trato justo a las personas pertenecientes a minorías y evita cualquier abuso de posición dominante (véase, mutatis mutandis, Young, James y Webster v. Reino Uni-*

*do, sentencia de 13 de agosto de 1981, Serie A nº 44 p. 25 §63 y Chassauos et al Francias [GC., nº 2.088/94, 28331/95 y 28443/95 §112, TEDH 1999- III)’. ”*

Finalment, el TS es mostra contundent en rebutjar un altre dels arguments de la sentència impugnada:

*“Al respecto la sentencia, en vez de justificar... la necesidad de la imposición de la medida, lo que hace es expresar lo que, en su criterio, es la dificultad de conciliar el uso del burka o similar con ‘uno de los valores y principios irrenunciables en nuestra sociedad’, haciendo al respecto unas contundentes afirmaciones, que, en suma, consisten en la incompatibilidad del uso del ‘burka o similar portado exclusivamente por mujeres’, con la ‘efectiva igualdad entre mujeres y hombres, y ello con independencia de que su uso sea voluntario o no.”*

El TS considera que:

*“En primer lugar, por grande que sea, y lo es, el choque de esa vestimenta con las concepciones culturales de nuestro país, no resulta aceptable prescindir, como hace la sentencia, de que ese uso sea voluntario o no. Partiendo de que la medida en cuestión (en cuanto sin duda tiene como referente subjetivo a mujeres adultas) se establece en un ámbito de libertad, como es el propio de nuestra sociedad en el marco de nuestra Constitución, y de que la mujer en él tiene a su disposición medidas adecuadas por optar en los términos que quiera por la vestimenta que considere adecuada a su propia cultura, religión y visión de la vida, y para reaccionar contra imposiciones de las que, en su caso, pretenda hacérsele víctima, obteniendo la protección del poder público, no consideramos adecuado que, para justificar la prohibición que nos ocupa, pueda partirse del presupuesto, explícito o implícito, de que la mujer, al vestir en nuestros espacios públicos el velo integral, lo hace, no libremente, sino como consecuencia de una coacción externa contraria a la igualdad de la mujer, que es la base subyacente de la argumentación de la sentencia recurrida, que no podemos compartir. Frente a tal visión, partiendo de la idea del ejercicio libre de una opción religiosa, lo que debe contar es la garantía respecto a ella de la inmunidad de coacción a que se refiere al STC 154/2000 antes citada.”*

En definitiva, la sentència que acabem de citar adopta una perspectiva d'“acomodació raonable”, per fer servir la terminologia pròpia de la Cort Suprema del Canadà, dels fets culturals i religiosos a les exigències d'ordre públic, tot posant límits a la seva extensió aplicativa.

#### 4. JURISPRUDÈNCIA DESTACADA

En general, hi ha poc desenvolupament jurisprudencial del dret a la cultura entès com a dret a la diversitat cultural. Al buscador de jurisprudència del web del Tribunal Constitucional (TC) no apareix la possibilitat de recerca semàntica per “diversitat cultural”, i es fa la cerca per “cultura”, les sentències que es recullen es refereixen fonamentalment a conflictes competencials entre CCAA i l'Estat. Cal doncs referir-se a la dimensió de respecte de la diversitat cultural que implica el dret a la llibertat religiosa, àmbit en el que sí que podem trobar més jurisprudència.

##### - RESOLUCIONS D'ÀMBIT INTERN

###### - TRIBUNAL SUPREM

**Sentència del Tribunal Suprem, 4118/2011**, de 14 de febrer de 2013. Aquesta és la sentència que resol el contenciós respecte de l'ordenança de Lleida en la que es prohibia l'ús de vel integral en determinats espais municipals.

###### - TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

**Sentència del Tribunal Constitucional 34/2011**, de 28 de març. Recurs d'empara on el TC desestima la pretensió sobre el caràcter inconstitucional de la previsió del l'estatut del Col·legi d'Advocats de Sevilla segons la qual “El Il·lustre Colegio de Abogados de Sevilla es aconfesional, si bien por secular tradición tiene por Patrona a la Santísima Virgen María, en el Misterio de su Concepción Inmaculada”. Considera el TC que “La posibilidad de que la corporación asuma signos de identidad que, desprovistos de una significación religiosa incompatible con el art. 16 CE, fueran en su origen propios de una u otra con-

fesión o de ninguna, es algo que sólo a la corporación corresponde decidir democráticamente (art. 36 CE), considerando cuáles son las señas de identidad que de forma más oportuna o conveniente cumplen la función integradora o representativa buscada, o lisa y llanamente, satisface o responde mejor a las sensibilidades y preferencias de diversa índole de quienes con su voto mayoritario contribuyan a la aprobación de los elementos representativos de la institución (en este sentido, STC 130/1991, de 6 de junio, FJ 5); y que, en tanto se configuren como tradiciones, han de gozar de la protección pretendida por el preámbulo de nuestra Constitución”.

**Sentència del Tribunal Constitucional 69/2007**, de 16 d'abril. Cas en el que el TC no reconeix la prestació de viduitat a una dona casada mitjançant el ritus gitano. Considera el TC que el no reconeixement d'aquest vincle no resulta discriminatori donada l'existència d'un matrimoni civil “neutral desde la perspectiva racial”. Afegeix que el reconeixement d'altres formes d'accedir al vincle matrimonial, com el cas del matrimoni catòlic, es realitza “sobre la exclusiva base de consideraciones religiosas alejado también, por tanto, de cualquier connotación étnica”. Resulta d'interès el vot particular de Rodríguez-Zapata, qui discrepa obertament i cita la Directiva 2000/43, del Consell, de 29 de juny de 2000, relativa a l'aplicació del principi d'igualtat de tracte de les persones independentment del seu origen racial o ètnic.

**Sentència del Tribunal Constitucional 154/2002**, de 18 de juliol, on el TC considera que la llibertat religiosa conté “una dimensió externa de agere licere (que es precisament la que en el caso actual está en cuestión) que faculta a los ciudadanos para actuar con arreglo a sus propias convicciones y mantenerlas frente a terceros (SSTC 19/1985, F. 2; 120/1990, F. 10, y 137/1990 F. 8)”. Aquest reconeixement d'un àmbit de llibertat i d'una esfera d'agere licere ho és “con plena inmunidad de coacción del Estado o de cualesquiera grupos sociales (STC 46/2001, FJ 4, y, en el mismo sentido, las SSTC 24/1982, de 13 de mayo, y 166/1996, de 28 de octubre)”.

**Sentència del Tribunal Constitucional 214/1991**, d'11 de novembre, conegut com a cas Violeta Friedman. El TC afirma que

el caràcter personal del dret a l'honor "no ha de entendre-se en sentido tan radical que sólo admita la existencia de lesión del derecho al honor constitucionalmente reconocido cuando se trate de ataques dirigidos a persona o personas concretas e identificadas, pues también es posible apreciar lesión del citado derecho fundamental en aquellos supuestos en los que, aun tratándose de ataques referidos a un determinado colectivo de personas más o menos amplio, los mismos trascienden a sus miembros o componentes siempre y cuando éstos sean identificables, como individuos, dentro de la colectividad". A partir d'aquesta premissa, el Tribunal assenyala la connexió entre identitat cultural i dignitat personal: "(el) odio y el desprecio a todo un pueblo o a una etnia (a cualquier pueblo o a cualquier etnia) son incompatibles con el respeto a la dignidad humana, que sólo se cumple si se atribuye por igual a todo hombre, a toda etnia, a todos los pueblos. Por lo mismo, el derecho al honor de los miembros de un pueblo o etnia, en cuanto protege y expresa el sentimiento de la propia dignidad, resulta, sin duda, lesionado cuando se ofende y desprecia genéricamente a todo un pueblo o raza, cualesquiera que sean".

**Sentència del Tribunal Constitucional 19/1985**, de 13 de febrer. Recurs d'empara on el TC entén que la llibertat religiosa no permet incomplir una obligació contractual en l'àmbit laboral respecte del dia de descans setmanal. Considera el TC que "correspondiendo a nuestra tradición el descanso en domingo, es éste el día señalado preferentemente. La finalidad de una preferencia general es, por lo demás, patente, pues mediante la coincidencia del descanso laboral, y los que vacan las oficinas públicas, los centros escolares, etc., se facilita mejor el cumplimiento de los objetivos del descanso".

### - RESOLUCIONS D'ÀMBIT INTERN

#### - TRIBUNAL SUPREM

**Eweida i altres c. Regne Unit**, núms. 48420/10, 59842/10, 51671/10 i 36516/10, 15 de gener de 2013.

**Sessa Francesco c. Itàlia**, núm. 28790/08, 3 d'abril de 2012. Vot particular de la jutgessa belga Tulkens. Cas rellevant que incor-

pora el concepte d'acomodament raonable, present a la jurisprudència de la Cort Suprema del Canadà

**Lautsi c. Itàlia**, núm. 30814/06, 18 de març de 2011

**Muñoz Díaz c. Espanya**, núm. 49151/07, 8 de desembre de 2009

**Orsus i altres c. Croàcia**, núm. 15766/03, 17 de juliol de 2008

**D.H i altres c. República Txeca**, núm. 57325/00, 13 de novembre de 2007

**Folgerø i altres c. Noruega**, núm. 15472/02, § 84, de 26 de juny de 2007

**Hassan i Eylem Zengin c. Turquia**, núm. 1448/04, 9 d'octubre de 2007

**Gorzelik i altres c. Polònia**, núm. 44158/98, 17 de febrer de 2004

# EL DRET AL TREBALL

Adoración Guamán i José Miguel Sánchez  
Universitat de València

## 1. CONTINGUT DEL DRET I CONFIGURACIÓ CONSTITUCIONAL

La Constitució espanyola (CE) recull el dret al treball en el seu article 35 establint que els espanyols tenen el deure de treballar i el dret al treball, a la lliure elecció de professió o ofici, a la promoció a través del treball i a una remuneració suficient per tal de satisfer les seves necessitats i les de la seva família, sense que en cap cas es pugui fer discriminació per raó de sexe.

Aquest article és una de les pedres angulars del constitucionalisme social, eix de les relacions econòmiques i socials, que s'articula a través de la integració del conflicte capital-treball, un paper específic del dret del treball en el conjunt de fonts del dret i una funció compensadora de l'ordenament laboral conseqüència directa del compromís constitucional per aconseguir no ja la igualtat formal sinó la substancial o real, remouent els obstacles que n'impedeixen o dificultin la plenitud (article 9.2 CE).

Els principals aspectes del contingut del dret reconegut per l'article 35 CE són els següents:

- Llibertat d'elecció de professió o ofici (dret a una feina lliurement elegida).
- Dret a la igualtat d'oportunitats en l'accés a l'ocupació (dret de crèdit a una acció positiva).
- Dret a treballar per un salari suficient (dret a una renda adequada a les seves necessitats personals i familiars).
- Dret a la promoció professional, el treball com a factor de promoció i de progrés social.

- Prohibició de discriminació, que no s'ha de confondre amb l'exigència d'igualtat de tracte que, d'altra banda, no és un dret en l'àmbit de la relació laboral, sinó una obligació dirigida als poders públics.

El dret al treball no se cenyeix a la llibertat de treballar, també suposa el dret a un lloc de treball i, com a tal, presenta un doble aspecte: individual i col·lectiu, tots dos reconeguts en els articles 35.1 i 40.1 de la Constitució, respectivament. En el seu aspecte individual, es concreta en el mateix dret de tots a un lloc de treball determinat si es compleixen els requisits necessaris de capacitació, i en el dret a la continuïtat o estabilitat en l'ocupació, és a dir, a no ser acomiadats, si no hi ha una causa justa. En la seva dimensió col·lectiva, el dret al treball implica un mandat als poders públics perquè duguin a terme una política de plena ocupació, ja que, d'altra banda, l'exercici del dret al treball per una part de la població comporta la negació d'aquest mateix dret per a una altra part d'aquesta.

La faceta prestacional del 35.1 CE va ser recollida pel TC en la seva Sentència 22/1981, el contingut de la qual versava sobre la constitucionalitat de la disposició en l'ET relativa a la jubilació forçosa, i arribava a la conclusió que:

*“El derecho al trabajo no se agota en la libertad de trabajar; supone también el derecho a un puesto de trabajo y como tal presenta un doble aspecto: individual y colectivo, ambos reconocidos en los arts. 35.1 y 40.1 de nuestra Constitución, respectivamente. En su aspecto individual, se concreta en el igual derecho de todos a un determinado puesto de trabajo si se cumplen los requisitos necesarios de capacitación, y en el derecho a la continuidad o estabilidad en el empleo, es decir, a no ser despedidos si no*

*existe una justa causa. En su dimensión colectiva, el derecho al trabajo implica un mandato a los poderes públicos para que lleven a cabo una política de pleno empleo, pues en otro caso el ejercicio del derecho al trabajo por una parte de la población lleva consigo la negación de ese mismo derecho para otra parte de la misma."*

És a dir, des d'aquesta perspectiva el dret al treball reconegut en l'article 35 s'ha de complementar necessàriament amb el que estableix l'article 40.1, ja que la dimensió col·lectiva del dret al treball —a un lloc de treball, en paraules del TC—, implica un clar mandat als poders públics: "els poders públics [...] realitzaran una política orientada cap a la plena ocupació" (article 40.1 CE).

Respecte de la vessant individual, és important assenyalar que el TC ha trobat en el contingut essencial del dret al treball la necessitat de protecció enfront de l'acomiadament. Així, en la seva Sentència 20/1994, de 27 de gener, va assenyalar que:

*"En efecto, la inexistencia de una reacción adecuada contra el despido o cese debilitaría peligrosamente la consistencia del derecho al trabajo y vaciaría al Derecho que lo regula de su función tuitiva, dentro del ámbito de lo social como característica esencial del Estado de derecho (artículo 1.1 CE), cuya finalidad en este sector no es otra que compensar la desigualdad de las situaciones reales de empresario y trabajador a la hora de establecer las condiciones o el contenido de esa relación mutua o sinalagmática, máxime si ello acontece a título individual y no colectivo."*

En un sentit similar, el TC ha remarcat que:

*"el derecho al trabajo se concreta, en su vertiente individual, en el derecho a la continuidad o estabilidad en el empleo, es decir, a no ser despedido sin justa causa (por todas, SSTC 22/1981, de 2 de julio, FJ 8; y 192/2003, de 27 de octubre, FJ 4), así como en la existencia de una 'reacción adecuada' contra el despido o cese, cuya configuración, en la definición de sus técnicas y alcance, se defiende al legislador (STC 20/1994, de 27 de enero, FJ 2)."*

Un aspecte central en la regulació constitucional és el reconeixement de l'autonomia col·lectiva, manifestació del valor constitucional de llibertat (article 1.1 CE), que es plasma en el reconeixement de sindicats lliures i independents (arts. 6, 7 i 28.1 CE), la negociació col·lectiva amb valor normatiu (article 37.1 CE) i l'autotutela col·lectiva (dret de vaga). La negociació col·lectiva es protegeix dotant-la de dimensió normativa amb caràcter general. Per primera vegada a la nostra història constitucional, s'integra la particularitat de les fonts del dret del treball a la Constitució, garantint la força vinculant dels convenis col·lectius (article 37.1 CE).

Una altra qüestió determinant és la referida a la manera en què la prohibició de discriminació (article 14 CE) vincula en les relacions laborals. L'empresari no està obligat a proporcionar un tracte igualitari, però sí que està compel·lit pel principi de no discriminació. En efecte, l'empresari no ha de tenir una justificació objectiva i raonable per tractar de forma desigual els treballadors de l'empresa en l'àmbit del seu poder organícic i rector (l'exemple clàssic és el remuneratiu), ja que ho pot fer sempre que el factor diferenciador no es consideri entès entre aquells que, en virtut dels principis i valors constitucionals, mereixen un especial rebuig i que al·ludeixen directament a la discriminació per raça, sexe, orientació sexual, naixement, etc.; situació en què sí que s'hauria d'atendre al judici de justificació i proporcionalitat.

D'altra banda, la clàusula de l'article 14 estableix una situació oberta que considera prohibida la discriminació per "qualsevol altra circumstància personal o social", termes que s'han d'interpretar, tal com apunta la Sentència del Tribunal Constitucional (STC) del 2 d'octubre del 2000, en el sentit de considerar que aquestes causes les constitueixen "aquelles condicions que històricament han estat ligades a formes de opresió o de segregació de determinats grups de persones o que se excluyen como elementos de diferenciación para asegurar la plena eficacia de los valores constitucionales en que se funda la convivencia en una sociedad democrática y pluralista".

La relació laboral genera un conjunt d'obligacions recíproques entre empresari i treballador, que la nostra legislació, i pel que fa a les exigibles específicament al treballador, obliga que es desenvolupin d'acord amb les regles de la bona fe (article 5.a ET), fins al punt que la transgressió d'aquest deure específic es tipifica com un dels supòsits de l'acomiadament disciplinari (article 54.2.d ET). No obstant això, no escau defensar l'existència d'un deure genèric de lleialtat amb un significat omnicomprensiu de subjecció del treballador a l'interès empresarial, ja que això no està en consonància amb el sistema constitucional de relacions laborals (STC 120/1983); i així, encara que la relació laboral tingui com a efecte típic la supeditació de certes activitats als poders empresarials, no n'hi ha prou amb únicament l'afirmació de l'interès empresarial per restringir els drets fonamentals del treballador, atesa la posició prevalent que aquests tenen en el nostre ordenament (STC 99/1994, STC 6/1995, FJ 2).

Queden dues qüestions per assenyalar. D'una banda, és innegable que la vinculació del dret del treball amb la clàusula d'Estat social implica, com va assenyalar la primerenca jurisprudència del TC, l'existència d'un contingut mínim i d'uns límits tant materials com formals a la reversibilitat de les conquestes socials. De l'altra, cal recordar que, més enllà de la interpretació sistemàtica que es pugui fer de la CE, en virtut del que estableix l'article 10 CE, cal fer una interpretació dels drets constitucionals d'acord amb els tractats internacionals ratificats per Espanya.

## 2. RECONeixEMENT EN L'ÀMBIT REGIONAL I INTERNACIONAL DEL DRET AL TREBALL

El dret al treball es troba reconegut en la Declaració universal de drets humans (DUDH) de 1948 (article 23.1: "Tota persona té dret al treball, a la lliure elecció de la seva ocupació, a condicions equitatives i satisfactòries de treball i a la protecció contra l'atur") i en el Pacte internacional de drets econòmics, socials i culturals (PIDESC), de 1966.

Centrant-nos en el text del PIDESC, cal assenyalar que l'article 6 proclama el dret al treball en un sentit general, mentre que l'article 7 en desenvolupa la dimensió individual mitjançant el reconeixement del dret de tota persona a condicions laborals equitatives i satisfactòries, especialment la seguretat de les condicions laborals. L'article 8, per la seva part, s'ocupa de la dimensió col·lectiva del dret al treball i reconeix el dret a fundar sindicats i a afiliar-se al sindicat que es vulgui, així com el dret dels sindicats a funcionar lliurement.

L'article 6 defineix el dret al treball de manera general i no exhaustiva. En el paràgraf 1 de l'article 6, els estats part:

*"reconeixen el dret al treball, el qual comprèn el dret de tota persona a tenir l'oportunitat de guanyar-se la vida amb un treball lliurement escollit o acceptat, i han d'adoptar mesures adequades per garantir aquest dret".*

En el paràgraf 2, els estats part reconeixen que:

*"per assolir la plena efectivitat d'aquest dret", han d'adoptar mesures entre les quals hi ha d'haver l'orientació i formació tècnica i profes-*

*sional, la preparació de programes, normes i tècniques encaminades a aconseguir un desenvolupament econòmic, social i cultural constant i l'ocupació plena i productiva, en condicions que salvaguardin les llibertats polítiques i econòmiques fonamentals de la persona humana”.*

Com ha recordat el Comitè DESC, quan es va redactar l'article 6 del Pacte, la Comissió de Drets Humans va afirmar la necessitat de reconèixer el dret al treball en sentit ampli estipulant obligacions jurídiques precises i no un simple principi d'abast filosòfic. El desenvolupament i l'explicació del contingut de l'article 6 del PIDESC es pot trobar en l'observació general 18, aprovada el 24 de novembre del 2005.

En l'àmbit de l'Organització Internacional del Treball (OIT), tot i que no s'hagi utilitzat l'expressió “dret al treball”, podem considerar que el reconeixement, el desenvolupament i la protecció d'aquest dret es troba a la base de la mateixa organització. Així, tant en el preàmbul del seu text constitutiu de 1944, com en la declaració annexa relativa a les finalitats i els objectius de l'OIT, la Conferència General de l'OIT reconeixia l'obligació solemne de l'Organització de millorar les condicions laborals i adoptar un “règim de treball realment humà”, basant-se en l'objectiu d'assolir la pau permanent a través de la “justícia social”.

En l'àmbit regional europeu, el dret al treball ha trobat reconeixement en la Carta social europea del Consell d'Europa de 1961. El seu article primer desenvolupa els continguts del dret al treball i es manté sense variació en la versió revisada de 1996. Per la seva banda, el Conveni europeu per a la protecció dels drets humans i de les llibertats fonamentals (CEDH), signat a Roma el 4 de novembre de 1950, el qual manté la divisió normativa tradicional entre els drets de primera generació i els de segona, no fa menció al dret al treball, tot i que recull en el seu article 11 qüestions que hi estan indissolublement vinculades,

com ho són el dret de tota persona a fundar sindicats, així com a afiliar-s'hi per a la protecció dels seus interessos.

### 3. CONFIGURACIÓ LEGAL

L'article 35.2 CE assenyalava que la llei ha de regular un estatut dels treballadors, el qual es va aprovar l'any 1980 mitjançant la Llei 8/1980, de 10 de març. La versió actual de l'Estatut dels treballadors es plasma en el Reial decret legislatiu 2/2015, de 23 d'octubre, pel qual s'aprova el text refós avui vigent.

El text es divideix en tres títols: *“De la relació individual de treball”, “Dels drets de representació col·lectiva i de reunió dels treballadors a l'empresa” i, finalment, “De la negociació col·lectiva i de convenis col·lectius”.*

Al marge de la regulació general que ens ofereix l'Estatut dels treballadors, cal esmentar la Llei orgànica 11/1985, de 2 d'agost, de llibertat sindical (LOLS), que regula el que es disposa a l'article 28.1 CE. Aquest text normatiu s'aplica a treballadors per compte d'altri, funcionaris i personal estatutari, en un sentit diferent del que disposa l'Estatut dels treballadors, el qual exclou aquests últims del seu àmbit d'aplicació en el seu article 1.3.

La LOLS consta de 15 articles en els quals es regula l'àmbit d'aplicació de la llei, el contingut de la llibertat sindical reconeguda constitucionalment, el règim jurídic dels sindicats, la definició legal de la representativitat sindical —però també empresarial—, els drets relatius a l'exercici de l'acció sindical (elecció de delegats sindicals, constitució de seccions sindicals, celebració de reunions, utilització d'espais, etc.), així com l'exercici de la tutela judicial en relació amb la llibertat sindical. En aquest punt, cal remetre als articles 177 i següents de la Llei de jurisdicció social, que regulen la modalitat processal relativa a la tutela dels drets fonamentals i llibertats públiques.

Respecte del dret a la vaga consagrat en l'article 28.2 CE, cal dir que actualment continua sent regulat pel Reial decret llei,



de 4 de març de 1977, de relacions de treball, norma preconstitucional que, després de ser impugnada davant del Tribunal Constitucional, va ser revisada per la STC 11/1981, de 8 d'abril. És per això que actualment cal atendre la resolució esmentada que declara la nul·litat de diversos preceptes o part d'aquests, de la mateixa manera que estableix determinades pautes interpretatives del Reial decret llei.

En matèria de seguretat i salut laboral, resulta aplicable la Llei 31/1995, de 8 de novembre, de prevenció de riscos laborals, que configura el marc general en el qual s'han de desenvolupar les accions relatives a la protecció de la salut dels treballadors.

Les infraccions administratives en l'ordre social les constitueixen les accions i les omissions que com a tal recull el Reial decret legislatiu 5/2000, de 4 d'agost, pel qual s'aprova el text refós de la Llei d'infraccions i sancions de l'ordre social. En aquest text, es recullen les diferents infraccions per matèries i es classifiquen en lleus, greus i molt greus. Les infraccions administratives recollides en aquesta Llei són sancionables a proposta de la Inspecció de Treball i Seguretat Social.

A més de les infraccions de caràcter administratiu, determinades accions o omissions poden ser constitutives de delictes. La tipificació d'aquestes conductes com a delictes la trobem en els articles 311 a 318 del Codi penal, disposats en el títol XV, relatiu als delictes contra els treballadors. Entre aquests delictes hi trobem la imposició de condicions laborals il·legals per procediments maliciosos, el tràfic il·legal de mà d'obra o el reclutament de treballadors oferint-los condicions enganyoses, entre altres. No obstant això, altres accions o omissions poden tenir transcendència en l'àmbit laboral tot i tractar-se de tipus penals generals.

Els delictes contra la Seguretat Social es troben en el títol XIV del Codi penal (articles 307 i següents). Entre aquests delictes, hi trobem la defraudació a la Seguretat Social consistent en l'elusió del pagament de quotes i conceptes de recaptació conjunta, l'obtenció indeguda de devolucions d'aquestes o el gaudi de deduccions per qualsevol concepte també de mane-

ra indeguda, sempre que la quantia de les quotes defraudades o de les devolucions o deduccions indegudes excedeixi els cinquanta mil euros. I l'article 207 ter, d'altra banda, tipifica com a delictes obtenir, per a si mateix o altre, el gaudi de prestacions per mitjà de l'error provocat mitjançant la simulació o la tergiversació de fets, o l'ocultació conscient de fets dels quals tenia el deure d'informar, amb la qual cosa causi un perjudici a l'Administració pública.

## 4. AMENACES PRÀCTIQUES I MECANISMES DE DEFENSA

### 4.1 Context i amenaces

El dret del treball ha sigut històricament un company de viatge de les crisis econòmiques i ha estat utilitzat com a element amortiguador d'aquestes, per la via de la reducció dels drets laborals i en particular dels salaris. Des de mitjans dels anys vuitanta i mitjançant reformes laborals successives, l'ordenament laboral ha anat mutant i s'ha buidat de contingut tuitiu, sense que el reconeixement del dret al treball en l'article 35.1 de la Constitució espanyola o els drets que hi estan associats, com el 28 o el 37, hagin pogut ser utilitzats per imposar mínims inamovibles pel que fa a la protecció dels drets laborals. L'última gran ofensiva respecte dels drets vinculats al treball assalariat va vincular-se a la crisi de 2008. Entre eixe any i l'any 2015 les normes laborals foren objecte de múltiples reformes que provocaren una degradació substancial i accelerada del caràcter tuitiu del dret al treball i dels drets que hi estan associats. Va ser, sens dubte, un fenomen de canvi global (l'anomenat "Consens de Brussel·les per referència al Consens de Washington), però en el cas espanyol els canvis varen ser particularment intensos. Així, i durant anys, l'ordenament laboral espanyol va assumir que el treball precari i treball despulat de drets era l'única opció possible per a eixir de la crisi econòmica i que les reformes en sentit antisocial eren una solució necessària per a acabar amb una suposada rigidesa de l'ordenament laboral. Aquest

procés deconstituent realitzat a través de les grans reformes de 1994, 1997 i 2010, va ser culminat amb la reforma de 2012 i subsegüents i comptà amb l'acceptació del Tribunal Constitucional. Les sentències del Tribunal Constitucional 119/2014 i 8/2015 han permès el buidament dels continguts constitucionals tuitius del bloc de laboralitat.

L'eixida del Govern del Partit Popular i l'entrada del Govern de coalició van impulsar un canvi de cycle protagonitzat en bona mesura pel dret del treball. Des de l'any 2019 s'han aprovat nombroses reformes que han anat recuperant el codi genètic del dret del treball que descansa en el caràcter protector i tuitiu de la part feble de la relació. A més, impulsades pel moviment feminista, s'han aprovat una bona quantitat de normes relatives a la igualtat i la prohibició de discriminacions sexogenèriques i a l'erradicació de la violència de gènere que han impactat directament en les normes laborals. Evidentment, la pandèmia de la COVID-19 va influir decisivament en la normativa laboral, amb reformes conjunturals específicament destinades a compaginar el dret a la salut i les prestacions de treball, que continuaren durant el confinament però també amb mesures orientades al manteniment de l'ocupació. Entre aquestes mesures destaquen els anomenats "expedients de regulació temporal d'ocupació" (ERTO), que han passat de solució momentània a convertir-se en un mecanisme estructural per a la gestió de les crisis empresarials des de la perspectiva del manteniment de l'estabilitat al treball.

Més enllà de les reformes vinculades directament al període pandèmic, destaquen les normes següents: el RDL 6/2019, d'1 de març, de mesures urgents per garantir la igualtat de tracte i d'oportunitats entre dones i homes a l'ocupació, que va establir els permisos per naixement i cura dels menors de 12 mesos iguals i obligatoris per als dos progenitors. La Llei 1/2020, de 15 de juliol, que deroga l'acomiadament objectiu per faltes d'assistència al treball per malaltia; la Llei 10/2021, del 9 de juliol, de treball a distància; la Llei 12/2021, de 28 de setembre, per garantir els drets laborals de les persones dedicades al repartiment a l'àmbit de les plataformes digitals (Llei riders); els reials decrets de modificació en sentit tuitiu de la regulació de rela-

cions laborals especials de les persones dedicades a les activitats artístiques o de les persones treballadores domèstiques, que van eliminar les discriminacions històriques (i la ratificació del Conveni OIT 189); la ratificació del Conveni OIT 190 sobre violència i assetjament en el treball; la Llei 15/2022, de 12 de juliol, integral per a la igualtat de tracte i la no-discriminació; o l'augment continuat del salari mínim interprofessional. Amb caràcter més ample i voluntat clara de lluitar contra la precarietat en el món del treball i l'abús de la contractació temporal, es va aprovar la reforma laboral de 2021, amb el Reial decret Llei 32/2021, de 28 de desembre, de mesures urgents per a la reforma laboral, la garantia de l'estabilitat a l'ocupació i la transformació del mercat de treball. Com indica la seua exposició de motius, es tracta de "una reforma laboral que camina en direcció contrària a la que ha estat habitual en els darrers temps. La recuperació dels drets laborals i la seva garantia, juntament amb l'impuls a les mesures de flexibilitat interna com a alternativa a les extincions, són les principals aportacions que busquen transformar el nostre mercat de treball perquè pugui deixar definitivament enrere les seves anomalies, i assegurar la qualitat de l'ocupació i el dinamisme del nostre teixit productiu".

L'èxit de la reforma en termes de transformació del model de contractació és innegable. Els contractes indefinits s'han duplicat des de la seua aprovació, reduint-se la temporalitat que ha passat del 25,4 en l'últim trimestre de 2021 al 17,9 en el mateix trimestre de 2021.

## 4.2 Mecanismes de justiciabilitat directa i indirecta: estratègies i aspectes processals

La regulació processal específica de l'àmbit laboral és la Llei 36/2011, de 10 d'octubre, reguladora de la jurisdicció social (LRJS). Hi ha, a més, normes aplicables de forma supletòria com la Llei d'enjudiciament civil 1/2000, de 7 de gener.

La persona que vulgui presentar una demanda, generalment per acomiadament o per reclamar quantitats no abonades per l'empresari, ha de tenir en compte que, en matèria laboral, l'article 59 ET estableix terminis de prescripció i caducitat. Per exigir percepcions econòmiques o de tracte únic, el termini és d'un any des del moment en què s'havia de complir l'obligació. Igualment, les reclamacions que no tinguin establert de forma expressa un termini prescriptiu gaudeixen del termini general d'un any. Per reclamar contra un acomiadament, així com contra l'extinció del contracte temporal o qualsevol altra extinció considerada injustificada, el termini és de caducitat i es redueix considerablement als 20 dies hàbils. Aquest últim termini també s'aplica a les decisions empresarials relatives a la mobilitat geogràfica, modificació substancial de condicions laborals, i suspensions i reduccions de jornada (article 138 LRJS). Encara que hi hagi una diversitat de terminis especials de prescripció i caducitat, aquests són els més rellevants.

A la LRJS es regula un procés ordinari i un conjunt de modalitats processals per a matèries concretes que revesteixen especialitats processals (article 102-184 LRJS). Hi ha múltiples modalitats especials entre les quals trobem les aplicables a l'acomiadament disciplinari, a la tutela de drets fonamentals o als conflictes col·lectius, entre molts altres.

### **Acomiadament disciplinari**

Aquesta modalitat processal, regulada en els articles 103 i següents LRJS, exigeix el compliment d'una sèrie d'especialitats respecte del procés ordinari relacionades sobretot amb els requisits de la demanda, el termini de caducitat, la necessitat de conciliació prejudicial i respecte del contingut de la sentència que dictarà el jutge. El treballador disposa de 20 dies hàbils per presentar la demanda davant el jutjat social. No obstant això, prèviament haurà de sol·licitar conciliació en el servei administratiu corresponent (des de la sol·licitud fins a la celebració de l'acte se suspèn el termini de caducitat esmentat). Després d'haver intentat la conciliació, i en el cas de no arribar a un acord, es podrà presentar la demanda. L'acomiadament ha de ser declarat procedent, improcedent o nul segons la causa i la

seva justificació, d'acord amb l'article 108 LRJS.

Quan l'acomiadament disciplinari pugui ser vulnerador d'un dret fonamental, s'ha de seguir la modalitat processal de l'acomiadament disciplinari, però amb determinades garanties del procés de tutela de drets fonamentals que s'estudia a continuació, tal com assenyala l'article 184 LRJS, de la mateixa manera que passa amb altres modalitats que en el precepte s'assenyalen.

### **Tutela de drets fonamentals i llibertats públiques**

Així mateix, resulta destacable la modalitat processal recollida en els articles 177 i següents de la LRJS relatius a la tutela dels drets fonamentals i llibertats públiques, que desenvolupa la garantia de preferència i sumarietat a què es refereix l'article 53.2 CE. Aquestes característiques es manifesten en la tramitació urgent (article 179.1 LRJS), ja que aquestes demandes seran preferents respecte de tots els processos que segueixin al jutjat o tribunal. Cal esmentar, a més, que en aquests procediments els sindicats poden actuar com a coadjuvants.

En el supòsit que s'aprecii la vulneració del dret fonamental, la decisió o l'acte vulnerador del dret fonamental serà declarat nul, el treballador haurà de ser necessàriament readmès i se li abonaran els salaris deixats de percebre. A més, el treballador pot sol·licitar al jutge una indemnització a costa de l'empresari pel dany causat.

### **Procés de conflicte col·lectiu**

Els articles 154 i següents de la LRJS regulen el procediment pel qual es tramiten les demandes que afectin els interessos generals d'un grup genèric de treballadors o un col·lectiu genèric susceptible de determinació individual, i que versin sobre la interpretació o l'aplicació d'una norma, un conveni col·lectiu o una decisió empresarial de caràcter col·lectiu. En aquests casos, no poden ser els treballadors individualment els que demandin, sinó els sindicats, les associacions empresarials o els representants unitaris o sindicals dels treballadors, atès que els interessos que es fan valer no són estrictament indivi-

duals. Abans d'aplicar aquesta modalitat, cal intentar la conciliació administrativa o la mediació.

### **Conciliació administrativa i judicial**

En determinats supòsits, abans d'acudir a la via judicial i presentar una demanda, cal intentar la conciliació —o bé la mediació, quan així s'estableixi per conveni col·lectiu— davant el servei administratiu corresponent depenent de les comunitats autònomes, tal com estableix l'article 63 LRJS. L'article 64 LRJS estableix una sèrie d'excepcions al requisit de conciliació pre-processal. Amb relació a la conciliació, si les parts no arriben a un acord, es pot presentar la demanda davant l'òrgan judicial corresponent. Quan la demanda hagi de ser presentada contra una administració pública, aquest requisit es denomina reclamació administrativa prèvia.

Així mateix, en cas que es presenti la demanda, en el moment immediatament anterior a la celebració del judici, el lletrat de l'Administració de justícia ha d'intentar la conciliació de caràcter judicial, amb la qual cosa és possible que ell mateix aprovi l'acord (article 84 LRJS).

### **Mecanismes de solució extrajudicial de conflictes**

Els conflictes laborals de naturalesa col·lectiva també poden trobar solució a través de mitjans extrajudicials. Hi ha, bàsicament, tres tipus de mecanismes: la conciliació (un tercer intervé en el conflicte per aconsellar les parts sobre la manera d'acostar posicions), la mediació (el tercer intervé proposant solucions i assessorant les parts) i l'arbitratge (hi intervé un tercer que no aconsella, ni assessora, ni proposa, sinó que pren la decisió final). Poden classificar-se com a autocompositius o heterocompositius: els dos primers mecanismes són de caràcter autocompositiu i busquen l'acord entre les parts; mentre que, en el cas de l'arbitratge, estem davant un mecanisme heterocompositiu que conclou amb un laude arbitral, no amb un acord, sinó amb una solució imposada per un tercer. De vegades, el recurs a aquests mecanismes és obligatori i es constitueix com un requisit previ a l'accés a la via judicial.

Hi ha altres supòsits en què s'imposa l'arbitratge, com en els casos d'inaplicació de conveni col·lectiu (article 82.3 ET), els casos de vaga quan hi ha "perjudici greu de l'economia nacional" (article 10.1 RDL 17/1077), etc.

### **Comissió paritària del conveni col·lectiu**

Les comissions paritàries es constitueixen com a òrgans mixtos que tenen representació de la part empresarial i de la part dels treballadors, i tenen com a finalitat vigilar l'aplicació del conveni i solucionar possibles conflictes i discrepàncies derivades del que disposa el text mentre estigui vigent. El conveni pot establir que els conflictes que se suscitin en l'àmbit d'aplicació del conveni amb relació a la seva interpretació i aplicació s'hagin de sotmetre a la comissió paritària per tal de ser resolts mitjançant un acord, com a requisit previ i indispensable abans d'acudir als mecanismes de solució extrajudicial.

### **Denúncia davant la Inspecció de Treball i Seguretat Social**

La denúncia suposa informar l'autoritat competent d'uns fets amb rellevància jurídica en poder ser considerats contraris a l'ordenament. La Inspecció de Treball i Seguretat Social, tot i que ordinàriament ha d'actuar d'ofici, també pot iniciar la seva activitat investigadora en virtut d'una denúncia, tal com indica l'apartat tercer de l'article 20 de la Llei 23/2015, ordenadora del sistema d'inspecció de treball i seguretat social (LITSS). No obstant això, són els apartats quart i cinquè de l'article esmentat els que regulen la naturalesa i la virtualitat de la denúncia. Hi ha diverses alternatives a l'hora de formalitzar una denúncia davant la ITSS. La denúncia pot ser presencial, telemàtica a través de la seu electrònica del Ministeri d'Ocupació i Seguretat Social, o per via postal. Tant amb relació a aquesta última via com a la presentació presencial, cal dirigir-se a la direcció provincial de la ITSS.

### 4.3 Altres formes de protecció

#### **Representació dels treballadors en l'empresa**

La representació dels treballadors s'articula com un mecanisme de protecció i defensa dels interessos dels treballadors a l'empresa. A Espanya el model és més representatiu que participatiu i utilitza una doble via de representació a l'empresa: la unitària i la sindical.

Els representants unitaris són bàsicament dos tipus d'òrgans: els delegats de personal i els comitès d'empresa. D'altra banda, la representació sindical s'articula mitjançant les seccions sindicals i els delegats sindicals. Amb tot, hi ha representacions que poden articular-se mitjançant la negociació col·lectiva, ja que el mateix ET en el seu article 61 deixa la porta oberta a "altres formes de participació".

#### **Representants unitaris dels treballadors**

El qualificatiu "unitaris" d'aquests representants denota que representen tots els treballadors del centre de treball o l'empresa. L'elecció de representants unitaris dels treballadors és un dret dels treballadors del centre de treball; ara bé, no a tots els centres hi pot haver representants. L'article 62 ET no permet l'elecció de representants en els centres de menys de 6 treballadors, i, en el cas dels centres que tinguin entre 6 i 10 treballadors, només es poden convocar eleccions quan, prèviament, els treballadors hagin acordat per majoria que volen celebrar-les per tal de triar representants. Quan el centre de treball té més de 10 treballadors, aquests poden promoure les eleccions per acord majoritari en assemblea, però també poden fer-ho els sindicats més representatius i els que hagin obtingut el 10% de representants en l'empresa. La convocatòria d'eleccions en aquests casos, tot i que és obligatòria, constitueix un dret dels treballadors.

El tipus d'òrgan de representació i el nombre de representants depèn directament del nombre de treballadors de l'empresa.

D'aquesta manera, quan el centre de treball tingui fins a 30 treballadors (i més de 10), es tria un sol delegat de personal. Quan tingui entre 31 i 49 treballadors, s'elegeixen tres delegats de personal. No obstant això, quan el centre de treball compti amb 50 o més treballadors, l'òrgan no són els delegats de personal sinó el comitè d'empresa amb una composició variable d'acord amb el que disposa l'article 66 ET.

#### **Representants sindicals**

Els representants sindicals en l'àmbit de l'empresa es troben regulats en la Llei orgànica de llibertat sindical, i no pròpiament en l'ET com en el cas dels representants unitaris. A més, aquesta regulació sol completar o complementar-se amb una regulació en un conveni col·lectiu respecte de les seves garanties i facilitats, així com la seva composició.

En primer lloc, cal dir que en qualsevol centre de treball en què hi hagi un afiliat a un sindicat es pot crear una secció sindical a l'empresa, sempre d'acord amb el que estableixen els estatuts del sindicat esmentat. Aquestes seccions representen, en certa manera, la presència del sindicat a l'empresa i tenen atribuïts drets de negociació, d'ús de locals en empreses de més de 250 treballadors o d'accés a taulers d'anuncis, entre altres prerrogatives.

#### **Delegats de prevenció de riscos laborals**

La regulació d'aquests representants es troba en la Llei de prevenció de riscos laborals. El seu article 35 es refereix als delegats de prevenció com a representants dels treballadors amb funcions específiques en matèria de prevenció de riscos a la feina, sense que, per això, els representants unitaris perdin les competències relacionades amb aquestes matèries. Aquests representants són designats per i entre els representants unitaris que hagin estat elegits en l'empresa, si bé és cert que el precepte esmentat permet que per conveni col·lectiu es permeti triar com a delegat de prevenció un treballador que no sigui ja representant unitari. En tot cas, han de ser elegits pels representants o, com a molt, pels propis treballadors de l'empresa

directament, sempre que aquest punt es reculli en el conveni col·lectiu.

### **Dret de reunió o assemblea**

A més dels representants unitaris i els representants sindicals, els treballadors disposen de mecanismes directes d'organització com ho és el dret de reunió reconegut en l'article 4 de l'ET i regulat en els articles 77 i següents de l'ET. L'exercici d'aquest dret és possible independentment de si hi ha membres de representació unitària. L'empresari, en general, té l'obligació de permetre aquestes reunions, sempre que es compleixi el procediment legal de sol·licitud (amb el preavís preceptiu de 48 hores) i que hagin transcorregut dos mesos des de l'última reunió.

### **Dret de vaga**

La vaga suposa el cessament de la prestació del servei per part del treballador amb la finalitat de pressionar l'empresari per obtenir una reivindicació laboral. El dret de vaga, que està desenvolupat en el Reial decret llei 17/1977, de 4 de març, sobre relacions de treball, es constitueix com un dret fonamental, com estableix l'article 28.2 CE, i queda comprès, com la negociació col·lectiva, com a part del contingut essencial de la llibertat sindical. El treballador no pot convocar una vaga de forma aïllada, ja que es tracta d'un dret de titularitat individual però d'exercici col·lectiu; és a dir, ha de ser convocada col·lectivament (en els termes que assenyala l'article 4 RDL 17/1977) i el treballador pot adherir-s'hi o no posteriorment. En cas que s'hi adhereixi, el treballador no percebrà el salari pels dies en què es trobi exercint el dret, i aquests dies computaran com una situació d'alta especial en la Seguretat Social.

Les vagues no només han de complir requisits formals de convocatòria. La llei exigeix que el motiu de la vaga no sigui dels que estan exclosos; les vagues convocades per motius polítics, de solidaritat o amb l'objectiu d'alterar allò pactat serien il·legals per raó de la seva motivació (article 11 RDL). D'altra banda, també hi ha modalitats de vaga il·lícites per raó de la seva forma de dur-les a terme (article 7 RDL).



## 5. CAS PRÀCTIC

### 5.1. Descripció del cas

La Confederació General del Treball (CGT) convoca durant 24 hores una vaga a l'ens públic Ràdio Televisió de la Comunitat de Madrid per al dia 29 de setembre de 2010. Aquesta vaga s'emmarca en la vaga general per a tots els treballadors i funcionaris del mateix dia a tot l'Estat.

El dia de la vaga a Telemadrid no es va emetre cap tipus de programació, llevat d'un partit de la Champions League que es va retransmetre en horari nocturn durant una hora i quaranta-cinc minuts. La vaga va ser secundada per tots els membres de la unitat de continuació, encarregada de la retransmissió ordenada dels programes i dels anuncis publicitaris en l'ordre i el moment planificats. No obstant això, no van secundar la vaga un treballador del control central, el coordinador del departament de grafisme, el cap d'estudis i un locutor, entre d'altres. La retransmissió del partit és l'element controvertit en aquesta qüestió. Durant la vaga, el senyal que s'emetia provenia del codificador A, el qual anunciava la realització de la vaga. No obstant això, des de l'Estat arribava el senyal del partit de la mà de la Federació d'Organismes o Entitats de Ràdio i Televisió Autònoms. El treballador que estava en el control central va ser requerit per enviar el senyal al servei de locució (que estava encès des del dia anterior), on el locutor va fer la seva funció i va retornar el senyal de forma automàtica a la unitat de grafisme, on el coordinador de grafisme va inserir el logotip de Telemadrid utilitzant una màquina habitual i va tornar de nou el senyal amb el logo i la locució al control central. El partit va ser retransmès en directe, ja que es va emprar el codificador de reserva i no l'habitual (el codificador A, que emetia l'anunci de la vaga). Això va ser possible perquè un treballador va trucar a la companyia encarregada de la retransmissió, Abertis, perquè activessin el codificador de reserva i, en finalitzar el partit, tornessin a activar el codificador habitual o principal amb l'anunci de la vaga.

Davant d'aquests fets, la CGT va presentar una demanda per vulneració de drets fonamentals (dret de vaga) davant el Jutjat Social número 4 de Madrid, que va ser desestimada en la Sentència de 30 de novembre de 2011. Davant d'aquesta resolució, el sindicat va interposar recurs davant el TSJ de Madrid, la pretensió del qual es va desestimar en la Sentència de 23 de juliol de 2012. És el Tribunal Suprem, en acte de 26 de novembre de 2013, el que inadmet el recurs davant la desestimació anterior i, atès que s'al·lega vulneració d'un dret fonamental, es presenta el recurs d'empara núm. 1168-2014 davant del Tribunal Constitucional, el qual resol en la Sentència 17/2017 de 2 de febrer de 2017.

### 5.2. Fons de la qüestió

El Reial decret llei 17/1977, que regula el dret de vaga recollit a l'article 28 CE, imposa limitacions a la conducta empresarial durant la vaga. En aquest cas és rellevant el que s'assenyala en l'article 6.5, relatiu a la prohibició de substitució de treballadors vaguistes. Clàssicament es distingeixen dos tipus de substitució o esquirolatge: a) l'ítern: els treballadors de l'empresa realitzen les funcions del treballador vaguista; b) i l'extern: els treballadors són contractats per l'empresa per realitzar les feines del treballador en vaga.

La qüestió controvertida en aquest supòsit parteix de la possible vulneració que podria constituir l'ús de màquines, robots o qualsevol mitjà tecnològic que de facto substitueixi l'activitat realitzada pel treballador vaguista; a això se li ha denominat "esquirolatge tecnològic", figura que se suma a les dues esmentades.

Com apunta el mateix TC, *"la duda que se nos plantea en el presente supuesto es si la utilización de medios técnicos de los que dispone la empresa, pero que no utiliza con carácter habitual, constituye una vulneración del derecho de huelga y puede asimilarse a los supuestos de esquirolaje o sustitución de los trabajadores huelguistas"*.

El sindicat demandant entén que no només es produeix un supòsit d'esquirolatge tecnològic, el qual ha de ser rebutjat per vulnerar el dret de vaga, sinó que hi ha un cas d'esquirolatge intern, ja que hi ha treballadors que realitzen funcions que no els corresponen. No obstant això, les dues posicions són rebutjades pel Tribunal.

Segons el parer del Tribunal, hi ha el límit exposat a la llibertat de l'empresari quant a les seves facultats d'organització i direcció. No obstant això, també assenyala, respecte de l'esquirolatge tecnològic, que no hi ha cap precepte que prohibeixi que l'empresa faci servir els mitjans tècnics de què disposa habitualment per realitzar la seva activitat. És per això que s'apunta que, si l'empresa ja disposa prèviament d'aquests mitjans tècnics, encara que no siguin habitualment utilitzats, el seu ús estaria justificat. A més, si bé s'ha seguit un procediment diferent al normalment previst per poder retransmetre el partit de futbol el dia de la vaga, això no suposa en si mateix una substitució de treballadors.

## 6. JURISPRUDÈNCIA DESTACADA EN MATÈRIA DE DRET AL TREBALL

### - RESOLUCIONS D'ÀMBIT INTERN

#### - TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

[Tribunal Constitucional \(Ple\). Sentència núm. 67/2022, de 2 de juny. Recurs d'empara núm. 6375/2019.](#)

El dret a la pròpia imatge integra no només el control sobre la seva captació i reproducció, sinó també la facultat de definició d'aquesta imatge que ens identifica i ens fa reconeixibles davant dels altres, com a forma d'expressió, a més, del lliure desenvolupament de la nostra personalitat i de la materialització del respecte a la dignitat que som titulars com a éssers humans (art. 10.1 CE). La previsió expressa del dret a la pròpia imatge a l'article 18.1 CE permet ampliar-ne la comprensió a la definició de la pròpia aparença física, en el sentit atribuït a aquest dret

per la jurisprudència del Tribunal Europeu de Drets Humans (STEDH de 28 d'octubre de 2014, assumpte Gough c. Regne Unit; i STEDH d'1 de juliol de 2014, assumpte S.A.S. c. França). Per tant, l'expressió de gènere, definida com la manera com una persona exterioritza el seu gènere, en el context de les expectatives socials, en relació amb la manera de vestir, l'ús d'un o altre nom o pronom, el comportament, la veu o l'estètica, formen part integrant del dret a la pròpia imatge (art. 18.1 CE).

[Sentència del Tribunal Constitucional 112/2017, de 16 d'octubre.](#)

Sobre la vulneració del principi d'igualtat de tracte generada pel contingut d'un conveni col·lectiu d'empresa que manté un sistema de doble escala salarial sense una justificació objectiva i raonable. La doble escala salarial que estableix un complement per antiguitat dinàmic i diferenciat segons la data d'ingrés a l'empresa no està permesa per vulnerar el principi d'igualtat de tracte que ha de respectar el conveni col·lectiu estatutari. Per tant, la causa per la qual s'estableixi tal diferenciació ha de ser justificada i raonable.

[Sentència del Tribunal Constitucional 92/2008, de 21 de juliol, i STC 173/2013, de 10 d'octubre.](#)

Sobre la declaració automàtica de nul·litat en els casos en què s'acomiada una treballadora embarassada de forma injustificada, encara que l'empresari no sigui coneixedor de l'estat d'embaràs de la treballadora. La resolució de l'any 2013 assenyala, però, que la garantia assenyalada no opera durant el període de prova, la qual cosa no obsta que hagi de seguir-se el sistema d'indicis.

[Sentència del Tribunal Constitucional 39/2016, de 3 de març de 2016](#)

Sobre les exigències requerides per complir el deure empresarial d'informar els treballadors sobre l'ús de dispositius d'àudio i videovigilància al centre de treball atenent a la finalitat d'aquesta. És suficient, per entendre complert el requisit de



comunicació, un avís general informatiu de “zona videovigilada”, sense que sigui necessària la comunicació individualitzada d’aquesta utilització i la seva finalitat concreta. En aquest cas, l’empresa va detectar mitjançant la revisió dels vídeos de les càmeres de seguretat que una treballadora sostreia diners de la caixa registradora, i va prendre la decisió d’acomiar-la disciplinàriament, decisió extintiva que no vulnera el dret fonamental a la intimitat segons el TC.

#### - TRIBUNAL SUPREM, AUDIÈNCIA NACIONAL I TRIBUNALS SUPERIORS DE JUSTÍCIA

[Tribunal Suprem, Sala Quarta, Social, Secció Ple, Sentència 805/2020 de 25 de setembre, Rec. 4746/2019](#)

Es tracta del conegut cas Glovo. El Tribunal aprecia l’existència de relació laboral entre empresa i repartidor. El repartidor ni organitza per si sol l’activitat productiva, ni negocia preus o condicions amb els titulars dels establiments a què serveix, ni en rep dels clients finals la retribució; el repartidor no té capacitat per organitzar la prestació de treball, perquè està subjecte a les directrius organitzatives fixades per l’empresa. L’alienitat dels mitjans s’evidencia per la diferència entre la importància econòmica de la plataforma digital i els mitjans materials dels repartidors: un telèfon mòbil i una motocicleta. El mitjà de producció essencial és la plataforma digital on s’han de donar d’alta restaurants, consumidors i repartidors, al marge de la qual no és factible la prestació del servei. Realitza la seva activitat sota una marca aliena. A més, l’empresa gaudeix d’un poder per sancionar els seus repartidors per una pluralitat de conductes diferents, que és una manifestació del poder directiu de l’ocupador. El Tribunal Suprem declara que la relació entre el treballador i la mercantil tenia naturalesa laboral.

[Tribunal Suprem, Sala Social. Sentència 1206/2021, de 2 de desembre. Recurs de cassació per a la unificació de doctrina núm. 4701/2018.](#)

El contracte de posada a disposició que serveix per eludir la legislació de la contractació temporal és cessió il·legal i constitueix una infracció molt greu.

[Tribunal Suprem, Sala Social. Sentència 385/2022, de 9 de febrer. Recurs de cassació per a la unificació de doctrina número 1871/2020.](#)

L’acomiadament d’una treballadora per anunciar el matrimoni lesiona el dret a la no discriminació i el dret a triar lliurement estat civil; l’estat civil forma part de les circumstàncies davant de les quals es prescriu el tracte discriminatori; la lliure elecció de l’estat civil constitueix un aspecte inherent a la dignitat i la llibertat de les persones.

[Tribunal Suprem, Sala Social. Sentència 270/2022, de 29 de març. Recurs de cassació per a la unificació de doctrina número 2142/2020.](#)

La Sentència TS (Sala Social) 270/2022 declara que l’article 52.d) de l’ET no era contradictori als tractats internacionals ratificats per Espanya, ni a l’article 6.1 del Conveni 158 de l’OIT, ni a l’article 4 del Conveni 158 de l’OIT, ni als articles 4 i 5 del Conveni 155 de l’OIT, ni als articles 3 i 24 de la Carta Social Europea (versions de 1961 i 1996, respectivament, ni a l’article 11 de la Convenció de l’ONU de 1979). En suma, ni les exigències sobre les decisions empresarials d’acomiadament imposades per aquestes normes internacionals, ni els compromisos que aquests instruments comporten per als estats en matèria de seguretat i salut a la feina, tanquen el pas a una norma legal com la qüestionada. El Tribunal assenyala que: “Per tant, l’atribució a la jurisdicció ordinària del control de convencionalitat de cap manera suposa que el TC no pugui examinar si una norma interna és contradictòria amb un tractat internacional, havent de posar èmfasi que les resolucions del TC vinculen tots els jutges i tribunals (art. 5.1 de la LOPJ). El TC es va pronunciar expressament en el sentit que l’article 52.d) de l’ET no era contradictori a l’article 6.1 del Conveni 158 de l’OIT, sense que aquest pronunciament del tribunal de garanties constitucionals es pugui considerar un mer obiter dictum.

[Tribunal Suprem. Sala Social. Sentència núm. 503/2022, d’1 de juny. Recurs de cassació per a la unificació de doctrina núm. 1993/2020](#)

La Sentència TS 503/2022 acull i aplica la doctrina elaborada i defensada per sentències anteriors de la mateixa Sala: Sentència 86/2017, Sentència 817/2021, Sentència 1003/2021 i Sentència 285/2022. A partir d'aquí, sosté que la videovigilància és una mesura empresarial de vigilància i control per verificar el compliment pel treballador de les seves obligacions i deures laborals, que s'ha de diferenciar entre la videovigilància oculta i la que es fa amb coneixement dels treballadors, que el tractament de les imatges obtingudes a través de les càmeres instal·lades a l'empresa amb la finalitat de seguretat i control del compliment de la relació laboral és conforme amb l'article 20.3 de l'ET i no necessita el consentiment exprés del treballador, que en aquests casos cal ponderar els drets i béns constitucionals en conflicte (dret a la protecció de dades del treballador i poder de direcció empresarial), i, en fi, que no es vulnera el dret de protecció de dades personals pel fet de rastrejar els enregistraments acumulats per comprovar si hi va haver o no altres incompliments precedents.

#### Sentència del Tribunal Suprem 313/2016, de 21 d'abril

Sobre la categoria de condició més beneficiosa del lliurament de l'anomenada "cistella de Nadal". La resolució assenyala que l'empresari no pot suprimir de forma unilateral el lliurament que es feia tots els mesos de desembre de la cistella de Nadal als treballadors, un cop s'ha convertit en una condició més beneficiosa, manifestada com a voluntat inequívoca de l'empresari.

Tribunal Superior de Justícia de Castella i Lleó, Burgos. Sala Social. Sentència núm. 541/2022, de 21 de juliol. Recurs de suplicació núm. 446/2022.

Les famílies monoparentals no són tingudes en compte a l'article 48.4t de l'Estatut dels Treballadors perquè el permís per naixement i cura de fills és de titularitat individual i intransferible, cosa que fa que les famílies amb dos progenitors puguin accedir a, fins a 32 setmanes de prestació, mentre que a les famílies monoparentals només se'ls reconeixien 16 setmanes. La Sentència reconeix el dret d'una família monoparental a un

permís per naixement de 26 setmanes. Afirmar que "la interpretació d'acord amb els drets i els principis en joc és considerar que la progenitora única que s'ocupa de la cura de la menor té dret a un gaudi del permís equivalent al que hagués correspost d'existir l'altre progenitor, cosa que suposa afegir-ne 10 setmanes a les 16 ja reconegudes, tenint en compte que les altres sis haurien estat de gaudi simultani i conjunt immediatament després del part en el cas d'una família biparental, i que, per tant, l'atribució completa de 16 setmanes més a sumar a les 16 ja reconegudes a la demandant, com es demana en el recurs, comportaria un tractament privilegiat per a la família monoparental quant al temps d'atenció a la nena, que seria de 32 i no de les 26 setmanes que haguessin correspost, com a màxim, a una família amb dos progenitors en règim d'alternança absoluta entre ells".

Tribunal Superior de Justícia Catalunya, Sala Social, Sentència 469/2023, 30 Gen. Rec. 6219/2022

Indemnització complementària per acomiadament sense causa calculada a partir de la desocupació no percebuda. Davant la improcedència d'un acomiadament, és possible reconèixer una indemnització addicional a la taxada legalment. En els darrers temps els tribunals estan imposant una condemna addicional per desincentivar l'empresari, ja que mentre que la indemnització legal ha de ser calculada en funció d'uns criteris objectius com el salari o els anys de prestació de serveis i està subjecta a uns límits màxims, l'addicional està pensada per valorar el dany emergent, el lucre cessant o els danys morals causats. Això no obstant, la indemnització addicional ha de ser objecte de prova. En aquest assumpte, la prova que la treballadora ha de percebre una quantia per lucre cessant s'erigeix en la pèrdua d'oportunitat d'acollir-se a les mesures extraordinàries sobre protecció d'atur implantades pel COVID-19. Doncs, encara que ella no tenia prou cotització per a la desocupació, sí que s'hauria pogut acollir a les mesures especials de desocupació que el Govern d'Espanya havia llançat a la pandèmia. Però per això hauria calgut que hagués estat inclosa a l'ERTE que l'empresa va iniciar dies després de l'acomiadament.

- RESOLUCIONS D'ÀMBIT SUPRANACIONAL  
I INTERNACIONAL

**Comitè de Drets Econòmics, Socials i Culturals:**

Observació general número 18, del 35è període de sessions (2005), el dret al treball (article 6)

**Organització Internacional del Treball:**

Informe del CLS número 371, març 2014, cas núm. 2947, presentat a la 320ª reunió del Consell d'Administració de l'OIT.

Informe del Comitè encarregat d'examinar la reclamació en la qual s'al·lega l'incompliment pel Govern d'Espanya del Conveni sobre l'acabament de la relació de treball, 1982 (núm. 158), presentat a la 321ª reunió del Consell de l'Administració de l'OIT.

**Tribunal Europeu de Drets Humans:**

Cas Zoletic i altres c. Azerbaiyán (Sentència núm. 20116/12, de 7 d'octubre de 2021)

Cas de Campagnano c. Itàlia (Sentència núm. 77955/01), de 23 de març de 2006

Cas de Fonts Bobo c. Espanya (Sentència núm. 39293/98), de 29 de febrer de 2000

**Comitè Europeu de Drets Socials:**

Conclusions XXII-1, Espanya, 2020

Conclusions XXI-1, Espanya, 2016.12.09

Decisió Greek General Confederation of Labour (GSEE) v. Greece. Queixa núm. 111/2014, de 23 de març de 2017

**Tribunal de Justícia de la Unió Europea:**

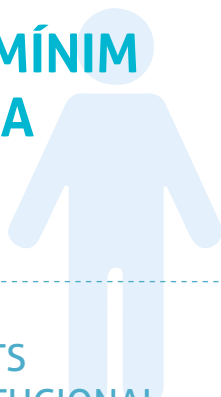
Sentència del TJUE (Sala Tercera) de 24 de febrer de 2022, CJ i Tresoreria General de la Seguretat Social (TGSS), assumpte 389/20

Sentència del TJUE (Sala Tercera) de 12 de maig 2021, YJ i Institut Nacional de la Seguretat Social (INSS), Assumpte C-130/20

Sentència del TJUE (Sala Tercera), de 18 de gener de 2018, Ruiz Conejero, assumpte C-270/16

Sentència del TJUE (Sala Desena), de 14 de setembre de 2016, De Diego Porras, assumpte C-596/14

# DRET A L'INGRÉS MÍNIM VITAL I A LA RENDA GARANTIDA DE CIUTADANIA



Sixte Garganté Petit<sup>1</sup>

## 1. CONTINGUT DELS DRETS I CONFIGURACIÓ CONSTITUCIONAL

L'ingrés mínim vital estatal (IMV)<sup>2</sup> i la renda garantida de ciutadania de Catalunya<sup>3</sup> (RGC) són prestacions econòmiques de dret subjectiu i de caràcter periòdic, que tenen dret a cobrar les persones o famílies que estiguin en situació de vulnerabilitat econòmica o en estat de necessitat, amb la finalitat de garantir-los una vida digna, i, en aquest sentit, estan vinculades a un principi de suficiència econòmica.

L'IMV és una prestació econòmica no contributiva de la Seguretat Social, en vigor des de l'1 de juny de 2020, dirigida a prevenir el risc de pobresa i exclusió social de les persones que viuen soles o integrades en una unitat de convivència.

La RGC de Catalunya, en vigor des del 15 de setembre de 2017, és una prestació social de caràcter econòmic i de caràcter

<sup>1</sup> Coportaveu de la Comissió Promotora de la Iniciativa legislativa popular (ILP) per la renda garantida de ciutadania de Catalunya i professor de dret de treball de la Universitat Pompeu Fabra.

<sup>2</sup> L'IMV va ser creat com una prestació no contributiva de la Seguretat Social pel Reial decret llei 20/2020, de 29 de maig, i actualment està regulat a la Llei 19/2021, de 20 de desembre, per la qual s'estableix l'ingrés mínim vital.

<sup>3</sup> La renda garantida de ciutadania de Catalunya va ser aprovada pel Parlament de Catalunya en data 12 de juliol de 2017 mitjançant la Llei 14/2017, de 20 de juliol, del Parlament de Catalunya.

En aquests moments està en tràmit al Parlament de Catalunya una proposició de Llei de modificació de la Llei 14/2017, de 20 de juliol, del Parlament de Catalunya, que pretén modificar en profunditat la regulació legal de la RGC.

subsidiari a l'IMV fins al punt que per accedir-hi s'ha d'acreditar haver sol·licitat l'IMV; en aquest sentit, la RGC és equiparable a les altres prestacions econòmiques similars a la resta de comunitats autònomes.

Ambdues prestacions econòmiques garanteixen un nivell mínim de renda mitjançant la cobertura de la diferència existent entre la suma dels recursos econòmics de qualsevol naturalesa de què disposi la persona beneficiària individual o, si s'escau, la unitat de convivència, i la quantia de prestació econòmica de l'IMV i de la RGC vigent en cada moment. Les quanties de l'IMV són inferiors, per a la majoria de nuclis de convivència, a les de la RGC, i en el cas que es tingui dret a cobrar ambdues prestacions, la quantia de la RGC és igual a la diferència entre la quantia que es cobra d'IMV i la que correspon de RGC; en un quadre posterior s'indiquen les quanties a partir de l'1 de gener de 2023.

Es té dret a cobrar ambdues prestacions econòmiques mentre persisteixi la situació de vulnerabilitat econòmica o estat de necessitat i es compleixin els requisits que varen originar el dret. L'article 41 de la Constitució espanyola, dins del capítol dels principis rectors de la política social i econòmica, estableix que:

*“Els poders públics mantindran un règim públic de Seguretat Social per a tots els ciutadans que garanteixi l'assistència i les prestacions socials suficients en les situacions de necessitat, especialment en cas de desocupació.”*

Com a conseqüència del caràcter plurinacional de l'Estat espanyol, i de la distribució de competències amb les comunitats autònomes, l'Estatut d'autonomia de Catalunya, en el seu article 24.3, i com a dret de l'àmbit dels serveis socials, estableix que:

*“Les persones o les famílies que es troben en situació de pobresa tenen dret a accedir a una renda garantida de ciutadania que els assegurï els mínims d’una vida digna, d’acord amb les condicions que legalment s’estableixen.”*

En la resta d’estatuts d’autonomia de les altres comunitats autònomes hi trobem articles amb contingut similar, que han estat objecte de regulació legal en els respectius parlaments, i amb resultats diversos pel que fa al contingut del dret regulat. Malgrat que el dret a una prestació econòmica d’aquestes característiques no té el reconeixement constitucional de dret fonamental, sí que és un dret legal de caràcter subjectiu i, en conseqüència, exigible davant dels tribunals de justícia, en els termes en què ha estat regulat legalment, i tenint en compte que es tracta d’un dret reconegut en tractats internacionals, com a continuació veurem.

En aquest context, resulta imprescindible tenir present quin és el contingut essencial del dret, aquell que no pot veure’s vulnerat, és a dir, el mínim que ha de ser respectat per tal de no desvirtuar la naturalesa del dret.

## 2. RECONeixEMENT EN L’ÀMBIT EUROPEU I INTERNACIONAL

El dret a una prestació econòmica periòdica per garantir el dret a una vida digna es troba regulat en l’àmbit europeu en el context del Consell d’Europa i de la Unió Europea. En marc del Consell d’Europa, el Conveni europeu de drets humans de 1950 no recollia drets econòmics, socials, culturals i ambientals (DESCA), sinó que se centrava només en drets civils i polítics.

Tanmateix, l’any 1961 es va promulgar la Carta social europea (CSE), ratificada per l’Estat espanyol<sup>4</sup>, que a l’article 13.1 incorpora el dret a una prestació econòmica suficient:

<sup>4</sup> Instrument de ratificació de la Carta social europea (revisada), feta a Estrasburg el 3 de maig de 1996.

*“Per garantir l’exercici efectiu del dret a l’assistència social (...), les parts es comprometen (...) a vetllar perquè tota persona que no disposi de recursos suficients i no estigui en condicions d’aconseguir-los pel seu propi esforç o de rebre’ls d’altres fonts, especialment per via de prestacions d’un règim de seguretat social, pugui obtenir una assistència adequada...”*

De fet, el Comitè Europeu de Drets Socials del Consell d’Europa (CEDS), analitzant el compliment d’aquest article, ja va emetre un informe (2014) sobre el caràcter “manifestament insuficient” de les quanties de les prestacions econòmiques que feien efectives les comunitats autònomes espanyoles a l’àmbit de les prestacions d’assistència social.

Posteriorment, el mateix CEDS va emetre conclusions sobre les prestacions socials i el compliment de la CSE per part d’Espanya els anys 2017 i darrerament l’any 2021 (publicades el març de 2022) a les quals es farà referència posteriorment.

Pel que fa a l’àmbit de la Unió Europea, la seva Carta de drets fonamentals inclou el dret a una prestació econòmica suficient a l’article 34.3. La redacció del precepte, encara que limitada, resulta força clara:

*“A fi de combatre l’exclusió social i la pobresa, la Unió reconeix i respecta el dret a una ajuda social i un ajut a l’habitatge per tal de garantir una existència digna a tots aquells que no disposin de recursos suficients, segons les modalitats establertes pel dret comunitari i les legislacions i pràctiques nacionals.”*

A l'àmbit internacional, la Declaració universal de drets humans (DUDH) reconeix el dret a un nivell de vida adequat en els articles 22 i 25:

*“Tota persona, com a membre de la societat, té dret a la seguretat social i a obtenir, mitjançant l'esforç nacional i la cooperació internacional, segons l'organització i els recursos de cada país, la satisfacció dels drets econòmics, socials i culturals indispensables per a la seva dignitat i el lliure desenvolupament de la seva personalitat.” (article 22)*

*“Tota persona té dret a un nivell de vida adequat que li asseguri, així com a la seva família, la salut i el benestar, i en especial l'alimentació, el vestit, l'habitatge, l'assistència mèdica i els serveis socials necessaris; té, tanmateix, el dret a assegurances en cas d'atur, malaltia, invalidesa, viudetat, vellesa o altres casos de pèrdua dels seus mitjans de subsistència per circumstàncies independents de la seva voluntat.” (article 25)*

Més enllà de la DUDH, que inicialment tenia caràcter programàtic, també existeix una previsió al Pacte internacional de drets econòmics, socials i culturals (PIDESC), concretament, a l'article 11:

*“Els estats parts en el present Pacte reconeixen el dret de tothom a un nivell de vida adequat per a ell i per a la seva família, incloent-hi l'alimentació, el vestit i habitatge adequats, i a una millora contínua de les condicions d'existència (...).”*

En el compliment del dret a una prestació econòmica periòdica com a dret subjectiu (IMV i RGC), cal tenir presents els principis esmentats a la part comuna per a tots els DESCA: progressivitat, no-discriminació, prohibició de la regressivitat i dret a la informació.

### 3. CONFIGURACIÓ LEGAL. ELS DRETS SOCIALS DE CARÀCTER ECONÒMIC EN L'ÀMBIT ESTATAL I AUTONÒMIC

En els darrers anys, el dret a una prestació econòmica per fer front a la situació de pobresa ha experimentat transformacions legals importants en l'àmbit estatal i autonòmic.

A l'àmbit estatal, com ja s'ha dit, amb la nova prestació econòmica de l'ingrés mínim vital (IMV) i, a Catalunya, amb la renda garantida de ciutadania (RGC).

A quasi totes les comunitats autònomes hi ha lleis<sup>5</sup>, però cal destacar, per la seva recent aprovació i per la seva importància des del punt de vista d'una millor cobertura, les següents:

- **la Llei 9/2007 de la Generalitat Valenciana, de 12 de març, de renda garantida de ciutadania, amb les recents modificacions introduïdes el mes de juliol de 2016;**
- **la Llei 5/2016 de les Illes Balears, de 13 d'abril, de la renda social garantida;**
- **la Llei 18/2008 del País Basc, de 23 de desembre, per la garantia d'ingressos i per la inclusió social, i**
- **la Llei foral de Navarra 15/2016, d'11 de novembre, per la qual es regulen els drets a la inclusió social.**

<sup>5</sup> El Ministeri de Drets Socials i Agenda 2030 publica informes anuals sobre les prestacions econòmiques de les comunitats autònomes. El darrer publicat és el corresponent a l'any 2021, que podeu trobar aquí.

## 3.1. Característiques generals de les prestacions econòmiques de l'IMV i de la RGC<sup>6</sup>

### 3.1.1. CARÀCTER DE DRET SUBJECTIU

L'IMV i la RGC són prestacions econòmiques de dret subjectiu, en el sentit que qui compleix els requisits legals té dret que li sigui reconegut el dret a cobrar la prestació i té dret a exigir judicialment el seu reconeixement en cas de denegació total o parcial.

### 3.1.2. CARÀCTER CONDICIONAT O NO DE LES PRESTACIONS ECONÒMIQUES

L'IMV només està condicionat al compliment dels requisits i de les obligacions regulades legalment, de les quals es parlarà posteriorment; i en la mesura que està dirigit a permetre el trànsit des d'una situació d'exclusió a una de participació en la societat, l'Administració ha d'oferir incentius per a l'ocupació i la inclusió.

La RGC només està condicionada al compliment dels requisits i de les obligacions regulades legalment, i està dirigida a desenvolupar la promoció de la persona i el seu empoderament i de superar les condicions que l'han dut a necessitar aquesta prestació; però una part de la quantia econòmica de la prestació (150 euros mensuals de la quantia total, independentment que es tracti d'una persona sola o d'una unitat de convivència) té caràcter complementari d'activació i inserció, condicionada al compromís d'elaborar i, si escau, de seguir un acord d'in-

<sup>6</sup> La Llei de la RGC de Catalunya està regulada reglamentàriament al Decret 55/2020, de 28 d'abril, pel qual s'aprova el Reglament de la Llei 14/2017, de 20 de juliol, de la renda garantida de ciutadania i es modifica el Decret 123/2007, de 29 de maig, pel qual es determina el règim aplicable a la sol·licitud i concessió de les prestacions socials de caràcter econòmic de dret subjectiu, i es concreten els requisits per al reconeixement del dret a les prestacions creades, en desplegament de la Llei 13/2006, del 27 de juliol, de prestacions socials de caràcter econòmic.

clusió social o d'inserció laboral. Tothom que faci la sol·licitud de la RGC té dret a cobrar aquest complement sempre que es comprometi a seguir un pla d'inserció social o laboral.

### 3.1.3. COMPATIBILITAT DE LES PRESTACIONS ECONÒMIQUES

Per compatibilitat s'entén que es poden cobrar malgrat es cobrin també l'IMV i/o la RGC i que no computen com a ingressos a l'hora de determinar si es compleix el requisit de vulnerabilitat econòmica o carència de rendes.

Les prestacions econòmiques a l'IMV i a la RGC són compatibles amb:

#### EL COBRAMENT DE L'IMV ÉS COMPATIBLE AMB EL COBRAMENT DE:

- Les prestacions econòmiques de les comunitats autònomes amb la mateixa finalitat que l'IMV.
- Les prestacions econòmiques públiques de dependència.
- Els ajuts de qualsevol tipus percebuts per persones afectades pel virus d'immunodeficiència humana.
- Les pensions reconegudes a persones que varen patir lesions o mutilacions amb ocasió o com a conseqüència de la Guerra Civil 1936-1939.
- Les indemnitzacions com a conseqüència de responsabilitat civil per danys personals.
- Les prestacions econòmiques percebudes d'institucions públiques amb motiu d'acolliment de persones amb discapacitat, majors de 65 anys o menors.
- També els ajuts econòmics d'institucions públiques a persones amb discapacitat amb un grau de minusvàlua igual o superior al 65% o majors de 65 anys per finançar la seva estada en residències o centres de dia, sempre, però, que la resta de rendes no excedeixi del doble de l'IPREM.
- Les beques públiques i les concedides per entitats sense afany de lucre.
- Les prestacions d'atur quan es cobrin en la modalitat de pagament únic.
- Les indemnitzacions satisfetes per les administracions públi-

ques per danys personals com a conseqüència del funcionament dels serveis públics.

- Les prestacions percebudes per enterrament.
- Els ajuts socials a persones amb hemofília o altres coagulopaties congènites que hagin desenvolupat l'hepatitis C com a conseqüència del tractament sanitari públic rebut.

**També són compatibles amb:**

- Els ajuts per estudis.
- Els ajuts d'habitatge, ja sigui per lloguer o per compra.
- La pensió compensatòria de l'article 97 del Codi Civil, sempre que s'hagi produït el pagament, i només per la persona obligada a fer-lo.
- La pensió d'aliments en favor dels fills de l'article 93 del Codi Civil, sempre que s'hagi produït el pagament, i només per la persona obligada a fer-lo.

### EL COBRAMENT DE LA RGC ÉS COMPATIBLE AMB EL COBRAMENT DE:

**Les prestacions econòmiques següents:**

- Per a la promoció de l'autonomia personal i d'atenció a la dependència, siguin públiques o privades.
- Beques escolars de menjador i transport, siguin públiques o privades.
- Per evitar desnonaments, siguin públiques, privades o ajuts d'urgència social que puguin atorgar els ens locals.
- Públiques per estudiar batxillerat o universitàries i aquelles de formació professional, tant inicial com formació professional per a l'ocupació, vinculades a la millora de les competències professionals.
- Per tenir la condició de víctima de violència masclista en els àmbits de la parella o la família, tret de les vinculades a la realització d'accions en matèria de polítiques actives d'ocupació, siguin públiques o privades.
- Destinades a complementar la renda garantida de ciutadania, creades a aquest efecte i de manera explícita.
- Els ajuts econòmics no regulars i puntuals de familiars fins al segon grau de consanguinitat o afinitat, inferiors a dues vegades l'indicador de renda de suficiència de Catalunya, que s'acreditin degudament.

Pel que fa a la **compatibilitat de les prestacions de l'IMV i de la RGC amb rendes de treball, assalariat o autònom**, cal tenir present que la RGC és compatible amb les rendes de treball a temps parcial<sup>7</sup> i l'IMV és compatible amb les rendes de treball a temps complet i a temps parcial<sup>8</sup>.

En cas de rendes de treball, la compatibilitat vol dir que aquestes rendes computen com a ingressos a l'hora de determinar si es compleix el requisit de vulnerabilitat econòmica o carència de rendes, i que es té dret a cobrar només la diferència entre les rendes del treball i la quantia que correspongui de l'IMV i/o de la RGC.

### COMPATIBILITAT DE L'IMV AMB RENDES DEL TREBALL

Amb la finalitat que la percepció de l'IMV no desincentivi el treball, la percepció de l'IMV és compatible amb les rendes del treball o de l'activitat econòmica per compte propi de la persona beneficiària individual o, si és el cas, d'un o diversos membres de la unitat de convivència.

La compatibilitat consisteix en l'aplicació d'un import exempt del còmput d'ingressos i rendes que s'hagi de prendre en consideració per a la determinació de la situació de vulnerabilitat econòmica de la persona beneficiària individual o, si és el cas, de la unitat de convivència, segons les previsions del Reial decret 789/2022, de 27 de setembre.

<sup>7</sup> En aquests moments està en tràmit al Parlament de Catalunya una Proposició de Llei de modificació de la Llei 14/2017, de 20 de juliol, del Parlament de Catalunya, i entre les propostes de modificació hi ha la de fer compatible la RGC amb les rendes de treball a temps complet.

<sup>8</sup> Real Decreto 789/2022, de 27 de septiembre, por el que se regula la compatibilidad del ingreso mínimo vital con los ingresos procedentes de rentas del trabajo o de la actividad económica por cuenta propia con el fin de mejorar las oportunidades reales de inclusión social y laboral de las personas beneficiarias de la prestación.



### COMPATIBILITAT DE LA RGC AMB RENDES TREBALL A TEMPS PARCIAL

**És possible accedir a la RGC si es té un treball a temps parcial, però només per a:**

- Famílies monoparentals amb fills a càrrec i famílies nombroses.
- Persones que eren beneficiàries de la renda mínima d'inserció fins a la data d'entrada en vigor de la Llei 14/2017, de 20 de juliol, i que l'estiguin compatibilitzant amb rendes de contractes de treball a temps parcial.
- Perceptors de la renda garantida de ciutadania que obtinguin un contracte de treball a temps parcial amb uns ingressos inferiors a l'import corresponent de la renda garantida de ciutadania. Aquesta compatibilitat es produeix durant sis mesos de contractació efectiva. Amb un informe previ de l'òrgan tècnic, es pot prorrogar aquesta compatibilitat fins que s'assoleixi un any de contractació.
- Unitats familiars en les quals el membre que té l'alta laboral sigui més gran de 55 anys i que aquest contracte sigui el primer després d'un període d'inactivitat laboral de 24 mesos o superior, o bé que provinguin de situacions de crisi empresarial degudament acreditada.
- Aquells que acordi el Govern progressivament en virtut de la disposició transitòria primera del [Decret 55/2020](#), de 28 d'abril.

#### 3.1.4. SUBSIDIARIETAT DE LES PRESTACIONS ECONÒMIQUES

L'IMV garanteix un nivell mínim de renda per mitjà de la cobertura de la diferència entre els recursos econòmics de qualsevol naturalesa de què es disposi —ja sigui la persona individual o les persones integrants d'una unitat de convivència— i la quantia de la prestació econòmica de l'IMV en cada cas.

Per la seva part, la **RGC** és subsidiària de tots els ajuts, els subsidis, les prestacions o les pensions de qualsevol administració a què puguin tenir dret els titulars o les persones beneficiàries de la prestació, i la renda garantida de ciutadania constitueix la darrera xarxa de protecció social. És, doncs, subsidiària de l'IMV fins al punt que per sol·licitar la RGC s'ha d'acreditar haver sol·licitat l'IMV.

#### 3.1.5. LA UNITAT FAMILIAR O DE CONVIVÈNCIA ALS EFECTES DE LES PRESTACIONS ECONÒMIQUES DE L'IMV I LA RGC

Ambdues prestacions econòmiques (IMV i GRC) van destinades a persones que viuen soles i també a unitats familiars o de convivència, sempre que en cada cas es compleixin els requisits legals per accedir-hi. En ambdues prestacions s'equiparen unitat familiar i de convivència.

##### DEFINICIÓ D'UNITAT DE CONVIVÈNCIA A EFECTES DE L'IMV

**Es considera unitat de convivència la formada per totes les persones que viuen al mateix domicili i que estan unides:**

- per matrimoni;
- per parella de fet (formalitzada des d'almenys 2 anys i amb convivència des d'almenys 5 anys);
- per tenir un vincle familiar de fins al 2n grau (exemple: pares, sogres, fills, gendres, germans, cunyats, avis i nets);
- per tenir una relació en virtut de guarda amb finalitat d'adopció o acolliment familiar permanent.

##### DEFINICIÓ D'UNITAT DE CONVIVÈNCIA A EFECTES DE LA RGC

**Es considera unitat familiar la formada per una o més persones que entre elles mantenen:**

- Un vincle conjugal o de parella estable, o vincles familiars per consanguinitat o afinitat fins al segon grau, i també per adopció o acolliment, o vincles de convivència assimilats als vincles esmentats, excloent els que siguin de simple veïnatge compartit. El grau de la relació de parentiu es compta a partir del titular. És a dir, la persona titular de la RGC i el cònjuge, fills, nets; també pares, germans i avis de la persona titular de la RGC.
- En cas de separació o divorci del vincle conjugal o de separació de relacions de parella estable, s'acredita quins són els membres que formen la unitat familiar, a més del règim de guarda i custòdia dels fills menors d'edat, mitjançant la sentència judicial a l'efecte o qualsevol mitjà de prova vàlid en dret.
- Es considera unitat de convivència el conjunt de persones que convien a la mateixa llar, amb independència que formin part o no de la mateixa unitat familiar.

· Per a l'aplicació de la renda garantida de ciutadania es tenen en compte les persones destinatàries de les prestacions, tant si viuen soles com en qualitat de membres d'una unitat familiar. En els casos en què se'n justifiqui degudament la necessitat, l'òrgan tècnic es pot pronunciar per autoritzar motivadament la consideració de membres de la unitat familiar per a persones amb un grau de parentiu més allunyat.

### IMV EN CAS DE MÉS D'UNA UNITAT DE CONVIVÈNCIA EN UNA MATEIXA LLAR AMB DRET A COBRAR AMB DUES L'IMV

**Una persona que comparteix domicili amb altres amb altres dels vincles de parentiu ja indicats, també pot percebre l'IMV, de forma individual o formant part d'una altra unitat de convivència independent en els casos següents:**

- Dones, víctimes de violència de gènere, que hagin abandonat el seu domicili familiar habitual (acompanyades o no dels seus fills).
- Persones que, en els tres anys anteriors, hagin abandonat el seu domicili familiar habitual per motiu d'inici dels tràmits de separació, nul·litat o divorci, o d'haver-se instat la dissolució de la parella de fet formalment constituïda, acreditant l'inici dels tràmits per l'atribució de la guarda i custòdia dels menors (acompanyada o no dels seus fills).
- Persones que, en els tres anys anteriors, acreditin haver abandonat el domicili per desnonament, o per haver quedat el domicili inhabitable per accident o força major.
- Si els convivents no tenen vincle familiar de fins al segon grau ni per guarda amb fins d'adopció o acolliment familiar permanent, poden ser titulars de l'IMV si es troben en risc d'exclusió social acreditada pels serveis socials competents.

### RGC EN CAS DE MÉS D'UNA UNITAT DE CONVIVÈNCIA EN UNA MATEIXA LLAR AMB DRET A COBRAR AMB DUES LA RGC

**És possible accedir a la RGC però només:**

**Durant el termini d'un any i quan els seus membres es trobin en alguna de les circumstàncies següents:**

- Acolliment provisional de familiars de fins a segon grau de consanguinitat o afinitat, en casos excepcionals derivats d'una

situació d'atur de llarga durada, o tenir a càrrec fills menors d'edat.

- Situacions derivades de desnonaments.
- Situacions que s'esdevinguin per violència masclista.
- Altres situacions que l'òrgan tècnic consideri segons l'excepcionalitat de la urgència social de les persones, a proposta dels serveis socials de referència.
- En el cas d'acolliments familiars en situació excepcional, els ingressos de la part de família que acull no es computen ni es dedueixen, en un període màxim d'un any.

## 3.2. Els requisits per tenir dret a les prestacions econòmiques de l'IMV<sup>10</sup> i de la RGC<sup>9</sup>. Qui té dret a cobrar l'IMV i la RGC

L'IMV i la RGC, com ja s'ha dit, estan regulades en normes legals diferents que estableixen de forma detallada els requisits que han de complir les persones i els nuclis de convivència que vulguin accedir-hi; encara que les circumstàncies genèriques personals, familiars i econòmiques que s'han de tenir en compte siguin les mateixes per a ambdues prestacions, també cal saber que no sempre es tracta del mateix contingut en cadascun dels requisits genèrics, de manera que és possible que es tingui dret a una de les prestacions econòmiques i no a l'altra; el més probable, però, és que es tingui dret a ambdues prestacions.

Sens perjudici d'haver-se de tenir en compte, en cada cas, la regulació legal específica dels requisits, de forma resumida els requisits personals, familiars i econòmics que s'han de complir són els següents:

<sup>9</sup> L'IMV va ser creat com una prestació no contributiva de la Seguretat Social pel Reial decret llei 20/2020, de 29 de maig, i actualment està regulat a la Llei 19/2021, de 20 de desembre, per la qual s'estableix l'ingrés mínim vital.

<sup>10</sup> Decret 55/2020, de 28 d'abril, pel qual s'aprova el Reglament de la Llei 14/2017, de 20 de juliol, de la renda garantida de ciutadania. [Vegeu la nota 5.](#)

	REQUISITS DE L'IMV	REQUISITS DE LA RGC
EDAT	<p><b>Les persones d'almenys 23 anys i menors de 65 anys</b> que visquin soles, o que, compartint domicili amb una unitat de convivència, no s'hi integrin, en determinades circumstàncies i amb determinades excepcions:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>· Dones víctimes de violència de gènere o de tràfic d'éssers humans i explotació sexual.</li> <li>· Persones d'entre 18 i 22 anys que vinguin de centres residencials de protecció de menors, sempre que visquin soles sense integrar-se en una unitat de convivència.</li> </ul> <p><b>Els menors i majors de 30 anys</b> també han d'acreditar haver viscut de forma independent durant un determinat període de temps.</p>	<p><b>Tenir més de 23 anys i sense el límit de 65 anys</b>, o tenir més de 18 anys si es troben en alguna de les situacions següents:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>· Tenir menors d'edat o persones amb discapacitat a càrrec.</li> <li>· Ser orfes dels dos progenitors.</li> <li>· Haver estat víctimes de violència masclista en els àmbits de la parella o la família.</li> <li>· Tenir la condició de persona en situació de risc social</li> </ul>
EMPADRONAMENT	<p><b>Aquest requisit està inclòs en el requisit següent.</b></p>	<p><b>Estar empadronat a un municipi i residir legalment a Catalunya.</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>· Aquest requisit no s'aplica a les dones que tenen permís de residència per reagrupament familiar i el perden a conseqüència de divorci o separació, ni als catalans retornats.</li> <li>· Pel que fa a les persones que resideixen a un municipi i no disposin de domicili, s'aplica el que disposa la normativa específica reguladora dels procediments d'empadronament vigent.</li> </ul>
RESIDÈNCIA LEGAL	<p><b>Tenir residència legal i efectiva a Espanya i haver-la tingut de forma continuada i ininterrompuda durant almenys 1 any immediatament anterior a la data de la presentació de la sol·licitud, excepte:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>· els menors incorporats a la unitat de convivència per naixement, adopció, guarda amb fins d'adopció o acolliment familiar permanent.</li> <li>· les persones víctimes de tràfic d'éssers humans i d'explotació sexual,</li> <li>· les dones víctimes de violència de gènere.</li> </ul>	<p><b>Tenir residència continuada i efectiva a Catalunya durant els 2 anys immediatament anteriors a la presentació de la sol·licitud. Estan eximides del requisit de residència continuada i efectiva.</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>· les dones que hagin hagut de marxar del seu lloc de residència i arribin o hagin arribat a Catalunya els 24 mesos anteriors a la sol·licitud, provinents d'altres comunitats autònomes, per evitar maltractaments envers elles mateixes o els seus fills.</li> <li>· en el cas de les persones refugiades i demandants de protecció internacional, la residència continuada i efectiva exigida és només d'un any.</li> </ul>

## REQUISITS DE L'IMV

## CARÈNCIA RENDES ECONÒMIQUES

*Estar en situació de vulnerabilitat econòmica, prenent en consideració la capacitat econòmica de la persona sol·licitant individual o de la unitat de convivència, computant els recursos de tots els seus membres.*

Aquest requisit es compleix quan **la mitjana mensual d'ingressos i rendes anuals computables l'exercici (any) anterior** sigui inferior en almenys 10 euros a la quantia mensual garantida per l'IMV que correspongui segons la modalitat i el nombre de membres de la unitat de convivència.

**Vegeu les quanties del llindar econòmic a l'apartat corresponent a la quantia de la prestació.**

## SENSE COMPLIR ELS REQUISITS ANTERIORS ES POT ACCEDIR

**No hi ha aquesta possibilitat a l'IMV, només s'hi té dret si es compleixen els requisits.**

## REQUISITS DE LA RGC

**No disposar d'una quantitat d'ingressos, rendes o recursos econòmics** considerada mínima per atendre les necessitats bàsiques d'una vida digna, d'acord amb l'import corresponent de la renda garantida de ciutadania amb relació al llindar d'ingressos fixat per l'indicador de renda de suficiència de Catalunya.

El requisit de carència de rendes s'ha d'acreditar **DURANT ELS SIS MESOS ANTERIORS** al moment de fer la sol·licitud.

En el cas de les persones refugiades i de les demandants de protecció internacional, no es computen els ajuts que puguin rebre per la seva condició.

**VEGEU LES QUANTIES DEL LLINDAR ECONÒMIC A L'APARTAT CORRESPONENT A LA QUANTIA DE LA PRESTACIÓ.**

**És possible accedir a la RGC sense necessitat de complir els requisits, però només si s'està en situació excepcional.**

"S'entén per situació d'especial necessitat o urgència, [...] persones que necessiten una actuació de suport i urgència per causes objectives alienes a la seva voluntat, pels motius següents:

- a) Imminència de desnonament o pèrdua de l'habitatge.
- b) Violència masclista.
- c) Malalties greus sobrevingudes.
- d) Risc dels menors d'edat a càrrec.
- e) Joves i adolescents en risc d'exclusió social imminent que pugui atemptar contra la seva vida o salut o que pateixin violència o maltractament, per la seva orientació sexual, identitat de gènere o expressió de gènere.
- f) Persones que són víctimes d'explotació sexual o del tràfic d'éssers humans.
- g) Persones amb altres situacions anàlogues que impliquin trobar-se en risc d'exclusió social imminent.

3. Aquesta situació s'acredita mitjançant l'informe tècnic preceptiu i favorable dels serveis socials públics competents i de l'òrgan tècnic de la renda garantida de ciutadania".

## REQUISITS DE L'IMV

**No poden ser beneficiàries de la prestació de l'IMV les persones usuàries d'una prestació de servei residencial, de caràcter social, sanitari o sociosanitari, amb caràcter permanent i finançada amb fons públics, excepte si es tracta de:**

- dones víctimes de violència de gènere
- víctimes de tràfic d'éssers humans i explotació sexual

## REQUISITS DE LA RGC

**No poden ser beneficiàries de la prestació de la RGC les persones usuàries d'una prestació pública o privada de servei residencial permanent de tipus social, sanitari o sociosanitari, i les que estant internades en un centre penitenciari en règim ordinari o tancat, excepte si es tracta de:**

- persones sense llar
- dones víctimes de violència masclista
- persones víctimes d'explotació sexual o tràfic d'éssers humans

### De tots aquests requisits, cal fer menció expressa dels requisits de residència legal i d'edat.

Pel que fa al requisit de residència legal, el Comitè Europeu de Drets Socials en les seves conclusions de 2021<sup>11</sup>, publicades el mes de març de 2022, considera que: (1) en relació amb l'article 13.1 de la CSE, el requisit de residència o veïnatge per accedir a les prestacions socials és contrari a la Carta; (2) en relació amb l'article 13.2, és necessari erradicar qualsevol tipus de discriminació contra les persones que reben assistència social; i (3) en relació amb l'article 13.3, és necessari promoure els serveis adequats perquè les persones puguin obtenir assessorament i ajut personal per prevenir, eliminar o alleugerir l'estat de necessitat personal o familiar.

Pel que fa al requisit de l'edat mínima i màxima, el Comitè Europeu de Drets Socials en les seves conclusions de 2021, en relació amb l'article 4 del Protocol addicional de la CSE de 1961 (art. 23 CSE revisada de 1995), considera que les persones d'edat avançada tenen dret a disposar dels recursos econòmics necessaris per continuar essent membres de ple dret de la societat en la qual viuen.

<sup>11</sup> Conclusions 2021 del CEDS.

## 3.3. Especificitats per a les dones víctimes de violència masclista (domèstica i sexual)

### IMV

#### - COMPATIBILITAT

La prestació econòmica de l'IMV és compatible amb el cobrament dels ajuts econòmics per a les persones víctimes de violències masclistes i sexuals, que no computen a l'efecte del compliment del requisit de carència de rendes per accedir a cobrar la prestació econòmica de l'IMV.

#### - FLEXIBILITZACIÓ COMPLIMENT REQUISITS

**Requisit d'edat:** no és exigible a les persones víctimes de violència de gènere o de tràfic d'éssers humans i explotació sexual.

**Requisit de no ser beneficiàries d'un servei residencial,** estant excloses les persones víctimes de violències masclistes i víctimes de tràfic i/o explotació sexual.

**Requisit de residència legal i efectiva,** continuada i ininterrompuda: no és exigible a les persones víctimes de tràfic d'és-

ners humans i d'explotació sexual, ni a les dones víctimes de violència de gènere.

**Requisits de 6 mesos de constitució de la unitat de convivència:** no és exigible a dones víctimes de violència de gènere o víctimes de tràfic d'éssers humans i explotació sexual.

**Requisit de residència legal a Espanya: les persones víctimes de tràfic d'éssers humans i d'explotació sexual,** així com els seus fills, i les dones víctimes de violència de gènere i els seus fills poden acreditar la residència legal amb una autorització provisional.

#### - ALTRES CIRCUMSTÀNCIES ESPECÍFIQUES

Les dones víctimes de violència de gènere, de tràfic d'éssers humans i d'explotació sexual poden ser titulars del dret a cobrar l'IMV a partir de la majoria d'edat o sent menors emancipades.

La dona víctima de violència de gènere pot ser titular de l'IMV encara que visqui en un altre nucli familiar, si ha hagut d'abandonar el seu domicili familiar habitual acompanyada o no dels seus fills o de menors.

Es considera unitat de convivència monoparental el nucli familiar format únicament per una dona víctima de violència de gènere i un o més descendents fins al 20, menors d'edat, sobre el qual tingui la guarda i custòdia, o, si és el cas, un o més menors en règim d'acollida familiar permanent o guarda amb fins d'adopció.

## RGC

#### - COMPATIBILITAT

Els ingressos derivats d'ajuts i prestacions econòmiques que cobri la persona víctima de violències masclistes no computen a l'efecte del compliment del requisit de carència de rendes per accedir a cobrar la prestació econòmica de la RGC; és a dir, es té dret a cobrar íntegrament la RGC, si es compleixen els requisits.

#### - FLEXIBILITZACIÓ COMPLIMENT REQUISITS

**Requisit d'edat:** a partir dels 18 anys.

**Requisit de residència continuada i efectiva a Catalunya** durant 24 mesos, flexibilitat.

**Requisit de carència de rendes:** si viu en un nucli familiar o de convivència, només s'ha de tenir en compte els ingressos de la persona víctima.

**Requisit de no ser beneficiàries d'un servei residencial,** estant excloses les persones víctimes de violències masclistes i víctimes de tràfic i/o explotació sexual.

**En situacions excepcionals acreditades pels serveis socials competents:** les persones víctimes de violències masclistes i víctimes de tràfic i/o explotació sexual poden accedir a la RGC encara que no compleixin cap dels requisits.

#### - ALTRES CIRCUMSTÀNCIES ESPECÍFIQUES

Les dones que tenen legalment reconeguda la condició de víctima de violència masclista en els àmbits de la parella o la família adquireixen, amb caràcter preferent respecte a qualsevol altre membre de la unitat familiar, la titularitat de la prestació, sempre que hi tinguin dret.

Les persones víctimes de violència masclista tenen dret a cobrar la RGC, encara que visquin en un nucli familiar que ja cobra la RGC.

## 3.4. Les quanties de les prestacions econòmiques de l'IMV i de la RGC

Les quanties que delimiten el llinar del compliment del requisit de carència de rendes i a la vegada l'import de les prestacions econòmiques de l'IMV i la RGC per a l'any 2023 són les que consten als següents quadres, amb indicació de les quanties mensuals i la diferència entre ambdues quanties, ja sigui per a una persona sola o per als diferents nuclis de convivència. Cal recordar que, en tot cas, si es compleixen els requisits legals, es té dret a cobrar la prestació econòmica, sigui l'IMV o

la RGC, consistent en la diferència entre la quantia del nivell d'ingressos computables i la quantia de la prestació econòmica que correspongui en funció de si es tracta d'una persona sola o d'una unitat de convivència.

Si es té dret a cobrar l'IMV i també la RGC, la quantia de l'IMV serà la que correspongui i la de la RGC només serà la que, sumada a la de l'IMV, sigui necessària per arribar a la quantia total de la RGC en funció de si es tracta d'una persona sola o d'una unitat de convivència.

Pel que fa a la RGC, cal recordar que una part de la quantia (150 euros mensuals) té caràcter de complement d'activació i inserció, que forma part de la RGC i que es té dret a cobrar des de l'inici de la prestació.

El Comitè Europeu de Drets Socials en les seves conclusions de 2021<sup>12</sup>, publicades el mes de març de 2022 (però amb el benentès que el període de referència de l'anàlisi del Comitè és fins al 2019), pel que fa a les quanties de les prestacions econòmiques de les comunitats autònomes, considera que la seva quantia és insuficient, a excepció d'Euskadi, la comunitat de Madrid, Aragó i la Comunitat Valenciana. En aquest Informe de 2021, el CEDS no analitza l'IMV, perquè va entrar en vigor el 2020, encara que considera que suposa un canvi radical en la mesura que fins a la seva entrada en vigor les prestacions socials només eren competència de les comunitats autònomes.

#### QUADRE DE LES QUANTIES ECONÒMIQUES PER A L'ANY 2023 DE L'INGRÉS MÍNIM VITAL I LA RENDA GARANTIDA DE CIUTADANIA<sup>13</sup>

La quantia bàsica de la **RGC** és la quantia bàsica de l'indicador de rendes de suficiència de Catalunya (IRSC), i es va incrementant en funció del nombre de membres de la unitat de convivència. Les quanties del quadre inclouen el complement d'activació i inserció, de 150 euros mensuals.

<sup>12</sup> Conclusions 2021 del CEDS.

<sup>13</sup> Quantitats calculades en funció de l'increment de l'IRSC segons la Llei de pressupostos de la Generalitat per a l'any 2023.

PERSONES del NUCLI DE CONVIVÈNCIA, NO MONOPARENTAL	QUANTIA MENSUAL IRSC x 12 MENSUALITATS	QUANTIA MENSUAL DE LA RGC x 12 MENSUALITATS
1 adult	8.605,15 euros anuals = 717,10 euros	717,10 euros mes
2 adults	= a 1,50%	1.075,65 euros mes
3 persones	= a 1,65%	1.183,21 euros mes
4 persones	= a 1,80%	1.290,78 euros mes
5 o més persones	= a 1,82%	1.305,12 euros mes

PERSONES del NUCLI DE CONVIVÈNCIA, MONOPARENTAL	QUANTIA MENSUAL IRSC x 12 MENSUALITATS	QUANTIA MENSUAL DE LA RGC x 12 MENSUALITATS
1 adult	= a 1 (717,10 euros)	717,10 euros mes
1 adult i un menor	= a 1,50%	1.075,65 euros mes
1 adult i dos menors	= a 1,65% + 100 euros	1.283,21 euros mes
1 adult i tres menors	= a 1,80% + 100 euros	1.390,78 euros mes
1 adult i quatre o més menors	= a 1,82% + 100 euros	1.405,12 euros mes

La quantia bàsica de l'IMV és la quantia bàsica de les prestacions econòmiques no contributives de la Seguretat Social, i es va incrementant en funció del nombre de membres de la unitat de convivència; també s'indiquen les quanties en el cas que es tracti d'una unitat de convivència monoparental.

El reconeixement del dret a cobrar l'IMV també dona dret a percebre un complement econòmic d'ajut a la infància a aquelles unitats de convivència amb menors d'edat, en la quantia mensual de 115 euros (menors de 3 anys), 80,50 euros (majors de 3 i menors de 6 anys) i 57,50 euros (majors 6 i menors 18 anys), per cadascun dels menors del nucli de convivència. Aquestes quanties s'han de sumar, si és el cas, a les que consten a la columna "IMV mensual" del quadre següent.

El reconeixement del dret a cobrar l'IMV també dona dret a percebre un complement econòmic equivalent a un 22% en el cas que la persona beneficiària individual tingui un grau de discapacitat reconegut legalment igual o superior al 65%; la quantia s'ha de sumar, si és el cas, a les que consten a la columna "IMV mensual" del quadre següent.

Als efectes del quadre següent, cal tenir en compte que l'IMV utilitza fins a 15 paràmetres diferents en funció del nombre de persones de la unitat de convivència i la RGC només n'utilitza 5. En el número entre parèntesis de cadascuna de les files de la tercera columna s'indica el paràmetre (nombre de persones del nucli de convivència) de la RGC amb el qual es fa l'equivalència amb l'IMV.

PARÀMETRES UNITAT DE CONVIVÈNCIA NO MONOPARENTAL	QUANTIA MENSUAL IMV X 12	QUANTIA MENSUAL RGC X 12
Un adult sol	565,37 euros	(1) 717,10 euros
Un adult i un menor	734,99 euros	(2) 1.075,65
Un adult i dos menors	904,60 euros	(3) 1.183,20
Un adult i tres o més menors	1.074,21 euros	(4) 1.290,80
Un adult i quatre o més menors	1.243,83 euros	(5) 1.305,10
Dos adults	734,99 euros	(2) 1.075,50
Dos adults i un menor	904,60 euros	(3) 1.183,20
Dos adults i dos menors	1.074,21 euros	(4) 1.290,80
Dos adults i tres o més menors	1.243,83 euros	(5) 1.305,10
Tres adults	904,60 euros	(3) 1.183,20
Tres adults i un menor	1.074,21 euros	(4) 1.290,80
Tres adults i dos o més menors	1.243,83 euros	(5) 1.305,10
Quatre adults	1.074,21 euros	(4) 1.290,80
Quatre adults i un menor	1.243,83 euros	(5) 1.305,10
Altres	1.243,83 euros	(5) 1.305,10
PARÀMETRES UNITAT DE CONVIVÈNCIA MONOPARENTAL	IMV MENSUAL X 12	RGC MENSUAL X 12
Un adult i un menor	859,37 euros	(2) 1.075,65 euros
Un adult i dos menors	1.028,98 euros	(3) 1.283,20
Un adult i tres menors	1.198,60 euros	(4) 1.390,60
Un adult i quatre o més menors	1.368,21 euros	(5) 1.405,10
Dos adults i un menor	1.028,98 euros	(3) 1.283,20
Dos adults i dos menors	1.198,60 euros	(4) 1.390,60
Dos adults i tres o més menors	1.368,21 euros	(5) 1.405,10



### 3.5. Les obligacions de les persones perceptores i beneficiàries de l'IMV i de la RGC

#### OBLIGACIONS DE LES PERSONES I NUCLIS DE CONVIVÈNCIA QUE COBREN L'INGRÉS MÍNIM VITAL

##### **Els perceptors de l'IMV han de:**

- Proporcionar la documentació i informació precisa per acreditar els requisits i el manteniment de la prestació, així com per garantir la recepció de notificacions i comunicacions.
- Comunicar qualsevol canvi o situació que pugui comportar la modificació, suspensió o extinció de la prestació, en el termini de 30 dies naturals des que es produeixin el canvi o situació esmentats.
- Comunicar qualsevol canvi de domicili o de situació en el padró municipal, també en el termini de 30 dies naturals.
- Reintegrar l'import de les prestacions indegudament percebudes.
- Comunicar a l'entitat gestora, amb caràcter previ, les sortides a l'estranger, per un període, continuat o no, superior a 90 dies naturals cada any natural.
- Presentar anualment la declaració de l'IRPF.
- En cas de compatibilitzar la prestació de l'IMV amb rendes de treball, complir les condicions establertes per accedir i mantenir la compatibilitat.
- Participar en les estratègies d'inclusió que es realitzin.

##### **Les persones integrants de la unitat de convivència estan obligades a:**

- Comunicar la mort del titular de la prestació.
- Posar en coneixement de l'Administració qualsevol fet que distorsioni la finalitat de la prestació atorgada.
- Presentar anualment la declaració de l'IRPF.

#### OBLIGACIONS DE LES PERSONES I NUCLIS DE CONVIVÈNCIA QUE COBREN LA RENDA GARANTIDA DE CIUTADANIA

##### **Els perceptors de la RGC han de:**

- Comunicar, en el termini d'un mes a la Generalitat, els canvis patrimonials, personals i familiars.
- Sol·licitar qualsevol altra prestació o ajut a què es tingui dret.
- No renunciar, de forma voluntària, a cap altra prestació o ajut.
- Col·laborar amb les persones que gestionen la RGC.
- Mantenir-se inscrits a oficines de treball i no rebutjar una oferta de treball adequada.
- Residir de forma continuada a Catalunya.
- Tornar la prestació si l'has cobrat de forma indeguda.

##### **Els perceptors de la prestació complementària d'inserció social o laboral han de:**

- Signar un compromís inicial i, si se'ls ofereix, realitzar el pla individual.
- Trobar-se disponibles per treballar, excepte: si tenen reconeguda la condició de discapacitat (com a mínim, del 65%); si no estan en condicions d'incorporar-se al mercat de treball, i és reconegut pel SOC, tenint en compte el criteri de serveis socials.

## 4. AMENACES PRÀCTIQUES I MECANISMES DE DEFENSA

### 4.1 Context i amenaces

La crisi econòmica i financera que ha patit l'Estat espanyol des del 2008, i que s'ha vist agreujada a causa de la pandèmia de la COVID-19, ha evidenciat la fragilitat dels sistemes de garantia d'ingressos.

Les greus dificultats administratives a l'hora d'accedir al dret a les prestacions econòmiques de l'IMV i de la RGC, la constatació que cap de les dues prestacions econòmiques arriba a totes les persones i unitats de convivència que en tenen necessitat (taxa de cobertura), juntament amb les decisions po-

lítiques que mantenen la quantia de les prestacions per sota de la quantia econòmica que conforma el llindar de la pobresa material severa (taxa de suficiència), fan que sigui imprescindible continuar millorant la regulació legal i l'aplicació efectiva d'ambdues prestacions econòmiques.

Cal, però, tenir present que els organismes internacionals han reiterat la disconformitat amb aquelles mesures que disminueixen la protecció, és a dir, que tenen un caràcter regressiu en l'acompliment del dret, fins i tot en situació de dificultats o crisis econòmiques.

## 4.2. L'aplicació de la carta social europea (CSE)

En defensa de l'exigibilitat del dret a les prestacions de l'IMV i de la RGC, a part de la mateixa llei, és important tenir present que la CSE, ratificada per l'Estat espanyol, incorpora en l'article 13.1 el dret a una prestació econòmica suficient.

La ratificació per part d'Espanya d'aquest article de la CSE, a més de reforçar l'exigibilitat de la normativa interna sobre prestacions econòmiques de garantia social, també permet presentar queixes davant el Comitè Europeu de Drets Socials, organisme encarregat de supervisar el compliment de la Carta i que valora les vulneracions i els compliment dels drets per part dels estats.

Cal tenir present, finalment, que Espanya ja ha ratificat la CSE (revisada) i el Protocol de reclamacions col·lectives<sup>14</sup>, que permet interposar reclamacions de caràcter col·lectiu davant del Comitè Europeu de Drets Socials, si es considera que s'està vulnerant la CSE.

<sup>14</sup> Instrument de ratificació de la Carta Social Europea (revisada), feta a Estrasburg el 3 de maig de 1996.

## 4.3. Mecanismes de justiciabilitat directa

En la mesura que el dret a les prestacions econòmiques de l'IMV i de la RGC està regulat per llei, l'exercici de les accions per fer-lo efectiu s'ha de fer davant dels tribunals de justícia. Pel que fa a l'IMV, contra les resolucions administratives que posen fi al procediment administratiu, i que deneguen el dret o no el reconeixen en tota la seva extensió, escau presentar una demanda judicial davant la jurisdicció social.

Contràriament, pel que fa a la RGC, contra les resolucions administratives que posen fi al procediment administratiu i que deneguen el dret o no el reconeixen en tota la seva extensió, escau interposar un recurs contenciós administratiu davant la jurisdicció contenciosa administrativa<sup>15</sup>.



<sup>15</sup> En aquests moments està en tràmit al Parlament de Catalunya una Proposició de llei de modificació de la Llei 14/2017, de 20 de juliol, del Parlament de Catalunya, i entre les propostes de modificació hi ha la d'atribuir la competència a la jurisdicció social.



# LA PROTECCIÓ DEL DRET AL MEDI AMBIENT

Aitana de la Varga Pastor (Cedat, Universitat Rovira i Virgili)

Marco Aparicio Wilhelmi (Observatori DESC)

## 1. CONTINGUT DEL DRET I CONFIGURACIÓ CONSTITUCIONAL

L'article 45 de la Constitució espanyola (CE) aborda la protecció jurídica del medi ambient amb les previsions següents:

*"1. Tothom té dret a gaudir d'un medi ambient adequat per al desenvolupament de la persona, i el deure de conservar-lo.*

*2. Els poders públics vetllaran per la utilització racional de tots els recursos naturals, a fi de protegir i millorar la qualitat de la vida i defensar i restaurar el medi ambient, amb el suport de la indispensable solidaritat col·lectiva.*

*3. En els termes que la llei fixi, s'establiran sancions penals o, en el seu cas, administratives per als qui violin el que es disposa en l'apartat anterior i establirà l'obligació d'aquests de reparar el dany causat."*

Com es pot comprovar, el precepte inclou un dret (art. 45.1), un mandat als poders públics en general (art. 45.2) i un mandat adreçat específicament al legislador (art. 45.3).

L'abast del concepte "medi ambient" ha estat desenvolupat pel Tribunal Constitucional (TC), que l'ha entès de manera àmplia assenyalant que es tracta d'un concepte "nacido para reconducir a la unidad los diversos componentes de una realidad en peligro". D'aquesta manera, caldria parlar d'un ordenament

ambiental, amb la Constitució, la normativa internacional (de manera destacada la comunitària de la Unió Europea) i la infraconstitucional, amb un objectiu comú de "hacer frente a los fenómenos de degradación y a las amenazas de todo género que pueden comprometer la supervivencia del patrimonio natural, de las especies y, en último término, afectar negativamente a la propia calidad de vida en los hábitats humanos, dada la interdependencia entre unos y otros" (STC 233/2015, de 5 de novembre, FJ2).

El TC ha volgut precisar que la noció de "medi ambient" que apareix com a títol competencial a l'article 149.1.23 i que atribueix a l'Estat la competència exclusiva sobre la legislació bàsica en matèria de "protecció del medi ambient, sens perjudici de les facultats de les comunitats autònomes per a l'establiment de normes addicionals de protecció", no pot ser entesa de manera tan àmplia. La jurisprudència constitucional més recent (STCs 109/2017, de 21 de setembre, i 118/2017, de 19 d'octubre) indica que la legislació bàsica s'ha de referir al marc d'una política global de protecció ambiental, uns mínims que han de permetre a les comunitats autònomes establir nivells de protecció més amplis. Més enllà d'aquesta competència, l'Estat només podrà entrar a regular (legalment o reglamentàriament) quan no pugui establir-se cap punt de connexió que permeti l'exercici de competències autonòmiques. Ens recorda el TC que, de totes formes, no es pot oblidar el caràcter "complex i polifacètic" de les qüestions ambientals, de manera que sovint ens trobarem amb regulacions de tipus transversal en què es fa difícil la delimitació competencial (factor que acostuma a justificar una vis expansiva de l'actuació estatal).

Tornant a l'article 45 CE, segurament el principal dubte que se'ns planteja és l'abast del dret reconegut al primer dels seus apartats. Ens trobem altre cop davant la visió hegemònica que fins avui dia ha interpretat que, d'acord amb l'article 53.3 CE, en realitat no tindriem un dret constitucional subjectiu del qual derivar pretensions individuals justiciables concretes, per molt que literalment es faci referència a un "dret". Aquest "dret" seria en realitat un principi inspirador, un mandat d'optimització adreçat als poders públics del qual només sorgirien facultats



subjectives específiques un cop hagi actuat el legislador (intern o internacional) donant contingut concret al dret esmentat.

Ara bé, de la mateixa manera que el dret a la salut (art. 43 CE) ha pogut posar fre a la seva desconstitucionalització a través del manteniment per via legal (i jurisprudencial) d'un cert consens o sentit comú del que en tot cas ha d'estar garantit (prescripcions mèdiques essencials que en tot cas han de tenir caràcter públic i gratuït), el mateix s'ha de poder defensar del dret al medi ambient. Més enllà de les limitacions que sembla imposar l'article 53.3 CE, hi hauria una sèrie de continguts constitucionals essencials que cap norma o actuació administrativa hauria de deixar de garantir.

La determinació d'aquests continguts no ha estat fins ara realitzada amb claredat. Ara bé, sí que podem trobar un cert consens en el fet que alguns aspectes derivats de la normativa internacional s'han de preservar també com a contingut constitucional, compromís derivat de l'article 10.2 CE. Serien exemples d'aquesta extensió els aspectes procedimentals incorporats pel dret al medi ambient reconeguts al Conveni d'Aarhus de 2004. Aquesta dimensió procedimental i participativa, a la qual més endavant ens referirem, seria també expressió del dret a la participació pública (art. 23.1 CE). També ens indica quins continguts constitucionals mínims han de ser preservats per la Llei 27/2006, de 18 de juliol, que desenvolupa el dret al medi ambient en les seves vessants d'accés a la informació, participació pública i accés a la justícia, incorporant l'acció popular i incorporant el Conveni d'Aarhus.

En tot cas, l'article 45 CE, com succeeix per a la resta de previsions del capítol III del títol I, però especialment per a aquelles que contenen una referència a "**drets**", incorpora una habilitació constitucional per tal que el legislador pugui limitar l'abast d'altres interessos jurídicament reconeguts quan sigui necessari per tal de fer-los compatibles amb la protecció ambiental. Aquesta habilitació es refereix sens dubte al conjunt de llibertats individuals econòmiques i molt clarament a la llibertat d'empresa (art. 38 CE) i al dret de propietat (art. 33 CE). Efectivament, el reconeixement constitucional del dret al medi am-

bient permet, o més aviat exigeix, que els poders públics, començant pel legislador, limitin l'abast de la lliure disposició dels recursos naturals, tant per part d'agents públics com privats.

Cal afegir que la funció social, que com sabem delimita el contingut del dret de propietat, troba en la protecció ambiental una derivació necessària ja que, de manera evident, la preservació i la millora de l'entorn i dels cicles vitals constitueixen un bé col·lectiu, un bé social, que caldrà garantir per sobre, en cas de conflicte irreductible, dels interessos particulars. Així ho ha entès el Tribunal Constitucional (STC 227/1988, de 29 de novembre, FJ 7).

És cert que la major part de casos ens situen no davant de conflictes irreductibles sinó d'interessos o béns jurídics ponderables. La Constitució no estableix un ordre de prelación absolut o abstracte sinó que deriva la solució de manera explícita a la intermediació legislativa (art. 53.2 CE). És a la llei on en primer terme s'opta, amb un marge important de decisió política, per un determinat grau de protecció ambiental; per una més o menys àmplia limitació dels interessos o drets de tipus individual. Ara bé, això no vol dir, en cap cas, que el legislador tingui un marge absolut, exempt de control constitucional.

Fins i tot considerant el dret al medi ambient no com a dret fonamental sinó com a principi rector de la política social i econòmica (STC 199/1996, de 3 de desembre, FJ 3), aquest "principi" incorpora un bé constitucionalment protegit que es relaciona directament amb drets fonamentals i altres béns constitucionals. Sens dubte, cal remarcar la interrelació amb el dret a una vida digna i a la integritat física i moral (art. 15 CE: la STC 119/2001 relaciona la contaminació acústica amb l'afectació de la integritat física i moral), el ja esmentat dret de participació en els assumptes públics (art. 23 CE) i, derivat de la jurisprudència del Tribunal Europeu de Drets Humans (TEDH), el dret a la intimitat familiar o la vida en família i la protecció de la inviolabilitat del domicili (art. 18 CE: cas López Ostra contra Espanya, de 9 de desembre de 1994, en què es vinculen les males olors i la contaminació provinents d'una planta de tractament de residus a una vulneració de l'article 8 del Conveni

Europeu de Drets Humans, entre altres). Evidentment és palesa la vinculació entre el dret al medi ambient i el dret a la salut, així com la protecció de la salut pública (art. 43 CE). Cal recordar que de la interdependència entre els drets, concepció teòrica essencial recollida per les Nacions Unides com a mínim des de la Declaració de Viena de 1993, es deriven mecanismes jurídics d'exigibilitat.

Sense renunciar a la necessitat d'avançar en una delimitació més clara de les conseqüències constitucionals que ha de tenir el reconeixement del dret al medi ambient, tasca que fins a avui dia no ha volgut assumir el Tribunal Constitucional, és la seva configuració legal (interna i internacional) la que ens ofereix els camins de la seva exigibilitat. A continuació ens hi referim.

## 2. LA CONFIGURACIÓ INTERNACIONAL DEL DRET AL MEDI AMBIENT

La major part de declaracions i convenis de drets humans amb caràcter universal no reconeixen de manera expressa el dret a un medi ambient adequat o sa. En l'àmbit regional, tan sols el Protocol de San Salvador de la Convenció Interamericana de Drets Humans (art. 11) i la Carta Africana (art. 24) ho han fet, a diferència del Conveni Europeu de Drets Humans. L'any 1972 es va celebrar la primera Conferència de les Nacions Unides sobre *"medi ambient humà"*, que va donar lloc a la Declaració d'Estocolm, en la qual es reconeix la relació necessària entre la qualitat del medi ambient amb un gaudi efectiu dels drets humans. Aquesta connexió ha estat reconeguda en nombroses ocasions a partir de la protecció indirecta del dret al medi ambient a través de drets econòmics, socials, amb el dret a la salut de manera destacada, culturals, i també de tipus civil, com el dret a la vida però també el dret a la intimitat familiar, i de tipus polític (a través del dret de participació). També, més àmpliament, s'ha reconegut la protecció ambiental a través del dret a un nivell de vida adequat, el dret a condicions de

treball saludables, protecció dels infants contra l'exploració, el dret dels pobles a l'autodeterminació i, en particular, els drets dels pobles indígenes a l'accés a recursos naturals, territoris i la protecció del seu coneixement tradicional (Conveni núm. 169 de l'OIT, de 1989, i Declaració de les Nacions Unides sobre Drets dels Pobles Indígenes, 2007).

La Carta Mundial de la Natura, declaració de caràcter no vinculant aprovada per l'Assemblea General de les Nacions Unides l'any 1982, no recull expressament un dret subjectiu a un medi ambient sa, però, en canvi, sí que reconeix que:

*"Toda persona, de conformidad con la legislación nacional, tendrá la oportunidad de participar, individual o colectivamente, en el proceso de preparación de las decisiones que conciernen directamente a su medio ambiente y, cuando éste haya sido objeto de daño o deterioro, podrá ejercer los recursos necesarios para obtener una indemnización." (art. 23)*

L'any 1992 s'aprova la Declaració de les Nacions Unides sobre Medi Ambient i Desenvolupament en el marc de la Conferència de Rio, coneguda com la primera cimera de la terra que proclama, com a principis, el dret a una vida saludable i productiva en harmonia amb la natura (principi 1), o la necessitat que el dret al desenvolupament respongui equitativament a les necessitats de desenvolupament i ambientals de les generacions presents i futures (principi 3). En destaca també el principi 16 en què es detalla la noció de desenvolupament sostenible. Posteriorment, han tingut lloc la Conferència de Johannesburg de 2002 i la Conferència Rio+20, "El futur que volem", que gira al voltant dels objectius de desenvolupament del mil·lenni i dels objectius de desenvolupament sostenible. La protecció ambiental, entesa de manera general, es troba a les Nacions Unides recollida en diferents documents. La Comissió de Drets Humans va establir la relació entre preservació ambiental i pro-

moció dels drets humans per mitjà de la Resolució 1990/41. Però segurament és a les observacions generals del Comitè DESC on trobem referències més directes. En primer lloc, en l'Observació General núm. 4 (1991), sobre el dret a l'habitatge, el Comitè va considerar que el concepte d'habitatge adequat inclou que no estigui situat en llocs contaminats o propers a fonts de contaminació. Per mitjà de l'Observació General núm. 14 (2000), sobre el dret a la salut, explícitament assenyala que *"Los Estados también tienen la obligación de adoptar medidas contra los peligros que para la salud representan la contaminación del medio ambiente..."* (apartat 36), obligació que es deriva del que estableix a l'apartat 11:

*"El Comité interpreta el derecho a la salud, definido en el apartado 1 del artículo 12, como un derecho inclusivo que no sólo abarca la atención de salud oportuna y apropiada sino también los principales factores determinantes de la salud, como el acceso al agua limpia potable y a condiciones sanitarias adecuadas, el suministro adecuado de alimentos sanos, una nutrición adecuada, una vivienda adecuada, condiciones sanas en el trabajo y el medio ambiente, y acceso a la educación e información sobre cuestiones relacionadas con la salud..."*

Cal destacar, sens dubte, l'Observació General núm. 15 (2002), sobre el dret a l'aigua. Hi trobem nombroses referències als diferents instruments de les Nacions Unides que emparen la protecció ambiental i la seva relació amb l'accés humà a l'aigua. En l'apartat 48 s'estableix el vincle amb el dret a la informació:

*"El derecho de los particulares y grupos a participar en los procesos de decisión que puedan afectar a su ejercicio del derecho al agua debe ser parte integrante de toda política, programa*

*o estrategia con respecto al agua. Deberá proporcionarse a los particulares y grupos un acceso pleno e igual a la información sobre el agua, los servicios de agua y el medio ambiente que esté en posesión de las autoridades públicas o de terceros. "los principales factores determinantes de la salud, como el acceso al agua limpia potable y a condiciones sanitarias adecuadas, el suministro adecuado de alimentos sanos, una nutrición adecuada, una vivienda adecuada, condiciones sanas en el trabajo y el medio ambiente, y acceso a la educación e información sobre cuestiones relacionadas con la salud..."*

Tot i la dificultat de trobar un cos normatiu que de manera explícita reculli el dret al medi ambient, la protecció ambiental, en els seus nombrosos àmbits materials, és indubtablement un dels àmbits de major activitat jurídica internacional. No podem aquí desenvolupar mínimament la multiplicitat de documents existents, ja que caldria referir-nos a convenis i instruments multilaterals referits a dimensions com la contaminació atmosfèrica transfronterera, la regulació de les emissions per protegir la capa d'ozó, els convenis sobre canvi climàtic (Convenció Marc de 1992 i posterior Protocol de Kyoto), la protecció del mitjà marí i la Convenció sobre Dret del Mar, la protecció dels rius, la protecció de la biodiversitat (de manera destacada, el Conveni sobre Diversitat Biològica de 1992) i la protecció d'espècies de flora i fauna amenaçades, entre altres.

En l'àmbit regional europeu, tot i que, com s'ha assenyalat, el Conveni Europeu dels Drets Humans no incorpora una protecció específica, comptem amb la Carta Social Europea (1961) que reconeix drets íntimament vinculats a la protecció ambiental, com el dret a la salut, a la seguretat i higiene al treball, el dret a la protecció social i econòmica de la família, entre d'altres. El Comitè Europeu dels Drets Socials (CEDS) ha assenyalat de manera explícita aquesta necessària connexió, especial-

ment pel que fa a l'obligació dels estats de prendre accions de prevenció, limitació i control de la contaminació com a part de l'obligació de garantir el dret a la salut (art. 11 de la Carta Social Europea). Però sens dubte on més s'ha avançat en l'àmbit del Consell d'Europa ha estat en la jurisprudència del TEDH, la qual ha establert referents importants per a la protecció indirecta del dret al medi ambient. Segurament el ja esmentat cas López Ostra contra Espanya (de 9 de desembre de 1994) suposà un punt d'inflexió en la tasca del TEDH, al qual han seguit el cas Ruano Morcuende contra Espanya (de 6 de setembre de 2005), el cas Di Sarno i altres contra Itàlia (de 10 de gener de 2012) i el cas Bor contra Hongria (de 18 de juny de 2013). La consideració que la protecció de la vida privada i familiar (art. 8 del Conveni Europeu de Drets Humans, CEDH) es vincula a la protecció ambiental també la trobem en el cas Guerra i altres contra Itàlia (Sentència de 19 de febrer de 1998). Es tracta d'un cas en què els sol·licitants que vivien a prop d'una fàbrica de fertilitzants van haver de ser hospitalitzats per afectació per substàncies tòxiques. També resulta interessant la sentència en el cas Hatton i altres contra Regne Unit (Sentència de 2 d'octubre de 2001), en la qual el TEDH considera vulnerat l'article 8 del Conveni per l'augment del trànsit aeri en horari nocturn i l'absència d'una avaluació de les molèsties ocasionades als habitants propers a l'aeroport de Heathrow. El TEDH també ha vinculat la protecció ambiental a la garantia del dret a la integritat física (art. 6 del Conveni). Per exemple, en el cas Taskin i altres contra Turquia (Sentència 30 de març de 2005), en què els sol·licitants eren veïns d'una mina d'or amb greus afectacions a la seva salut; o el cas Ahmet Okyay i altres contra Turquia (Sentència de 12 de juliol de 2005), en què les autoritats administratives van vulnerar l'article 6.1 CEDH per no acatar les decisions dels tribunals que ordenaven aturar les operacions en tres plantes d'energia termoelèctrica d'alt impacte ambiental. Finalment, en l'àmbit de la UE, sens dubte la protecció ambiental constitueix un dels àmbits de major producció normativa. El TFUE atorga competències a la Unió Europea per dictar normativa de protecció ambiental, sempre tenint en compte el principi de subsidiarietat. La Carta dels Drets Fonamentals de la UE recull, dins el capítol dedicat a la solidaritat, la **"protecció del medi ambient"** (sembla evitar parlar de **"dret al medi**

**ambient"**), assenyalant que **"les polítiques de la Unió integren i garantiran el principi del desenvolupament sostenible, un alt nivell de protecció del medi ambient i la millora de la seva qualitat"** (art. 37). Fer aquí un repàs del desenvolupament que ha fet la normativa de la Unió Europea en matèria de protecció ambiental no és possible. Cal assenyalar que, en bona mesura, la normativa ambiental comunitària ha estat transposada i desenvolupada per normativa interna, de manera que amb l'anàlisi que es fa a continuació també estarem fent en bona mesura referència al marc comunitari.

### 3. CONFIGURACIÓ LEGAL

#### 3.1 La protecció administrativa

La normativa estatal protegeix el dret al medi ambient adequat fonamentalment a través de la normativa penal i administrativa. El Codi penal espanyol preveu diferents tipus penals relacionats amb el delictes ecològic. El títol XVI recull els delictes relatius a l'ordenament del territori i l'urbanisme, la protecció del patrimoni històric i el medi ambient. El seu capítol III tipifica els delictes contra els recursos naturals i el medi ambient (art. 325 a 331) i conté el delictes ecològic (art. 325, 326 i, sobre la responsabilitat de persones jurídiques, 327), els delictes sobre l'àmbit de la gestió de residus (art. 328) i el delictes de prevaricació ambiental (art. 329). Per raons d'espai, no podem desenvolupar el seu contingut, objecte a més d'una àmplia jurisprudència. Cal assenyalar, en tot cas, la importància de l'existència d'una fiscalia especial. Així mateix, trobem oportú esmentar la primera sentència que va condemnar a pena privativa de llibertat per delictes ecològic. Es tracta de la STS de la Sala Segona Penal d'1 de febrer de 1997, coneguda com a cas Puigneró. Aquesta Sentència és fruit de la querella presentada per al Grup de Defensa del Ter i condemna a pena privativa de llibertat el senyor Puigneró. També són de rellevància les diferents sentències condemnatòries penals en matèria de contaminació acústica. En la dimensió administrativa, prou àmplia i complexa, el le-

gislador, tant estatal com autonòmic, sobre la base de la distribució competencial que li atribueix la CE –l'Estat dicta les bases i les comunitats autònomes (CA) desenvolupen legislativament i dicten normes addicionals de protecció—, ha regulat diferents qüestions directament relacionades amb la protecció del medi ambient. Els ens locals, d'acord amb l'article 25 de la Llei reguladora de les bases de règim local (LRBRL), també han desenvolupat les competències que tenen atribuïdes en aquesta matèria.

Ens volem referir, en primer lloc, a les competències atribuïdes als ens locals i, en especial, als municipis. "El municipi exerceix, en tot cas, com a competències pròpies, en els termes de la legislació de l'Estat i de les comunitats autònomes, en les matèries següents: [...] b) Medi ambient urbà: en particular, parcs i jardins públics, gestió dels residus sòlids urbans i protecció contra la contaminació acústica, lumínica i atmosfèrica en les zones urbanes" (art. 25 LRBRL). Tot i aquesta nova redacció aportada per la LRSAL, cal entendre la protecció del medi ambient en termes amplis.

Amb relació a la potestat reglamentària dels ens locals, cal destacar dos àmbits que han estat especialment prolífers i també debatuts, així com un tercer àmbit emergent. En primer lloc, cal esmentar les ordenances en relació amb la contaminació odorífera que trobem a diversos municipis. En aquest àmbit manca legislació tant estatal com catalana, però això no impedeix, d'acord amb els pronunciaments del Tribunal Suprem (STS de 26 de juliol de 2006 i STS de 30 de gener de 2008), que els ens locals puguin regular sobre la matèria<sup>1</sup>. Avui dia tan sols Andalusia disposa d'una norma al respecte.

<sup>1</sup> Aquestes sentències cassen les sentències del Tribunal Superior de Justícia de Catalunya de 28 de febrer de 2002 i de 10 de novembre de 2003, que anul·laven l'ordenança sobre olors de Lliçà de Vall. El principi d'autonomia local és el fonament principal per permetre que els ajuntaments puguin desenvolupar la competència reglamentària sobre aquesta matèria, principalment quan no hi ha cap llei estatal o autonòmica que reguli les immissions en matèria de protecció contra la contaminació odorífera.

Un altre àmbit on els ens locals han sigut especialment prolífers ha estat en el de la contaminació electromagnètica, és a dir, en la regulació de les ordenances d'antenes de telefonia mòbil i de telecomunicacions. La jurisprudència del Tribunal Suprem emparava inicialment les mesures protectores i precautòries que establien aquestes ordenances regulant les distàncies on s'havien d'instal·lar les antenes —la Sentència del Tribunal del Suprem de 17 de novembre de 2009 és una de les sentències de referència—, entre altres, sobre la base de la protecció del medi ambient. Tot i això, a partir de la Sentència del Tribunal Suprem de 22 de març de 2011, la doctrina jurisprudencial va patir un gir centralista que va comportar declarar la nul·litat de les ordenances que apliquessin mesures restrictives en la instal·lació d'aquestes antenes. La nova doctrina jurisprudencial s'empara a considerar que el títol competencial de telecomunicacions, en mans exclusives de l'Estat, i la unitat de mercat, ha de prevaldre i que, per tant, la norma estatal és suficient quant a la contaminació electromagnètica (Reial decret 1066/2001, de 28 de setembre, pel qual s'aprova el Reglament que estableix condicions de protecció del domini públic radioelèctric, restriccions a les emissions radioelèctriques i mesures de protecció sanitària davant d'emissions radioelèctriques) sense donar opció a ser més restrictius que el que aquesta norma marqui, limitant així les competències de les CA i dels ens locals al respecte.

Com a àmbit emergent i que requereix una actuació urgent trobem el canvi climàtic. Els ens locals estan adquirint un protagonisme rellevant en la promoció de comunitats energètiques locals, que permeten l'autoconsum. D'altra banda, aquells que tinguin més de 50.000 habitants estan cridats a aprovar plans de mobilitat urbana sostenible que incloguin establir zones de baixes emissions i repensar la mobilitat facilitant el transport a peu o en bici, amb la finalitat de mitigar i adaptar el canvi climàtic. La contaminació atmosfèrica, íntimament relacionada, també està adquirint un protagonisme important i és que s'ha demostrat que moltes morts hi estan estretament vinculades. Els ens locals hi tenen atribuïdes competències de forma expressa i, per això, cal la seva actuació per frenar-la com, per exemple, aprovar plans de qualitat de l'aire, per millorar-la. Així



mateix, estan obligats a adaptar les seves ordenances locals en matèria de prevenció i gestió de residus al paradigma de l'economia circular, afavorint el dret a la reparació, la reducció de la generació de residus, realitzar una efectiva recollida selectiva i una gestió que potencii la preparació per a la reutilització i el reciclatge, en detriment de la incineració i el depòsit en abocador, entre altres àmbits d'actuació que afecten polítiques de mobilitat, turisme, espais naturals, etc. La pèrdua de biodiversitat no és una qüestió menor i, per això cal adoptar mesures per a revertir-la, també des dels ens locals. No hem d'oblidar tampoc la tasca que es pot fer a l'esfera local en matèria de cooperació internacional, donant suport, acollint i difonent les defensores de drets humans, també defensores ambientals.

La regulació i la intervenció administrativa, en definitiva, és el reflex de l'aplicació dels principis bàsics del dret ambiental: el principi de prevenció, el principi de precaució i el principi de qui contamina paga. En termes generals, molta normativa estatal i autonòmica és fruit de la transposició de directives de la Unió Europea, d'altres són el resultat de la iniciativa pròpia dels estats o de les CA, basant-se en les seves necessitats i/o objectius. És impossible esmentar de forma exhaustiva tota la normativa aprovada amb afectacions ambientals, però, tot i això, sí que ens podem referir, en termes genèrics i per àmbits generals i sectorials, a aquelles matèries més destacables en les quals els poders públics han dictat normativa.

Entre aquestes matèries, regulades per lleis i pels desenvolupaments reglamentaris corresponents (els quals no esmentarem per qüestió d'espai), hi trobem la prevenció i el control de la contaminació (Reial decret legislatiu 1/2016, pel qual s'aprova el text refós de la Llei de prevenció i control integrats de la contaminació, és la norma bàsica de l'Estat sobre la matèria, que incorpora alhora la Directiva d'emissions industrials. A Catalunya hi ha la Llei 20/2009, de 4 de desembre, de prevenció i control de la contaminació); el ja esmentat accés a la informació ambiental, la participació pública i l'accés a la justícia (Llei 27/2006, de 18 de juliol, per la qual es regulen els drets d'accés a la informació, de participació pública i d'accés a la justícia en matèria de medi ambient, que incorpora les directives se-

güents (2003/4/CE i 2003/35/CE); l'avaluació ambiental (Llei 21/2013, de 9 de desembre, d'avaluació ambiental, en l'àmbit estatal; Catalunya va aprovar en el seu dia la Llei 6/2009, de 28 d'abril, d'avaluació de plans i programes, que és vigent, però no està adaptada a la legislació bàsica); la responsabilitat mediambiental (Llei 26/2007, de 23 d'octubre, de responsabilitat mediambiental); i el canvi climàtic i la transició energètica. En aquest cas la normativa respon als objectius climàtics adquirits per l'Acord de París l'any 2015, i es regula per la Llei 7/2021, de 20 de maig, de canvi climàtic i transició energètica; Catalunya, com a entitat subnacional, va aprovar amb anys d'antelació la Llei 16/2017, d'1 d'agost, de canvi climàtic, que va ser objecte de recurs d'inconstitucionalitat, resolt per la STC 87/2019, que va derogar alguns dels articles impugnats i en va interpretar alguns altres i va declarar la conformitat a la Constitució d'altres. El Decret Llei 16/2019, de 26 de novembre, de mesures urgents per a l'emergència climàtica i l'impuls a les energies renovables, va adaptar alguns dels aspectes de la llei al que establia la Sentència, text que a la vegada ha estat modificat posteriorment pel Decret Llei 24/2021, la Llei 2/2021 i el Decret Llei 5/2022.

D'altra banda, cal destacar la regulació sectorial ambiental rellevant com és la gestió dels residus i els sòls contaminats (Llei 7/2022, de 8 d'abril, de residus i sòls contaminats per a una economia circular, que incorpora, a més de les modificacions de la Directiva marc de residus, la Directiva relativa a la reducció de l'impacte de determinats productes de plàstic en el medi ambient, en l'àmbit estatal i, pel que fa a Catalunya, pel Decret legislatiu 1/2009, de 21 de juliol, pel qual s'aprova el text refós de la Llei reguladora, que ja hauria d'haver sigut substituït per l'actual Avantprojecte de Llei de prevenció i gestió dels residus i ús eficient dels recursos de Catalunya, fruit del compromís adquirit per al 2019 a la llei catalana de canvi climàtic); les aigües (Reial decret legislatiu 1/2001, de 20 de juliol, pel qual s'aprova el text refós de la Llei d'aigües a l'Estat, i pel Decret legislatiu 3/2003, de 4 de novembre, pel qual s'aprova el text refós de la legislació en matèria d'aigües de Catalunya); la qualitat de l'aire i la contaminació atmosfèrica (en l'àmbit estatal per la Llei 34/2007, de 15 de novembre, de qualitat de l'aire i

protecció de l'atmosfera i, en l'àmbit català, la Llei 22/1983, de 21 de novembre, de protecció de l'ambient atmosfèric, també en tràmit de revisió); la contaminació acústica (regulada a l'Estad per la Llei 37/2003, de 17 de novembre, del soroll, i a Catalunya, la Llei 16/2002, de 28 de juny, de protecció contra la contaminació acústica); la contaminació lumínica (sense regulació estatal i regulada a Catalunya per la Llei 6/2001, de 31 de maig, d'ordenació ambiental de l'enllumenament per a la protecció del medi nocturn); la contaminació electromagnètica (regulada pel Reial decret 1066/2001, que regula els nivells màxims d'exposició); la protecció dels espais naturals, la protecció de la fauna i la flora, en definitiva, la protecció de la biodiversitat (regulada en l'àmbit estatal a la Llei 42/2007, de 13 de desembre, del patrimoni natural i de la biodiversitat, i a Catalunya a la Llei 12/1985, de 13 de juny, d'espais naturals); la protecció dels animals (que actualment està en tràmit parlamentari a l'Estat el Projecte de Llei de protecció, drets i benestar dels animals, i que a Catalunya la trobem regulada al Decret legislatiu 2/2008, de 15 d'abril, pel qual s'aprova el text refós de la Llei de protecció dels animals). Altres matèries transversals que també hi tenen una gran repercussió són, per exemple, l'ordenació del territori, l'urbanisme i l'energia. Totes aquestes normes tenen un règim disciplinari i sancionador que permeten castigar el seu incompliment quan la conducta estigui tipificada com a infracció, que podrà ser lleu, greu o molt greu.

***A continuació, vegem a grans trets en quins àmbits i quines afectacions tenen aquestes normes.***

L'Administració pública exigeix uns títols habilitants a aquelles activitats que tinguin incidència ambiental. La norma classifica les activitats d'acord amb la incidència que tenen en el medi ambient i exigeix que es sotmetin a autorització ambiental integrada (AAI) totes aquelles que tinguin un impacte més elevat. Actualment, el Reial decret legislatiu 1/2016 esmentat regula aquesta autorització en l'àmbit estatal, essent legislació bàsica, i incorpora la nova regulació establerta per la Directiva d'emissions industrials. D'altra banda, algunes CA han dictat les seves pròpies normes al respecte i no només regulen l'AAI, sinó que també sotmeten les activitats d'acord amb l'impacte, menor

que el requerit per a l'AAI, a llicència ambiental, i a comunicació prèvia, com fa, per exemple, Catalunya, a través de la Llei 20/2009. En cas que s'incompleixi la normativa al respecte, les activitats poden ser sancionades. Aquest incompliment es podrà detectar per una denúncia feta inclús per un particular o bé per la inspecció ambiental a què es sotmeti l'activitat. Recordem que fins i tot aquest incompliment podria donar lloc a un procés penal amb les conseqüències oportunes.

Determinades activitats durant aquest procediment d'autorització hauran de sotmetre's, alhora, a avaluació d'impacte ambiental, en especial, el projecte d'obra de construcció o d'instal·lació corresponent. Des de fa uns anys, no només se sotmeten a avaluació ambiental els projectes sinó també els plans i els programes. Aquest instrument permet avançar la intervenció administrativa i evitar possibles danys al medi ambient en un futur, ja que analitza els possibles efectes significatius sobre el medi ambient dels plans i dels projectes. Es tracta d'un procediment administratiu "instrumental" del de l'aprovació del projecte, que en serà el substantiu. El document resultant, que s'incorpora al procediment substantiu, té la consideració d'informe preceptiu i determinant, essent considerat un tràmit essencial.

D'altra banda, quan un operador —d'acord amb la definició que estableix la norma— causi un dany ambiental (al sòl, la ribera del mar, les aigües, les espècies silvestres o els hàbitats, d'acord amb la definició legal) o hi hagi una amenaça imminent que es produeixi, la normativa sobre responsabilitat ambiental li exigeix que adopti motu proprio les mesures de prevenció, de seguretat, i/o de reparació corresponents per recuperar el dany causat, evitar que es produeixi el dany o que se'n produeixi més. Si aquest operador no ho fa per si mateix, ha de ser l'autoritat competent qui li ho ha de requerir. Es tracta de prevenir, evitar i reparar els danys que causin aquests operadors. Per últim, per poder denunciar qualsevol irregularitat en els procediments administratius, títols habilitants, etc., i per controlar la tasca de vetlladora que assumeix l'Administració pública i de garant d'un medi ambient adequat, és oportú esmentar les condemnes a l'Administració pública per inactivitat, en

especial, en matèria de contaminació acústica com la STS de la Sala Contenciosa Administrativa, Secció 7a, de 12 de novembre de 2007.

Per poder exercir el dret a un medi ambient adequat, és especialment rellevant el paper que hi juga el dret a l'accés a la informació ambiental. Aquest dret es conforma de forma més àmplia que l'accés a qualsevol altra informació que estigui en mans de l'Administració pública o d'un altre subjecte que actui en el seu nom. D'una banda, l'Administració pública està obligada a fer difusió de determinada informació amb rellevància ambiental (l'art. 7 de la Llei 27/2006 concreta aquesta obligació), normalment a través de l'ús de tecnologies de la informació i la telecomunicació, en paraules textuais de la Llei. D'altra banda, el públic —qualsevol persona física o jurídica, així com associacions, organitzacions i grups constituïts d'acord amb la normativa que li sigui d'aplicació— **té dret a dirigir-se a l'Administració per sol·licitar informació ambiental que no hagi estat difosa**. La Llei preveu l'accés a la informació prèvia sol·licitada (art. 10 i següents) i, per accedir-hi, la persona o entitat sol·licitant no està obligada a declarar un interès determinat, ni importa la nacionalitat, ni el domicili, ni tampoc la seva seu. A més, si la sol·licitud és imprecisa, l'autoritat pública demanarà que es concreti i l'assistirà per concretar la petició el més ràpid possible; si l'autoritat pública no posseeix la informació, ha de remetre la sol·licitud a qui la tingui; i si no és possible, li ho ha de comunicar al sol·licitant; en cas de denegar l'accés a la informació, n'ha d'indicar els motius, que són taxats. Per tant, l'accés no és il·limitat, sinó que s'estableixen uns motius taxats pels quals es pot denegar l'accés a la informació sol·licitada (art. 13). L'Administració pública ha de respondre facilitant aquesta informació en el termini d'un mes, com a norma general i, excepcionalment, en mesos. El format en què se subministra la informació sol·licitada ha de ser el format que es demani, llevat que la informació ja s'hagi difós en una altra forma i sigui fàcilment accessible, cas en què s'indicarà on es pot trobar la informació, o llevat que es consideri raonable posar a disposició de la persona sol·licitant la informació en una altra forma o format i es justifiqui adequadament.

Així mateix, impera el criteri que es facilitarà tota aquella infor-

mació que es pugui destriar de la informació a la qual no es pot tenir accés. Per tant, es pot accedir a la informació de forma parcial, sempre que sigui possible separar del text de la informació sol·licitada la que pot ser objecte de denegació (art. 14). En cap cas, el fet que la informació estigui barrejada serveix per denegar completament la informació, sinó que, sempre que es pugui separar, així es farà, ja que per disposició legal (art. 13.4) els motius per denegar l'accés a la informació s'han d'interpretar de forma restrictiva, amb la qual cosa en cada cas concret s'ha de ponderar l'interès públic atès amb la divulgació d'una informació amb l'interès atès amb la seva denegació.

L'exercici d'aquest primer dret amb plenes garanties és imprescindible per poder fer efectiu el següent dret que preveu la mateixa norma: **el dret de participació pública en assumptes de caràcter mediambiental**. Aquest es tradueix en la possibilitat que el públic participi en l'elaboració de determinats plans, programes i disposicions de caràcter general relacionats amb el medi ambient. S'exigeix, en tot cas, que aquesta participació sigui **real i efectiva**, i es proposen mesures per a fomentar-la, a través d'avisos públics o altres mitjans apropiats com els electrònics quan se'n disposi, l'elaboració de qualsevol proposta dels instruments que hem esmentat, així com de la seva revisió o modificació. Així mateix, és de cabdal importància que la informació sobre aquestes propostes sigui intel·ligible i es posi a disposició del públic. Per descomptat, els resultats de la participació pública cal tenir-los en compte degudament a l'hora d'adoptar les decisions i, un cop examinades les observacions i opinions expressades pel públic, s'ha d'informar el públic de les decisions adoptades i dels motius i consideracions en què es basin aquestes decisions, incloent-hi la informació relativa al procés de participació pública. Sobre la participació pública en processos decisoris podem mencionar les sentències relatives al procés de presa de decisions en relació amb la ubicació del magatzem temporal de residus nuclears (el magatzem temporal centralitzat). En l'àmbit de la UE destaquen també les sentències del Tribunal de Justícia de la Unió Europea que requereixen una participació real i efectiva. En l'àmbit climàtic és destacable la constitució d'assemblees climàtiques de la qual és membre la ciutadania.

D'altra banda, les administracions públiques competents determinaran amb antelació suficient, perquè puguin participar de manera efectiva en el procés, quins membres del públic tenen la condició de persona interessada per participar en els procediments corresponents. També cal fer esment de l'existència del Consell Assessor de Medi ambient, adscrit al Ministeri de Medi Ambient, el qual té per objecte la participació i el seguiment de polítiques ambientals generals orientades al desenvolupament sostenible, en els quals han de participar, entre altres, representants d'organitzacions no governamentals que el seu objecte sigui la defensa del medi ambient i el desenvolupament sostenible.

Finalment, es preveu el dret d'accés a la justícia i a la tutela administrativa en assumptes ambientals. Cal fer especial èmfasi en el fet que la regulació d'aquest dret per part d'Espanya ha sigut més restrictiva que la prevista pel Conveni d'Aarhus pel que fa als requisits que cal que compleixin les entitats defensores del medi ambient per poder accedir als tribunals i, per això, ha sigut objecte de moltes crítiques per part de la doctrina. La raó és que aquesta regulació comporta una limitació de drets que pot comportar indefensió, fins al punt que, amb anterioritat a aquesta norma, la legitimació activa en qüestions ambientals arribava a ser més àmplia amb l'aplicació de la legislació general en relació amb la defensa dels interessos legítims col·lectius i difosos, com és el medi ambient.

L'article 23 de la Llei 27/2006 que duu per títol "**Legitimació**" preveu que, per exercir l'acció popular en assumptes ambientals (reconeguda en l'article anterior, per als casos dels actes i, en el seu cas, omissions imputables a les autoritats públiques que vulnerin les normes relacionades amb el medi ambient que enumera també la norma a través dels procediments de recurs regulats per la Llei de procediment administratiu, avui en dia la Llei 39/2015, d'1 d'octubre, del procediment administratiu comú de les administracions públiques, així com a través del recurs contenciós administratiu previst per la Llei 29/1998, de 13 de juliol, reguladora de la jurisdicció contenciosa administrativa), cal que es compleixin tres requisits: han de tenir, entre els fins acreditats en els seus estatuts, la protecció del medi

ambient en general o la d'algun dels seus elements en particular; han d'haver estat constituïdes legalment almenys dos anys abans de l'exercici de l'acció i alhora han hagut d'exercir de manera activa les activitats necessàries per assolir els fins previstos en els seus estatuts; i han de desenvolupar, d'acord amb els seus estatuts, l'activitat en un àmbit territorial que resulti afectat per l'actuació o, si escau, omissió administrativa. Així mateix, se'ls dona el dret a l'assistència gratuïta. No obstant això, també se'ls poden imposar fiances davant dels tribunals, les quals en determinats casos, seran difícils d'assumir. En moltes ocasions aquests requisits suposen un impediment perquè les associacions ecologistes accedeixin de forma efectiva a la justícia i als tribunals.

Les administracions públiques poden exercir la seva potestat sancionadora, però en el cas que considerin que es pot haver comès un delictes ambiental, han de suspendre el procediment i posar els fets en coneixement dels tribunals per no incórrer en el supòsit de sancionar dos cops pels mateixos fets, l'anomenat non bis in idem. El Codi penal espanyol incorpora una sèrie de delictes ambientals, com hem vist a l'inici d'aquest apartat, dels quals destaquem que es tracten de normes penals en blanc i que són previstos per als casos més greus en què hi hagi repercussions negatives sobre el medi ambient, en especial, quan s'hagi infringit normativa administrativa de forma greu i/o molt greu.



## 4. CAS PRÀCTIC

Trobar un supòsit concret de defensa del dret a un medi ambient adequat és un repte prou complex, atesa la transversalitat i la diversitat de qüestions que inclou. Per aquest motiu, trobem oportú exposar algunes pautes generals d'actuació per exigir aquest dret i, posteriorment, fer referència a casos de litigació climàtica.

Com hem vist en els paràgrafs anteriors, l'Administració pública juga un paper molt rellevant com a garant d'aquest dret i, per aquest motiu, és un actor al qual ens podem dirigir i podem exigir l'efectivitat del dret a un medi ambient adequat, ja sigui perquè actuï quan no ha actuat, perquè assoleixi els objectius que marca la llei, perquè la compleixi o perquè la faci complir a un particular, o inclús perquè tingui en compte la nostra opinió a l'hora de prendre decisions que tinguin repercussió ambiental.

En conseqüència, la primera via per exigir aquest dret és davant l'Administració pública. En primer lloc, la podem informar d'un fet que suposi la vulneració d'aquest dret a través d'una denúncia. També podem presentar al·legacions a determinats procediments administratius i plans amb repercussió ambiental i podem presentar sol·licituds d'accés a la informació ambiental o, fins i tot, sol·licituds sobre responsabilitat mediambiental o, inclús, de responsabilitat patrimonial. Així mateix, quan correspongui, disposem de l'opció de presentar els recursos administratius pertinents, que seran, com a norma general, el recurs potestatiu de reposició o el recurs d'alçada, tenint en compte si la resolució que s'impugna posa fi a la via administrativa o no, respectivament.

Un cop exhaurida la via administrativa, se'ns obre la via jurisdiccional. Podrem interposar un recurs contenciós administratiu ordinari o bé un recurs administratiu especial per a la protecció dels drets fonamentals. Aquesta via s'utilitzarà quan es vinculi la vulneració a un dret fonamental, com la inviolabilitat domiciliària o el dret a la intimitat, en els termes vistos anteriorment. En el supòsit de vulneració de drets fonamentals, a l'Estat

Espanyol, tenim l'opció final, un cop exhaurida la via judicial prèvia i si es vulnera algun dels drets reconeguts entre els articles 14 i 29 de la Constitució, d'interposar recurs d'empara davant el Tribunal Constitucional. També podem acudir al Tribunal Europeu de Drets Humans quan considerem que s'hagi vulnerat el Conveni en algun dels seus termes i hàgim exhaurit les vies processals prèvies. D'altra banda, recordem que tenim disponible la via penal, si considerem que la vulneració és molt greu i s'encabeix en algun dels tipus penals que estableix el Codi penal. Podem posar en coneixement de la fiscalia els fets a través d'una denúncia o directament podem presentar una querrela.

Els últims anys ha sorgit un moviment activista per reivindicar el compliment de les lleis ambientals i, en especial, les climàtiques per propiciar els canvis socials i normatius que s'han de derivar de l'emergència climàtica, social i energètica, cercant així la justícia social. Es tracta dels "litigis estratègics". Per a Kravetz aquests tipus de litigis *"abarca el proceso llevado ante los organismos judiciales y cuasijudiciales que pretende tener un impacto duradero más allá de reparar el daño sufrido por las víctimas"*. Els "litigis climàtics" persegueixen aquest objectiu en l'àmbit socioambiental i climàtic. El Programa de les Nacions Unides pel Medi Ambient (PNUMA) a l'"informe mundial sobre litigis climàtics. Revisió global de 2020" (el primer fou elaborat el 2017) en destaca el ràpid augment a tot el món: **"l'any 2017 el nombre total de casos que s'havien presentat era de 884 a 24 països, mentre que l'1 de juliol de 2020 el nombre de casos s'havia duplicat pràcticament amb almenys 1.550 casos de canvi climàtic presentats a 38 països"**, i aquests números van en augment. D'acord amb l'informe del PNUMA, aquests litigis estan obligant els governs i els actors corporatius a perseguir objectius més ambiciosos de mitigació i adaptació al canvi climàtic, així com a obligar a una major divulgació entorn del clima i posant fi al greenwashing (en català, ecoblanqueig) de les corporacions. Així mateix, informa sobre tendències emergents que han sigut clau, incloent-hi el paper dels drets humans fonamentals relacionats amb un clima segur i els casos que donen vida al dret a un medi ambient saludable que figura avui a les constitucions de més de 100 països. A la

pàgina web del Sabin Center for Climate Change Law de la Universitat de Colúmbia es poden trobar dades actualitzades sobre litigació climàtica ([climatecasechart.com](https://climatecasechart.com)).

Com a litigi climàtic emblemàtic trobem el cas Urgenda, que es va plantejar per part d'una entitat ecologista anomenada Urgenda i per més d'un millar de ciutadans contra el Govern dels Països Baixos als tribunals interns. En aquest cas, la Sentència va ser favorable i es va condemnar l'Estat a adoptar mesures més ambicioses i dràstiques de reducció de les emissions de gasos d'efecte hivernacle (GEH). La peculiaritat del cas és que la Sentència es basa en el Codi civil neerlandès, a més de l'article 21 de la Constitució neerlandesa i la infracció del deure de cura (duty of care). Aquesta Sentència va ser la primera en assolir aquest èxit. A aquest cas emblemàtic l'han seguit molts altres casos (per exemple, Milieudefensie i altres v. Royal Dutch Shell), i tot i que a vegades la sentència no ha sigut favorable a la pretensió que es demanava, sí que ha servit per posar sobre la taula les deficiències de les normes actuals per assolir els objectius que es planegen en termes de justícia planetària. El canvi climàtic no és una qüestió local, però les normes aplicables als tribunals interns sí que ho són. D'altra banda, l'Acord de París de 2015 té una vocació vinculant i així s'ha assumit per la UE i pels estats membres, com l'Estat espanyol i Catalunya. Els objectius que planteja són globals i, per tant, difícils de territorialitzar, ja que no vivim en països estancs sinó totalment connectats. No obstant això, no escau banalitzar-los per excusar-ne el compliment pel territori o, si més no, per ser exigents a l'hora de plantejar mesures de mitigació i adaptació del canvi climàtic, atesa la situació d'emergència planetària i la dificultat d'assolir els objectius. Les decisions i les accions locals tenen una repercussió global, difícils de mesurar en termes jurídics. L'objectiu dels litigis climàtics és denunciar la inactivitat políticogovernamental que té una afectació socioambiental negativa, però cal tenir present que en la majoria de litigis plantejats cal provar que s'ha comès una il·legalitat específica per donar la raó al demandant.

Un altre cas emblemàtic és el que ha tingut lloc en el moviment ciutadà conegut com a **Affaire du siècle** a França. També

es coneix com el **cas Oxfam o el cas Notre affaire à tous** i consta de dues sentències consecutives. A la primera, de 3 de febrer de 2021, es condemna França per primer cop a reparar el dany ecològic produït per la seva falta d'acció efectiva contra el canvi climàtic, del qual fou declarada responsable. El Tribunal Administratiu de París, prenent com a referència informes de l'IPCC, el CMCC, l'Acord de París i directives i reglaments de la UE, considera que la República francesa ha incomplert els compromisos climàtics acordats i considera l'Estat culpable i, per tant, responsable de no haver complert els objectius de reducció de GEH. També va reconèixer danys morals als quatre demandants amb la condemna simbòlica d'1 € per cadascun. La segona Sentència, del 14 d'octubre de 2021, és fruit de la demanda dels mateixos actors contra el primer ministre i els ministres competents, i reclama prendre mesures per reparar els danys ecològics relacionats amb l'excés d'emissions de GEH resultants de l'incompliment del primer "pressupost estatal de Carboni" per al període 2015-2018, així com posar fi a l'empitjorament de la situació en el futur mitjançant l'adopció de mesures, al més aviat possible, per assolir els objectius fixats en matèria de reducció de GEH. El Tribunal reconeix aquest incompliment, que reconeixia a la primera Sentència, i el dany ecològic, i ordena la compensació amb la reducció de les emissions necessàries a tot estirar el 31 de desembre de 2022. Es tracta d'una decisió molt innovadora. D'altra banda, la Sentència insta el primer ministre i els ministres competents a prendre les mesures oportunes per reparar el dany ecològic i evitar que s'agreugi, limitant les emissions, d'acord amb els càlculs que fa (més de 15 milions de tones de diòxid de carboni). També posa, com a data límit per assolir-ho, el 31 de desembre de 2022. No obstant això, es remet al Govern perquè sigui ell qui determini les mesures concretes a aplicar. Un altre cas destacable és l'assumpte alemany resolt per la Sentència del Tribunal Federal alemany de 24 de març de 2021, en el qual es va impugnar la llei federal de protecció del clima de 2019 (**Bundes-KlimaSchutzgesetz**) per entendre que els objectius de reducció d'emissions eren insuficients i vulneraven drets constitucionals. El Tribunal de Karlsruhe va considerar que l'article 20a de la Constitució alemanya havia de ser interpretat tenint en compte l'objectiu de l'Acord de París, i això comporta

obligar el legislador a especificar el nivell de reducció d'emissions més enllà del 2030, quan no ho feia. Destaca que, per al Tribunal, l'absència de certesa absoluta no és un motiu per no actuar, com en altres casos, atès que cal tenir en compte el deure de cuidar les generacions futures. La Sentència va declarar la inconstitucionalitat de dos articles i va ordenar que es modifiqués la llei abans del 31 de desembre de 2022. A Irlanda el Tribunal Suprem irlandès va anul·lar el Pla nacional de mitigació per entendre que no complia amb els requisits de la llei d'acció climàtica de 2015 i va ordenar que elaborés un nou pla, amb la Sentència de 31 de juliol de 2020, **al cas *Climate Action and Low Carbon Development Act 2015***. A hores d'ara, la modificació de la llei s'està tramitant per ser més ambiciosa i arribar a la neutralitat climàtica al 2050.

Per últim, volem destacar el cas espanyol de litigació climàtica, el qual encara està en procés, promogut per Greenpeace España, Ecologistas en Acción-Coda i Oxfam Intermón, inicialment. En aquest cas, el litigi climàtic es va plantejar davant la jurisdicció contenciosa administrativa a través de dos processos relacionats entre ells. El primer es fonamentava en la "inactivitat climàtica" del Govern per la manca d'aprovació d'un Pla nacional integrat d'energia i clima i per la manca d'una estratègia a llarg termini que inclogués objectius de reducció d'emissions de GEH d'acord amb els compromisos assumits pel país en l'àmbit del canvi climàtic, posant èmfasi en la necessitat de garantir els drets humans a les generacions presents i futures. Tanmateix, el Govern va aprovar aquests plans (l'Estratègia de descarbonització a llarg termini 2050 i PNIEC), la qual cosa va forçar el desistiment d'aquest primer recurs pel que fa al primer pla i va concloure la tramitació del procés. Els actors (als quals es va sumar la Coordinadora d'ONGs per al Desenvolupament), aleshores havien interposat un altre recurs contra el PNIEC, i la qüestió relativa a aquest pla plantejada al primer recurs es va sumar a aquesta causa. El motiu d'aquest segon recurs es va considerar que es tracta d'un pla poc ambiciós per complir amb les normes i objectius internacionals i de la UE sobre el canvi climàtic. També s'al·lega la manca de participació pública en la seva elaboració. A hores d'ara no hi ha sentència, amb la qual cosa restarem a l'espera per conèixer com resol el

tribunal contenciós administratiu aquest recurs.

Així mateix, cal esmentar, per acabar, alguns dels casos portats davant els tribunals que han arribat al TEDH i que estan pendents de resolució. Es tracta del cas Duarte Angostinho i altres c. Portugal i altres trenta-tres estats; el cas Associació d'ancianes suïsses per a la protecció del clima contra Suïssa, i el cas Natur og Ungdom Greenpeace contra Noruega.

#### 4.1. Nous horitzons: la consideració de la "natura" com a subjecte de drets

El mes de setembre de 2022 les Corts Generals van aprovar la Llei 19/2022 per al reconeixement de la personalitat jurídica de la llacuna del Mar Menor. Per mitjà d'aquesta norma, es reconeix per primera vegada en el context espanyol la subjectivitat jurídica d'una realitat natural no humana, com prèviament s'havia fet en altres ordenaments que han reconegut la "natura" com a subjecte de drets (Constitució equatoriana de 2008; *la Ley de derecho de la madre Tierra de Bolívia, 2010*; la Llei de Nova Zelanda *Te Awa Tupua (Whanganui River Claims Settlement) Act, 2017*; o diferents reconeixements jurisprudencials com el que ofereix la Sentència T-622/16 de la Cort Constitucional de Colòmbia en relació amb el riu Atrato).

La Llei espanyola és el resultat d'un intens procés de mobilització ciutadana que va aconseguir més de 600.000 signatures per donar suport a una iniciativa legislativa popular (ILP) que mira de respondre davant la dramàtica degradació del Mar Menor, la llacuna d'aigua salada més gran d'Europa, com a conseqüència del model urbanístic i agroindustrial. En el seu article 2, la Llei reconeix al Mar Menor els drets de protecció, conservació, manteniment i, en el seu cas, restauració, a càrrec dels governs i els habitants ribereños. Se li reconeix també "el dret a existir com a ecosistema i a evolucionar naturalment, que ha d'incloure totes les característiques naturals de l'aigua, les comunitats d'organismes, el sòl i els subsistemes terrestres i aquàtics que formen part de la llacuna del Mar Menor i la seva

conca". Respecte a la governança, l'article 3 estableix tres figures: un comitè de representants, compost per representants de les administracions públiques i de la ciutadania dels municipis riberencs; una comissió de seguiment (els "guardians o guardianes" del Mar Menor); i un comitè científic, del qual formarà part una comissió independent de científics i experts, les universitats i els centres de recerca.

A banda de la seva naturalesa disruptiva, ja que —si més no retòricament— aposta per un gir biocèntric, la Llei aporta algunes eines de garantia que cal destacar com és la introducció d'una acció popular (art. 6) que amplia la legitimació per a l'exigència de les proteccions que la Llei preveu. Estem davant d'un primer pas, encara excessivament declaratiu, però que podria impulsar nous processos de mobilització per a la protecció dels cicles vitals de la Natura capaços de superar la lògica antropocèntrica "ambiental".

## 5. JURISPRUDÈNCIA DESTACADA EN MATÈRIA DE DRET AL MEDI AMBIENT

### RESOLUCIONS D'ÀMBIT INTERN

#### - TRIBUNAL SUPREM:

- STS de 1 de febrer de 1997
- STS de 26 de juliol de 2006
- STS de 12 de novembre de 2007
- STS de 30 de gener de 2008
- STS de 17 de novembre de 2009
- STS de 22 de març de 2011

#### - TRIBUNAL CONSTITUCIONAL:

- STC 87/2019, de 20 de juny
- STC 118/2017, de 19 d'octubre
- STC 109/2017, de 21 de setembre
- STC 233/2015, de 5 de novembre
- STC 119/2001
- STC 199/1996
- STC 227/1988

### RESOLUCIONS D'ÀMBIT INTERNACIONAL:

#### - TRIBUNAL EUROPEU DE DRETS HUMANS:

- López Ostra c. Espanya (Sentència de 9 de desembre de 1994)
- Guerra i altres c. Itàlia (Sentència de 19 de febrer de 1998)
- Hatton i altres c. Regne Unit (Sentència de 2 d'octubre de 2001)
- Taskin i altres c. Turquia (Sentència de 30 de març de 2005)
- Ahmet Okyay i altres c. Turquia (Sentència de 12 de juliol de 2005)
- Ruano Morcuende contra Espanya (Sentència de de 6 de setembre de 2005)
- Di Sarno i altres contra Itàlia (Sentència de 10 de gener de 2012)
- Bor contra Hongria (Sentència de 18 de juny de 2013)

#### - TRIBUNAL EUROPEU DE DRETS HUMANS:

- Observació general núm. 4 (1991), sobre el dret a un habitatge adequat
- Observació general núm. 14 (2000), sobre el dret a la salut
- Observació general núm. 15 (2002), sobre el dret a l'aigua

#### - SENTÈNCIES DE TRIBUNALS D'ALTRES PAÏSOS:

##### - PAÏSOS BAIXOS:

- Cas Urgenda. Sentència del Tribunal Suprem holandès de 20 de desembre de 2019

##### - FRANÇA:

- *Affaire du siècle, cas Oxfam o cas Notre affaire à tous* Sentència del Tribunal Administratiu de París 3 de febrer de 2021
- Sentència del Tribunal Administratiu de París de 14 d'octubre de 2021

##### - ALEMANYA:

- Sentència de Tribunal Federal alemany sobre canvi climàtic de 24 de març de 2021

##### - IRLANDA:

- *Cas Climate Action and Low Carbon Development Act 2015*. Sentència de la Cort Suprema irlandesa de 31 de juliol de 2020

##### - COLOMBIA:

- Sentència T-622/16 de la Cort Constitucional de Colòmbia





Amb la col·laboració de:



**Diputació  
Barcelona**

