

# EXCLUSIÓ RESIDENCIAL AL MÓN LOCAL

Informe de la crisi hipotecària a Barcelona (2013 - 2016)





# **EXCLUSIÓ RESIDENCIAL AL MÓN LOCAL**

Informe de la crisi hipotecària  
a Barcelona (2013-2016)

**COORDINACIÓ:** Lucía Delgado i Irene Escorihuela

**EQUIP DE REDACCIÓ DE L'ÀMBIT HABITATGE I DRETS HUMANS:**  
Irene Escorihuela i Elisa Miralles

**EQUIP DE REDACCIÓ DE L'ANÀLISI DE DADES I CONCLUSIONS:**  
Carlos Macías, Eduard Sala, Gabriele D'Adda i Lucía Delgado

**REALITZACIÓ I ANÀLISI D'ENTREVISTES:**  
Eduard Sala, Gabriel D'Adda i Lucía Delgado

**DISSENY, MAQUETACIÓ I REVISIÓ LINGÜÍSTICA:** L'Apòstrof, SCCL

**FOTOGRAFIA:** Flickr de la PAH de Barcelona, Borja Fernández

**IMPRESSIÓ:** El Foli Verd, SCCL

**LLICÈNCIA:**  CC BY SA

# AGRAÏMENTS

Aquest treball ha estat possible gràcies a la dedicació de totes les persones que han col·laborat amb la PAH Barcelona els darrers anys i han format part d'aquesta gran família on compartir la lluita pel dret a l'habitatge passa per compartir la vida.

Volem agrair especialment la dedicació al grup de voluntàries de la Fundació Autònoma Solidària (FAS), a Carol Galais i Ángel Tarriño, a les persones que han fet pràctiques i col·laborat amb l'Observatori DESC (Franz Estartús, Finn Kindinger i Clàudia Albano) i a tota la gent que d'una manera desinteressada ha ajudat en algun moment a elaborar fitxes.



# ÍNDEX

<b>1. ANÀLISI JURÍDICA DEL DRET A L'HABITATGE AL MÓN LOCAL</b> .....	10
1.1. EL RECONeixEMENT DEL DRET A L'HABITATGE EN EL MARC INTERNACIONAL .....	14
1.2. EL RECONeixEMENT DEL DRET A L'HABITATGE A EUROPA.....	20
1.3. LA GARANTIA DEL DRET A L'HABITATGE EN EL MARC ESTATAL.....	24
1.4. LES COMPETÈNCIES EN MATÈRIA D'HABITATGE A CATALUNYA.....	28
1.5. COM GARANTIR EL DRET A L'HABITATGE DES DELS MUNICIPIS? .....	34
<b>2. ANÀLISI DE LES DADES</b> .....	42
2.1. COMPORTAMENT DE LES ENTITATS FINANCERES A BARCELONA.....	50
2.2. PERFIL SOCIOLÒGIC .....	56
2.3. RESOLUCIÓ DELS CASOS .....	64
2.2. LA RESPOSTA DE L'ADMINISTRACIÓ.....	70
<b>3. CONCLUSIONS</b> .....	72
3.1. DIAGNOSI.....	74
3.2. RECOMANACIONS.....	76
3.3. ALTRES MESURES.....	78
3.4. REPTES DE CIUTAT .....	80
<b>4. BIBLIOGRAFIA</b> .....	82
NOTES.....	86

# PRÒLEG

Saludo el valuós esforç de l'Observatori DESC i la Plataforma d'Afectats per la Hipoteca en la preparació d'aquest informe sobre la ciutat de Barcelona i la centralitat del dret a l'habitatge que s'ha triat. La cooperació i acció conjunta de l'Observatori DESC i la PAH per documentar, analitzar i presentar informació de 957 casos entre 2013 i 2016 posa de relleu la magnitud de l'emergència habitacional i el seu impacte desolador en la realització del dret a un habitatge adequat.

L'informe és una aportació primordial per a altres organitzacions socials a escala internacional ja que aconsegueix ressaltar la transcendència de la mobilització social per exigir el dret a un habitatge adequat i sense discriminació, i la col·loca dins el marc d'estratègies interdependents, totes igualment vitals per a l'exigibilitat de drets econòmics i socials.

Estic convençuda que poc podem avançar en la reivindicació de l'habitatge com un dret social, essencialment vinculat amb el dret a la vida, si no aconseguim articular marxes, accions socials directes i documentació de casos concrets; si descuidem la seva connexió amb la necessitat d'avançar en el desenvolupament de legislació i polítiques públiques efectives; si descuidem la transcendència del litigi emblemàtic i oportú; i si ignorem l'aplicació de normes i estàndards nacionals i internacionals de drets humans en les nostres iniciatives de tota mena. La mobilització social als espais locals és el catalitzador indispensable d'aquests components diversos.

Comparteixo també la perspectiva presentada en aquest informe que sosté que el dret a l'habitatge requereix d'un compromís clar dels governs municipals i subnacionals amb el benestar dels seus constituents i residents. Més encara, aquests nivells de govern s'han d'apropiar dels instruments internacionals de drets humans, consolidar el seu ús i garantir el seu compliment i implementació efectius als seus àmbits i jurisdiccions.



La meva experiència com a relatora especial, ja sigui en visites oficials, en reunions, en la preparació dels meus informes o en diàleg amb autoritats a escala nacional o local, em confirma sistemàticament aquestes realitats.

Són les alcaldesses i els alcaldes i els consells municipals els qui millor coneixen la realitat de les seves ciutats i la centralitat de l'habitatge per als seus habitants. Són les autoritats locals les que han d'enfrontar els estralls causats ja sigui per una urbanització no-planificada o per un sistema financer abusiu i sense cap regulació, i que causen fenòmens com desallotjaments, desnonaments i expulsió de famílies i comunitats senceres. L'increment del sensellarisme, la manca d'habitatge assequible, la pobresa energètica, i l'estigma i la marginalització social lligats a aquestes terribles realitats són temes urgents per a la vida de milions de persones al món. Però, a més, són violacions greus de drets humans que no poden continuar relegades a plans secundaris. Aquestes persones exigeixen mesures innovadores, prioritat en pressupostos i agendes legislatives, accés efectiu a recursos judicials i un abordatge estructural de l'habitatge com un dret humà, pilar d'una vida amb dignitat.

Aquest informe i les accions a la ciutat de Barcelona que s'hi recullen constitueixen una contribució excel·lent en aquesta direcció.

**Leilani Farha**

Relatora especial sobre el dret a l'habitatge (ONU)

Setembre de 2016

The background of the page is a blurred, black and white photograph. It appears to show a person's face in profile on the right side, looking towards the left. In the foreground, there is a metal railing or fence structure, also blurred. The overall composition is abstract and artistic.

# **ANÀLISI JURÍDICA DEL DRET A L'HABITATGE AL MÓN LOCAL**

**ESTE BANCO ¡QUE SE SEPA!**  
**ENGAÑA, ESTAFA**  
**Y ECHA A LA GENTE DE SU CASA**

Costor Personal. El t  
ue mai,  
ompte  
ama del

La protecció del dret a l'habitatge a l'àmbit local està molt condicionada pel marc jurídic autonòmic, estatal, regional i internacional. Les polítiques públiques que s'implementen des dels diferents nivells de govern poden facilitar o bé dificultar les intervencions que es poden dur a terme des dels municipis.

Les polítiques d'habitatge compren diferents vessants, com ara la branca de benestar social, més adreçada a l'atenció social de les persones amb dificultats, i la part d'urbanisme, que se centra en el medi urbà i el territori. Tanmateix, la seva configuració com a dret social marca una línia de treball determinada per a les administracions, sigui quin sigui l'abordatge que en facin. La perspectiva de drets sovint està absent en l'acció legislativa i executiva dels poders públics. Així mateix, els ens locals, essent l'administració més pròxima a la ciutadania, tenen dificultats per donar resposta a la necessitat d'habitatge de la seva població. Les limitacions en matèria econòmica i competencial o l'alta demanda residencial marquen les actuacions en habitatge dels diferents municipis.

Els paràmetres amb què es treballa el dret a l'habitatge han canviat considerablement en els darrers anys com a conseqüència de la crisi econòmica i financera. Els municipis són font de desigualtats i injustícies, fruit del sistema econòmic actual, però també espais de contrapoder des d'on es poden construir noves realitats i espais d'intercanvi, socialització i transformació social.

El dret a l'habitatge es configura com un dret social bàsic, la cobertura del qual no es limita a l'accés a sostre –*shelter*– sinó a disposar d'una llar –*home*–. La interdependència i indivisibilitat dels drets humans, tant els anomenats “civils i polítics” com els “econòmics, socials i culturals”, es materialitza en la seva intersecció quotidiana. Els drets humans, basats en la dignitat humana, interaccionen de forma natural: no es pot separar el dret a l'habitatge del dret a la salut, de la mateixa manera que el dret a la vida privada familiar i el dret a l'educació són consubstancials a

disposar d'una llar. Alhora, el dret a l'habitatge pren forma en un entorn determinat: els carrers, les places, les infraestructures o els serveis bàsics són elements indispensables per a l'habitatge de les persones. També ho és el dret a la mobilitat i l'accessibilitat. L'espai públic dissenyat per a la socialització i la cultura, les escoles i hospitals, la democràcia i la participació. **El dret a la ciutat es configura com una resposta democràtica** que integra tant els drets dels ciutadans com els criteris urbanístics que fan possible el seu exercici, especialment la concepció de l'espai públic<sup>1</sup>. **Aquest espai públic ha d'estar pensat per al gaudi dels drets humans** als municipis.

L'actuació municipal en matèria d'habitatge difereix enormement entre municipis. Evidentment, hi té a veure el nombre d'habitants i els recursos de cadascun dels pobles, viles i ciutats. Però és també important fer un cop d'ull a l'organigrama municipal: **el disseny funcional dels ajuntaments és un element clau per a una bona política social d'habitatge**. La vinculació –i gairebé absorció– de l'habitatge per l'urbanisme durant dècades ha desencadenat dinàmiques que s'allunyen de la perspectiva de drets. En aquest sentit, l'equiparació de les polítiques municipals en matèria d'habitatge amb el disseny urbanístic i la planificació municipal, sense tenir en compte la vessant de dret social que cal garantir, ha impedit que aquest dret fos considerat com a tal. **Lluny de concebre'l com l'educació o la salut, amb sistemes públics i universals de provisió, l'habitatge s'ha ubicat a l'espai deixat per al mercat privat**. En conseqüència, no s'han desenvolupat polítiques públiques que haurien pogut ajudar a frenar la situació d'emergència habitacional, com ara l'actuació sobre els immobles buits, la creació d'un parc públic de lloguer, el foment de formes de tinença assequibles i alternatives a la propietat. Mentrestant, l'habitatge concebut com a bé d'inversió ha estat epicentre d'especulació i enriquiment, d'una banda, i despossessió i precarització, de l'altra.

Si bé alguns municipis han treballat polítiques focalitzades en matèria d'habitatge

destinades per a joves i gent gran, o dones víctimes de violència masclista, la demanda residencial ha sobrepassat aquests col·lectius extensament. **També l'habitatge de protecció oficial ha quedat desfasat per l'allau de situacions d'emergència social.** D'altres localitats s'han recolzat en entitats socials i/o religioses per a l'atenció de les persones amb necessitat d'habitatge.

En l'actualitat, el context d'emergència habitacional s'ha reconfigurat, i han emergit situacions que eren latents fins ara i dismi-

nuït altres realitats amb la marca de la crisi hipotecària. En aquest sentit, **aquest informe, centrat en els anys 2013-2016, pretén ser una anàlisi pausada de la situació del dret a l'habitatge els darrers tres anys, però també fonamentar les bases per al treball sobre la metamorfosi d'aquesta realitat social.** Es tracta, doncs, d'un punt de partida per examinar la transició de la bombolla immobiliària i les execucions hipotecàries cap a la bombolla del lloguer i els desnonaments per impagament de rendes i ocupacions en precari.



## La ciutat de Barcelona

La ciutat de Barcelona ha patit una greu afectació del dret a l'habitatge arran del *boom* immobiliari i del creixement de l'atur a la ciutat en el període examinat. **El preu de l'habitatge a la ciutat s'ha disparat en els darrers anys**, i han augmentat el 7,4% els preus de compravenda el segon trimestre de 2016 segons el Col·legi de Registradors. Entre 2013 i 2015, **la mitjana del preu de lloguer a la ciutat de Barcelona ha augmentat un 7,8%** segons les dades de les fiances de lloguer de l'INCASÒL. L'efecte del turisme sobre el mercat d'habitatges de la ciutat també ha tingut un pes rellevant.

Si bé la relació entre habitatges de lloguer i habitatges de propietat és més alta a Barce-

lona que a altres punts de Catalunya (segons l'IDEGCAT i l'Ajuntament de Barcelona, el 30,1% del parc d'habitatges és de lloguer<sup>2</sup>), **la proporció d'habitatges en propietat és encara molt superior a la mitjana europea<sup>3</sup>.** En aquest sentit, el nombre d'hipoteques concedides en els anys de *boom* immobiliari va ser molt elevat. La crisi derivada de la impossibilitat de fer front a les quotes hipotecàries ha generat situacions dramàtiques a moltes unitats familiars. Els diferents barris i districtes de Barcelona s'han vist afectats, de manera més o menys important, per la pèrdua d'habitatges de molts dels seus habitants, tal com s'exposa a la segona part de l'informe.

# El reconeixement del dret a l'habitatge en el marc internacional

## EL DRET A L'HABITATGE EN EL DRET INTERNACIONAL DELS DRETS HUMANS

Els compromisos internacionals derivats dels pactes i declaracions en el marc de Nacions Unides estableixen el dret dels ciutadans a un habitatge digne i adequat. Amb més o menys concreció, es reconeix el dret a un nivell de vida adequat, dins del qual es té en compte l'habitatge.

De forma incipient, la Declaració Universal de Drets Humans de 1948, a l'article 25, estableix el següent:

*“Tota persona té dret a un nivell de vida que asseguri, així com a la seva família, la salut i el benestar, i especialment quant a alimentació, a vestit, a habitatge, l'assistència mèdica i els serveis socials necessaris.”*

Amb posterioritat a la Declaració Universal de Drets Humans es van elaborar dos pactes internacionals de caràcter vinculant, que recollien, d'una banda, els drets civils i polítics (PIDCP) i, de l'altra, els drets econòmics, socials i culturals (PIDESC). Ambdós pactes són de l'any 1966. Tanmateix, si bé el compliment dels drets reconeguts al PIDCP es presumeix immediat, **el PIDESC incorpora la realització progressiva dels DESC per part dels governs i administracions**, tal com estableix l'article 2.1. Aquest principi estableix alhora el de no regressivitat, és a dir, **es prohibeix que els estats implementin polítiques que disminueixin la protecció dels drets econòmics, socials i culturals**. També la prohibició de discriminació en l'aplicació dels drets habitacionals es recull al Pacte, a l'article 2.2.

El dret a un habitatge adequat es recull al PIDESC. Amb un redactat similar a la Declaració Universal de Drets Humans, l'article 11 estipula:

*“El dret de tota persona a un nivell de vida adequat per a si i la seva família, fins i tot alimentació, vestit i habitatge adequats, i a una millora contínua de les condicions d'existència.”*

El compliment del PIDESC per part dels estats i, per tant, la supervisió de les vulneracions dels drets econòmics, socials i culturals és tasca del Comitè DESC. Entre altres funcions, el Comitè elabora informes que donen lloc a recomanacions als estats membres. Així mateix, el Comitè DESC desenvolupa i concreta els diferents drets que es reconeixen al Pacte per mitjà de les anomenades “Observacions generals” (OG). El concís enunciat de l'article 11 sobre el dret a un habitatge adequat es complementa amb l'OG núm. 4 del Comitè DESC.

Aquesta Observació general desenvolupa el contingut essencial del dret i en facilita la interpretació, establint **set punts inherents al dret a un habitatge digne i adequat**: 1) seguretat jurídica en la tinença, és a dir, estabilitat i projecció a l'habitatge, sense que hagi de ser en règim de propietat privada; 2) disponibilitat de serveis bàsics, equipaments i infraestructures, com ara aigua potable, clavegueram, recollida d'escombraries, electricitat, energia per cuinar; 3) preu assequible, això és, l'habitatge no ha de suposar una despesa superior al 30% dels ingressos familiars; 4) habitabilitat: la llar ha de gaudir



“

Les administracions públiques tenen el deure de real·lotjar de forma adequada les persones que han perdut el seu habitatge i es troben en risc de vulneració de drets, tal com estableix l'Observació general de Comitè DESC núm. 7 i l'article 5.6 de la Llei 24/2015

”

de condicions d'higiene, salubritat, i seguretat; 5) accessibilitat, especialment per a col·lectius en situació de vulnerabilitat física; 6) ubicació, un habitatge ha de ser proper a llocs de treball, escoles o centres de salut –o amb fàcil accés– i, sobretot, a llocs que no posin en perill el gaudi d'altres drets<sup>4</sup>; 7) adequació cultural, ja que són diferents les necessitats i contextos de cada cultura en relació amb els materials o la distribució dels immobles.

En l'àmbit dels desallotjaments forçosos, l'OG núm. 7 considera que només poden justificar-se en circumstàncies excepcionals, com la destrucció sense motiu de béns o la persistent morositat sempre que s'hagi demostrat la capacitat de pagament de l'arrendatari. Així mateix, s'estableix que **hi ha d'haver recursos jurídics adients i un real·lotjament adequat en cas que s'efectuï el desallotjament**<sup>5</sup>. El Comitè DESC posa sobre la taula l'afectació més greu dels col·lectius vulnerables, i insta les autoritats a proveir-los més protecció (paràgraf 10). A més, conseqüèn-

cia de la interdependència de tots els drets humans, els desallotjaments també provoquen vulneracions de drets civils i polítics, com ara el dret a la vida, el dret a la seguretat personal, el dret a la no ingerència a la vida privada, la família i la llar, o el dret a gaudir en pau dels béns propis (paràgraf 5).

Per la seva banda, l'OG núm. 3 estableix com s'han de garantir i promoure des dels poders públics els drets humans. L'informe A/HRC/30/49 del Comitè Assessor del Consell de Drets Humans de Nacions Unides hi feia referència per als ens locals. En concret, les obligacions són de respectar - de no intervenir de manera arbitrària en el gaudi del dret a un habitatge adequat –en aquest cas, per part dels funcionaris de l'administració local–; de protegir davant d'ingerències per part de tercers; de satisfer, és a dir, dur a terme els processos necessaris per fer efectiu el dret a un habitatge adequat a la ciutadania.

### CONDEMNAT A ESPANYA PER VULNERACIÓ DEL DRET A L'HABITATGE.

Des del 5 de maig de 2013, quan va entrar en vigor el Protocol facultatiu del PIDESC, es poden presentar queixes per vulneració d'aquests drets per part dels estats davant el Comitè DESC. Precisament, el primer cas resolt va ser per vulneració del dret a l'habitatge per part del govern espanyol<sup>6</sup>. Es tractava del desnonament d'una dona per impagament de les quotes de la hipoteca. La resolució del Comitè DESC E/C.12/55/D/2/2014, de 18 de setembre de 2015, considera que hi ha hagut una vulneració dels articles 2.1 i 11.1 del Pacte, esmentat més amunt. La notificació no havia estat l'adequada, de tal manera que la propietària de l'immoble no va conèixer del seu desnonament fins al moment d'efectuar-lo. El Comitè DESC emplaça l'Estat espanyol a donar una reparació efectiva i introduir canvis en la legislació que regula els procediments d'execució hipotecària i les pertinents normes processals per tal que siguin conformes amb el PIDESC.



D'altra banda, molts dels drets reconeguts al Pacte internacional de drets civils i polítics (PIDCP), de 1966, estan relacionats amb la protecció contra els desnonaments: des de la prohibició d'ingerències arbitràries o il·legals al domicili (article 17) fins al dret a disposar d'un "recurs efectiu" davant vulneracions dels drets compresos en aquest Pacte (article 2.3). L'article 14.1, de manera més extensa, reconeix el dret de tota persona a disposar d'un procés amb garanties

en el qual poder ser escoltada i a la igualtat entre les parts.

A més del PIDESC i el PIDCP, altres instruments internacionals com ara la Convenció per a l'eliminació de totes les formes de discriminació racial, de 1965, o la Convenció per a l'eliminació de totes les formes de discriminació contra la dona, de 1979, tenen en compte la garantia del dret a l'habitatge adequat.

## ELS DRETS HUMANS AL MÓN LOCAL

El paper dels ens locals en la protecció, garantia i promoció dels drets humans ha estat reconegut en diversos fòrums. No obstant aquest reconeixement, els espais internacionals resulten en ocasions complexos per a la consecució de les fites esmentades. El fet que els governs dels estats siguin els actors clau en la presa de decisions resta pes a les altres administracions que es troben també vinculades pel dret internacional. Així, malgrat que els subjectes d'obligacions són els governs dels estats, els diferents nivells de govern tenen també responsabilitats en la protecció i defensa dels drets humans. Així s'estableix a l'article 28 del PIDESC: "*Les disposicions del present Pacte seran aplicables a totes les parts components dels estats federals, sense cap limitació ni excepció*". També l'article 50 del PIDCP compta amb aquesta referència a les responsabilitats a escala nacional, regional, local. Però la manca de coordinació entre administracions de vegades impedeix dur a terme una agenda conjunta que es materialitzi en tasques concretes per als diferents nivells de govern.

Conscients de la importància del món local en la implementació dels **drets humans a la**

**ciutat**, especialment dels drets econòmics, socials i culturals, s'han realitzat esforços des de diferents àmbits per tal d'**implicar els municipis en els compromisos del dret internacional dels drets humans**.

Quan es reflexiona al voltant dels drets humans a la ciutat, sovint es fa referència també al "dret a la ciutat", les tesis del qual ja s'han exposat anteriorment. No obstant això, cal tenir en compte el matís que diferencia ambdós conceptes, ja que si bé són molt similars, "*el dret a la ciutat és el concepte, més o menys abstracte, que emmarca la reivindicació de la garantia i protecció dels drets humans a la ciutat*". També es fa servir el concepte "**ciutat de drets humans**", com a reconeixement a la tasca de les ciutats amb administracions i població que promouen i vetllen pels drets humans<sup>8</sup>.

Resulta interessant un recent informe del Comitè Assessor del Consell de Drets Humans de Nacions Unides, A/HRC/30/49, titulat "El paper de l'administració local en la promoció i protecció dels drets humans"<sup>9</sup>. Al seu apartat IV es constata que:

“

Els municipis són ens clau de foment i protecció dels drets humans, tant des dels poders públics com des de la societat civil, per mitjà de l'impuls de cartes de ciutat i xarxes de drets humans.

”





*“Les autoritats locals estan pròximes a les necessitats diàries dels ciutadans i resolen problemes relacionats amb els drets humans de forma quotidiana, de manera que hi ha una clara i estreta connexió entre els drets humans i l’administració local. En l’exercici de les seves funcions, les autoritats locals prenen decisions sobre educació, habitatge, salut, medi ambient i ordre públic que estan directament relacionades amb l’observança dels drets humans i poden augmentar o disminuir les possibilitats de la població de gaudir-ne [...] Així doncs, els funcionaris locals són responsables de moltes qüestions de drets humans en la seva activitat diària. No obstant això, les autoritats i l’opinió pública poques vegades consideren aquesta activitat des del punt de vista de l’exercici dels drets humans. Per aquest motiu, els drets humans segueixen sent un marc de referència o anàlisi distant en la majoria de les polítiques i pràctiques a escala local, quan en realitat pot tractar-se dels drets humans en la pràctica.”*

L’informe recull bones pràctiques de diferents ciutats i països, així com conclusions finals que recomanen la participació de la societat civil *“en la planificació i la realització en activitats relacionades amb drets humans a escala local”*; que **els governs dels estats traslladin la informació relativa al dret internacional dels drets humans de forma pràctica al món local; comptar amb prin-**

**cipis rectors, fulls de ruta i comunicació fluïda amb la societat civil i els mecanismes competents de Nacions Unides.**

També des de la societat civil i xarxes de municipis s’han elaborat instruments internacionals per garantir els drets de la ciutadania, lligant-los al dret a la ciutat, com ara els següents:

- La **Carta mundial del dret a la ciutat**, redactada pels moviments socials que van participar al Fòrum Social Mundial de Porto Alegre, Brasil (2001).
- **Declaració universal dels drets humans emergents**<sup>10</sup> (Barcelona-Monterrey, 2007). Es tracta d’un nou marc de drets on es recullen drets nous, com ara el dret a la ciutat, on s’impulsa una extensió dels drets ja reconeguts, i on s’amplien a col·lectius que no n’han gaudit fins ara.
- La **Carta-agenda mundial dels drets humans a la ciutat** (2011), impulsada per la Comissió d’Inclusió Social, Democràcia Participativa i Drets Humans de Ciutats i Governos Locals Units- CGLU<sup>11</sup>.
- La **Carta de drets humans de Gwangju**, Corea del Sud (2012), fruit del Fòrum Mundial de Ciutats pels Drets Humans.

Aquestes cartes i declaracions tenen un valor programàtic, pedagògic i divulgatiu. Tanmateix, algunes d'elles incorporen mecanismes de seguiment i garanties de compliment.

Cal també destacar el treball de diferents xarxes i fòrums de càrrecs electes i autoritats municipals com ara el **Consell de Ciutats i Regions Europees** (CEMR), el Fòrum d'Autoritats Locals (FAL), el **Fòrum Mundial de Ciutats pels Drets Humans** que se celebra anualment a Gwangju (República de Corea) o **Ciutats i Governos Locals Units** (CGLU). Aquesta última xarxa està formada per governs locals i regionals i està constituïda en diferents comissions.

Específicament en matèria d'habitatge, **l'actual relatora especial de Nacions Unides pel dret a l'habitatge adequat, Leilani Fahra, ha elaborat una guia destinada a governs locals i també societat civil per a la seva implementació**<sup>12</sup>. S'hi detallen el concepte de dret a un habitatge adequat, el rol dels governs locals, les obligacions internacionals en matèria de drets humans i noves iniciatives. La guia és fruit de l'informe de desembre de 2014, A/HRC/28/62.

Efectivament, la relatora afirma que *“les experiències de descentralització en relació amb els drets humans i l'habitatge adequat han estat disperses”* i que *“s'han centrat en les dimensions econòmiques i polítiques i [...] pràcticament han passat per alt la qüestió de l'aplicació de les obligacions que incumbeixen els estats en relació amb el dret a un habitatge adequat per part dels governs locals que han assumit competències clau”*. També fa referència a la fragmentació dels programes i la seva ineficàcia.



## L'INFORME A/HRC/28/62

L'informe A/HRC/28/62 denuncia, entre altres aspectes, la descentralització i traspass de competències sense la transferència corresponent de *“recursos, coneixements, capacitat i rendició de comptes”*. Es destaca també la necessitat que *“les autoritats regionals i locals posin en pràctica una estratègia nacional d'habitatge amb la finalitat de conciliar les polítiques connexes amb les obligacions que provenen del Pacte”*. Aquest aspecte es troba força limitat en el cas de l'Estat espanyol a l'anomenat Pla estatal de foment del lloguer d'habitatges, la rehabilitació edificatòria, i la regeneració i renovació urbanes<sup>13</sup>, és a dir, la planificació en matèria d'habitatge impulsada des del govern per al període 2013-2016. Dels seus objectius es desprèn la manca de perspectiva de drets humans, si bé els ajuts miren d'orientar-se cap a les noves problemàtiques d'habitatge, prioritzant el lloguer i la rehabilitació. Malgrat que fa referència a la necessitat de cooperació entre administracions, els mecanismes reals han estat complexos i lents. Els ajuts previstos es gestionen des de les comunitats autònomes a través de convenis.

L'informe identifica quatre reptes dels governs locals:

- a) La insuficiència de recursos que provoca que sovint els municipis facin servir terres o béns per al desenvolupament immobiliari en lloc de destinar-los a la provisió d'habitatges adequats.
- b) La manca de coneixement i especialització dels funcionaris locals en matèria de drets humans, així com les dificultats tècniques o institucionals.
- c) La superposició de les competències en aquest àmbit i conflictes d'interessos entre administracions.
- d) El proteccionisme i la discriminació dels nouvinguts, migrants o de minories que pot suposar la gestió local i pròpia.

A més, es constaten les dificultats per participar als fòrums internacionals i a les rendicions de comptes que preveuen els mecanismes de vigilància de Nacions Unides, com ara en la redacció d'informes. D'altra banda, les denúncies de vulneracions de drets es realitzen contra els estats, però sovint els governs locals hi tenen un pes important. És el cas de les mesures cautelars sol·licitades davant del Tribunal Europeu de Drets Humans per al desallotjament del Bloc de Salt l'any 2013, mitjançant les quals es va emplaçar el govern espanyol a donar una resposta habitacional. Al seu torn, el govern va sol·licitar informació al municipi de Salt sobre la disponibilitat de recursos. En sentit

contrari, l'informe destaca el creixent nombre de denúncies a tribunals nacionals sobre vulneracions per part de municipis, que ha afavorit una jurisprudència garantista.

Finalment, la relatora valora positivament les propostes de creació de mecanismes de rendició de comptes entre els governs locals i la societat. El treball de ciutats pels drets humans ha resultat útil per a diferents municipis i governs subestats a l'hora d'impulsar el foment dels drets humans i l'enfocament de drets a escala local. Per exemple, s'han establert mecanismes de seguiment i aprovat ordenances i normes que garanteixen el dret a un habitatge adequat. L'accés a la justícia a escala local protagonitza també un apartat de l'informe, on es posa l'accent en la importància de disposar de mecanismes de salvaguarda, objectius i terminis.

Com a conclusions, es reitera la importància d'acostar els recursos necessaris per al desenvolupament de polítiques d'habitatge amb enfocament de drets als municipis i de garantir aquesta perspectiva als processos de descentralització, així com fer formacions a les autoritats locals. També s'emplaça els estats a fomentar la participació del món local als mecanismes internacionals de drets humans, a definir clarament les competències. Els estats hauran de garantir l'accés a la justícia i implementar institucions de drets humans a escala local; l'informe anima els municipis a aprovar cartes de drets i normes locals que tinguin en compte el dret a l'habitatge.

# El reconeixement del dret a l'habitatge a Europa

## EL CONSELL D'EUROPA I LA UNIÓ EUROPEA

Els compromisos jurídics en matèria d'habitatge provinents d'Europa corresponen a dos òrgans d'àmbits diferenciats: d'una banda, el Consell d'Europa i, de l'altra, la Unió Europea (UE).

**El Consell d'Europa, format per 47 estats, és l'òrgan de referència en matèria de drets humans a Europa.** Al seu si, el Conveni europeu de drets humans (CEDH), de 1950, reconeix majoritàriament drets civils i polítics, mentre que la Carta social europea (CSE), de 1961 i revisada el 1996, reconeix els drets econòmics, socials i culturals.

**L'òrgan de vigilància del compliment del Conveni europeu de drets humans per part dels estats és el Tribunal Europeu de Drets Humans (TEDH).** De forma indirecta, el TEDH ha promogut la defensa dels drets socials mitjançant interpretacions garantistes del Conveni, és a dir, per connexió entre drets civils i polítics i drets socials. Per exemple, en casos on es denunciava la vulneració del dret a l'habitatge, s'ha esgrimit el dret a no rebre tractes inhumans i degradants (article 3 CEDH), el dret a tenir un procés equitatiu (article 6), el dret al respecte de la vida privada i familiar (article 8), i el dret a un recurs efectiu (article 13), entre altres<sup>14</sup>. Aquests articles han permès al Tribunal dictar mesures cautelars que atuessin desnonaments i procurar un reallotjament adequat a famílies en situació de pèrdua del seu habitatge<sup>15</sup>.

Pel que fa a la **Carta social europea, el mecanisme de supervisió del seu compliment és el Comitè Europeu de Drets Socials (CEDS)**. Si bé no es tracta d'un tribunal com en el cas

del TEDH, la seva naturalesa quasi-jurisdiccional li permet emetre informes i resolucions sobre reclamacions col·lectives<sup>16</sup>. Cal tenir en compte, però, que **l'Estat espanyol no ha ratificat la versió revisada de la CSE**. El seu article 31 estableix que els poders públics han de facilitar l'accés a un habitatge d'un nivell suficient, acabar progressivament amb el sensellarisme i fer assequibles els habitatges per a qui no disposi de recursos.

A l'esfera de la **Unió Europea, els drets habitacionals s'han consagrat a la Carta de drets fonamentals de la Unió Europea (2000)**, anomenada la Carta de Niça, recollida posteriorment al Tractat de Lisboa. El seu article 32.3 reconeix el dret a rebre una ajuda social i una ajuda a l'habitatge per a qui no disposi de recursos. D'altres articles fan referència indirecta al dret a l'habitatge, com ara el dret a no ser sotmès a tractes inhumans i degradants (article 4), el dret a la vida privada i familiar (articles 7 i 33), el dret a accedir a béns d'interès econòmic general (article 36) o el dret dels consumidors (article 38)<sup>17</sup>. La UE no té atribucions específiques en matèria de polítiques d'habitatge, que són desenvolupades pels estats, però sí té competències en matèries lligades amb aquest àmbit, com per exemple la lluita contra l'exclusió o la discriminació, la millora d'eficiència energètica del edificis i, la més coneguda, la protecció dels consumidors. És precisament a través dels drets de consumidors que s'han obtingut diverses sentències contra l'Estat espanyol. El Tribunal de Justícia de la Unió Europea (TJUE)<sup>18</sup>, ha resolt nombroses qüestions prejudicials, elevades per jutges espanyols que dubtaven de l'encaix de la normativa espanyola en matèria

de desnonaments en la legislació comunitària relativa a drets dels consumidors<sup>19</sup>. L'esmentada legislació són les **directives contra clàusules abusives (93/13/CEE), de contractes de crèdit per a consumidors (2014/17/CEE)**.

La primera és una norma de mínims que permet als estats ampliar la protecció als consumidors i té per objectiu **evitar l'existència de les clàusules abusives dels contractes celebrats entre professionals i consumidors**, és a dir, tota clàusula no negociada en detriment del consumidor i que provoca un desequilibri entre les parts. S'ha transposat a la normativa estatal a través de la Llei 7/1998, sobre condicions generals de contractació, si bé s'ha hagut de modificar en diverses ocasions la legislació hipotecària i processal, com a conseqüència de sentències del TJUE.

La segona és **fruit de l'acció del Parlament Europeu i el Consell de la Unió Europea davant el greu impacte de la crisi econòmica** en la societat europea. Aquesta modifica les directives 2008/48/CE i 2013/36/UE i el Reglament núm. 1093/2010, amb l'objectiu d'avançar en la consecució d'un mercat únic de crèdits hipotecaris, augmentar la protecció als consumidors, així com promoure la concessió responsable del crèdit per part de les entitats financeres<sup>20</sup>. La transposició d'aquesta directiva esdevé obligatòria a partir del 21 de març del 2016. L'agost de 2016, el Ministeri de Justícia i Competitivitat ha fet públic l'avantprojecte de llei reguladora dels contractes de crèdit immobiliari, que només serà d'aplicació a les persones físiques deutores de préstecs o crèdits obtinguts per a l'adquisició de béns immobles<sup>21</sup>.

**Les qüestions prejudicials** esmentades més amunt **han promogut la modificació de la legislació hipotecària, processal i de consum**<sup>22</sup>:

1. La coneguda com a "**sentència Aziz**", **STJUE 14/3/2013** és d'especial rellevància perquè qüestiona de forma clara i directa el procediment d'execució hipotecària i considera incompatible el règim espanyol hipotecari amb les obligacions en matèria de protecció dels consumidors establertes per la Directiva 93/13 CE. Aquesta sentència va provocar l'impuls de la Llei 1/2013 del govern espanyol. La sentència permetia als jutges nacionals suspendre una execució per poder examinar si hi havia **clàusules abusives**<sup>23</sup>.
2. La **STJUE 17/7/2014**, que declara contrari a dret comunitari un procediment d'execució hipotecària en què el deutor executat no pot recórrer en apel·lació mentre que el creditor (l'entitat financera) sí que ho pot fer. Pel tribunal això suposava una vulneració del principi d'**igualtat d'armes entre les parts**. Aquesta sentència va motivar el Reial decret llei 1/2014 que modifica la LEC per permetre apel·lar al deutor.
3. Després de les modificacions legislatives, la **STJUE 21/1/2015** considera compatible amb la Directiva 93/13CE el recàlcul d'interessos de demora resultants de l'aplicació d'un tipus superior a tres vegades l'interès legal del diner. No obstant això, el jutge nacional té la facultat de considerar abusiva la clàusula, declarar-la inaplicable i declarar nuls els **interessos de demora**.

“

Des d'Europa també s'han promogut accions encaminades a fomentar un canvi en la legislació en matèria hipotecària i les males pràctiques amb l'habitatge, si bé les mesures d'austeritat i el marc de retallades de la Unió Europea no ho han facilitat.

”





Les cartes de drets ciutadans són eines útils per als governs locals i els habitants però necessiten implementació efectiva i seguiment per part de la ciutadania.



4. Una de les qüestions que ha despertat més interès en els últims temps és l'efecte de la declaració de nul·litat d'una clàusula abusiva: s'han de retornar els diners cobrats de més per l'entitat financera o només es deixen de cobrar a partir de la declaració de nul·litat<sup>24</sup>. A l'espera que es pronunciï el TJUE al respecte, l'advocat general del TJUE, Paolo Mengozzi, en el seu dictamen preliminar de juliol de 2016, va declarar que la limitació en el temps dels referits efectes és compatible amb la directiva i deixa als estats llibertat per determinar les condicions per limitar la compensació. Aquest dictamen no és vinculant però acostuma a coincidir amb la sentència final, i suposa un canvi interpretatiu regressiu en relació amb l'anterior advocat general.
5. A escala de la UE, també s'han dictat sentències en relació amb el dret a l'habitatge. Per exemple, la STJUE 10/9/2014 (Eslovàquia) declara el dret a l'habitatge com a dret fonamental. Fa diverses consideracions respecte l'afectació dels drets humans com a conseqüència directa dels desnonaments.
6. La STJUE 28/7/2016 (Eslovènia), reitera la doctrina per la qual un estat membre respon pels danys ocasionats als particulars per la vulneració del dret comunitari provocada per la resolució d'un òrgan jurisdiccional nacional, en els supòsits següents:
  - Quan aquesta resolució provingui d'un òrgan jurisdiccional que resolgui en última instància.
  - Quan, mitjançant aquesta resolució, l'òrgan jurisdiccional hagi infringit manifestament el dret aplicable o hagi ignorat la jurisprudència reiterada de Tribunal de Justícia de la matèria.

## LA CARTA EUROPEA DE SALVAGUARDA DELS DRETS HUMANS A LA CIUTAT

Des del món local també s'han impulsat catàlegs de drets amb la voluntat de promoure els drets humans a les ciutats. En l'àmbit europeu, la més destacada és la **Carta europea per la salvaguarda dels drets humans a la ciutat** (2000)<sup>25</sup>.

La Carta europea per la salvaguarda dels drets humans a la ciutat es va signar a Saint-Denis, França, l'any 2000, i en l'actualitat més de 400 ciutats europees en són part. És un dels instruments més avançats en matèria de drets a escala local, i ha tingut una molt bona acollida al territori català, especialment a la província de Barcelona.

En el cas de Barcelona, la Xarxa de Pobles i Ciutats pels Drets Humans (2003) en el si de la Diputació de Barcelona compta amb gairebé dos-cents municipis signataris de la Carta europea de salvaguarda dels drets humans a la ciutat.

Les ciutats signatàries també es comprometen a introduir a l'ordenament local els principis, normes i garanties de la Carta i a fer-ne menció explícita en els fonaments jurídics dels actes municipals. En aquest sentit, "reconeixen el caràcter de dret imperatiu general dels drets enunciats en aquesta Carta i es comprometen a rebutjar o denunciar qualsevol acte jurídic, en particular qual-



L'article xvi se centra en la protecció del dret a l'habitatge:

1. *Tots els ciutadans i ciutadanes tenen dret a un habitatge digne, segur i salubre.*
2. *“Les autoritats municipals vetllen per l'existència d'una oferta adient d'habitatge i d'equipaments de barri per a tots els ciutadans i ciutadanes, sense distinció deguda al nivell d'ingressos. Aquests equipaments han de disposar d'estructures d'acolliment per als sense sostre que puguin garantir la seva seguretat i dignitat, com també d'estructures per a les dones víctimes de violència, en particular de violència domèstica, de maltractaments, i per a les que intenten fugir de la prostitució.”*
3. *“Les autoritats municipals garanteixen el dret dels nòmades a residir en la ciutat en condicions compatibles amb la dignitat humana.”*

L'article x, dedicat al dret a la vida privada i familiar, també fa referència a l'habitatge al seu apartat 2 en els termes següents:

*“La família, des de la seva formació i sense intervenció en la seva vida interna, gaudeix de la protecció de les autoritats municipals i de facilitats, en particular en l'àmbit de l'habitatge. Les famílies més desafavorides disposen doncs d'ajuts financers, com també d'estructures i serveis per a l'assistència a la infància i la vellesa.”*

La part v de la Carta i les disposicions finals i addicionals recullen els mecanismes de garantia per tal de vetllar pel seu compliment:

- El foment de la solució extrajudicial dels conflictes, com ara per mitjà de mecanismes públics que facilitin la mediació, transacció, conciliació i arbitratge.
- Els jutges de pau, de proximitat i triats per la localitat.
- La policia de proximitat, d'educació cívica i convivència.
- L'impuls d'instruments de prevenció, com ara mediadors socials o de barri i defensors del poble (*ombudsman*) locals.
- La creació d'una comissió d'alerta formada per la ciutadania per tal que vetlli pel compliment de la Carta.
- Creació d'una comissió que farà una avaluació bianual de l'aplicació de la Carta.

Així mateix, aquests mecanismes i els drets plasmats a la resta d'articles han d'anar acompanyats de dotació pressupostària i mecanismes fiscals.

*sevol contracte municipal, les conseqüències del qual serien un obstacle per al compliment dels drets reconeguts o serien contràries a la seva realització, i a actuar de manera que els altres subjectes de dret reconeguin així el valor jurídic superior d'aquests drets”.* En relació amb el control jurisdiccional, les

ciutats signatàries es comprometen a demanar als seus estats i a la Unió Europea que completin les declaracions constitucionals de drets humans o la Convenció europea de drets humans.

## 1.3.

# La garantia del dret a l'habitatge al marc estatal

## LES MESURES IMPULSADES PEL GOVERN ESPANYOL

Si bé la Generalitat de Catalunya té competència exclusiva en matèria d'habitatge, d'acord amb l'article 148.1 CE, hi ha competències exclusives estatals en matèries estretament vinculades a l'habitatge, com és el cas de l'ordenació del crèdit, la coordinació de l'activitat econòmica o la regulació de la normativa processal.

Com a conseqüència de la pressió de diversos moviments socials, així com dels organismes europeus i internacionals, el govern espanyol s'ha vist obligat a fer diverses reformes legislatives, tot i que han tingut un

impacte escàs, atès els criteris molt restrictius per acollir-s'hi:

- Quan es comença a visibilitzar la problemàtica del sobreendeutament hipotecari es fa la primera **Moratòria de l'Institut Oficial de Crèdit, a final de 2008**, que implica una moratòria de fins a 500 euros en el pagament d'una part del deute hipotecari.
- El **Reial decret llei 6/2012**, de mesures urgents de protecció del deutor hipotecari sense recursos estableix mecanismes de reestructuració del deute hipotecari i de





flexibilització del procediment d'execució hipotecària. És conegut com a **Codi de bones pràctiques**, al qual les entitats financeres s'adhereixen de forma voluntària.

- El **Decret llei 27/2012**, de mesures urgents per reforçar la protecció del deutor hipotecari, que **posterga els desnonaments**.
- La **Llei 1/2013**, de mesures urgents per reforçar la protecció dels deutors hipotecaris, reestructuració del deute i lloguer social, que sorgeix amb l'objectiu d'acatar la STJUE de 24 de març de 2013, que regula la **suspensió de llançaments d'habitatges habituals de famílies vulnerables**, mesures de millora del mercat hipotecari així com tímides modificacions processals. També crea el **Fons Social de l'Habitatge**, que ha promogut un escàs parc d'habitatge per atendre l'emergència habitacional.
- El **Reial decret 1/2015, de mecanismes de segona oportunitat**, reducció de la càrrega

financera i altres mesures socials introdueix reformes a la **lleï concursal** amb la novetat d'exoneració del deute de la persona deutora, de manera que obliga a intentar arribar a un acord extrajudicial de pagaments, i en cas de no arribar a cap acord s'ha d'instar el concurs de la persona deutora<sup>26</sup>.

- La llei 25/2015 introdueix modificacions al Reial decret 1/2015 per tal d'agilitzar el mecanisme de segona oportunitat, atès que a dia d'avui són poques les persones que s'hi han acollit.

Paral·lelament a aquest canvis normatius, s'han produït reformes que han impactat en el marc legal dels desnonaments de forma regressiva, especialment en el mercat de lloguer. És el cas de la Llei 19/2009, de mesures de foment i agilitació processal del lloguer i de l'eficiència energètica dels edificis, coneguda com la Llei del desnonament exprés, o la Llei 4/2013, de mesures de flexibilització i foment del mercat de lloguer d'habitatge.



Les normes que s'han impulsat des del govern espanyol han tingut un impacte limitat en l'emergència habitacional, com a conseqüència, entre altres, de la restrictivitat dels requisits exigits i de l'efecte voluntari per a les entitats financeres.



## LES LLEIS AUTONÒMIQUES PEL DRET A L'HABITATGE

D'altra banda, atès que la **competència en matèria d'habitatge és exclusivament autonòmica**, diverses comunitats autònomes han impulsat lleis de garantia del dret a l'habitatge als parlaments o assemblees autonòmiques. La Llei 18/2007, pel dret a l'habitatge, de Catalunya<sup>27</sup> introdueix elements molt

interessants amb un enfocament de drets humans. Al seu torn, altres comunitats autònomes han elaborat les seves lleis en matèria d'habitatge, però no totes han pogut tenir els efectes desitjats. En aquest sentit, cal esmentar la darrera fornada de lleis d'habitatge que han estat recorregudes davant del Tribu-



El govern espanyol ha interposat recurs d'inconstitucionalitat contra diverses lleis autonòmiques d'habitatge, amb efecte suspensiu.



nal Constitucional per part del govern central i per consegüent suspeses.

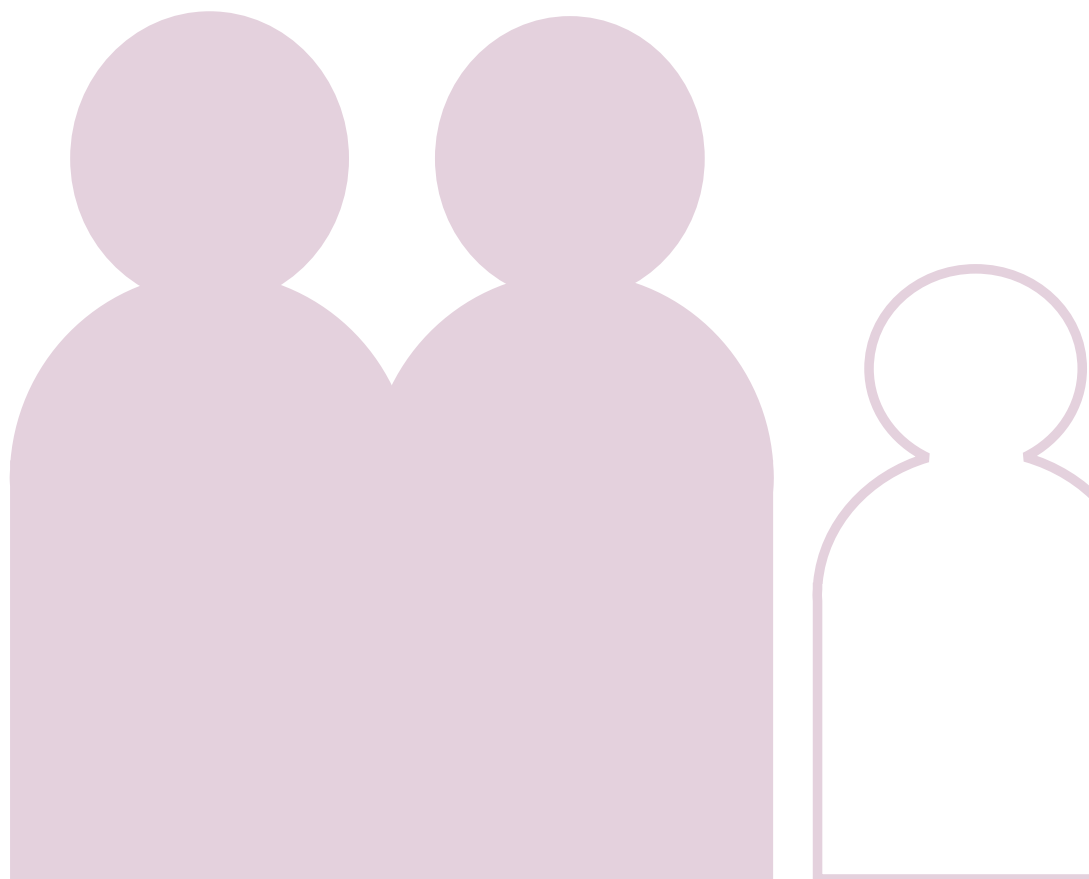
Les diferents correlacions de forces als governs i parlaments autonòmics i el diferent grau de competències dels territoris han donat lloc a lleis amb perspectives diferenciades. Tanmateix, arran de la crisi econòmica i financera, s'han treballat lleis que posaven al centre del debat el dret a l'habitatge i la funció social de l'habitatge i la propietat.

- a) És l'exemple del **Decret llei 6/2013 d'Andalusia** sobre la funció social de l'habitatge, que proposava, entre altres mesures, un registre d'habitatges desocupats i l'expropiació temporal dels habitatges buits de les entitats financeres. El Tribunal Constitucional (TC) va considerar, a la sentència de 14 de maig de 2015, que aquest tipus de normativa no es podia regular per decret llei, i amb prou feines va entrar a la resta del contingut de la norma<sup>28</sup>.
- b) Posteriorment, la **Llei foral 24/2013 de Navarra**, de mesures urgents per garantir el dret a l'habitatge, també naixia amb la intenció de combatre l'habitatge buit per mitjà de la declaració d'interès social i l'expropiació forçosa. La llei es va suspendre per part del Tribunal Constitucional perquè posava en perill "interessos generals", fent referència al sistema financer. El TC justifica la suspensió d'acord amb informes de la Comissió Europea, el Banc Central Europeu i el Fons Monetari Internacional (l'anomenada *Troica*), així com del Banc d'Espanya<sup>29</sup>.
- c) Uns arguments molt similars fa servir el Ple del TC el 21 de juliol de 2015 per mantenir la suspensió de la **Llei 2/2014, de modificació de la Llei 2/2003, d'habitatge de Canàries** i de mesures per garantir el dret a l'habitatge. L'acte exposa de nou el perill per al sistema financer i la inseguretat jurídica que generaria la norma entre tenidors d'habitatge<sup>30</sup>.
- d) La **Llei 3/2015, d'habitatge, del País Basc** introduïa un nou paradigma en relació amb el dret a l'habitatge: n'establí la subjectivitat. Aquesta llei preveia, doncs, que el dret a l'habitatge fos un dret subjectiu que pogués exigir-se als poders públics i obtenir així un lloguer social per a les persones amb ingressos baixos. També establí un cànon per als habitatges buits i el lloguer forçós dels habitatges deshabitats. El 15 d'abril de 2016 el TC va admetre a tràmit el recurs d'inconstitucionalitat del govern de Mariano Rajoy i va suspendre la llei durant cinc mesos.
- e) El Govern ha anunciat també que recorrent alguns articles del **Decret llei 3/2015 d'Aragó**, de mesures urgents d'emergència social en matèria de prestacions econòmiques de caràcter social, pobresa energètica i accés a l'habitatge. En concret, aquells que fan referència a la suspensió dels procediments judicials i extrajudicials d'execucions hipotecàries en cas de vulnerabilitat i la cessió d'habitatges desocupats en mans d'entitats financeres i fons d'inversió.

Totes aquestes lleis, a més de la “ILP habitatge”, que es detalla a l’apartat següent, han estat impugnades pel govern del Partit Popular, en el cas del País Basc, Catalunya i Aragó en funcions. El procediment estipula que quan és el govern qui interposa el recurs d’inconstitucionalitat, procedeix la suspensió de la norma a l’espera de la resolució sobre el fons. De moment només hi ha hagut sentència del Decret-llei andalús. Si bé un dels arguments de l’Advocacia de l’Estat és que ja existeixen normes d’àmbit estatal que cobreixen aquestes temàtiques, el cert

és que la suspensió de les normes ha deixat sense eines per abordar l’emergència habitacional a les comunitats autònomes que les havien aprovat.

En l’actualitat, altres comunitats autònomes **es troben en procés de redacció de lleis d’habitatge: Castella-la Manxa, País Valencià i Illes Balears**. El mes de maig, **Múrcia va aprovar la llei 10/2016 que reformava la 6/2015**, i hi introduïa preceptes que permetessin frenar els desnonaments i assegurar el reallotjament<sup>31</sup>.



# Les competències en matèria d'habitatge a Catalunya

## LA LLEI PEL DRET A L'HABITATGE DE CATALUNYA I NORMATIVA RECENT EN LA MATÈRIA

La Generalitat de Catalunya ha assumit de manera exclusiva la competència en habitatge, atribució que es precisa en l'article 137 de l'Estatut d'Autonomia de Catalunya (EAC). En el desenvolupament d'aquesta competència, el Parlament de Catalunya va dictar la **Llei 18/2007, de 28 de desembre, pel dret a l'habitatge (LDHC)**. Aquesta llei atorga als ens locals oportunitats molt àmplies per assumir competències en matèria d'habitatge en cas que ho vulguin. És una norma innovadora que **suposa un gran salt en la defensa d'aquest dret** en relació amb la normativa anterior<sup>32</sup>.

Aquesta llei s'ha vist modificada en diverses ocasions com és el cas de la **lleï 9/2011**, anomenada "Òmnibus", que derogava la possibilitat d'expropiar temporalment l'usdefruit d'aquells habitatges permanentment desocupats que no haguessin respost a les mesures de foment i establia el lloguer forçós<sup>33</sup>, o la **Llei 2/2014**, de 27 de gener, de mesures fiscals, administratives, financeres i del sector públic. Aquesta llei va establir una suspensió temporal d'obligacions derivades de la qualificació d'habitatges per facilitar els arrendaments i les transmissions socials.

Si bé algunes d'aquestes modificacions legislatives han rebaixat el seu potencial, encara queden preceptes a desenvolupar per les diferents administracions, com ara l'article 6 relatiu a l'"acció pública", el qual permetria que la ciutadania denunciés davant dels tribunals l'incompliment de la legislació

en matèria d'habitatge o l'aprovació del Pla territorial sectorial de l'habitatge que asseguri el principi de solidaritat urbana.

L'article 67 de la LDHC regula els plans d'habitatge: un instrument de caràcter temporal a través del qual es planifiquen les diverses línies de foment de la producció d'habitatges protegits o accessibles, d'accés al parc d'habitatge, de rehabilitació i de millora del parc i l'acompanyament pressupostari que en possibiliti l'aplicació. El 29 de maig de 2014 la Generalitat va aprovar el **Decret 75/2014, sobre el Pla pel dret a l'habitatge** de Catalunya. Aprovat en un context caracteritzat per la crisi de llarga durada i l'augment dels pisos buits en poder dels bancs, s'atorga prioritat als programes socials d'habitatge davant dels programes de foment de la rehabilitació i del d'habitatges amb protecció oficial. Aquest nou instrument per canalitzar les polítiques públiques de foment de l'habitatge incorpora:

- El programa social d'habitatge: ajuts per al pagament, lloguer social, habitatges d'inserció, actuacions socials en àrees de risc d'exclusió residencial o amb degradació urbana. Preveu ajuts econòmics pel pagament del lloguer o la hipoteca, però els condiciona a la disponibilitat pressupostària. A més, s'hi redueix el concepte de "lloguer just" establint que aquest ha de significar el 30 % dels ingressos en lloc del 20 % que funcionava fins en aquell moment per a les famílies amb rendes més baixes.

- El programa de foment de la rehabilitació: mesures de foment a la rehabilitació.
- El programa d'habitatges amb protecció oficial: promoció i qualificació d'habitatges amb protecció oficial. Preveu l'augment del parc d'habitatge social fonamentalment a través de la nova construcció i amb l'objectiu de "facilitar la recuperació econòmica del sector de l'habitatge". Aquesta aposta va acompanyada d'una important reducció dels terminis de vigència de la qualificació dels habitatges de protecció oficial. Així, per exemple, en funció de la qualificació del sòl i de la recepció d'ajuts, el termini de protecció dels pisos socials disminueix quantitativament.
- Altres mesures connexes i complementàries, com l'atribució de la gestió dels habitatges d'inclusió o inserció a la Xarxa d'Habitatges d'Inclusió constituïda per entitats sense ànim de lucre.

Per contra, no preveu mecanismes reals de mobilització cap al lloguer social dels pisos buits. També invisibilitza la creixent problemàtica de les persones sense ingressos, ja que les exclou de la possibilitat d'obtenir ajudes per al pagament de l'habitatge establint que aquestes es destinaran "a pagar el lloguer o les quotes de préstecs hipotecaris a persones amb ingressos baixos o moderats".

Amb l'objectiu d'evitar el sobreendeutament hipotecari, al desembre de 2014 es va aprovar una reforma del **Codi de consum de Catalunya, Llei 22/2010**, del 20 de juliol, a través de la llei 20/2014, del 29 de desembre, per a la millora de la protecció de les persones consumidores en matèria de crèdits i préstecs hipotecaris, vulnerabilitat econòmica i relacions de consum. Aquesta modificació es correspon amb la transposició de la Di-

rectiva europea 2014/17/UE, sobre els contractes de crèdit per als consumidors relatius als béns immobles d'ús residencial i la referència a les clàusules abusives. La reforma, essencialment, **incrementa les garanties de la persona consumidora en la contractació de crèdits o préstecs hipotecaris** i s'estableixen diverses mesures de **protecció de les persones que es troben en situació de pobresa energètica** perquè aquestes persones no pateixin talls de subministrament durant determinats períodes crítics.

El 24 de març de 2015, el govern va aprovar el **Decret llei 1/2015, de mesures extraordinàries i urgents per a la mobilització dels habitatges provinents de processos d'execució hipotecària**<sup>34</sup>. La disposició inclou les següents mesures per activar els habitatges adquirits a través de procediments d'execució hipotecària situats als 72 municipis amb forta demanda residencial acreditada:

- Sotmet al dret de tanteig i retracte en el termini de dos mesos a favor de l'Administració de la Generalitat les transmissions d'habitatges adquirits en un procés d'execució hipotecària o mitjançant compensació o pagament de deute amb garantia hipotecària, després de l'entrada en vigor de la Llei del dret a l'habitatge.
- Expropiació de l'usdefruit per part de l'Administració durant un termini màxim de 10 anys si els habitatges estan en mal estat i el propietari es nega a fer les obres necessàries. En particular, el Decret atorga 6 mesos als propietaris dels habitatges provinents d'execucions hipotecàries perquè duguin a terme les obres de conservació i rehabilitació necessàries.
- Creació d'un registre administratiu d'habitatges provinents d'execucions hipotecàries



Les normes sobre el dret a l'habitatge són múltiples; la 1/2007 és la norma marc, però amb innovacions legislatives dels darrers anys.



a càrrec de l'Agència Catalana de l'Habitatge, tant si l'habitatge és buit com si l'habitatge és ocupat sense títol habilitant.

- Obligatorietat de les companyies subministradores de serveis –aigua, llum i gas– de proporcionar la informació necessària a l'Administració.
- Tipifica una nova infracció greu en matèria de qualitat del parc immobiliari, consistent en la deixadesa dels deures de conservació i rehabilitació al no dur a terme les obres necessàries per al compliment dels requisits d'habitabilitat exigits als habitatges provinents d'execucions hipotecàries o mitjançant compensació o pagament de deute amb garantia hipotecària.

L'any 2015 ha estat un any prolífic pel que fa a normativa en matèria d'habitatge. A més del Decret 1/2015, s'han elaborat les normes següents, algunes de les quals han estat objecte de recurs d'inconstitucionalitat per part del Govern central:

- **Decret 67/2015**, de 5 de maig, per al foment del deure de conservació, manteniment i rehabilitació dels edificis d'habitatges, mitjançant les inspeccions tècniques i el llibre de l'edifici, i a l'empara de la necessitat i obligació dels propietaris de mantenir els edificis d'habitatges, es regulen en un únic text legal els instruments que ho han de facilitar, com són: la Inspecció tècnica dels edificis d'habitatges, els terminis en què s'han de dur a terme i també el Llibre de l'edifici.
- **Llei 14/2015**, del 21 de juliol, de l'impost sobre els habitatges buits i el seu desplegament reglamentari mitjançant el Decret 183/2016, de 16 de febrer, pel qual s'aprova el Reglament de l'impost sobre els habitatges buits. Són subjecte passiu de l'impost les entitats financeres i els grans tenidors de pisos desocupats de manera

permanent durant més de dos anys sense causa justificada i es calcularà en funció dels metres quadrats de superfície útil que tingui l'habitatge. Estan exempts els habitatges protegits amb qualificació oficial vigent, els habitatges situats en zones d'escassa demanda acreditada, els posats a disposició de programes socials d'habitatge o els apartaments turístics. Els ingressos derivats de l'impost serviran per ampliar la partida destinada a la compra de pisos per a lloguer social. Aquesta llei està pendent de sentència del TC.

- **Llei 19/2015**, del 29 de juliol, d'incorporació de la propietat temporal i de la propietat compartida al llibre cinquè del Codi civil de Catalunya, llei que també ha estat impugnada davant el TC. Regula tinences intermèdies que permetran l'adquisició temporal o progressiva d'un habitatge, segons les possibilitats i necessitats de cada comprador. La inclusió d'aquestes dues figures al Llibre V del Codi civil de Catalunya intenta pal·liar l'endeutament excessiu per l'adquisició d'habitatges.

Per acabar aquest repàs normatiu, cal posar de manifest que tota aquesta normativa, especialment la LDHC, troba el seu suport i està íntimament vinculada a la legislació en matèria d'urbanisme, de la qual cal destacar el Decret 64/2014 que aprova el Reglament sobre protecció de la legalitat urbanística que desenvolupa la Llei d'urbanisme en quant a la intervenció i disciplina urbanístiques en tota classe de sòl. Aquesta legislació regula l'ordenació i planificació urbanística, la seva gestió i execució, adreçada fonamentalment al control de la legalitat urbanística mitjançant el control de l'edificació i la disciplina urbanística i analitzant els drets i les obligacions de tots aquells que hi intervenen –administracions amb competències urbanístiques, ciutadans i resta d'agents de l'edificació.



Destaquem alguns aspectes importants de la nova normativa:

- El dret a l'habitatge s'emmarca en un context de dret a la ciutat, apostant per una visió holística del dret. Promoure l'enfocament de drets superant les visions d'estricta política pública.
- Declara la funció social del dret de propietat i estableix usos anòmals de la propietat com la manca de conservació i rehabilitació dels edificis, la desocupació permanent dels habitatges, la sobreocupació i destí diferent al de residència habitual d'un habitatge de protecció oficial, desenvolupant el mandat constitucional.
- Estableix el deure legal dels propietaris de conservació i rehabilitació, és a dir, l'obligació de mantenir els immobles residencials en condicions d'ús efectiu i adequat. I per propiciar-ho, es preveu l'establiment de convenis de rehabilitació amb suport públic per poder complir aquest deure en situacions d'impossibilitat econòmica.
- Defineix el concepte qualitat d'un habitatge com el conjunt de característiques i prestacions que un habitatge ha de tenir per complir eficientment la seva funció social, les quals s'han d'adaptar als estàndards de seguretat i confort adequats en cada moment.
- Introdueix a Catalunya un dels instruments bàsics dels estats del benestar en matèria d'habitatge com és l'ajut directe a les famílies per fer front al cost del seu habitatge de lloguer.
- Introdueix, com una forma alternativa d'accés a l'habitatge, la masoveria urbana. Es tracta d'un contracte mitjançant el qual els propietaris d'un habitatge en cedeixen l'ús, pel termini que s'acordi, a canvi que els cessionaris n'assumeixin les obres de rehabilitació i manteniment.
- Estableix àrees subjectes al dret de tanteig i retracte per part de l'administració local per facilitar la conservació i rehabilitació d'edificis i per evitar l'expulsió d'ocupants o altres processos especulatiu.
- Es tipifica l'assetjament immobiliari.
- Estableix el principi de "solidaritat urbana", que ha de permetre l'existència del 15% d'habitatges destinat a polítiques socials en un període de 20 anys, l'impuls a l'habitatge de protecció oficial i la creació d'un únic registre de sol·licitants.
- Es regula un sistema sancionador en cas d'incompliment de les obligacions establertes.



## LA ILP HABITATGE- LLEI 24/2015

Després de l'intent de presentar una Iniciativa legislativa popular a escala estatal l'any 2013, i que gairebé un milió i mig de signatures no fossin suficients per aprovar el text proposat –sinó que la llei resultant fos molt devaluada–, l'any 2015 es va tornar a intentar al Parlament de Catalunya. Els precedents eren positius: la cambra s'havia mostrat favorable a una llei d'aquestes característiques. **El Grup Promotor, constituït per la Plataforma d'Afectats per la Hipoteca, l'Observatori DESC i l'Aliança contra la Pobresa Energètica, va recollir 150.000 signatures en un temps rècord i va fer arribar el text a la cambra catalana**<sup>35</sup>.

Les propostes eren quatre, i aquesta vegada incorporaven la pobresa energètica i els desnonaments per impagament de les rendes del lloguer:

- **Aturar els desnonaments per mitjà d'un lloguer social obligatori** que havia de ser ofert per part dels grans tenidors d'habitatge. En cas de risc de desnonament d'un habitatge propietat d'un petit tenidor, l'administració havia de proporcionar ajuts al pagament del lloguer i real·lotjament en cas d'efectuar-se el desnonament (article 5).
- Un **mecanisme de segona oportunitat** per tal que les persones amb deutes contrets pel pagament de l'habitatge poguessin començar de nou i no veure's abocades a l'economia submergida. S'hi establia un mecanisme pre-judicial i un de judicial (articles 1-4).
- El **principi de precaució**, a través del qual les empreses subministradores no podien fer talls d'aigua, llum o gas a llars vulnerables. També s'emplaçava a les administracions públiques a **signar convenis amb les empreses per tal que assumissin la despesa de les factures impagades** (article 6).
- **Cessió obligatòria dels pisos buits** en mans d'entitats financeres i grans empreses a l'administració durant un període de 3 anys,

per tal d'augmentar el parc públic de lloguer social (article 7).

A més, la llei establia la possibilitat d'evitar la **cessió de crèdits hipotecaris** en favor de fons d'inversió: es preveia que les persones hipotecades poguessin saldar el deute pagant la mateixa quantia per la que s'hagués comprat (disposició addicional única).

El plantejament de la norma suposava un **canvi de paradigma: la garantia del dret a l'habitatge no només requeria sobre l'administració, sinó que els operadors d'habitatge com són els grans tenidors també adoptaven responsabilitats**. La llei preveia una modificació de la LDHC per tal d'incorporar sancions relacionades amb l'incompliment de la funció social de la propietat d'un habitatge.

La llei va ser aprovada per unanimitat al Parlament de Catalunya, i va esdevenir la Llei 24/2015, del 29 de juliol, de mesures urgents per afrontar l'emergència en l'àmbit de l'habitatge i la pobresa energètica. Durant la seva concepció i posterior tramitació van ser molts els actors que en van ser partícips. A més del grup promotor, diferents entitats socials i sindicats van donar suport a la iniciativa, des d'Òmnium Cultural fins els Bombers de Catalunya o el Consell de l'Advocacia de Catalunya.

Certament, el gruix de la norma requeria sobre els municipis, per aquest motiu es va intentar elaborar guies municipals i formacions arreu del territori per formar tècnics d'habitatge i de serveis socials dels diferents ajuntaments de Catalunya amb els procediments. També es va elaborar una guia per a usuaris i una per a entitats financeres, així com un modelatge que desenvolupava l'aplicació de l'article 7 sobre cessió obligatòria. La llei volia ser una eina útil per als municipis, si bé és cert que també n'incrementava les responsabilitats (els informes de vulnerabilitat i el real·lotjament obligatori, per exemple).



## LA INCONSTITUCIONALITAT DE LA LLEI 24/2015



Mesos després de l'aprovació de la Llei, el govern espanyol va demanar obrir una comissió bilateral amb el govern català per tal de llimar alguns aspectes que es poguessin apreciar com a inconstitucionals. Gairebé sis mesos després, a punt d'acabar-se el termini i amb un govern en funcions, el recurs d'inconstitucionalitat va ser anunciat després d'un Consell de Ministres. **Si bé la part relativa a mesures contra la pobresa energètica es mantenia viva, la gran part de propostes en matèria d'habitatges quedaria suspesa.** Aquelles setmanes no només s'impugnaria aquesta norma, també la Llei 14/2015, sobre l'impost als pisos buits, i la Llei 19/2015, d'introducció al Codi civil català de la propietat temporal i la propietat compartida.

Els motius que s'exposaven per part del govern són bàsicament dos: d'una banda, la regulació d'elements de la legislació processal, civil i concursal, competència del govern central; de l'altra, la vulneració del dret de propietat i la discriminació arbitrària dels grans tenidors, sobre els quals requeien més responsabilitats. A final de setembre el TC va decidir mantenir la suspensió de la norma amb arguments econòmics i de sostenibilitat del sistema financer. Uns dies més tard arribaria l'admissió a tràmit del recurs<sup>36</sup>, malgrat les mobilitzacions impulsades pel Grup Promotor.

Com a conseqüència de la suspensió, el president de la Generalitat va convocar una Címera social el 3 de maig de 2016 amb el Grup Promotor, els 12 municipis més grans de Catalunya, sindicats i grups polítics del Parlament. De la trobada en va sortir el compromís d'elaborar una nova norma que pogués recuperar l'esperit de la 24/2015, que després de mesos de treballs es troba en període d'exposició pública en l'actualitat.

Amb els preceptes d'habitatge de la llei suspesos, el Grup Promotor també va convocar una jornada amb els 12 ajuntaments assistents a la trobada, per tal d'arribar a compromisos conjunts i desenvolupar propostes coordinades amb la normativa vigent<sup>37</sup>



# Com garantir el dret a l'habitatge des dels municipis?

## LES CIUTATS PELS DRETS HUMANS

La protecció dels drets humans als municipis sovint té més a veure amb el disseny de polítiques públiques que vagin en la línia de garantir el compliment dels drets, és a dir, prevenir-ne la vulneració, que no pas a reparar o exercir la potestat sancionadora, més propi d'altres administracions supralocals<sup>38</sup>. Tanmateix, en el cas de l'habitatge, la disciplina en aquest àmbit, en la línia de la disciplina urbanística però amb clars aspectes diferenciats, és una eina útil i eficaç per a

la reversió de situacions de vulneració que tenen lloc als pobles i ciutats.

A més de la Carta municipal de Barcelona, que estableix les directrius de la ciutat, l'any 2010 es va aprovar la **Carta de Barcelona de ciutadania, de drets i deures de Barcelona per desenvolupar els drets humans a la ciutat**. El seu article 18 estableix el següent en relació amb l'habitatge:



*L'Ajuntament té com a objectiu prioritari que tots els veïns i les veïnes de la ciutat puguin gaudir del seu dret a un habitatge digne, assequible i accessible. Amb aquesta finalitat, d'acord amb les seves competències i en col·laboració amb la resta d'administracions públiques:*

- a)** *Desenvoluparà un pla d'habitatge amb criteris de cohesió social, accessibilitat universal i eficiència ecològica, que tindrà en compte la funció social de l'habitatge.*
- b)** *Crearà un parc d'habitatges assequibles destinats a polítiques socials.*
- c)** *Impulsarà la construcció d'habitatges amb protecció oficial.*
- d)** *Impulsarà l'ús, la conservació, la rehabilitació, la reforma i la renovació del parc d'habitatges, tot vetllant per la seva habitabilitat.*
- e)** *Potenciarà la participació de les cooperatives d'habitatge i de les entitats de caràcter social i assistencial en les polítiques d'habitatge.*
- f)** *Vetllarà per la transparència del mercat immobiliari i per assegurar la informació i protecció dels consumidors i usuaris d'habitatges.*
- g)** *Actuarà en l'àmbit de la mediació del lloguer social.*
- h)** *Perseguirà la sobreocupació d'habitatges i l'infrahabitatge.*
- i)** *Combatrà l'assetjament immobiliari.*

Altres ciutats que s'han declarat "Ciutats de Drets Humans" són: Rosario (Argentina), Bandung (Indonèsia), Bihac (Bosnia-Herzegovina), Bogotà (Colòmbia), Bongo (Ghana), Ciutat de Mèxic (Mèxic), Comtat de Prince George, Maryland (Estats Units), Copenhague (Dinamarca), Graz (Àustria), Gwangju (República de Corea), Kaohsiung (província xinesa de Taiwan), Kati (Mali), Korogocho (Kenya), Mogale (Sud-àfrica), Montreal (Canadà), Nagpur (Índia), Porto Alegre (Brasil), Saint-Denis (França), Sakai (Japó), Thies (Senegal), Utrecht (Holanda) i Victòria (Austràlia).

A més, algunes ciutats han incorporat a les seves cartes el paradigma del dret a la ciutat, avançant cap a la interdependència de drets i el seu gaudi de l'espai públic. D'altres municipis han incorporat disposicions legislatives sobre drets humans, com ara San Francisco en relació amb la Convenció sobre l'eliminació de totes les formes de discriminació contra la dona. Alguns exemples de cartes:

- Estatut de la Ciutat de Brasil (2001)
- La Carta de drets i deures per a una convivència civil a Bolonya (2003).

- La Carta de drets i deures dels ciutadans de Pamplona davant la seva administració municipal (2005).
- La Carta de drets i responsabilitats de Montreal (2006).
- La Carta de la ciutat de Mèxic pel dret a la ciutat (2010).
- Carta de ciutadania. Carta de drets i deures de Barcelona (2010).

Més enllà de les cartes de drets humans, l'informe del Comitè Assessor del Consell de Drets Humans esmentava altres exemples d'**incorporació dels drets humans a les pràctiques locals**. Per exemple, avaluacions d'impacte basades en drets humans o auditories, informe sobre el compliment a escala local dels tractats internacionals de drets humans, formacions a treballadors municipals en aquest àmbit, o disposició de síndics de greges. En més o menys mesura, l'Ajuntament de Barcelona ha implementat o està implementant algunes d'aquestes qüestions, si bé encara queda camí per recórrer.

## LES COMPETÈNCIES DELS ENS LOCALS

L'atribució de competències es fa de manera més o menys genèrica ja que es fan servir termes com "administracions públiques" o "l'administració competent", fet que desdibuixa qui ha d'exercir en primer terme aquella competència.

Aquesta **indeterminació de les competències comporta que la majoria sigui concurrent entre la Generalitat i els ens locals**, amb la consegüent manca de seguretat jurídica que comporta, i contribueix també a deixar part important del seu abast real a la capacitat i a la voluntat dels diversos ens locals per exercir-les. L'ambigüïtat en l'atribució competencial comporta que cada ens local pugui escollir el grau d'implicació de l'exercici i desenvolupament de moltes d'aquestes competències, en el benentès que, si no s'hi implica, és la Generalitat, pel **principi de coordinació, col·laboració i**

**subsidiarietat**, qui assumirà més protagonisme.

La capacitat d'actuació dels ens locals en matèria de política d'habitatge està condicionada per la situació de les hisendes locals. Pels diferents nivells administratius de l'Estat espanyol, ens trobem que els ajuntaments també tenen un paper rellevant en la política d'habitatge. La Llei 7/1985, reguladora de les bases del règim local (LBRL), als articles 25 i 28, estipula les competències en l'àmbit local, i estableix que:

- Les **administracions locals són responsables del planejament, la gestió, l'execució, la disciplina urbanística, la planificació urbana i de la gestió del sòl** destinat al procés d'urbanització, fet que permet que els municipis aconseguixin sòl i el destinin a habitatge protegit.

- Les **corporacions locals s'encarreguen de la gestió i l'administració del seu patrimoni públic d'habitatges i de sòl**. Estan facultades per establir els convenis que considerin oportuns amb diferents institucions o empreses públiques i privades per a la promoció d'habitatges protegits en les seves diferents modalitats. Així mateix, els ajuntaments també estan facultats per dur a terme d'altres polítiques relatives a l'habitatge i **podran exercir competències en tot allò que contribueixi a satisfer les necessitats i aspiracions de la comunitat veïnal**<sup>39</sup>.
- A més, els ajuntaments estan facultats per **complementar les activitats que dugui a terme la resta d'administracions públiques en matèria d'habitatge**.

La LBRL atribueix capacitat d'actuació als ens locals en àmbits estretament vinculats a l'habitatge com són:

- La **prestació dels serveis socials**, marc a través del qual els governs locals poden establir actuacions d'atenció a les persones en situació de vulnerabilitat habitacional, com els infants o les persones grans.
- La **protecció i promoció de la salut** de la població. Participació en la gestió de l'atenció primària de la salut, eina essencial per a la prevenció, sensibilització i atenció a tots els problemes sanitaris derivats d'un desallotjament per motiu econòmic o de les males condicions habitacionals.
- La defensa de **consumidors i usuaris**, però de forma bastant limitada.
- La protecció del **medi ambient**.

Els ens locals són l'administració més propera i accessible a la ciutadania, on es dirigeixen en primera instància les persones afectades per problemes habitacionals, i es regeixen pels principis de subsidiarietat, proximitat i eficàcia. No obstant això, el seu protagonisme s'ha vist fortament limitat per un **repartiment pressupostari que els dificulta assumir les actuacions necessàries**.

L'aplicació de la LRBRL a Catalunya s'ha d'entendre favorable a l'autonomia local i al bloc constitucional de competències<sup>40</sup>.

Així doncs, una llei sectorial autonòmica, a l'empara de l'àmbit competencial corresponent que preveu l'EAC, que en data d'entrada en vigor de la Llei de racionalització i sostenibilitat de l'Administració local (LRSAL) ja atribuïa competències, pròpies o delegades, als ens locals per a la prestació de serveis públics (com podria ser el cas de salut, serveis socials consum o ensenyament), no està sent del tot respectada.

### ELS EFECTES DE LA "LLEI MONTORO": LA LRSAL



La relativa autonomia de les corporacions locals en la gestió de les ciutats i en la prestació de serveis als seus ciutadans va ser modificada per la **Llei 27/2013** de 27 de desembre de racionalització i sostenibilitat de l'Administració local (LRSAL). **Sota el criteri principal de sostenibilitat financera, s'articulen els ens locals al voltant de serveis i no de competències**. Es qüestionen així els serveis mínims per a localitats de menys de 20.000 habitants i es reforcen en canvi les diputacions, amb la finalitat de coordinar els municipis. La Llei estableix una **llista tancada de les possibles actuacions dels governs locals**.

La Llei es basa en els articles 149.1.18 i 149.1.14 Constitució Espanyola (CE), que declaren que l'Estat té competències de regular les bases del règim jurídic de les administracions públiques i també en matèria d'hisenda general i deute estatal, a més de l'article 135 CE que anuncia els principis d'estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera de les administracions públiques. Per la seva banda, l'article 160 EAC fixa la competència exclusiva de la Generalitat per determinar les competències i potestats pròpies (article 84 EAC)<sup>41</sup>.

# ESQUEMA COMPETENCIAL

**MARC ESTATAL:** definides en la CE i STC

**1. MARC NORMATIU:** article 149.1.11 CE, sistema monetari, divises, canvi i convertibilitat, bases de l'ordenació del crèdit, banca i assegurances. Article 149.1.13 CE, bases de l'ordenació del crèdit i coordinació de l'activitat econòmica

## COMPETÈNCIES

- Establir les normes bàsiques d'actuacions protegibles: definir les actuació que poden ser objecte de protecció pública, determinar les fórmules de finançament, definir els possibles beneficiaris a partir del límit dels ingressos.
- Elaborar els plans d'habitatge que han de desenvolupar les comunitats autònomes.
- Determinar la regulació i el finançament de la promoció privada d'habitatge públic.
- Dissenyar la política fiscal, a través de la qual s'ha decidit beneficiar el règim de propietat en perjudici d'altres règims com el lloguer, cooperativismes, etc.
- Regular les hipoteques i l'accés al crèdit.

**2. MARC NORMATIU:** article 149.1.6 i 8 CE, Legislació mercantil i civil.

## COMPETÈNCIES

- Instituir el règim de lloguers públics i privats, tant la durada com les característiques.
- Regular el règim de propietat i les qüestions relatives a la construcció.

**3. MARC NORMATIU:** article 149.1.1, 18, 23 CE, igualtat dels espanyols, protecció del medi ambient.

## COMPETÈNCIES

- Establir la normativa bàsica del sòl i el destí mínim que s'ha de dedicar a usos socials.

**4. MARC NORMATIU:** article 149.1.18 CE, expropiació forçosa.

## COMPETÈNCIES

- Regular el règim de l'expropiació forçosa.

**5. MARC NORMATIU:** article 149.1.2 CE, immigració.

## COMPETÈNCIES

- Regular el règim general dels drets de les persones immigrades.

**MARC AUTONÒMIC:** definides a la CE, decrets de traspàs, STC i estatuts d'autonomia.

**1. MARC NORMATIU:** article 148.1.3 CE, ordenació del territori, urbanisme i habitatge.

## COMPETÈNCIES

- Desenvolupar les normes bàsiques d'actuacions protegibles i els plans d'habitatge estatals
- Determinar la regulació i el finançament de la promoció pública d'habitatge autonòmica.
- Establir la legislació en matèria d'habitatge i urbanisme.
- Matèries relacionades amb habitatge com assistència social, joventut, menors, consum, etc.

**MARC LOCAL:** definides en la Llei 7/1985 reguladora de les bases de règim local i la Llei 57/2003, de mesures per a la modernització del govern local.

**1. MARC NORMATIU:** article 7, 25 i 28 LBRL i article 4 MMGL.

## COMPETÈNCIES

- Promoció i gestió de l'habitatge.
- Protecció de la salubritat pública.
- Poden realitzar activitats complementàries de les pròpies d'altres administracions públiques, com la cultura, promoció de la dona, educació, sanitat, habitatge, protecció del medi ambient, etc.



## POLÍTiques PÚBLIQUES D'HABITATGE: ESTUDI DE CASOS

D'acord amb les competències exposades i les lleis desenvolupades a Catalunya, les iniciatives per part dels municipis han estat diverses. Com es deia a l'inici, les polítiques d'habitatge han diferit molt entre ens locals. Tanmateix, **algunes ciutats han avançat camí aplicant la LDHC, altres han promogut polítiques públiques innovadores o engegat campanyes interessants.** A continuació exposem alguns exemples que van ser presentats als plafons de la segona i la tercera trobada dels 12 municipis més grans de Catalunya i el Grup Promotor de la ILP habitatge-Llei 24/2015.

- a) **Projecte “Renovem els barris” de Santa Coloma de Gramenet:** es tracta de la intervenció pública en un carrer específic amb un parc d'habitatges envellit. El marc legal és la Llei 8/2013 de rehabilitació, regeneració i renovació urbanes, i l'actuació s'inicia a partir d'una declaració d'àrea de conservació i rehabilitació. L'ajuntament és l'encarregat de mediar, encarregar les obres i avançar els pagaments, i ofereix tres modalitats al veïnat<sup>42</sup>.
- b) **Les multes coercitives a la ciutat de Terrassa:** Terrassa ha estat pionera en l'aplicació de les multes coercitives previstes a la LDHC per ús anòmal dels ha-

bitatges, en concret per habitatges buits. De 2013 a 2015 s'han iniciat 802 expedients a bancs i s'han posat un total de 104 multes de 5.000, 6.000 i 7.000 euros. Dels contenciosos interposats per les entitats financeres hi ha hagut, de moment, 10 sentències favorables a l'Ajuntament i un desfavorable. L'Ajuntament també ha començat a intervenir en relació amb el mal estat d'alguns d'aquests habitatges per mitjà de requeriments d'obres i advertiment de possibles multes d'acord amb la LDHC.

- c) **A la ciutat de Sabadell s'ha creat una unitat de mediació per actuar en les ocupacions en precari,** ajudant a resoldre conflictes en les comunitats de veïns, quan n'hi ha, i sensibilitzant sobre les situacions d'ocupació en precari en aquestes comunitats.
- d) **La intervenció sobre els desnonaments a Barcelona:** s'ha creat el Servei d'Intermediació per la Pèrdua d'Habitatges i Ocupacions (SIPHO) i la Unitat Contra l'Exclusió Residencial (UCER), que des de diferents disciplines actua de forma preventiva per aturar desnonaments i treballa en la imposició de multes a les entitats financeres que disposen de pisos buits.





## L'HABITATGE A LA CIUTAT DE BARCELONA

La Carta municipal de Barcelona desplega el mandat de la Llei 22/1998, de 30 de desembre, que atorga a la ciutat un règim jurídic especial en diverses matèries com habitatge, urbanisme, infraestructures, organització del govern, participació, salut pública i serveis socials, entre d'altres. Aquesta norma desenvolupa en diversos articles la competència en matèria d'habitatge i altres íntimament relacionades. L'article 25 determina l'objectiu prioritari de la política municipal de garantir el dret a l'habitatge digne accessible i assequible. Per la seva banda, els articles 64 i 65, en matèria urbanística, regulen els mecanismes d'ordenació del territori<sup>43</sup>. També es preveu l'execució forçosa dels actes administratius i la potestat sancionadora relatives a infraccions urbanístiques o en matèria d'habitatge.

Totes aquestes competències en matèria d'habitatge i urbanisme són exercides i executades per una gran varietat d'ens públics de l'Administració de l'Ajuntament de Barcelona.

a) El Consorci de l'Habitatge de Barcelona és un ens públic de caràcter associatiu entre la Generalitat de Catalunya i l'Ajuntament de Barcelona, creat a l'empara de l'article 61.7 de la Carta municipal de Barcelona<sup>44</sup>. L'article 85 de l'esmentada norma li atorga en exclusivitat la **planificació, la programació i la gestió de l'habitatge públic, en règim de propietat i de lloguer**. Entre altres funcions desenvolupa la planificació de les actuacions d'habitatge públic en l'àmbit municipal de Barcelona, de la promoció directa o convinguda amb altres ens d'habitatge públic a la ciutat, promou una política d'habitatges de lloguer assequible, en especial per a joves i d'altres col·lectius amb requeriments específics, redacta, tramita i aprova el reglament de fixació dels criteris de selecció i accés a l'habitatge públic o dissenya les polítiques d'atenció al ciutadà en matèria d'habitatge i gestiona el Registre Municipal d'Accés a l'Habitatge de Protecció.

En el marc del Consorci, neix l'any 2007 el **Consell de l'Habitatge Social de Barcelona com a òrgan de participació i consulta de la política d'habitatge** amb diferents entitats de la societat civil.

b) Un altre organisme que desenvolupa les competències a dalt referenciades, és el **Patronat Municipal de l'Habitatge (PMHB)**<sup>45</sup>. Va ser fundat l'any 1927 amb la finalitat de promoure habitatges per atendre les persones que no podien accedir a un habitatge digne en condicions de mercat. Actualment administra uns 6.500 pisos, molts d'ells propis i altres pertanyents a altres administracions, que s'adjudiquen entre les persones que compleixen determinats requisits econòmics i socials.

c) La societat municipal **Barcelona Gestió Urbanística, SA (BAGURSA)**<sup>46</sup>, constituïda l'any 2000, té com a objectiu la promoció, gestió i execució d'activitats urbanístiques, així com la realització d'obres d'urbanització i la dotació de serveis derivats d'aquestes activitats.

d) **Barcelona d'Infraestructures Municipals, SA (BIM/SA)** és una societat anònima amb capital íntegrament municipal vinculada a l'àrea d'Ecologia, Urbanisme i Mobilitat de l'Ajuntament de Barcelona que executa les obres i actuacions d'infraestructures, urbanitzacions, equipaments i edificacions singulars, per contribuir al procés de transformació i regeneració de la ciutat en benefici de la qualitat de l'espai públic i la vida de les persones<sup>47</sup>. A partir de l'acord de la Comissió de Govern del dia 29 de febrer de 2012, BIM/SA assumeix la fusió de les empreses ProEixample, Agència de Promoció del Carmel i Entorns, 22 Arroba BCN i Pro Nou Barris.

e) També actua en l'àmbit de la gestió patrimonial, plans de conservació i rehabilitació, projectes de millora de l'accessibilitat dels edificis a la Barceloneta i actualment desenvolupant el Pla de barris, **Foment de Ciutat SA**, que és una societat anònima amb naturalesa de societat privada municipal de l'Ajuntament de Barcelona.







Les últimes mesures en matèria d'habitatge de la ciutat de Barcelona:

- S'impulsen els ajuts al lloguer amb l'objectiu d'ajudar els col·lectius més vulnerables i evitar la pèrdua de l'habitatge, en convocatòria única anual.
- S'ha modificat el Reglament per a l'adjudicació d'habitatges per emergència social per pèrdua d'habitatge, ampliant els criteris d'accés en adaptar-los a la Llei 24/2015.
- S'han signat acords de cessió amb entitats financeres, impulsant i invertint en compres directes de béns immobles i exercint el dret de tanteig i retracte. També s'ha posat en marxa un programa de captació de pisos buits.
- S'ha incrementat la producció d'habitatge protegit.
- Es promouen, de forma molt incipient, noves formes d'accés i de tinença de l'habitatge que superen les limitacions que suposa la regulació de la propietat o lloguer, com el cohabitatge, la masoveria o l'habitatge cooperatiu en cessió d'ús.
- S'ha creat el Servei d'Intermediació per la Pèrdua d'Habitatges i Ocupacions (SIPHO) i la Unitat Contra l'Exclusió Residencial (UCER), que des de diferents disciplines actua de forma preventiva per aturar desnonaments i treballa en la imposició de multes a les entitats financeres que disposen de pisos buits.



Les polítiques d'habitatge de Barcelona es divideixen en diferents organismes i entitats que aborden les competències de la ciutat en la matèria.

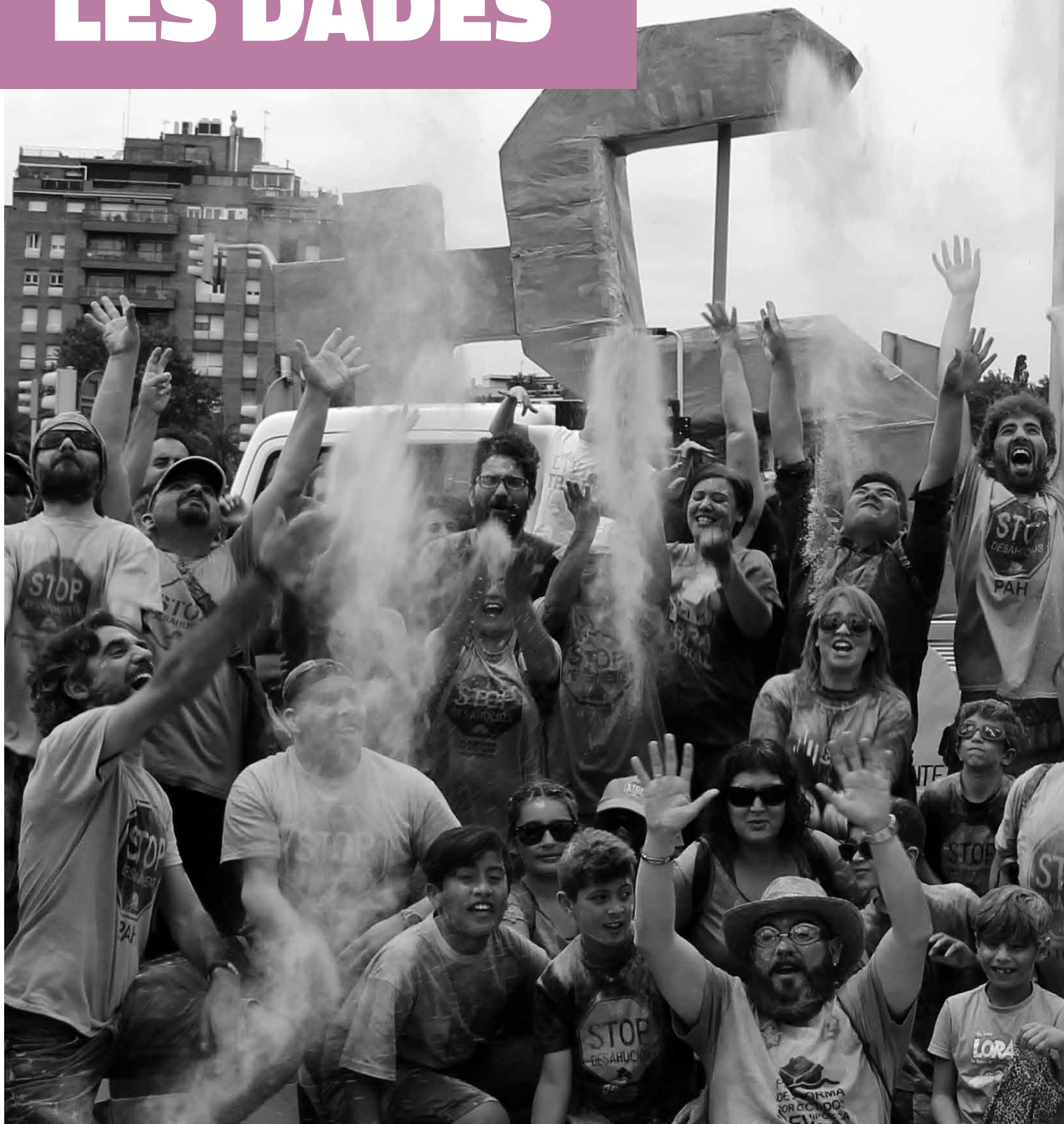


En el marc del Pla de l'habitatge 2004-2010, es van crear les **oficines d'habitatge**, amb un desplegament territorial als diferents districtes de la ciutat i que tenen com a tasques informar dels aspectes generals sobre l'habitatge públic, com ara els operadors que promouen habitatge assequible, ajuts, etc., i actualment la prevenció dels desnonaments a través del nou recurs municipal SIPHO.

A l'àmbit supramunicipal, l'Àrea Metropolitana de Barcelona (AMB), per delegació dels municipis metropolitans i per garantir la solidaritat intermunicipal, exerceix les com-

petències en polítiques de sòl i habitatge que estableix la legislació urbanística en el marc del Pla director urbanístic metropolità, amb l'objectiu de garantir la solidaritat intermunicipal en aquestes actuacions i de fer efectiu el dret constitucional a l'habitatge. També desenvolupa l'ordenació territorial per a la destinació de sòl a usos industrials i terciaris, impulsa promocions d'habitatge assequible i s'encarrega de la construcció dels equipaments públics encomanats pels municipis metropolitans.

# ANÀLISI DE LES DADES







# NOTA METODOLÒGICA

L'informe analitza l'emergència habitacional a Barcelona a través de la crisi hipotecària. S'analitzen 957 qüestionaris duts a terme entre els anys 2013 i 2016 a persones que han estat en contacte amb la PAH de Barcelona. L'informe inclou entrevistes en profunditat i una enquesta feta per Internet i difosa pels canals interns de la PAH Barcelona.

Els informes elaborats pel Consell General del Poder Judicial (CGPJ) així com les informacions periòdiques de l'Institut Nacional d'Estadística i del Banc d'Espanya no aporten dades qualitatives ni quantitatives, amb la consegüent invisibilització de la vulneració del dret a l'habitatge. Per aquest motiu, l'Observatori DESC i la PAH de Barcelona van elaborar l'Informe d'emergència habitacional a l'Estat espanyol, de 2013, i l'any 2015 l'informe amb el títol *Emergència habitacional a Catalunya. Impacte de la crisi hipotecària en el dret a la salut i els drets dels infants*. Tots dos informes ens han permès aprofundir tant en el perfil sociodemogràfic de les famílies que viuen aquests processos, com en el comportament de les entitats financeres, les condicions hipotecàries i l'impacte en la salut i la infància. Mitjançant el present informe volem donar llum sobre la situació de les famílies afectades per les hipoteques a la ciutat de Barcelona. Al primer apartat s'analitza el perfil sociodemogràfic de les persones que s'acosten a la PAH de Barcelona amb un problema hipotecari i amb un habitatge situat a la ciutat. Al segon apartat, per fer front a l'opacitat de les entitats financeres, s'analitza el seu comportament respecte a les famílies que tenen un problema hipotecari. S'analitza també l'evolució dels resultats obtinguts l'any 2013 a l'Estat espanyol i l'any 2015 a Catalunya a les enquestes esmentades. Un tercer apartat examina per primera vegada la valoració que fan les persones afectades per la hipoteca que s'han dirigit a la PAH de Barcelona de la resposta que l'administració pública els ha donat davant la problemàtica hipotecària i l'emergència habitacional. Finalment, s'inclou una secció exclusivament dedicada a analitzar el resultat de la resolució de casos de les persones que han participat en l'estudi.

## ELS QÜESTIONARIS

A diferència dels anteriors informes, aquest estudi no parteix d'enquestes. El seu valor afegit és que són qüestionaris realitzats a persones afectades per la hipoteca des del moment en què s'acosten a la PAH de Barcelona amb el problema hipotecari fins a la seva resolució final<sup>48</sup>. Aquests qüestionaris s'han dut a terme durant el període 2013-2016 i recullen informació de cada cas com a mínim en 3 períodes. En el primer període s'ha obtingut la informació de situació familiar, el perfil sociodemogràfic, en el primer contacte amb la PAH. En segon lloc, un segon període de seguiment d'accions dutes a terme per resoldre la seva situació i un últim contacte amb el resultat de resolució del seu cas. Aquest últim contacte s'ha fet als mesos de gener a abril del 2016 mitjançant trucada telefònica i / o presencial.

El qüestionari es va tancar l'abril de 2016 i en total la mostra inclou 957 qüestionaris, que representen 957 llars de Barcelona amb 745 menors i adolescents al seu càrrec. Les persones que han participat del qüestionari resideixen a Barcelona o a l'àrea metropolitana, tenen una relació directa amb la hipoteca i han participat a les assemblees de la PAH de Barcelona. Els resultats de la mostra detallen el perfil sociodemogràfic i la situació de vulnerabilitat no només de les persones que han realitzat el qüestionari, sinó del nucli familiar que representen, i informen sobre la situació habitacional i el comportament de les entitats financeres. Alhora, s'analitza l'impacte sobre la salut de les persones i la valoració de la resposta oferta pels serveis públics matèria d'emergència habitacional.

## LES ENTREVISTES

L'estudi inclou dues entrevistes en profunditat a persones afectades per la crisi hipotecària vinculades a la PAH de Barcelona. Aquestes entrevistes han permès valorar l'existència de situacions que s'escapen del qüestionari.

## L'ENQUESTA

Per aprofundir en les dades del qüestionari sobre serveis socials, s'ha realitzat una enquesta per Internet durant una setmana, recollint 128 casos. De la mateixa manera que el qüestionari i les entrevistes, la via de contacte amb les persones afectades ha estat la vinculació amb la PAH. La selecció ha estat orientada per recollir la màxima diversitat respecte experiències que són diferents i complexes. S'ha intentat combinar perfils de diferents franges d'edat.



## ADVERTÈNCIES

Hi ha certs apunts metodològics que s'han de fer abans de començar a analitzar les dades d'aquest informe. D'una banda, aquest estudi no pretén ser representatiu de la situació de la població de Barcelona amb dificultats hipotecàries. L'objectiu és fer una fotografia de tendències i fer visible una problemàtica relacionada amb la crisi hipotecària, però també amb les retallades en serveis públics d'assistència social.

Els casos analitzats són els que efectivament hem aconseguit contactar, altres persones no han pogut ésser contactades per fer el seguiment i han quedat excloses de l'informe. La segona advertència té a veure amb la possibilitat d'una infrarepresentació de la població migrant amb problemes per fer front a la seva hipoteca i que no domina el castellà o el català, llengua en la qual s'han registrat els qüestionaris. Finalment, queden infrarepresentades aquelles persones que no s'han posat en contacte amb la PAH, han gestionat la seva situació de manera individual o mitjançant l'administració o una altra entitat social.



---

# Francisco



Francisco Hurtado té 57 anys, separat, viu al Districte de Gràcia, al barri de la Salut a Barcelona. Viu amb els seus dos fills majors d'edat; el seu fill de 25 anys ha acabat recentment una carrera universitària i la seva filla de 28 anys treballa esporàdicament en una residència de gent gran. No reben ajudes de Serveis Socials ni de cap entitat assistencial. El seu fill ha pogut

estudiar amb les beques que ha obtingut gràcies a les bones notes i perquè ha pogut traslladar-se a Lleida, del contrari no hauria pogut acabar els estudis, ja que en Francisco remarca que "no hauria pogut pagar". A la seva filla li van fent contractes per dies i en precari que li permeten cobrir algunes despeses personals.

«Jo volia pagar, vull pagar.  
Però és que no puc»

---

# «Vaig a arribar a pagar quotes de 1.350 € i en separar-me no tenia ni per menjar»

Viuen de lloguer al pis que era de la seva propietat abans que la Caixa de Pensions se l'adjudiqués per no poder fer front a la quota hipotecària contreta en demanar un préstec per a la seva empresa. Devia 165.000 € del crèdit hipotecari de Caixa Girona, que va ser absorbida per La Caixa.

Les primeres dificultats van aparèixer el 2010, quan no podia mantenir la petita empresa que tenia. Va haver de tancar perquè, fruit de la crisi, tenia molts clients que li devien diners. Casa seva la tenia pagada i havia fet un crèdit hipotecari per invertir

en la millora de l'empresa anys abans. El 2011 amb l'empresa ja tancada va posar el pis en venda per saldar el deute adquirit amb el banc però, encara que va obtenir algunes ofertes, no arribaven a la totalitat del crèdit, i l'entitat no va deixar vendre-la. Després de tres intents de subhasta del pis, en Francisco explica els nervis i la situació d'asfíxia que va viure, veient-se "al carrer". Gràcies a la PAH va aconseguir una estabilitat i poder respirar després de 3 anys. Tot i que en algun moment relata que tenia dificultats per alimentar-se no es va dirigir a Serveis Socials.

En l'actualitat viu al pis que durant molts anys va ser seu pagant un lloguer de 260 € amb els seus dos fills, amb uns ingressos de 600 €. Fa un any va resoldre el seu cas i segueix a la PAH de Barcelona participant activament cada setmana. Forma part de diferents comissions i la seva experiència és vital per a les persones noves que s'incorporen a la PAH. En Francisco ens explica que no va anar a Serveis Socials, segons ell "no em va fer falta".

## 2.1.

# COMPORTAMENT DE LES ENTITATS FINANCERES A BARCELONA

La conducta de les entitats financeres ha estat un factor determinant en la crisi de les execucions hipotecàries. Per buscar solucions a la situació és important assenyalar quines entitats són i com s'han comportat davant la problemàtica.

Les hipoteques de les persones afectades que s'han analitzat pertanyen tant a entitats financeres rescatades amb diners públics com a les que no ho han estat però se n'han beneficiat a través de les absorcions. En concret, les hipoteques de les persones de la mostra es concentren en: Catalunya Caixa (40%) i BBVA (15%), seguides per Bankia (8%), UCI (7%) i Banc Sabadell (7%).

Així doncs, el 55% de les hipoteques contractades per les persones afectades que s'han acostat a la PAH de Barcelona amb problemes d'impagament i emergència habitacional corresponen a dues entitats: CX i BBVA. Cal tenir en compte que a totes dues entitats a les quals se'ls ha injectat diners públics i acumulen el 48% de les famílies immerses en un problema hipotecari a la ciutat de Barcelona.

Al mapa que es mostra a continuació es presenta el percentatge d'hipoteques concedides segons els districtes de Barcelona.

Figura 1:

PERCENTATGE DE PERSONES AFECTADES SEGONS BANC DE LA HIPOTECA

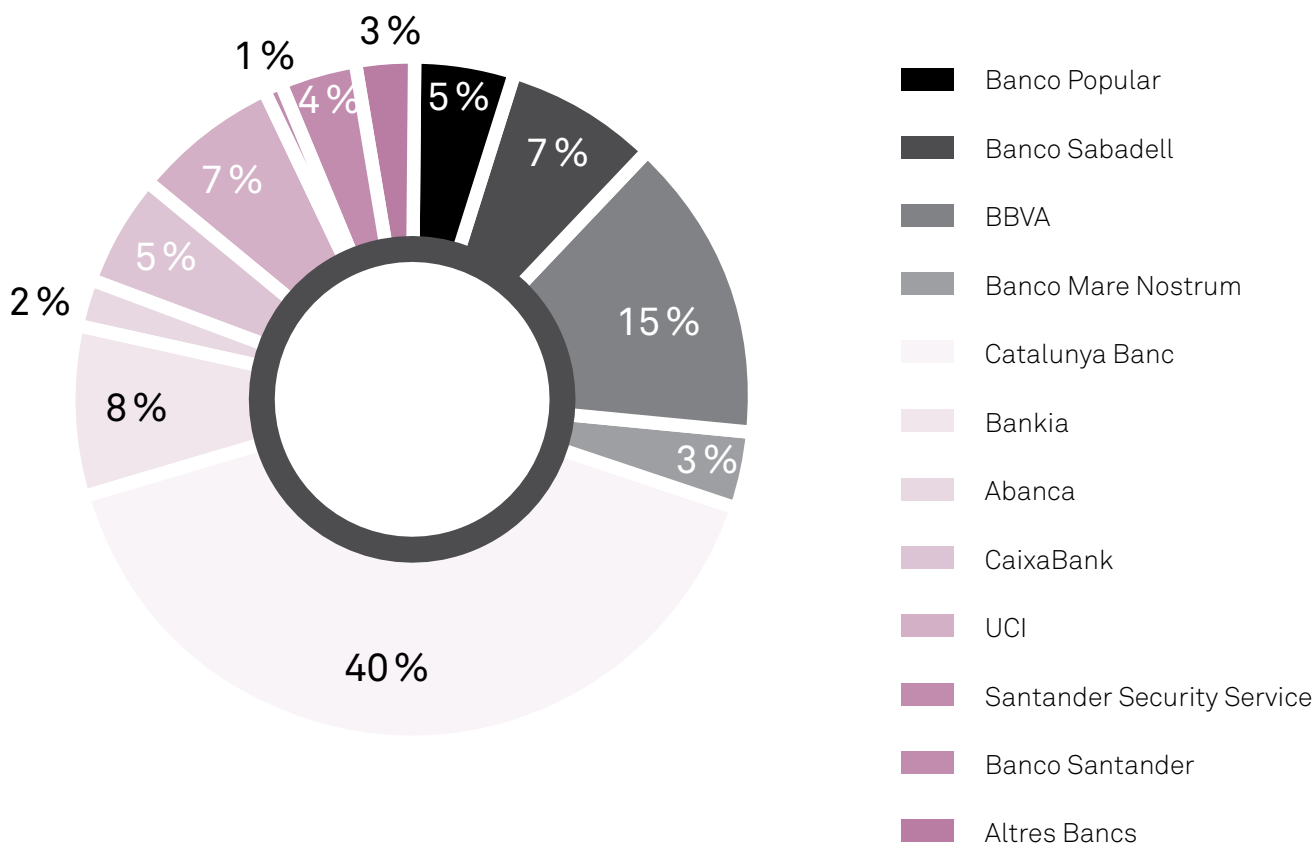
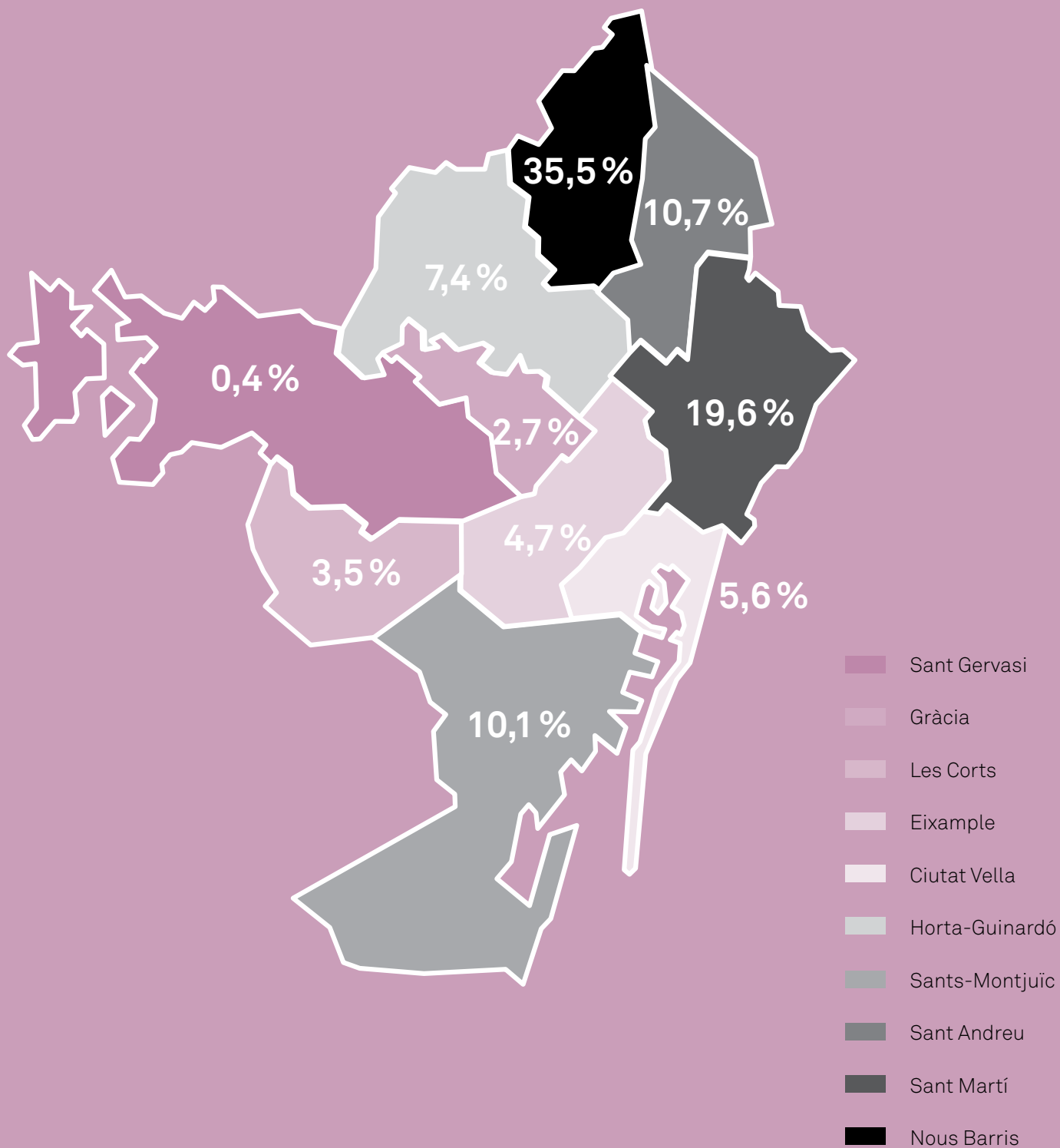


Figura 2:

PERCENTATGE D'HIPOTEQUES PER DISTRICTES DE BARCELONA



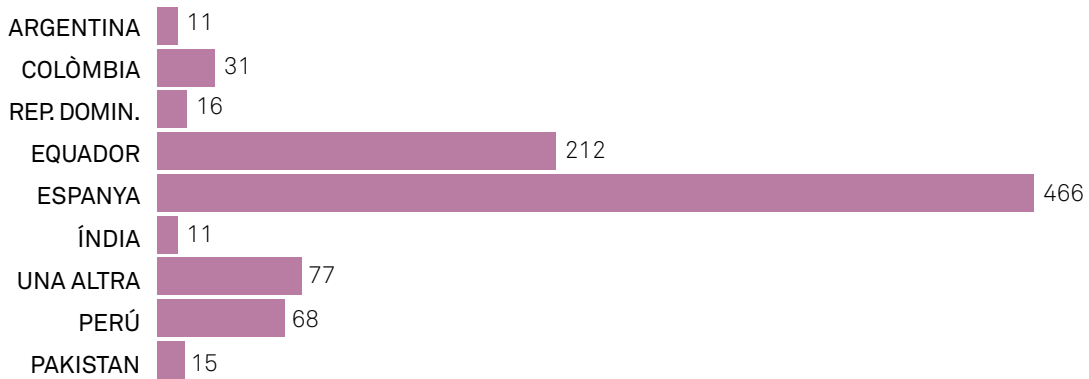
El districte de Nou Barris i Sant Martí concentren el 55% de les hipoteques contractades a Barcelona, i conformen el 35% i el 20% respectivament.

Dels titulars de la hipoteca d'aquesta mostra, el 51% té nacionalitat espanyola. Si s'observa el comportament de Catalunya Caixa a Barcelona es pot veure com els clients amb què va formalitzar hipoteques són en un 50% de nacionalitat espanyola i un 50% de nacionalitat equatoriana.

Figura 3:



PERSONES AFECTADES SEGONS NACIONALITAT

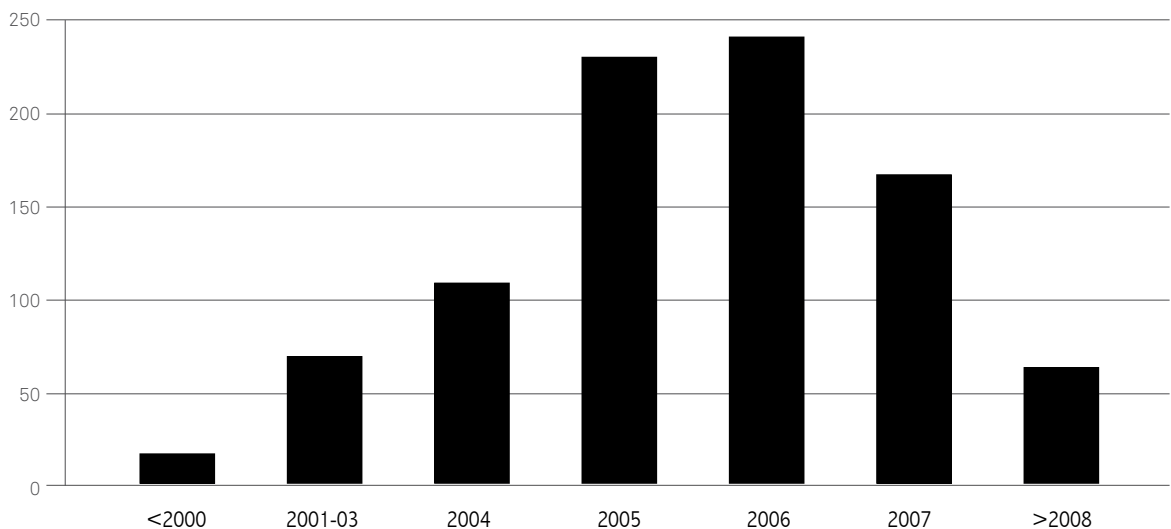


El 50% de les hipoteques d'aquest estudi es van signar el 2005 (26%) i el 2006 (27%), en plena bombolla immobiliària, de manera que s'acumulen entre 2004 i 2007 el 84% de les hipoteques signades a Barcelona. Després de l'esclat la xifra va baixar fins el 7%:

Figura 4:



ANY DE CONCESSIÓ DE LA HIPOTECA





L'import mitjà contractat ascendeix als 200.000-250.000€ i els terminis de pagament de 26 a 30 anys en més de la meitat de les hipoteques contractades (51 %), sent el 39.2 % a més de 30 anys.

Figura 5:

IMPORT INICIAL DE LA HIPOTECA CONCEDIDA EN EUROS

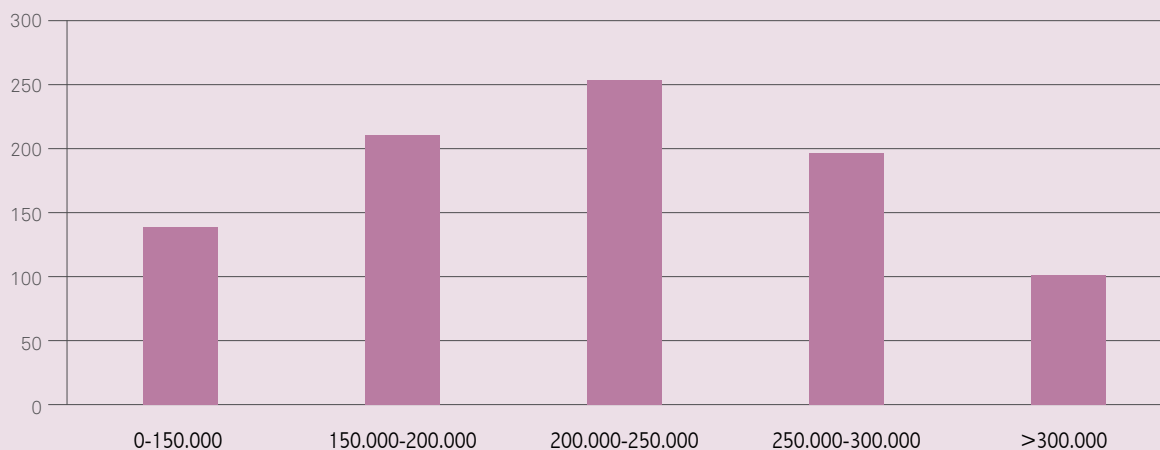
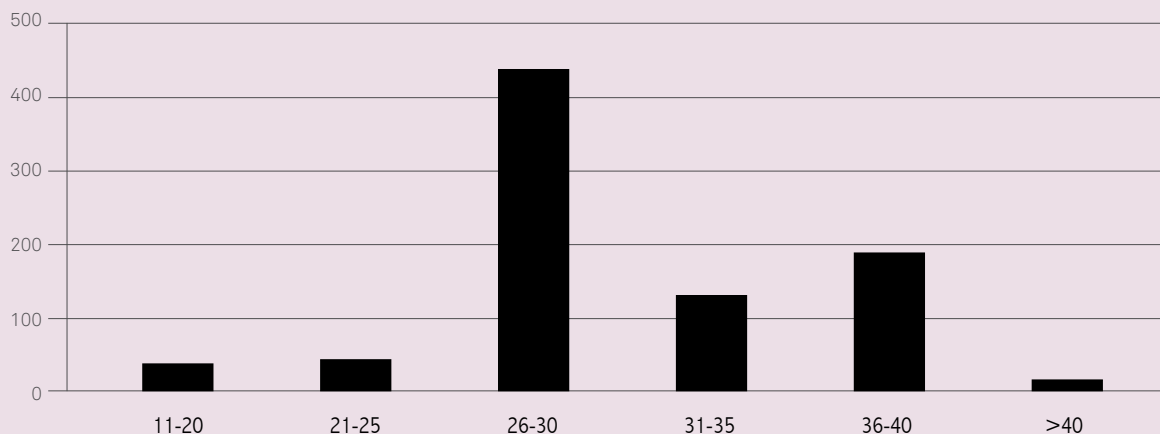


Figura 6:

TERMINIS DE PAGAMENT DE LA HIPOTECA EN ANYS



De les clàusules abusives que s'han estudiat, s'ha constatat pels resultats que la majoria de persones no sabien llegir el seu contracte hipotecari, no coneixien si contenien o no clàusules abusives, essent preceptiva la seva explicació i informació per part de les entitats financeres. Els notaris que signaven

les hipoteques també tenen certa responsabilitat en aquest àmbit<sup>49</sup>.

El 36% de les enquestades ha respost que sí que va rebre algun tipus de tracte denigrant per part del banc, com ara insults, menyspreu i trucades constants a casa.

# Carta de Jordi Mir,

PRESIDENT DEL CENTRE D'ESTUDIS DE MOVIMENTS SOCIALS DE LA UNIVERSITAT POMPEU FABRA

Tenim les dades que algú s'ha preocupat de recollir i generar. Les dades no hi són. S'han de buscar, s'han de recollir, s'ha de pensar com aconseguir-les i treballar hores i hores per fer-ho. Les dades ens permeten dimensionar les realitats que vivim, conèixer-les, pensar amb més fonament si ens agraden o no, buscar la manera de canviar-les si les trobem inacceptables. Tenim moltes dades que ens expliquen com evoluciona l'economia. Tenim moltes dades sobre el futbol, tenim moltes dades de molts àmbits diferents. Però no les tenim de tot allò que ens preocupa. I habitualment les dades que no tenim són aquelles que ningú ha generat perquè no aporten res d'interessant per qui sí recull altres dades. Podem arribar a saber quants gols ha fet el nostre jugador preferit, quants amb la cama dreta, amb l'esquerra, amb el cap... Hi ha qui ha dedicat temps a fer càlculs per aconseguir una dada que permeti valorar el partit que ha fet un jugador de bàsquet, o com beneficia o perjudica al seu equip quan és al camp... Les institucions públiques d'aquest país s'han preocupat poc de tenir dades que ens ajudin a entendre la pobresa o la realitat

dels desnonaments. Per això és tan important la feina que ja porta anys fent la PAH amb informes que intenten conèixer i explicar les realitats a què s'enfronta.

Les dades ens aporten molt, però no ens ho expliquen tot. Hi ha molta part de la vida que no es pot convertir en una xifra. ¿Com podem entendre i valorar el que aporta la PAH a les persones que es troben en la situació de poder perdre el seu habitatge per no poder pagar la hipoteca o el lloguer? Per tal de conèixer aquests altres fets necessitem unes altres aproximacions. La PAH va néixer amb la voluntat d'acompanyar les persones que es troben en aquesta situació de vulnerabilitat i aconseguir que es garantis el dret a l'habitatge. Hi ha qui ha pensat que el grau de mobilització aconseguit per la PAH té a veure amb l'estímul que aporta estar en risc de perdre la llar. Això ens podria fer pensar que qui més es mobilitza és qui més ho necessita. Però tenim diverses evidències, estudis a partir d'entrevistes, que ens fan concloure que això no sempre és així. Fins i tot per dir que en moltes ocasions qui més ho necessita no es pot mobilitzar i que la mobi-

lització no depèn tant de les condicions que pateixen les persones com de les condicions que faciliten, o no, la mateixa mobilització. La PAH ha aportat moltes coses, potser una de les més importants és crear condicions per poder reaccionar, actuar, mobilitzar-se, trobar un camí quan sembla que no n'hi ha cap.

La PAH ha aconseguit que persones en condicions molt fràgils puguin sentir que tenen suport, reforçades, acompanyades, per lluitar pels seus drets i garantir-los quan sembla que ningú més no ho fa. La PAH és espai de trobada de persones que estan patint amb altres que es troben en situacions semblants i on veure que no s'està en solitud, per sentir-se acompanyat. La PAH és espai de capacitació on les persones troben una informació que en massa ocasions no han tingut abans o han rebut de manera manipulada per condicionar

o desinformar. La PAH és espai de desenvolupament d'habilitats per poder dur a terme les actuacions necessàries per garantir el dret a l'habitatge. La PAH és espai d'actuació individual i col·lectiva per aconseguir els objectius que li han donat vida i que cada persona té. La PAH és un espai on trobem persones que han perdut la por i han ajudat que altres la perdessin; on han aconseguit poder enfrontar-se a responsables d'entitats financeres que no sempre les han tractat honestament, que no sempre han volgut trobar una solució al seu cas; on s'han elaborat estratègies i tàctiques per actuar davant el menyspreu de les administracions o les institucions financeres...

La PAH és una peça fonamental del moviment social en defensa del dret a l'habitatge i està protagonitzant una lluita pel reconeixement i la garantia de drets fonamentals de la qual tenim molt pocs prece-

dents. S'està enfrontant amb qui faci falta per aconseguir-ho. Cal valorar la PAH pel que aconsegueixi en aquest àmbit, però també en molts altres. Per exemple, en com està canviant les persones que en formen part o a les quals pot influir la seva actuació. Necessitem moltes dades i també saber que aquells canvis que la PAH està generant en les persones i en el conjunt de la societat difícilment els podrem transformar en dades. La PAH no ha de deixar d'actuar per assolir els objectius que persegueix, no deixem tampoc d'estudiar allò que està fent i com ho fa. Aquest estudi pot ajudar a la garantia dels drets, cosa que no implica haver d'estar sempre d'acord amb tot el que es faci des de la PAH, i conèixer una de les mobilitzacions socials més importants que hem viscut a la nostra societat i que l'està canviant.

«La PAH és un espai on trobem persones que han perdut la por i han ajudat que altres la perdessin»

## 2.2.

# PERFIL SOCIOLÒGIC

En l'apartat anterior s'ha vist com en la crisi de les execucions hipotecàries la conducta de les diferents entitats financeres és determinant. Aquesta conducta ha afectat i segueix afectant centenars de milers de persones a tot l'Estat espanyol.

Moltes d'aquestes persones, abans o després, s'han acostat a alguna de les més de 200 PAH per intentar solucionar els seus casos i les seves negociacions amb els bancs. En aquest apartat s'analitza qui són les persones afectades per la crisi hipotecària residents a Barcelona i que s'han acostat a la PAH entre 2013 i 2016.

De les 957 persones que han contestat al qüestionari, el 52,1% són dones i el 47,9%

són homes. Si es fa un cop d'ull a l'anterior informe de 2015 emmarcat a Catalunya, la proporció era de 62% i 38% respectivament. La forta presència i implicació de les dones a la PAH és un tret característic d'aquest moviment social i simptomàtic de la reacció davant la crisi hipotecària de les llars catalanes.

Com es veu al gràfic 7, més del 68% de les persones tenen entre 35 i 55 anys, el 8% té menys de 36 anys, i el 17% té més de 56 anys.

Al voltant de la meitat de les persones afectades són de nacionalitat espanyola (52%). Entre els migrants n'hi ha el 23% d'origen equatorià, el 3% colombià, el 7% peruà i el 14% d'altres nacionalitats. El 24,5% dels entrevistats té una segona nacionalitat, i en

Figura 7:

ANY DE NAIXEMENT DE LA PERSONA AFECTADA

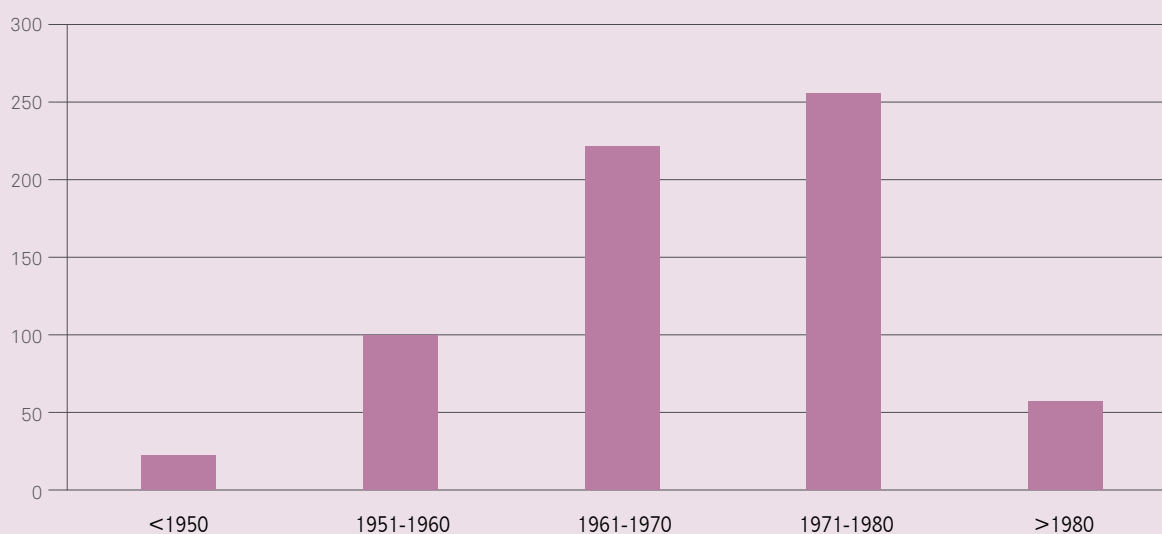
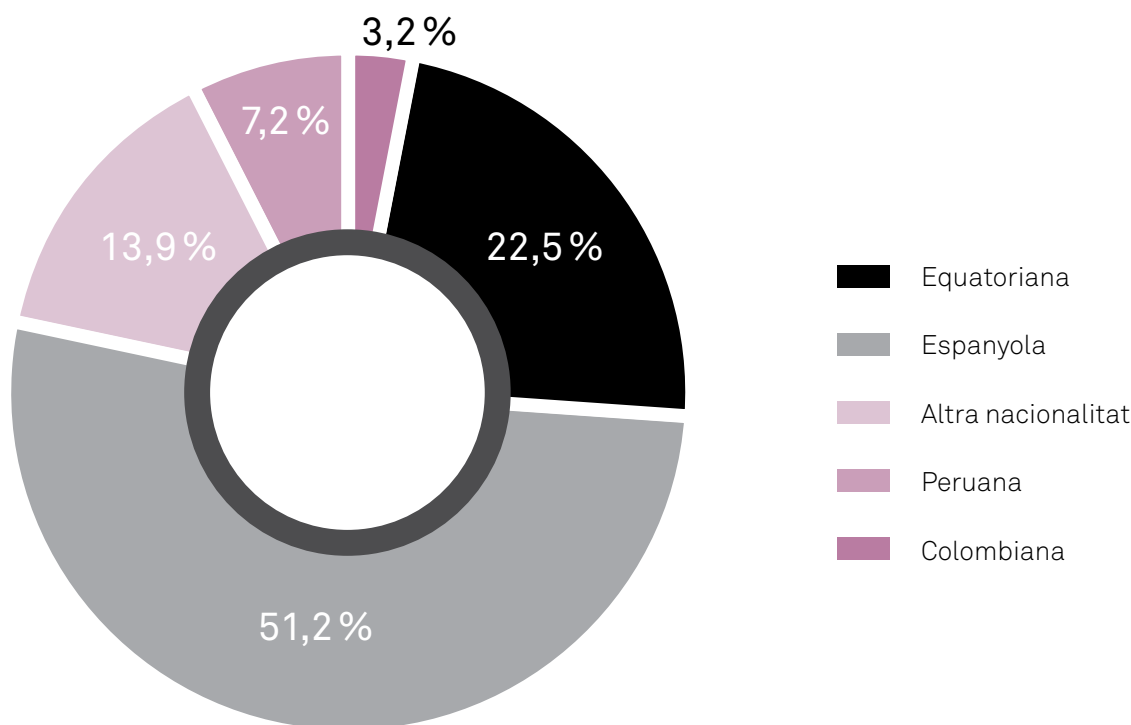


Figura 8:

NACIONALITAT DE LA PERSONA AFECTADA



el 95% d'aquests casos la segona nacionalitat és espanyola.

Els problemes hipotecaris afecten directament les persones que han signat un contracte hipotecari amb un banc (titulars), així com les persones que han garantit la hipoteca (avaladors), però també afecten de manera indirecta els nuclis familiars dels titulars.

En la majoria dels casos analitzats, el 57%, hi ha dues persones titulars de la hipoteca. En el 23% hi ha un titular, i en el 20% restant n'hi ha més de dos. En total els titulars afectats que s'analitzen a aquest informe són 1.623. El 98% de les persones que van emplenar el qüestionari eren titulars de la hipoteca, davant del 2% que eren avaladors. Si bé les persones titulars s'acostumen a implicar més a les PAH, també els avaladors participen de les assemblees per conèixer més del procediment i saber com resoldre el cas en què està implicat.

El 39,7% de les hipoteques no tenen avaladors, el 53,4% té almenys un aval i el 6,9% en tenen més de 2. El 15,2% té com a avalador amics, el 9,9% els progenitors, el 19,2% altres familiars i el 9,9% desconeguts (quan hi ha avaladors desconeguts acostumen a ser víctimes de l'estafa dels avals creuats). En total els avaladors afectats són 606.

La majoria de les unitats familiars estan formades per dues (24,9%) o tres persones (24,6%). El 14,2% d'afectats viuen sols, mentre que el 21,9% són famílies de quatre persones i la resta, 14,4%, són famílies de 5 o més persones. En total els familiars afectats són 2.600.

En el 61,6% de les famílies hi ha menors d'edat. D'aquestes, el 29,5% té un menor, en el 26,1% dels casos en té dos i en el 7,1% tres o més. En total els menors són 745. Només en el 18% de les famílies hi ha menors de 3 anys, un requisit de les mesures del govern,





com ara l'anomenat "Codi de bones pràctiques", que no responen a cap lògica jurídica o de protecció del menor.

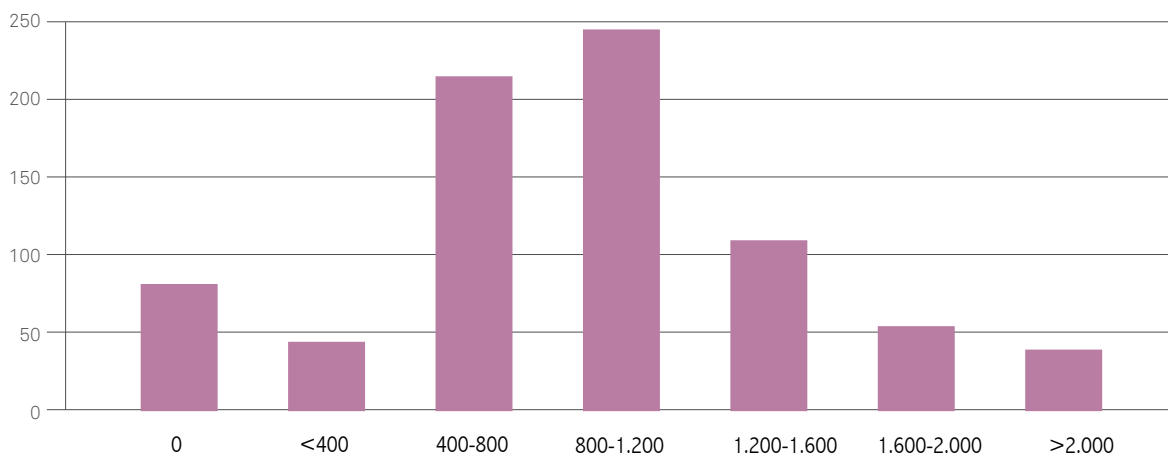
Quan s'aborda la composició familiar de les llars amb problemes hipotecaris, és important assenyalar que en el 10,1% dels casos hi ha una persona de més de 65 anys

i en el 2,6% dues. En total els més grans de 65 anys en les famílies analitzades són 95. En un 12,2% de les famílies hi ha també persones amb dependència.

Les persones que han participat del qüestionari de la PAH de Barcelona són una mostra del total de persones afectades per la crisi

Figura 9:

INGRESSOS MENSUALS PER FRANGES DE LES FAMÍLIES AFECTADES





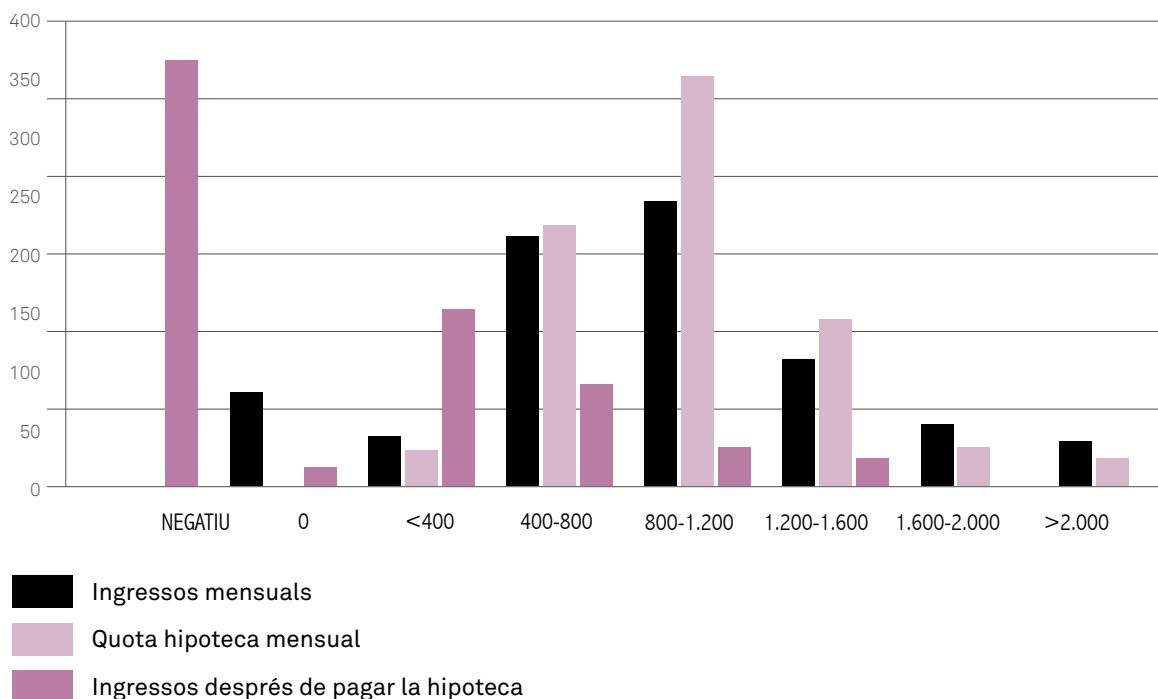
hipotecària a Barcelona. Si es comptabilitza el nucli familiar, amb persones grans, dependents i menors a càrrec, al costat dels avaladors, el nombre que representa la mostra analitzada arriba a les 3.206 persones. Aquest total es divideix de la manera següent: 2.600 persones conformen les unitats familiars titulars de les hipoteques, 606 són avaladors. És important assenyalar que el 23 % són menors d'edat, és a dir, 745 menors i 95 majors de 65 anys.

En relació amb l'anàlisi dels motius que han portat a l'impagament als titulars de la hipoteca, multicausal i per tant multiresposta, és important destacar les situacions següents:

- 68,1 % dels casos per pèrdua de treball, situació d'atur.
- 22,3 % dels casos per divorci i/o separació. Entre aquests, el 64 % són dones i el 36 % homes.

Figura 10:

INGRESSOS, QUOTA DE LA HIPOTECA I INGRESSOS DESPRÉS DE LA HIPOTECA MENSUALS



- 3,4% per malaltia.
- 43,1% a conseqüència de la pujada de la quota hipotecària.
- 32,1% per molts deutes contrets.

Els ingressos nets mensuals de les famílies que conformen la mostra són una mitjana de 939€ al mes. En el 70% dels casos els ingressos nets familiars són menys de 1.200€. El 10% de les llars enquestades no té cap ingrés, com a conseqüència principal de l'atur, mentre que el 7% de les llars està ingressant entre 400€ i 800€ al mes. D'aquestes, una quarta part ingressa tan sols els 426€ de l'ajuda familiar per a aturats. En l'11% dels casos l'ingrés mensual és superior a 1.600€.

Si es creuen les dades d'ingressos amb els d'unitat familiar s'observa que el 55.4% de les famílies amb tres o més membres no té cap ingrés. El 58.8% de les famílies que viuen entre 400 i 800 euros al mes estan formades per tres o més membres, igual que el 61.3% de les famílies que viuen amb ingressos entre 800 i 1.200€. I els casos amb in-

gressos superiors a 1.600€ correspon en el 71% a famílies amb 3 o més persones.

La mitjana de la quota mensual a pagar és de 1.065€ , sent en el 60% dels casos una quota mensual entre 800 i 1.600€. Creuant els ingressos de les unitats familiars amb les quotes hipotecàries s'obté que el 53.9% de les unitats familiars han d'assumir una quota superior als ingressos mensuals del total de la família, és a dir, fins i tot dipositant tots els seus ingressos mensuals no arriben a cobrir la quota hipotecària i es queden sense recursos per cobrir la resta de necessitats bàsiques. D'altra banda, el 2,4% ingressa el mateix import que la quota que ha de pagar i un altre 22,4% pagant la quota es queda amb menys de 400€. Només el 8,6% després d'haver pagat la quota mensual de la hipoteca té més de 800€ i un 12,9% es quedaria amb una quantitat d'entre 400 i 800€ al mes per cobrir les seves necessitats bàsiques.

La dada més important que s'extreu d'aquesta comparació és que més de la meitat de les famílies (54%) no té ingressos suficients per pagar la quota mensual



de la hipoteca, perquè o bé no és superior als ingressos familiars, o bé es quedarien sense diners per viure. En un 24,8% dels casos, pagant la quota mensual de la hipoteca, la família es quedaria amb menys de 400 €, que evidentment és molt poc per cobrir les necessitats bàsiques.

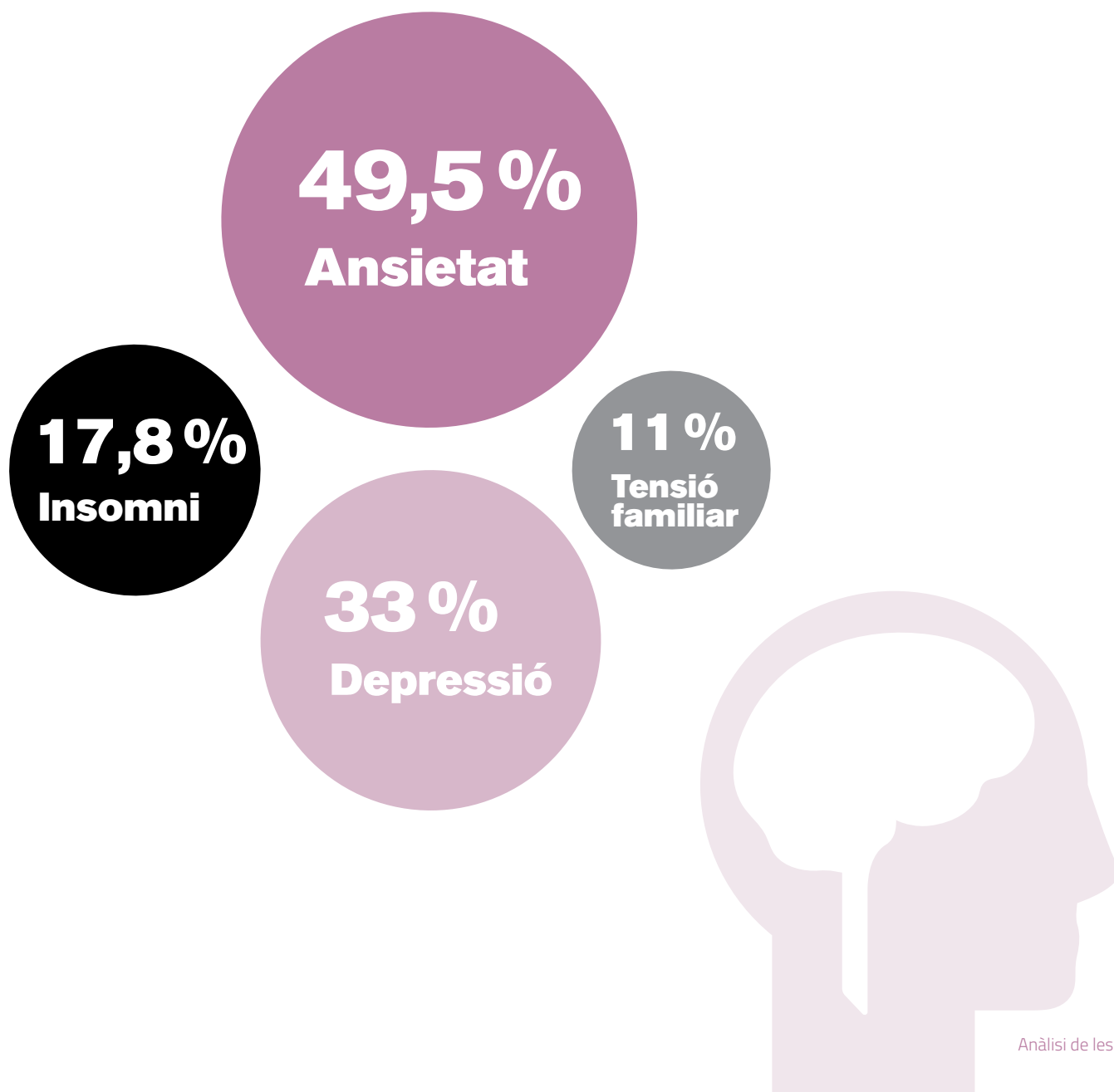
És significatiu que el 7% de les persones afectades rebin ajudes per alimentar el seu nucli familiar del Banc d'Aliments, dels pares, de Càritas i de vegades directament de la mateixa PAH.

Aquestes dades expliquen perquè el 88% dels entrevistats, més tard o més d'hora, ha deixat de pagar la hipoteca. El 90,3% dels enquestats afirma que té dificultats per cobrir necessitats bàsiques com l'alimentació, el vestit i els subministraments bàsics.

El 43% de les famílies en situació d'impagament atribueix la seva situació a la pujada de la quota mensual, a la qual se suma, en moltes ocasions, l'atur. Un 68,1% assenyalen l'atur com un dels motius de l'impagament i el 22,3% apunta que el divorci o la separació han estat claus per arribar a aquesta situació.

Les conseqüències en l'àmbit psicofísic per a les persones afectades són les següents (multiresposta):

- El 17,8% dels afectats pateixen d'insomni.
- El 49,5% ansietat.
- El 33% depressió.
- L'11% declara que aquestes dificultats han causat tensió familiar.



---

# Esther



L'Esther té 46 anys. Es va hipotecar amb Caixa Manlleu i ara mateix el deute el té amb BBVA, porta des de gener 2015 sense pagar hipoteca, va sol·licitar la dació en pagament al febrer de 2015 amb la PAH. La seva hipoteca té doble garantia, ja que la casa de la seva mare actua com a aval. Aquest fet és el que li està afectant més en tot aquest procés.

“Hi ha avals normals i corrents que responen amb nòmina, però amb habitatge hi ha pocs. En aquests casos el banc té la paella pel mànec... malgrat la pressió, m'ofereixen la dació en pagament però no a 0 sinó amb un deute, dient que tenen doble garantia en el meu cas. Juguen a espantar-me amb la meva mare.”

El BBVA està pressionant a no concedir-li la dació a 0. L'Esther porta poc més d'un any a la PAH

i està lluitant per un lloguer social adequat als seus ingressos (el PIRMI, 450 €) i la dació en pagament del seu habitatge i l'alliberament de la casa de la seva mare.

Des que va posar els peus a la PAH, ha seguit tots els passos que ha après i escoltat en les assemblees de benvinguda, on es fa l'assessorament col·lectiu. Cada setmana ha anat a l'administració i al banc a negociar pel seu cas. “Porto un any i set mesos a la Plataforma i estic molt contenta, no sé què hauria estat de la meua vida sense la PAH, el bé que m'ha aportat, m'ha informat, la calor humana, em va donar de seguida eines. Quan vaig deixar de pagar la hipoteca vaig anar ràpidament a Serveis Socials, després vaig anar a Ofideute per tal que intervinguessin per mi amb el banc i també vaig anar a Habitatge, i de fet hi continuo anant”.

---

«Moltes vegades em fan sentir culpable, quan vaig a Serveis Socials i em pregunten "encara estàs sense feina?", a cada cita em van llançant aquesta frase, que a mi em fa sentir que no serveixo per a res»

“Serveis Socials va ser el primer lloc on vaig anar i l'únic que vaig obtenir va ser un informe socioeconòmic, el primer dia que t'atenen”.

L'Esther explica la primera presa de contacte amb Serveis Socials, detalla que la Llei 24/2015 estava en vigor i va anar a demanar l'informe d'exclusió residencial per demostrar la seva situació d'emergència habitacional per negociar amb l'entitat financera. “Vaig anar, vaig explicar la meua situació i la de la meua mare, que vivíem amb els 668 de jubilació de la meua mare i de seguida em van estendre un informe socio-

econòmic per ajudar-me en la meua negociació amb el banc i que veiessin que no mentia, que l'administració avalava la meua situació”. Comenta que la primera presa de contacte va ser correcta, però que porta un any i mig i recentment ha obtingut el PIRMI. En adjudicar-li el PIRMI li han tret la targeta moneder per comprar menjar. Ens relata que cal insistir molt i anar dia sí i dia també per aconseguir alguna ajuda.

“L'única ajuda que vaig obtenir va ser aquesta i ara que tinc el PIRMI m'han tret la targeta”. “Sempre m'han tractat molt bé

però si no empenys, si no dius que tinc una amiga a la PAH que té la targeta moneder... és així com funciona, a base de pressionar”.

Un altre pas a seguir és anar a Ofideute. Des de la PAH s'aconsella que cal esgotar totes les vies de negociació possibles per aconseguir solucions. L'Esther comenta que en aquest servei de la Generalitat no va obtenir cap solució i en canvi sí es va sentir qüestionada moralment per les persones que la van atendre, que jutjaven la seva situació.

## 2.3.

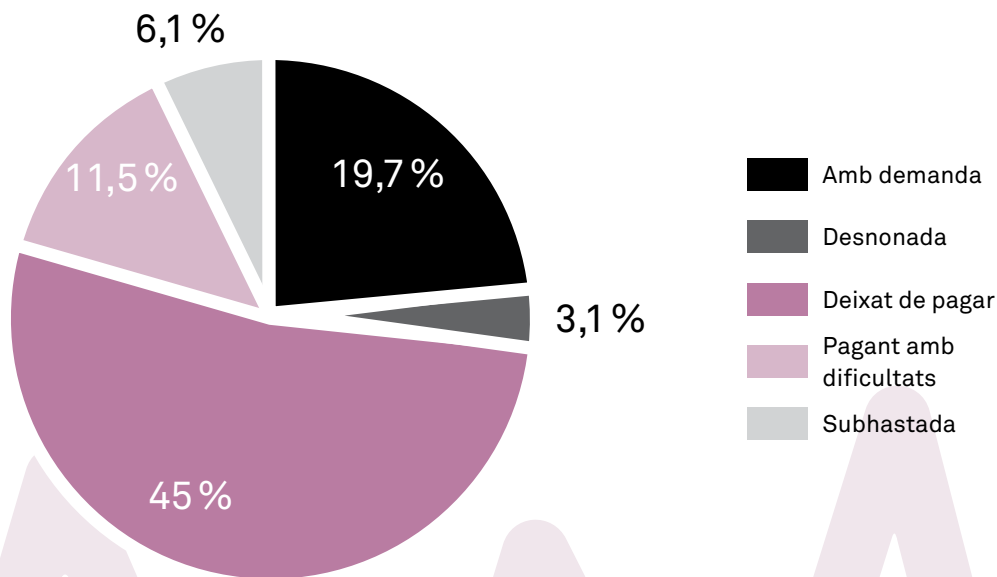
# RESOLUCIÓ DELS CASOS

En aquest apartat s'analitza per primera vegada el nivell de satisfacció de les famílies que han participat a la PAH de Barcelona buscant solucions al problema hipotecari, així com la seva resolució. Més enllà de l'apoderament i l'acompanyament col·lectiu, les preguntes anaven adreçades a la resolució dels casos concrets. La mostra analitzada en aquest apartat és de 683 casos estudiats, que corresponen al qüestionari actualitzat en l'última fase de trucades de seguiment.

Les persones afectades per la hipoteca s'han acostat a la PAH en diferents fases del procés d'execució hipotecària. Un cop analitzades les respostes s'observa com el 53% de les famílies havien deixat de pagar la quota hipotecària, el 23% havien rebut la demanda judicial mentre que el 13% continuaven pagant la seva quota, el 7% tenia casa subhastada i el 4% ha rebut l'ordre de desnonament.

Figura 11:

SITUACIÓ HIPOTECÀRIA DE LA PERSONA AFECTADA QUAN HA ARRIBAT A LA PAH





Les afectades per la hipoteca que s'han acostat a la PAH tenien diferents objectius, alguns entrellaçats, en el moment de les seves negociacions amb la banca: el 80% dels afectats volia obtenir una dació en pagament, el 53% un lloguer social, el 14% la condonació del deute i en menor mesura, el 7%, la renegociació del deute, mentre que només el 2% volia un quitança.

El 90% dels impagaments de les persones afectades es van produir entre el 2010 i 2015.

El 57% de les persones afectades ja ha solucionat el seu problema hipotecari, mentre

que el 43% està encara en fase de negociació. Dels casos solucionats, el 68% ha obtingut la dació en pagament total, l'11% la condonació del deute i el 12% ha obtingut una dació parcial, corresponent aquests últims casos majoritàriament a l'entitat financera UCI, amb hipoteques pont. El 8% va obtenir una renegociació i l'1% una moratòria.

Dels casos ja solucionats, el 27% de les persones ha obtingut un lloguer social negociant amb el banc i viu en el mateix habitatge hipotecat.

Figura 12

ANY DEL PRIMER IMPAGAMENT DE LES QUOTES DE LA HIPOTECA

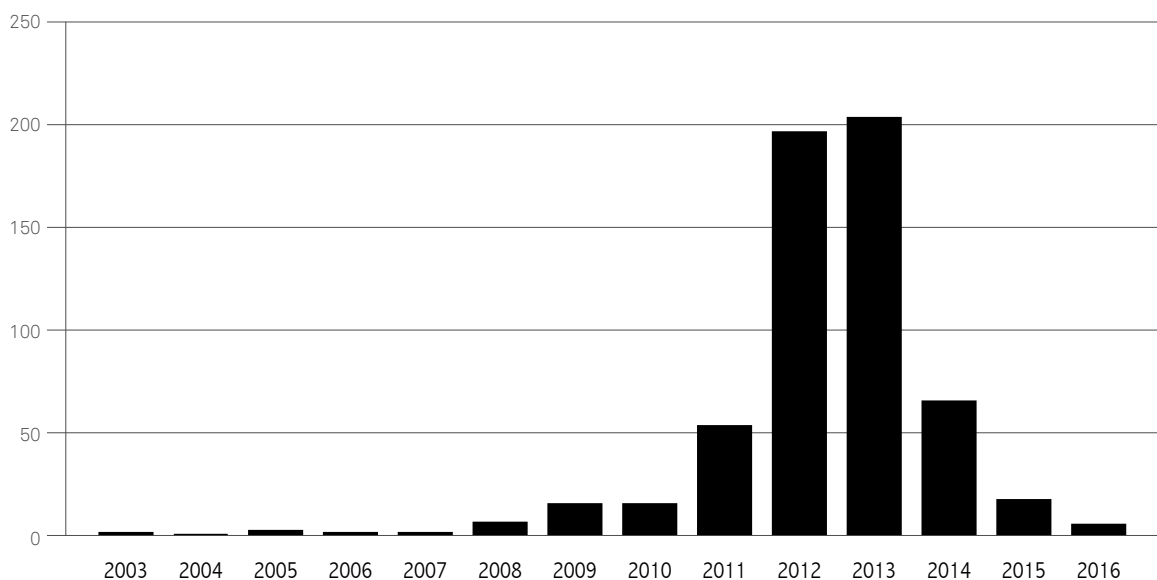


Figura 13:



RESOLUCIONS DEL DEUTE HIPOTECARI

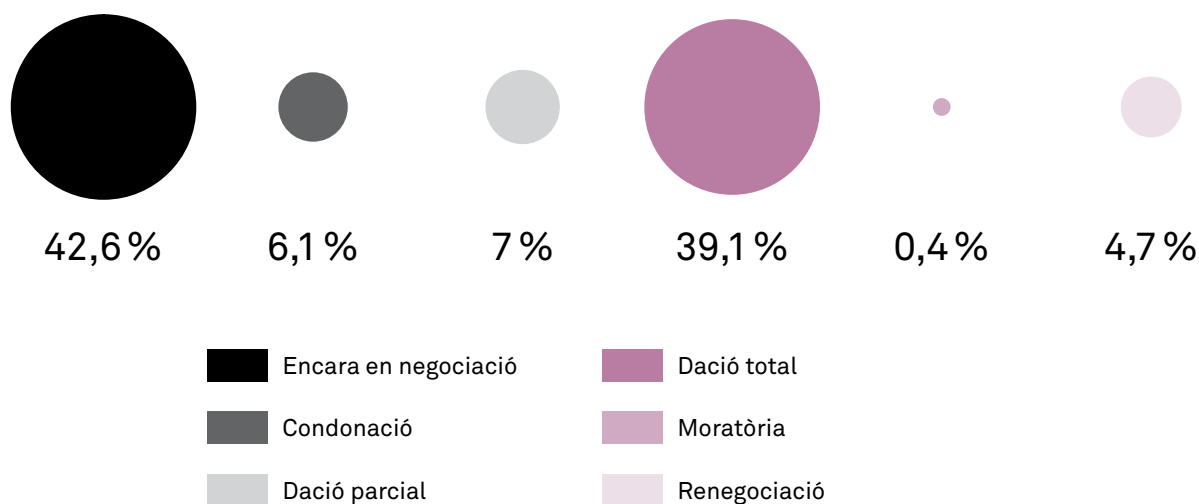
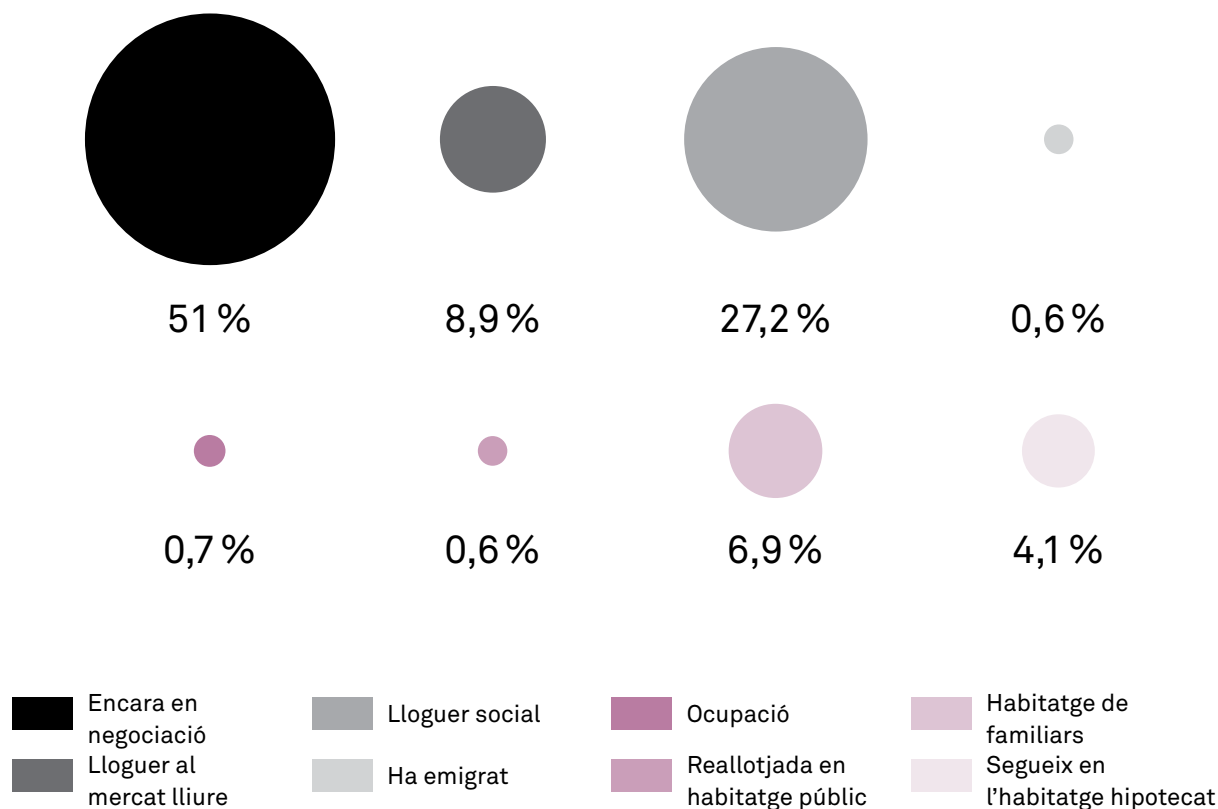


Figura 14:



RESOLUCIONS PEL QUE FA A L'HABITATGE







# Carta oberta a la PAH,

NÚRIA CARRERA, DEGANA DEL COL·LEGI OFICIAL DE TREBALL SOCIAL DE CATALUNYA

En primer lloc, PAH, vull agrair-te la teva existència. Per a nosaltres, les treballadores socials, la teva presència i reivindicació en la defensa de la vida digna ens ha permès també comprendre i definir millor el nostre compromís amb la ciutadania. En segon lloc vull agrair la invitació a compartir aquest debat.

Les meves paraules tindran tres moments: en el primer, abordarem les preocupants dades sobre pobresa i desnonaments. Desnonaments sobretot de lloguer, a Barcelona i arreu. En el segon voldré explicar-te com ho vivim les treballadores socials. En el tercer, parlo de propostes.

Dades: “Un de cada cinc habitants del planeta viu en situació de pobresa, la mateixa proporció que a casa nostra” segons el Manifest 2015 de Pobresa Zero, que nosaltres hem signat. I afegeix: “Davant aquesta realitat inadmissible, els nous Objectius de desenvolupament sostenible de les Nacions Unides insten tots els països a complir amb determinades metes. El primer objectiu és posar fi a la pobresa arreu del món. El desè, l'adopció de noves polítiques fiscals, salarials i de protecció social. Tot per aconseguir progressivament una major igualtat. Davant la necessitat d'un canvi de model econòmic i social orientat a la justícia global, és necessari reivindicar la responsabilitat dels poders públics de desplegar polítiques redistributives i redistributives per reduir les desigualtats i eradicar la pobresa.”

Les dades que el manifest aporta sobre el nostre país són realment preocupants: “A Catalunya s'han iniciat més de 110.000 execucions hipotecàries des del 2008 i més de dues terceres parts dels 50 desnonaments diaris tenen com a causa l'impagament del lloguer. Més de 320.000 famílies pateixen pobresa energètica i més d'11.500 persones no tenen llar. El foment de l'habitatge en propietat ha provocat sobreendeutament i la nefasta regulació del sistema bancari agreuja la situació de les famílies amb dificultats.

Per a nosaltres és desolador constatar que encara es mantenen desnonaments en algunes ciutats especialment en lloguers, també parlo de la ciutat de Barcelona. Això demostra que els sistemes de coordinació entre Generalitat, jutjats, i poder local s'haurien de millorar. Però també que el mateix món local ha de millorar per dins. El govern del Partit Popular, com bé dius, PAH, va legislar lleis que no afronten el dolor i desesperació de molta gent. Però també cal afegir que la falta de pressupostos del Govern de Catalunya ha afectat, i afecta, les polítiques municipals. No ajuden ni el primer, ni el segon.

Com ho vivim, nosaltres: ‘Les treballadores socials gestionen el malestar del benestar’, diu la companya Mercè Ginesta. La Comissió de Serveis Socials Bàsics del nostre Col·legi, que són les que viuen l'acció en primera línia, ho desenvolupen: “Els serveis socials bàsics (SSB) s'han caracteritzat i es ca-

racteritza per fer equilibris damunt la corda fluixa d'una paradoxa, que situa el professional entre l'omnipotència (se li demana, i en part assumeix, de resoldre l'irresoluble) i la impotència (en contrastar que, tot i voler, no pot resoldre tot el que se li demana). Nosaltres vivim immerses en aquesta contradicció.

“També podem observar que s'accentua la tendència que altres serveis dipositin en els treballadors socials dels SSB la responsabilitat de resoldre allò que ells no poden atendre. Els treballadors socials senten, tal vegada amb més intensitat que mai, que els toca fer de calaix de sastre, que són l'últim recurs per a moltes persones.”

“A més a més, com que predomina la demanda associada a dificultats econòmiques, la resposta acostuma a ser la de tramitar ajudes per cobrir les necessitats bàsiques (RMI, ajuts d'urgència, prestació per al cuidador no professional...). S'instaura un model tramitador, centrat gairebé exclusivament en l'atenció a individus i famílies, que resulta miop i parcial: es perd de vista la globalitat de les situacions, imperceptiblement es va abandonant el diagnòstic social.

“La treballadora social se sent encotillada, limitada, abocada a actuar automàticament, sense gaire marge per a la creativitat.”

“Es recullen cada vegada més dades, indicadors, però cada vegada menys diagnòstics, plans de treball, avaluacions, informes, ar-

tics, reflexions. Aquest context fa que les treballadores socials sentin que es converteixen en l'abocador del malestar: de la ciutadania i dels professionals dels altres serveis, de manera que la frustració i la insatisfacció s'estenen i s'instal·len entre els professionals.”

més que d'ajuda. Els professionals, sobrepassats per l'esgotament, la indignació i la frustració, corren el risc de perdre la perspectiva professional. Per altra banda, passa el fenomen contrari: la PAH i altres moviments creuen que han de fer una atenció des de la perspectiva

tius de tinença; i incrementar el parc de centres d'acollida i menjadors per a persones sense sostre.”

A la ciutat de Barcelona el compromís del Col·legi és formar part de la revisió i actualització dels serveis socials municipals. Han de millorar. Hem d'impulsar el treball social comunitari posant l'èmfasi en el control que pot exercir la ciutadania fugint només de les respostes paliatives.

També, com a proposta de solució, cal vèncer en alguns casos el malestar de les professionals. Hem d'acompanyar-les en el convenciment que el treball social només pot créixer amb el compromís polític. Aquí la PAH ens pot ajudar. Ella ha demostrat que les aliances entre els moviments socials i la població ens milloren a tots.

També voldria demanar-te, com a PAH, que compreguis i ajudis que la teva gent i els teus socis no confonguin les dificultats del sistema amb el mateix professional del treball social. Una cosa són els serveis socials, l'altre els treballadors socials.

«La treballadora social se sent encotillada, limitada, abocada a actuar automàticament, sense gaire marge per a la creativitat.»

Això diu la Comissió. I jo afegeixo: El fet que la treballadora social gestioni les retallades o bé les solucions a mitges, fa que la ciutadania les confongui. S'interpreta que qui té la responsabilitat d'aquesta pèrdua de drets és el professional que els atén. En aquest context en algun cas la insatisfacció del ciutadà i del professional conflueixen en la relació, que esdevé conflictiva

professional. Tampoc és el cas. Si la PAH es converteix en gestors, quedaria neutralitzada del tot. Formaria part del sistema que vol canviar.

Propostes: Cal desenvolupar el reglament de la llei de mesures urgents per afrontar l'emergència habitacional i la pobresa energètica; cal ampliar el parc públic de lloguer social; cal fomentar usos alterna-

Cal que siguem valentes tant vosaltres com nosaltres per indicar que els desnonaments segueixen existint. Cal recordar-ho constantment a la població: en moltes ciutats, els desnonaments no han disminuït. I hem de saber que cadascuna de les institucions formen part de la solució i també del problema.

## 2.2.

# LA RESPUESTA DE L'ADMINISTRACIÓ

En aquest apartat es pretén analitzar i descriure el comportament dels diferents organismes que disposa l'administració pública per pal·liar i donar solucions a l'emergència habitacional i en especial als problemes hipotecaris.

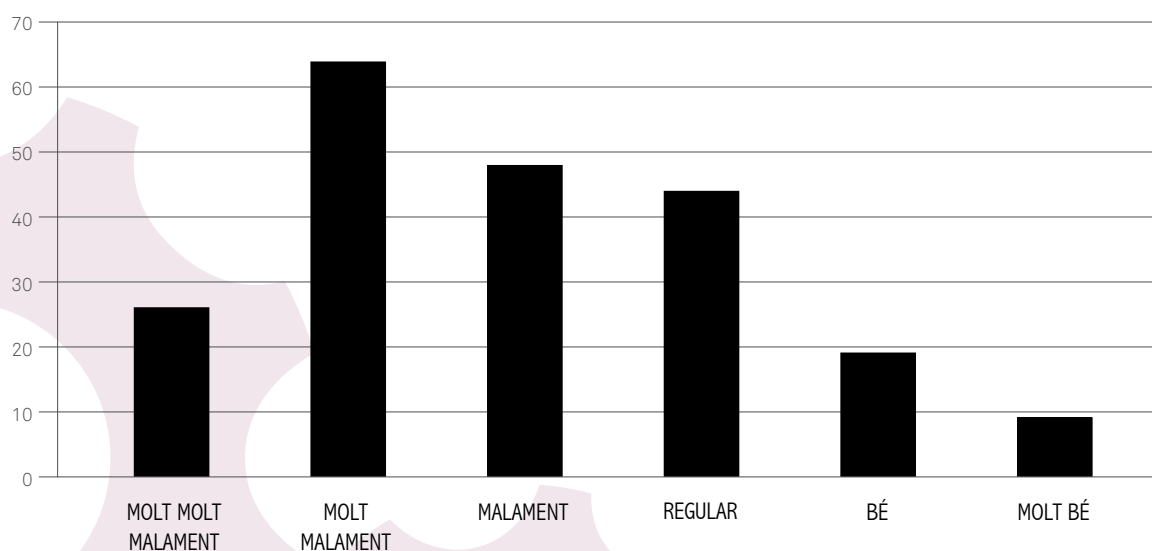
El govern del Partit Popular ha impulsat diferents lleis per revertir la situació de les famílies afectades per la hipoteca. Un exemple és el Codi de bones pràctiques; però tanma-

teix el 95% dels casos que van respondre que coneixien aquesta mesura no entraven al barem establert i per tant no complien els requisits per acollir-s'hi.

Analitzant la part del qüestionari relativa a la valoració que fan les persones afectades per la hipoteca dels Serveis Socials, s'observa com només el 51.8% hi ha anat i d'aquestes, el 65.7% valora el resultat malament o molt malament.

Figura 15:

VALORACIÓ DE SERVEIS SOCIALS SEGONS LES RESPOTES DE LA FITXA DE LES PERSONES AFECTADES



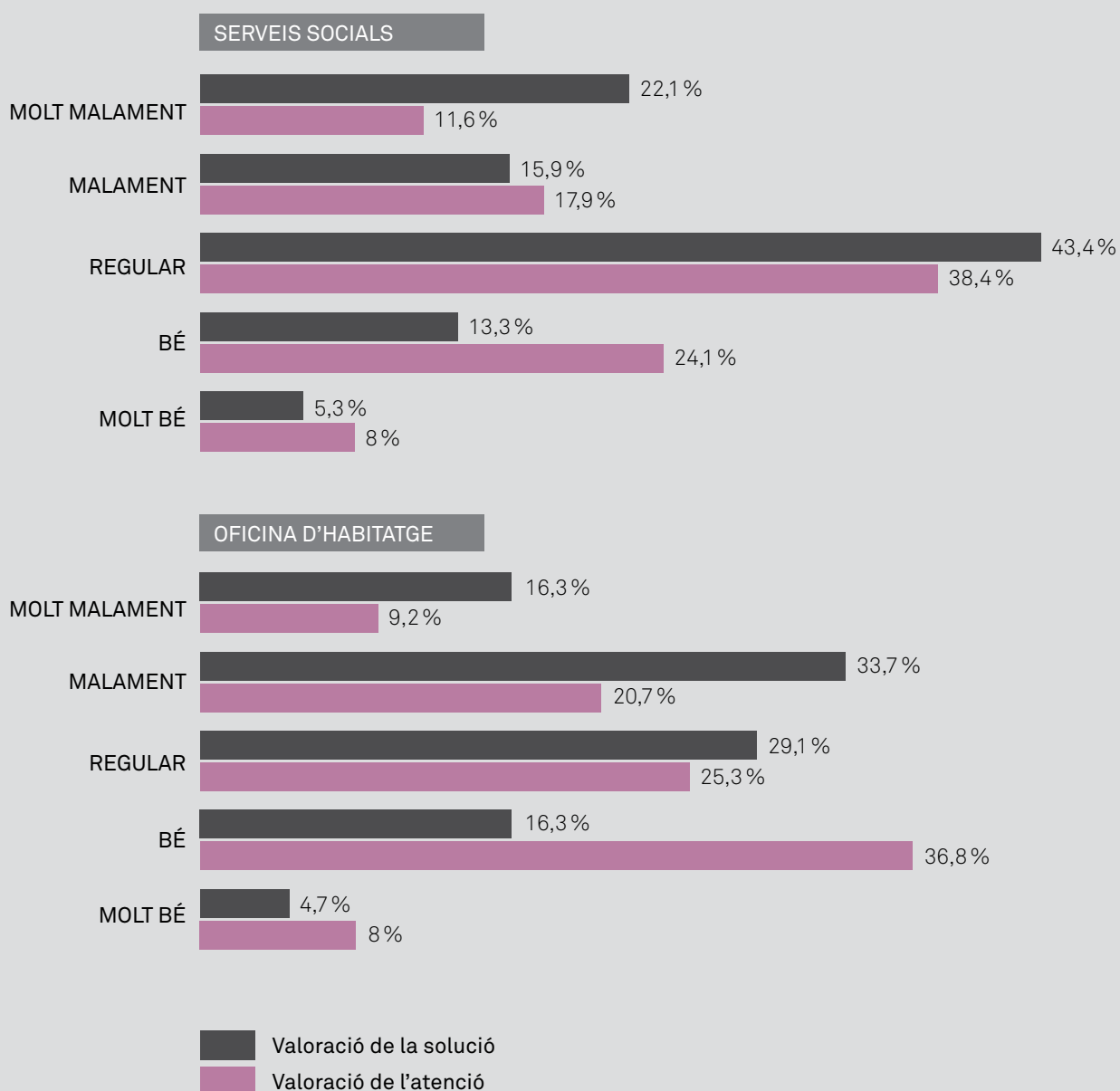


A través de l'enquesta *online* es va voler aprofundir en l'efectivitat dels serveis, si es donava resposta al problema, segons les famílies enquestades i, d'altra banda, analitzar l'atenció rebuda. Es pot observar amb més detall que la solució de Serveis Socials no ha estat satisfactòria, ja que el 81.4% dels enquestats ha dit que ha estat entre regular i

molt dolenta, encara que l'atenció rebuda ha estat valorada com a normal. En el cas de la resolució de l'Oficina d'Habitatge, el 50% de les persones han valorat la seva experiència com a dolenta o molt dolenta, encara que l'atenció rebuda es considera lleugerament millor que la de Serveis Socials.

Figura 16:

VALORACIÓ DE SERVEIS SOCIALS SEGONS L'ENQUESTA EN LÍNIA DE LES PERSONES AFECTADES



# CONCLUSIONS





## 3.1.

# DIAGNOSI

### 1

Les polítiques públiques d'habitatge a Catalunya, i en concret a Barcelona, han configurat un sistema d'habitatge que ha traduït la crisi econòmica en una situació d'emergència habitacional que constitueix una anomalia a la Unió Europea del 2015.

### 2

El model promogut en matèria d'habitatge ha privilegiat l'accés en règim de propietat privada i ha liberalitzat el règim de lloguer, precaritzat alhora amb les successives reformes de la Llei d'arrendaments urbans. Com a resultat, Barcelona té un parc públic de lloguer social escàs, inferior al 2% dels habitatges, lluny del 15% que s'ha d'assolir l'any 2027 en compliment de la Llei 18/2007; l'**11% dels habitatges de la ciutat estan buits** segons l'IDESCAT (2011), de manera que s'acumula segons la mateixa font, el 15% d'habitatges secundaris; i un **mercat privat de lloguer escàs**, un 30% davant 85%<sup>50</sup> de ciutats com Berlín. Aquest mercat de lloguer és **altament especulatiu i inestable** ja que, a diferència dels països amb un ampli mercat de lloguer, no existeixen mesures per controlar el preu del lloguer ni per impedir rendes abusives.

### 3

La situació d'emergència habitacional té la seva màxima expressió en els desnonaments per motius econòmics i en les situacions d'exclusió residencial com l'ocupació de pisos buits i la pobresa energètica. Segons dades del Consell General del Poder Judicial, durant els anys 2013, 2014 i 2015 es va ordenar executar **9.876 desnonaments a la ciutat de Barcelona**. D'aquests, el **81% són desnonaments per impagament de lloguer**, tendència que va en augment. Entre 2013 i 2015, la mitjana del preu de lloguer a la ciutat de Barcelona a augmentat un **7,8%** segons les dades de les fiances de lloguer de l'INCASÒL.

### 4

Els darrers anys s'han donat solucions de reallotjament per part d'administracions locals que no complien amb els estàndards establerts a l'Observació general núm. 7 de Nacions Unides sobre desallotjaments forçosos, com ara les pensions o oferint que es relloguin habitacions.

### 5

La conducta de les entitats financeres ha estat un factor determinant en la crisi de les execucions hipotecàries. A la ciutat de Barcelona, el **48% de les hipoteques, de la mostra objecte d'estudi, han estat contractades per dues entitats rescatades amb recursos públics: Catalunya Caixa i Bankia. Nou Barris i Sant Martí acumulen el 55% de les llars hipotecades de la ciutat**, correlació inversa a la de més renda per càpita de la ciutat. Les hipoteques es van signar en el **83,6% dels casos entre 2004 i 2007, per un import mitjà d'entre 200.000€ i 250.000€, per a un període de 26 a 30 anys i en el 60,3% amb avalistes**. Els 36% de les enquestades afirma haver patit un tractament denigrant per part de la seva entitat financera.

### 6

Les famílies afectades per la crisi hipotecària en el **61,6% dels casos té com a mínim un menor d'edat, en el 12,7% hi ha almenys una persona més gran de 65 anys i en el 12,2% una persona amb dependència**. Els problemes per pagar l'habitatge de les llars es traspassen als menors, que pateixen els problemes que el nucli familiar viu, i poden causar el deteriorament de les relacions familiars.



# 7

El motiu d'impagament, multicausal moltes vegades, respon en el 43 % dels casos a la pujada de la quota hipotecària, el 68 % ho atribueix a l'atur i un 22 % apunta la separació i/o el divorci com un factor determinant per deixar de pagar la quota hipotecària. Quant a la situació econòmica d'aquestes famílies, el 10 % no té cap ingrés i d'aquestes el 55,4 % són famílies amb tres o més membres, mentre que el 7 % ingressa entre 400 i 800 €, el 58,8 % són unitats familiars de 3 o més membres, i el 70 % de les unitats familiars viu amb menys de 1.200 €. Tot i que el 90 % afirma tenir dificultats per cobrir les necessitats bàsiques, només un 7 % té ajudes per cobrir l'alimentació.

# 8

Les condicions habitacionals tenen impactes concrets en la salut física i mental de tots els membres de la unitat familiar. El **17,8 % declara haver patit o patir insomni, el 49,5 % ansietat i un 33 % depressió. Alhora, un 11 % afirma que aquestes dificultats han generat tensió familiar.** Hi ha una manca de polítiques d'atenció sanitària universals que en matèria de salut mental faci un acompanyament integral i evitin la sobremedicació amb psicofàrmacs.

# 9

Només el **51,8 % de les famílies afectades per la crisi hipotecària s'ha adreçat a Serveis Socials; d'aquestes el 65,7 % valora negativament la solució donada tot i que l'atenció rebuda es valora com a "normal".** Quant a les solucions ofertes a les oficines d'Habitatge, el 50 % les valora com a dolenta o molt dolenta.

# 10

Moltes de les situacions descrites **vulneren compromisos assumits per les administracions** a través del Dret Internacional dels Drets Humans com el Pactes internacional de drets econòmics, socials i culturals de 1966 i la Convenció sobre els drets dels infants de 1989. També infringeixen normativa europea i estatal com la Carta social europea de 1961 i revisada el 1996, la

Constitució Espanyola de 1978, així com l'Estatut d'autonomia de Catalunya de 2006 i normes autonòmiques com la Llei pel dret a l'habitatge de Catalunya de 2007, la Llei de salut pública de 2009 i la Llei dels drets i les oportunitats en la infància i l'adolescència de 2010 o el Pacte nacional per la infància de 2013.

# 11

El **traspàs d'informació i treball conjunt entre administracions en matèria de drets humans no s'ajusta al que s'estableix des de les recomanacions de Nacions Unides** i els seus relators especials. La participació del món local a les decisions del govern en aquest àmbit és escassa, si bé les responsabilitats són compartides entre els diferents nivells de govern.

# 12

La situació d'emergència habitacional requereix **reformes estructurals en diferents àmbits i amb una visió integral, més enllà de l'habitatge,** com el de la salut, l'atenció a la infància, la protecció dels consumidors i la política fiscal. En tots aquests aspectes és imprescindible aprendre de les millors pràctiques desenvolupades a d'altres països com el control del mercat de lloguer d'Alemanya, les polítiques de segona oportunitat impulsades a països com França i Holanda o la concepció integral de la salut que es fa a Suècia.

# 13

Les normes processals i hipotecàries sovint deixen poc marge d'actuació al poder judicial. Tanmateix, en ocasions podria ser útil i **l'ús de normativa internacional de drets humans, així com l'aplicació de criteris i estàndards** de drets humans que van més enllà de la legislació espanyola.

# 14

Les competències d'habitatge, urbanisme i serveis socials estan gestionades, atesa la complexitat i el gran volum de la ciutat de Barcelona, per un **gran nombre d'organismes, empreses o societats municipals o privades.** Aquesta situació dificulta l'agilitat dels processos, en especial l'adjudicació i possessió final d'habitatge, i l'atenció de les persones en situació de vulnerabilitat.

## 3.2.

# RECOMANACIONS

Concretant en les pràctiques a dur a terme, i en compliment dels compromisos en matèria de drets humans i de les millors pràctiques, es recomana a l'Ajuntament de Barcelona, en el marc de les seves competències, actuacions en la direcció següent:

### 1

Evitar els desallotjaments per motius econòmics promovent el **lloguer social dels pisos propietat de bancs, grans immobiliàries, fons d'inversió i grans tenidors** d'habitatge definits a la Llei 24/2015; i **garantir en casos de petit tenidor i en qualsevol cas el reallotjament adequat** de les persones afectades. Per això, és imprescindible **mantenir i ampliar a tota la ciutat el servei de mediació SIPHO** (Servei d'Intermediació en la Pèrdua d'Habitatge i Ocupació) de manera que s'aprofundeixi en la **prevenció dels desnonaments**.

### 2

Garantir que les famílies sense recursos econòmics o amb escassos recursos puguin fer front al pagament del lloguer. Cal potenciar la coordinació amb l'Agència d'Habitatge de Catalunya per crear una **línia d'ajuts al pagament de lloguer en convocatòria oberta permanent**, de manera que s'evitin els desnonaments de lloguer en qualsevol moment de l'any. En els casos **dels grans tenidors d'habitatge, fomentar la mediació i assumptió d'alternatives per part seva**.

### 3

La **mesa d'emergència** de Barcelona ha de treballar en la direcció **d'incloure les realitats diverses** de la nostra ciutat. És a dir, tenir en compte les persones que viuen **rellogant habitacions o les que són irregulars administrativament** i que viuen processos de pèrdua d'habitatge, tot i no tenir *strictu sensu* o jurídicament ordres de desnonament, ja que no poden quedar excloses dels circuits de l'Administració.

### 4

Acordar un **protocol d'actuació que permeti el traspàs d'informació entre administracions**, a fi que es puguin activar amb antelació els serveis públics escaients per a cada moment. És urgent acordar amb el Tribunal Superior de Justícia de Catalunya un protocol d'actuació gràcies al qual l'Ajuntament pugui treballar des del principi del procés de pèrdua de l'habitatge amb la família i/o la persona amb antelació suficient per cercar una alternativa habitacional que eviti el llançament. És necessari **fomentar una perspectiva de drets humans en les actuacions judicials**.

### 5

Ampliar el parc públic de lloguer social: en compliment de l'article 73 de la Llei 18/2007 del dret a l'habitatge de Catalunya, la ciutat de **Barcelona ha d'assolir el 2027 el 15% d'habitatges destinats a polítiques socials**, per això és cabdal **concretar el principi de solidaritat urbana en la planificació** de les polítiques locals d'habitatge. El consistori ha d'establir uns criteris i un calendari pels quals tota nova construcció i/o la rehabilitació han d'incloure un percentatge d'habitatges socials que permeti arribar al 15%. Això suposa que s'han de **mobilitzar més de 120.000 habitatges** en els propers 11 anys per arribar a aquest objectiu i normalitzar la situació de la ciutat en relació als estàndards europeus.



# 6

Calendaritzar la **realització d'un cens** per detectar tots els habitatges que no estan complint amb la funció social tal com estipula la Llei 18/2007 per tal de mobilitzar-los cap a habitatge social, sense que això produeixi cap retard en l'**aplicació de les sancions** que obliga la mateixa norma dels habitatges ja identificats a través del registre de l'Agència de l'Habitatge de Catalunya.

# 7

Intervenir sobre els **immobles en mal estat de conservació**, en aplicació de l'article 32 i 40 de la Llei 18/2007 i l'article 4 del Decret 1/2015, per tal que **compleixin la seva funció social** i eradicar les problemàtiques que generen el degradat parc immobiliari al municipi i als seus ciutadans.

# 8

**Delimitar l'aplicació del tanteig i retracte** de la Llei 1/2015 segons necessitats dels barris i amb uns criteris econòmics delimitats.

# 9

Disposar de **pisos destinats a dones víctimes de violència masclista** d'acord amb el que dicta l'article 28 i disposició addicional 15a de la Llei orgànica 1/2004 de mesures de protecció integral contra la violència de gènere.

# 10

**Ampliar el servei del Centre d'Allotjament Temporal Familiar com a alternativa a les pensions** mentre es treballa en l'ampliació del parc públic de lloguer social.

# 11

Cercar els mecanismes que permetin a l'Ajuntament de Barcelona **llogar pisos per poder reallotjar les famílies en situacions de pèrdua d'habitatge**, de manera que **s'evitin les pensions**, mentre es treballa en l'ampliació del parc públic de lloguer social.



## 3.3.

# ALTRES MESURES

### 12

Promoure altres **formes de tinença d'habitatge** per trencar el cicle especulatiu hipotecari i de lloguer, potenciar la participació de les cooperatives d'habitatge i de les entitats de caràcter social en les polítiques d'habitatge. No convé, però, delegar aquesta política en les entitats que aborden les problemàtiques i atenen les persones en situació de vulneració.

### 13

Crear una **unitat de mediació especialitzada en les ocupacions en precari**, que ajudi a resoldre els conflictes i sensibilitzar sobre les situacions d'ocupació en les comunitats de veïnes, alhora que s'estableixen criteris per accedir a la regularització d'aquestes situacions a fi de garantir el dret a l'habitatge de les persones en situació de vulnerabilitat.

### 14

Desplegar una **campanya divulgativa** que, per una banda, informi la ciutadania dels seus drets en matèria d'habitatge, així com l'assessorament i la possibilitat de denúncia en cas de vulneració i, de l'altra, conscienciï sobre la funció social de l'habitatge a la ciutadania de Barcelona.

### 15

Fer efectiu l'interès superior de l'infant i proporcionar **ajuda per a les famílies amb menors a càrrec** que evitin situacions d'especial vulnerabilitat. **Promoure l'atenció especialitzada dels menors afectats** per la crisi per part dels centres educatius.

### 16

**Garantir** que les famílies amb escassos recursos econòmics puguin fer front al **pagament de despeses escolars, activitats de lleure i a una alimentació saludable**.

### 17

Concebre les **polítiques de salut des d'una perspectiva integral** que atengui les desigualtats socials en salut vinculades amb les condicions d'exclusió residencial.

## 18

La participació dels ens locals en el compliment dels drets humans requereix, d'una banda, la **incorporació de mecanismes de formació del funcionariat, rendició de comptes i avaluació de les polítiques públiques des d'una perspectiva de drets**. Des de Barcelona s'hauria de **potenciar la Carta Europea de Salvaguarda dels Drets Humans a la Ciutat, la Carta de Drets de Ciutadania i la Sindicatura de Greuges local**, en aquest cas per a les vulneracions del dret a l'habitatge, així com la **participació de la societat civil**. D'altra banda, es requereix tenir possibilitats d'**intervenir en informes i trobades internacionals** en matèria de drets humans, més coordinació entre administracions i recursos pels municipis.

## 19

Les persones en situació de risc d'exclusió residencial i/o en vies de patir un llançament requereixen d'una atenció àgil, eficient i que doni una ràpida resposta. És per això que s'ha d'**aprofundir en els protocols d'actuació interns i les pràctiques de coordinació entre els diferents organismes, empreses o serveis**. Amb això es millora la resposta davant de situacions molt difícils per a les persones que les pateixen. Un exemple seria la millora en la gestió d'adjudicació, gestió del contracte i la possessió.

## 3.4.

# REPTES DE CIUTAT

### 1

L'estadística de les fiances de lloguer de l'INCASÒL mostren com entre 2013 i 2015 el preu mitjà de **lloguer mensual a Barcelona s'ha apujat el 8%**. Un increment que l'any 2016 mostra que la tendència no canvia, sinó que continua augmentant i que marca la necessitat de dissenyar polítiques orientades al control de rendes de lloguer, com ja succeeix als països del nostre entorn.

### 2

L'impacte sobre l'habitatge de la **creixent pressió turística** que viu la ciutat posa de manifest que s'han de cercar vies per reduir el seu impacte en els preus, l'assetjament immobiliari, la gentrificació i/o creació de guetos a fi de fer de Barcelona una ciutat més sostenible i accessible.

### 3

Assegurar la participació **efectiva i informada de les organitzacions socials** i de les persones afectades en les polítiques d'habitatge.

### 4

Abordar una **reforma dels Serveis Socials**, amb un debat obert entre persones usuàries i treballadores, amb la finalitat de lliurar-les de la tasca més purament administrativa per poder recuperar la seva funció originària d'acompanyament en l'emancipació de persones, famílies i grups socials amb especial atenció a les que es troben en situacions de risc social o d'exclusió.

### 5

Els habitatges de la ciutat han de **complir les condicions legals d'habitabilitat**, tenint en compte i respectant els drets dels inquilins, i facilitant el seu compliment a les comunitats de propietaris amb pocs recursos econòmics perquè tot propietari compleixi les obligacions que la llei del sòl, la legislació urbanística i d'habitatge els imposen. Per això, és cabdal fer una campanya d'inspeccions d'habitabilitat que permeti denunciar l'infrahabitatge, la sobreocupació i les condicions d'habitabilitat.

### 6

És necessari abordar un **debat sobre què és l'habitatge de protecció oficial**, com no repetir errors del passat i no tornar a fer-ne de venda. També s'han d'introduir mecanismes de control i revisió que permetin que aquests pisos compleixin amb la seva funció, i quan una família ha superat la situació de risc d'exclusió social i/o residencial, deixi pas a una altra.



# BIBLIOGRAFIA







AJUNTAMENT DE BARCELONA, *Preus dels lloguers dels habitatges a Barcelona*, 2016, disponible a: [http://ajuntament.barcelona.cat/premsa/wp-content/uploads/2016/03/160302-Informe\\_lloguers\\_Bcn.pdf](http://ajuntament.barcelona.cat/premsa/wp-content/uploads/2016/03/160302-Informe_lloguers_Bcn.pdf)

COMITÈ ASSESSOR DEL CONSELL DE DRETS HUMANS DE NACIONS UNIDES, *El paper de l'administració local en la promoció i protecció dels drets humans*, disponible a: <http://www.ohchr.org/SP/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=16457&LangID=S>

DAVID HARVEY, *El derecho a la ciudad*, New Left-Review, 2008, pàg. 23-39.

ENRIC ARGULLOL, *Impacte de la LRAL en l'administració local de Catalunya*, Diputació de Barcelona, disponible a: <http://www.diba.cat/documents/16388484/0/Impacte+de+la+LRAL+en+l'adm+local+de+Catalunya.pdf/0152d481-3cb9-4412-9fbf-fd01140d8a33>

EUROSTAT: [http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/File:Distribution\\_of\\_population\\_by\\_tenure\\_status,\\_2014\\_\(%25\\_of\\_population\)\\_YB16.png](http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/File:Distribution_of_population_by_tenure_status,_2014_(%25_of_population)_YB16.png)

INSTITUT DE DRETS HUMANS DE CATALUNYA, *El dret a la ciutat*, sèrie Drets Humans Emergents, 7, Institut de Drets Humans de Catalunya, 2011.

JAUME SAURA, *Vigència de la Carta europea de salvaguarda dels drets humans a la ciutat: el cas de la província de Barcelona a "El dret a la ciutat"*, sèrie Drets Humans Emergents, 7, Institut de Drets Humans de Catalunya, 2011.

JOSÉ MANUEL BANDRÉS SÁNCHEZ-CRUZAT, *El dret a la ciutat*, Quaderns de Dret Local (QDL) núm. 35, juny de 2014, p. 95-101, disponible a [http://repositorio.gobiernolocal.es/xmlui/bitstream/handle/10873/1597/07\\_BANDRES\\_P93\\_101\\_QDL\\_35\\_CAT.pdf?sequence=1](http://repositorio.gobiernolocal.es/xmlui/bitstream/handle/10873/1597/07_BANDRES_P93_101_QDL_35_CAT.pdf?sequence=1)

JULI PONCE, *¿Ha expropiado el Tribunal Constitucional las competencias autonómicas en materia de vivienda? A propósito de la STC de 14 de mayo de 2015, declarando la inconstitucionalidad de la regulación andaluza sobre expropiación de viviendas vacías en manos de bancos*, *Transjus*, disponible a: <https://transjusblog.wordpress.com/2015/06/04/ha-expropiado-el-tribunal-constitucional-las-competencias-autonomicas-en-materia-de-vivienda-a-proposito-de-la-stc-de-14-de-mayo-de-2015-declarando-la-inconstitucionalidad-de-la-regulacion-an-2/>

JULI PONCE, *Siete consideraciones sobre el derecho a la vivienda, la ciudad y las viviendas vacías: podemos hacer más (y mejor)*, Revista Catalana de Dret Públic (blog), 2015, disponible a: <https://eapc-rcdp.blog.gencat.cat/2015/03/20/siete-consideraciones-sobre-el-derecho-a-la-vivienda-la-ciudad-y-las-viviendas-vacias-podemos-hacer-mas-y-mejor-juli-ponce-sole/>

LEILANI FAHRA, *Implementando el Derecho a una vivienda adecuada: Guía para gobiernos locales y para la sociedad civil*, disponible a: [http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Housing/GuideSubnationalReport\\_SP.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Housing/GuideSubnationalReport_SP.pdf)

OBSERVATORI DESC, *Emergència habitacional en el estado español, la crisis de las ejecuciones hipotecarias y los desalojos desde una perspectiva de derechos humanos*, 2013.

OBSERVATORI DESC, *Emergència habitacional a Catalunya, impacte de la crisi hipotecària en el dret a la salut i els drets dels infants*, 2015.

TINSA RESEARCH, primer trimestre 2013 *"Plan Estatal 2013-2016 de fomento del alquiler de viviendas, la rehabilitación, regeneración y renovación urbanas"*, disponible a [https://www.tinsa.es/np-files/1/down/extended\\_papers/01\\_EXTENDED\\_Plan\\_de\\_vivienda\\_2013-2016\\_ok.pdf](https://www.tinsa.es/np-files/1/down/extended_papers/01_EXTENDED_Plan_de_vivienda_2013-2016_ok.pdf)

Altres pàgines web consultades:

*Ciutats i governs locals units*: <http://www.uclg-cisdp.org/es/el-derecho-la-ciudad/carta-mundial>

*Ajuntament de Gramenet*: <http://www.gramenet.cat/temes/territori/renovem-els-barris/>

*Institut de Drets Humans de Catalunya*: <http://www.idhc.org/ca/incidencia/proyectos/drets-humans-emergents>

*Ministeri de Foment*: [http://www.fomento.gob.es/mfom/lang\\_castellano/direcciones\\_generales/arq\\_vivienda/apoyo\\_emancipacion/plan\\_estatal.htm](http://www.fomento.gob.es/mfom/lang_castellano/direcciones_generales/arq_vivienda/apoyo_emancipacion/plan_estatal.htm)

*Pàgina web de la ILP habitatge*: [www.ilphabitatge.cat](http://www.ilphabitatge.cat)

Documents del Tribunal Constitucional:

[http://www.tribunalconstitucional.es/es/salaPrensa/Documents/NP\\_2015\\_040/2013-04286STC.pdf](http://www.tribunalconstitucional.es/es/salaPrensa/Documents/NP_2015_040/2013-04286STC.pdf)

[http://www.tribunalconstitucional.es/es/salaPrensa/Documents/NP\\_2014\\_024/2013-06036ATC.pdf](http://www.tribunalconstitucional.es/es/salaPrensa/Documents/NP_2014_024/2013-06036ATC.pdf)

<http://www.tribunalconstitucional.es/es/jurisprudencia/paginas/Auto.aspx?cod=24332>

[http://www.tribunalconstitucional.es/es/salaPrensa/Documents/NP\\_2016\\_053/P%202501-2016.pdf](http://www.tribunalconstitucional.es/es/salaPrensa/Documents/NP_2016_053/P%202501-2016.pdf)

# Notes

1. JORDI BORJA, *Espai públic i dret a la ciutat*, a “El dret a la ciutat”, sèrie Drets Humans Emergents, 7, Institut de Drets Humans de Catalunya, 2011, pàg. 155.
2. AJUNTAMENT DE BARCELONA, *Preus dels lloguers dels habitatges a Barcelona*, 2016, disponible a: [http://ajuntament.barcelona.cat/premsa/wp-content/uploads/2016/03/160302-Informe\\_lloguers\\_Bcn.pdf](http://ajuntament.barcelona.cat/premsa/wp-content/uploads/2016/03/160302-Informe_lloguers_Bcn.pdf)
3. Per a més informació, consulteu: [http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/File:Distribution\\_of\\_population\\_by\\_tenure\\_status,\\_2014\\_\(%25\\_of\\_population\)\\_YB16.png](http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/File:Distribution_of_population_by_tenure_status,_2014_(%25_of_population)_YB16.png)
4. Aquestes condicions s’han de tenir en compte també a l’hora de fer reallotjaments. Les administracions han de considerar que un habitatge situat el més a prop possible de l’entorn de la persona reallotjada constitueix un element central del caràcter adequat de la prestació en qüestió.
5. En concret, el paràgraf 16 estableix que “els desallotjaments no haurien de donar lloc que hi hagi persones que es quedin sense habitatge o exposades a violacions d’altres drets humans. I que quan els afectats pel desallotjament no disposin de recursos, l’estat part ha d’adoptar totes les mesures necessàries, en la major mesura que permetin els seus recursos, perquè es proporcionin un altre habitatge, reassentament o accés a terres productives, segons escaigui”.
6. Podeu trobar més informació i la resolució del Comitè aquí: <http://www.ohchr.org/SP/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=16457&LangID=S>
7. A. GUILLÉN, *El dret a la ciutat, un dret humà emergent*, a “El dret a la ciutat”, sèrie Drets Humans Emergents, 7, Institut de Drets Humans de Catalunya, 2011, pàg. 21.
8. L’apartat VII de l’informe del Comitè Assessor del Consell de Drets Humans de Nacions Unides titulat *El paper de l’administració local en la promoció i protecció dels drets humans* aprofundeix en aquest concepte.
9. Es pot consultar la versió en castellà aquí: [http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/RegularSessions/Session30/Documents/A\\_HRC\\_30\\_49\\_SPA.docx](http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/RegularSessions/Session30/Documents/A_HRC_30_49_SPA.docx)
10. Per a més informació, <http://www.idhc.org/ca/incidencia/projectes/drets-humans-emergents>.
11. Per consultar la Carta-Agenda i conèixer més sobre la seva elaboració, consulteu: <http://www.uclg-cisdp.org/es/el-derecho-la-ciudad/carta-mundial>
12. Es pot trobar la seva versió en castellà aquí: [http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Housing/GuideSubnationalReport\\_SP.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Housing/GuideSubnationalReport_SP.pdf)
13. Es pot consultar aquí: [http://www.fomento.gob.es/mfom/lang\\_castellano/direcciones\\_generales/arq\\_vivienda/apoyo\\_emancipacion/plan\\_estatal.htm](http://www.fomento.gob.es/mfom/lang_castellano/direcciones_generales/arq_vivienda/apoyo_emancipacion/plan_estatal.htm)
14. Per a casos concrets, vegeu OBSERVATORI DESC, *Emergencia habitacional en el estado español, la crisis de las ejecuciones hipotecarias y los desalojos desde una perspectiva de derechos humanos*, 2013, pàg. 27-29, disponible a <http://observatoridesc.org/sites/default/files/2013-emergencia-habitacional.pdf>

15. Vegeu OBSERVATORI DESC, *Emergència Habitacional a Catalunya, impacte de la crisi hipotecària en el dret a la salut i els drets dels infants*, 2015, pàg. 36. Disponible a <http://observatoridesc.org/emergencia-habitacional-catalunya-impacte-criisi-hipotecaria-dret-salut-i-els-drets-dels-infants>
16. Malgrat tractar-se d'un mecanisme quasi-jurisdiccional, les seves resolucions en ocasions han propiciat importants canvis legislatius, com ara l'aprovació de la Llei DALO a França després d'una queixa col·lectiva de FEANTSA.
17. L'Estatut d'autonomia de Catalunya (EAC) regula en diverses disposicions l'aplicació del Dret de la Unió Europea. I concretant en aquesta àmbit, l'article 113, sobre competències de la Generalitat i normativa europea diu que: "*Correspon a la Generalitat el desplegament, l'aplicació i l'execució de la normativa de la Unió Europea quan afecti l'àmbit de les seves competències, en els termes que estableix el títol V*". Tanmateix, l'article 189 fa referència al desenvolupament i aplicació del dret comunitari per part de la Generalitat en l'àmbit de les seves competències, establint literalment que en el cas que la Unió Europea estableixi una legislació que substitueixi la normativa bàsica de l'Estat, la Generalitat pot adoptar la legislació de desenvolupament a partir de les normes europees.
18. El Tribunal de Justícia de la Unió Europea (TJUE) és l'òrgan que, entre altres funcions com resolució de conflictes jurídics entre estats membre i institucions UE o resolució de denúncies de particulars o organitzacions per accions o omissions de les institucions de la UE, interpreta el dret de la Unió Europea i és a través d'aquesta que intervé en la protecció de vulneracions de drets humans incorporats en el dret de la Unió Europea. Es pronuncia a través de sentències en resposta als recursos presentats o en resposta a qüestions prejudicials per resoldre els dubtes que els jutges nacionals tenen en aplicació de la normativa comunitària. Les sentències són vinculants per a tots els estats membres.
19. En relació amb el Tribunal de Justícia de la Unió Europea, la Generalitat pot instar el Govern de l'Estat a iniciar accions en matèries de competència autonòmica, d'acord amb l'article 191 EAC.
20. Els mecanismes que inclou per aconseguir l'objectiu són: l'anàlisi de solvència preceptiva de les persones que sol·liciten un crèdit hipotecari, el foment de la dació en pagament i de mecanismes de segona oportunitat per a les famílies que han estat executades i resten amb deutes (però no es preveu que vinculi els bancs a fer-ho deixant la decisió a les seves mans), o incidir més en la informació que es dona a l'usuari.
21. També queden exclosos els crèdits següents: el concedits per un empleador als seus treballadors com a títol accessori i sense interessos, els préstecs sense interessos, els concedits en forma de facilitat de descobert i que tinguin que reemborsar-se en el termini d'un mes, els contractes de crèdit resultat d'un acord davant òrgan jurisdiccional o arbitral, contractes de crèdit de pensió hipotecària i els contractes de crèdit relatius a pagaments ajornats, sense despeses, d'un deute existent, és a dir, el conegut com a refinançament.

22. Es poden consultar aquí: [eur-lex.europa.eu](http://eur-lex.europa.eu) i <http://curia.europa.eu/juris/recherche.jsf?language=es>)
23. La sentència es pot consultar aquí: ([http://www.poderjudicial.es/cgpj/es/Poder\\_Judicial/Noticias\\_Judiciales/El\\_juez\\_de\\_Barcelona\\_declara\\_abusivas\\_clausulas\\_del\\_contrato\\_del\\_caso\\_Aziz\\_\\_\\_origen\\_de\\_la\\_sentencia\\_del\\_TJUE\\_sobre\\_el\\_sistema\\_de\\_ejecucion\\_hipotecaria](http://www.poderjudicial.es/cgpj/es/Poder_Judicial/Noticias_Judiciales/El_juez_de_Barcelona_declara_abusivas_clausulas_del_contrato_del_caso_Aziz___origen_de_la_sentencia_del_TJUE_sobre_el_sistema_de_ejecucion_hipotecaria))
24. En aquest debat ha creat controvèrsia la interpretació que ha fet el Tribunal Suprem (TS) declarant en reiterades ocasions que l'efecte que tenia la declaració de nul·litat era la retroactivitat parcial, és a dir, s'havien de retornar els diners cobrats indegudament des del 9 de maig del 2013, data en què el TS es pronuncia sobre l'abusivitat de les clàusules sòl.
25. Per a una anàlisi més exhaustiva de la Carta, vegeu el treball de J. SAURA, "Vigència de la Carta europea de salvaguarda dels drets humans a la ciutat: el cas de la província de Barcelona" a *El dret a la ciutat*, sèrie Drets Humans Emergents, 7, Institut de Drets Humans de Catalunya, 2011, pg. 118-137.
26. Tanmateix es preveu l'exoneració dels deutes que no siguin contrets amb Hisenda o Seguretat Social sempre que es pagui tota la resta del crèdit i el 25% dels ordinaris o bé si s'accepta un pla de pagaments a 5 anys. Com a condició, no es pot millorar la condició econòmica del deutor. Aquesta cancel·lació no afecta els avaladors, que segueixen sent deutors.
27. Vegeu el capítol següent, 4.1.
28. Es pot consultar la sentència sencera aquí: [http://www.tribunalconstitucional.es/es/salaPrensa/Documents/NP\\_2015\\_040/2013-04286STC.pdf](http://www.tribunalconstitucional.es/es/salaPrensa/Documents/NP_2015_040/2013-04286STC.pdf)
29. Es pot consultar l'interlocutòria o provisió de 10 de març de 2014 en què es desenvolupa el motiu de la suspensió aquí: [http://www.tribunalconstitucional.es/es/salaPrensa/Documents/NP\\_2014\\_024/2013-06036ATC.pdf](http://www.tribunalconstitucional.es/es/salaPrensa/Documents/NP_2014_024/2013-06036ATC.pdf)
30. Es pot consultar la interlocutòria o provisió de 21 de juliol de 2015 en què es desenvolupa el motiu de la suspensió aquí: <http://www.tribunalconstitucional.es/es/jurisprudencia/paginas/Auto.aspx?cod=24332>
31. La participació de la Plataforma d'Afectats per la Hipoteca va ser rellevant a l'hora d'introduir qüestions determinants per a l'emergència habitacional.
32. La LDHC ha tingut un gran impacte en la legislació de la matèria en altres comunitats autònomes.
33. Per a més informació: <https://www.arquitectes.cat/ca/content/llei-del-dret-lhabitatge-modificada-la-llei-22014-del-27-de-gener-de-mesures-fiscals>
34. Per a més informació, <http://www.espaiapi.cat/ca/soc-api/activitats/saprova-decret-mobilitzar-els-parcs-dhabitatges-provinents-processos-dexecucio#>
35. Podeu consultar aquí el blog de la ILP habitatge: [www.ilphabitatge.cat](http://www.ilphabitatge.cat)
36. Vegeu la providència: [http://www.tribunalconstitucional.es/es/salaPrensa/Documents/NP\\_2016\\_053/P%202501-2016.pdf](http://www.tribunalconstitucional.es/es/salaPrensa/Documents/NP_2016_053/P%202501-2016.pdf)



37. Posteriorment van tenir lloc dues jornades més de treball, una d'elles focalitzada en les actuacions municipals sobre ocupacions. L'Observatori DESC va elaborar un informe en matèria d'habitatge dels 12 municipis disponible aquí <http://observatoridesc.org/Informe%20sobre%20la%20situaci%C3%B3%20en%20mat%C3%A8ria%20d'habitatge%20i%20pobresa%20energ%C3%A8tica%20als%2012%20municipis%20m%C3%A9s%20poblats%20de%20Catalunya>
38. A. GUILLÉN, *El dret a la ciutat, un dret humà emergent*, a "El dret a la ciutat", sèrie Drets Humans Emergents, 7, Institut de Drets Humans de Catalunya, 2011, pg. 21.
39. Sempre i quan no es solapi amb l'activitat d'altres administracions (clàusula de capacitat general).
40. D'acord amb la STC 31/2010, de 28 de juny, l'article 84 EAC no desplaça ni impedeix l'exercici de la competència estatal en matèria de bases de regim local de manera que es produeix una superposició entre ambdues previsions, l'estatal bàsica i l'autonòmica i la normativa del seu desplegament.
41. Sobre l'aplicació de la LRSAL a Catalunya: [http://municat.gencat.cat/upload/noticies/noti\\_lrsal\\_document.pdf](http://municat.gencat.cat/upload/noticies/noti_lrsal_document.pdf)
42. Per a més informació sobre el projecte, visitar: <http://www.gramenet.cat/temes/territori/renovem-els-barris/>
43. Per exemple, l'informe preceptiu dels projectes de Pla territorial general, amb la reserva d'espais per a l'habitatge de qualsevol règim de protecció pública, o la intervenció directa en l'elaboració dels plans territorials parcials, territorials sectorials i directores de coordinació, les determinacions que ha de contenir el Pla General d'Ordenació Municipal o supramunicipals, així com la delimitació de les unitats d'actuació a l'efecte de la cessió obligatòria i gratuïta del sòl.
44. Per a més informació, <http://www.bcn.cat/consorcihabitatge/es/home.html>
45. Per a més informació, <http://www.pmhb.cat/>
46. Per a més informació, <http://www.bagur.es.com/Main.aspx>
47. Per a més informació, <http://www.bimsa.es/Web/index.asp>
48. Les dades han estat registrats en una aplicació web PHP feta a mida per a aquest estudi per l'associació aLabs ([alabs.org](http://alabs.org)). S'ha publicat amb llicència lliure amb la intenció que pugui ser copiada, distribuïda i millorada lliurement per associacions anàlogues d'altres regions o països. Pot trobar-se el codi font actualitzat a <https://github.com/alabs/pahdb>
49. Consultar l'apartat 2.1 de la primera part de l'informe.
50. [http://www.hwwi.org/fileadmin/hwwi/Publikationen/Partnerpublikationen/Berenberg/HWWI\\_Immobilien\\_Studie\\_2016.pdf](http://www.hwwi.org/fileadmin/hwwi/Publikationen/Partnerpublikationen/Berenberg/HWWI_Immobilien_Studie_2016.pdf)







AMB LA COL·LABORACIÓ DE:

