

EL DRET A L'HABITATGE

Des dels orígens fins avui

Associació ProHabitatge ©
Redacció: Josep Castanyer, Guillem Fernández i Víctor Reixach
Primera edició: juny de 2009
Edita ProHabitatge Edicions
Imprès a Catalunya

Associació ProHabitatge
C.Consell de Cent, 254
08011 - Barcelona - Barcelonès - Catalunya
T. 934 534 019
prohabitatge@prohabitatge.org
www.prohabitatge.org

PRESENTACIÓ

Aprendre fent

El llibre que teniu entre mans és resultat d'un important esforç de ProHabitatge per recollir l'experiència i el coneixement que anem acumulant i desenvolupant com a entitat en diferents espais de referència pel dret a l'habitatge. De fet aquest any 2009 a l'Associació ProHabitatge celebrem els 10 anys de treball en favor del dret a l'habitatge. Inicialment ens plantejàvem la idoneïtat de festejar els deu anys quan la nostra activitat és desenvolupar programes residencials d'intermediació, acompanyament i treball social per a persones amb dificultats tant per accedir a un habitatge com per mantenir-se. Deu anys després encara és necessari realitzar aquesta tasca i en la conjuntura econòmica actual encara més. Tot i això, el treball quotidià amb les persones és el que ens va convèncer a celebrar-ho. Els agraïments de molta gent que accedeix a un habitatge sense pagar comissions, de les persones que assessorem legalment sobre com actuar front abusos del mercat, de dones que deixant enrere la violència troben l'espai de tranquil·litat per refer-se, d'aquelles persones immigrades que aconsegueixen establir i regularitzar la seva situació administrativa, famílies que s'han pogut reagrupar i fins i tot que han pogut fer el salt a un habitatge públic, o del mercat. I és que dins dels habitatges que gestiona l'entitat hem viscut de tot, des de naixements fins la mort, perquè les persones som eix d'experiències i com a entitat transformem vides. Aquests agraïments són els que ens demostren que transformar vides és possible, però també ens reafirma en la convicció que la intervenció sobre marcs normatius serveix per generalitzar aquesta transformació individual en col·lectiva. Per això el nostre objecte social és treballar "per" i "amb" les persones i lluitar per tal que el dret a l'habitatge sigui efectiu.

El 2005, l'Associació ProHabitatge va definir com una de les seves estratègies principals dinamitzar el debat sobre el dret a l'habitatge, però no només des del punt de vista de pluralitzar els instruments de la política d'habitatge, sinó també des d'una perspectiva de drets humans. En aquest sentit, l'entitat es va incorporar al Grup d'experts sobre el dret a l'habitatge de FEANTSA, des d'on s'han realitzat importants accions des d'una perspectiva legal, com ara la Reclamació Col·lectiva contra l'Estat francès per la vulneració del dret a l'habitatge, una web sobre els instruments i mecanismes internacionals del dret a l'habitatge i una base de dades de jurisprudència sobre les decisions del Tribunal Europeu relatives al dret a l'habitatge. També vam publicar el llibre *Els drets a l'habitatge i els drets humans*, i hem escrit articles en diferents revistes. Actualment treballem en un projecte europeu anomenat *Housing Rights Watch* (Observatori del dret a l'habitatge) on ProHabitatge és el corresponsal a l'Estat Espanyol. Al mateix temps, els darrers passos els hem fet a casa nostra firmant un conveni amb la Facultat de Dret de la Universitat de Barcelona a través de l'interessant projecte "dret al Dret".

El camí recorregut avui ens porta al convenciment que treballar pel desenvolupament del dret a l'habitatge i amb persones passa per empoderar-les, per capacitar-les cap a l'autonomia per identificar carències i oportunitats, i, en conclusió, per "aprendre fent".

Rosa Maria Alonso i Garcia
Presidenta de l'Associació ProHabitatge

PROHABITATGE I L'OBSERVATORI EUROPEU DEL DRET A L'HABITATGE

L'Associació ProHabitatge ha estat incorporada com a corresponsal del *Housing Rights Watch* de FEANTSA Europa. L'Observatori Europeu del Dret a l'Habitatge és una xarxa europea de grups interdisciplinaris d'associacions, advocats i acadèmics de diferents països compromesos a promoure el dret a l'habitatge per a tothom. FEANTSA va crear l'Observatori el 2008 i actualment s'està desenvolupant a diferents països. El llançament oficial del *Housing Rights Watch* es va realitzar a Cardiff el novembre de 2008 durant la conferència anual de FEANTSA.

Els objectius de l'Observatori Europeu del Dret a l'Habitatge són:

- Compartir informació sobre iniciatives legislatives i el poder judicial (base de dades de jurisprudència, l'anàlisi judicial i el control normatiu);
- Donar suport als processos judicials en l'àmbit local, nacional i internacional;
- Vigilar i intervenir quan es neguin sistemàticament els drets a l'habitatge;
- Supervisar el desenvolupament de la situació de l'habitatge des d'una perspectiva basada en els drets;
- Donar suport al canvi en les polítiques públiques en l'àmbit nacional i europeu amb l'objectiu d'una millor aplicació del dret a l'habitatge;
- Donar suport la creació de xarxes nacionals sobre el dret a l'habitatge a tota Europa.

El caràcter judicial de la Xarxa i la varietat de marcs jurídics implicats significa que els resultats del treball ha de ser curosos, permetent al mateix temps la flexibilitat en la forma en què s'utilitzin en l'àmbit estatal. En aquest sentit, es podran difondre situacions, normatives i jurisprudència de l'àmbit estatal, autonòmic i municipal. La Xarxa de vigilància dels drets a l'habitatge s'assenta en corresponsals estatals, que també són responsables de la supervisió de la utilització del nom i la informació intercanviada.

El *Housing Rights Watch* és independent d'interessos polítics i religiosos. El seu únic objectiu és l'aplicació del dret a l'habitatge per a tothom. Els membres de la Xarxa han de tenir un caràcter interdisciplinari i han de treballar per un anàlisi ampli de la situació de l'habitatge. En aquest sentit, han de ser capaços de contribuir a l'intercanvi d'informació entre els diferents agents i es poden posar a disposició d'altres parts interessades, com ara representants de grans organitzacions no governamentals, institucions internacionals, els serveis públics, advocats o acadèmics interessats.

Actualment, la xarxa s'expandeix per tot Europa i ja hi participen Irlanda, Bèlgica, Eslovènia, França, Anglaterra, Àustria o Itàlia, i s'han iniciat t els primers contactes per constituir la xarxa a l'Estat espanyol. Així doncs, iniciem un nou camí per enfortir el dret a l'habitatge.

ÍNDEX GENERAL

| | |
|----|---|
| 9 | PREFACI |
| 9 | Sumari |
| 10 | Respondre una pregunta: existeix el dret a l'habitatge? |
| 11 | Context |

PRIMERA PART [ELS CONCEPTES DE DRET I HABITATGE]

| | |
|----|--|
| 17 | 1. QUÈ S'ENTÉN PER HABITATGE I HABITATGE ADEQUAT? |
| 17 | 1.1 Presentació |
| 17 | 1.2 Què s'entén per habitatge? |
| 20 | 1.3 Què s'entén per habitatge adequat? |
| | - Més enllà d'un sostre |
| | - Seguretat jurídica en la tinença |
| | - Disponibilitat de serveis |
| | - Despeses soportables |
| | - Habitabilitat |
| | - Preu assequible |
| | - Ubicat en un entorn idoni |
| | - Respectuós amb la identitat cultural |
| 23 | 2. QUÈ ÉS UN DRET? |
| 23 | 2.1 Definició |
| | - El dret |
| | - Perspectiva objectiva i subjectiva |
| 24 | 2.2 Crònica d'una lluita per guanyar drets |
| | - Anglaterra, quatre textos fonamentals que assenten les bases |
| | - EUA, la revolta contra la potència colonial anglesa |
| | - França, la universalitat dels drets amb un rerefons burgès |
| | - Un nou escenari, dels drets civils i polítics als econòmics, socials i culturals |
| 30 | <i>Taula 1: Textos internacionals que reconeixen drets fonamentals</i> |
| 31 | 2.3 Drets en plural |
| | - Drets civils i polítics |
| | - Drets econòmics, socials i culturals |
| | - Drets de tercera generació |
| 32 | <i>Taula 2: Classificació dels drets segons tipologia</i> |
| 32 | 3. DRETS CIVILS I POLÍTICS, I DRETS ECONÒMICS, SOCIALS I CULTURALS |
| 32 | 3.1 Introducció |
| 33 | 3.2 Existeixen diferències entre ambdós tipus de drets? |
| | - Diferents conseqüències jurídiques? |
| | - Obligacions de “no fer” i aplicació immediata i obligacions de “fer” i aplicació progressiva |
| | - Conclusió |

SEGONA PART [EL DRET A L'HABITATGE]

43 1. REONEIXEMENT DEL DRET A L'HABITATGE EN DIFERENTS INSTRUMENTS INTERNACIONALS

43 1.1 ONU

- Declaració universal dels drets humans
- Pacte internacional sobre drets civils i polítics
- Pacte internacional sobre drets econòmics, socials i culturals
- Observació general número 4 sobre el dret a un habitatge adequat
- Observació general número 7 sobre els drets a un habitatge adequat (desallotjaments forçats)
- Altres

33 1.2 Unió Europea (UE)

- Carta de drets humans de la UE
- Altres

47 1.3 Consell d'Europa

- Conveni europeu de drets humans i llibertats fonamentals
- Carta social europea i Carta social europea revisada

49 *Taula 3: Reconeixement internacional del dret a l'habitatge*

50 2. DOS ARTICLES CLAU

2.1 Article 11 del Pacte internacional sobre drets econòmics, socials i culturals

2.2 Article 31 de la Carta social europea revisada

53 3. ESPECIFICITATS DEL REONEIXEMENT INTERNACIONAL DEL DRET A L'HABITATGE

53 3.1 Més enllà del mercat; l'habitatge com a servei d'interès general

54 3.2 Obligacions dels estats pel que fa al dret a l'habitatge

59 *Taula 4: Exemples d'actuacions que suposen una violació del dret a l'habitatge*
Exemples d'omissions que suposen una violació del dret a l'habitatge

60 3.3 Exigibilitat del dret a l'habitatge

60 4. RECLAMACIONS CONTRA ESTATS QUE VIOLEN EL DRET A L'HABITATGE

61 4.1 Un exemple paradigmàtic: Sud-àfrica

61 4.2 En el marc de l'ONU

- Pacte internacional de drets econòmics, socials i culturals (PIDESC)
- Relator especial de l'ONU sobre el dret a l'habitatge

65 4.3 En el marc de la UE

- Procediment de peticions

66 4.4 En el marc del Consell d'Europa

- Carta social europea

69 *Taula 5: Estats membres del Consell d'Europa i que han signat la Carta social europea*

| | |
|-----|--|
| 71 | 5. VIOLACIONS DE L'ARTICLE 31 DE LA CARTA SOCIAL EUROPEA |
| 71 | 5.1 El cas francès |
| 73 | 5.2 Reclamació col·lectiva contra Eslovènia |
| 74 | 6. LEGISLACIONS INNOVADORES |
| 74 | 6.1 Regne Unit |
| 75 | 6.2 Escòcia |
| 73 | 6.3 França |
| 79 | 7. REONEIXEMENT CONSTITUCIONAL DEL DRET A L'HABITATGE |
| 79 | 7.1 Introducció |
| 81 | <i>Taula 6: El dret a l'habitatge a les constitucions dels Estats de la UE</i> |
| 82 | 7.2 Reconeixement constitucional del dret a l'habitatge a diferents països |
| 87 | <i>Taula 7: El reconeixement del dret a l'habitatge als Estats de la UE</i> |
| 88 | 8. L'ARTICLE 47 DE LA CONSTITUCIÓ DE L'ESTAT ESPANYOL |
| 89 | <i>Taula 8: Estructura de la constitució espanyola</i> |
| 91 | <i>Taula 9: Garantia dels drets fonamentals del Títol I</i> |
| 96 | 9. CATALUNYA I EL DRET A L'HABITATGE |
| 96 | 9.1 Estatut d'Autonomia de Catalunya |
| 97 | 9.2 Llei 18/2007, del dret a l'habitatge |
| 105 | 9.3 Llei 12/2007, de serveis socials |
| 106 | <i>Taula 10: Recursos residencials a la cartera de serveis</i> |
| 107 | 10. EL DRET A L'HABITATGE AL PAÍS BASC I ANDALUSIA |
| 107 | 10.1 L'intent basc |
| 109 | 10.2 La sorpresa andalusa |
| 111 | CONCLUSIONS |

PREFACI

Sumari

El text en divideix en dues parts, la primera descriptiva i la segona analítica, organitzades en diferents epígrafs, a través dels quals es pretén traçar un itinerari que comenci per definir que s'entén (encara que no hi hagi unanimitat) per habitatge i habitatge adequat, i tingui l'última parada en l'anàlisi del tractament del dret a l'habitatge a la legislació catalana i espanyola, analitzant prèviament com es pot exigir el compliment efectiu del dret de l'habitatge. La traça del text persegueix anar afegint progressivament elements, complementaris uns amb els altres, fins arribar a configurar una visió panoràmica del dret a l'habitatge.

A la primera part es pretén respondre un doble interrogant: què és un habitatge i, per extensió, un habitatge adequat, i què és un dret. Per respondre al primer interrogant, i per determinar què s'ha d'entendre per habitatge, es fa referència al concepte d'habitatge que recull la Llei 18/2007, del dret a l'habitatge a Catalunya, així com el que utilitza l'Institut d'Estadística de Catalunya (Idescat). A l'hora de precisar el contingut del concepte "habitatge adequat" s'ha emprat la definició, majoritàriament acceptada, que aporta el Comitè de drets econòmics, socials i culturals (òrgan de control del Pacte Internacional de drets econòmics, socials i culturals) a través de l'Observació general número 4. Tanmateix, la definició del Comitè es completa amb la que va elaborar l'antic Relator especial de l'ONU per l'habitatge adequat Miloon Kothari. Després d'haver determinat a què ens referim quan parlem d'habitatge (adequat) s'aborda el concepte de dret, des de la perspectiva objectiva i subjectiva, i s'explica el procés històric, des de l'Edat mitjana fins avui, de reconeixement dels drets fonamentals. En aquest sentit, Luigi Ferrajoli¹ assenyala que "s'han de garantir aquells drets la defensa dels quals és necessària per la pau, els drets d'igualtat de les minories que garanteixen un ple multiculturalisme i els que protegeixin als dèbils vers als més forts [...] per així combatre la crisi del constitucionalisme vers una globalització sense regles ni controls que aprofundeix les diferències entre les persones".

Finalment, en aquesta primera part del text, se subratlla que històricament s'han pretès fixar diferències entre els drets fonamentals i, fins i tot, s'ha volgut que aquestes diferències es traduïssin en conseqüències jurídiques també distintes. El posicionament ortodox ha defensat que els drets polítics i civils (coneguts també com de primera generació) són veritables drets (vinculen a les autoritats públiques, són d'aplicació immediata i són exigibles davant dels tribunals), per contra, els drets econòmics, socials i culturals no presenten aquestes característiques i, per tant, només es poden concebre com a principis programàtics que han d'informar l'acció de govern dels poders públics. Vers aquest posicionament clàssic, el text pretén demostrar que això no és així; que tots els drets fonamentals resten vinculats i connectats, i que, alhora, els són atribuïbles les mateixes característiques. Això és; que entre els drets fonamentals no es poden establir jerarquies de cap mena.

A la segona part, el text s'estructura en nou epígrafs en els quals s'aborda, de bon principi, el reconeixement que diferents organitzacions internacionals (UE, ONU i Consell d'Europa)

¹ Luigi Ferrajoli(2006): *Sobre los derechos fundamentales*. Cuestiones constitucionales, número 15

han fet del dret a l'habitatge a través de diferents instruments internacionals. D'entre aquest conjunt de pactes, cartes i convenis es ressalten els articles 11, del Pacte internacional de drets econòmics, socials i culturals (ONU), i el 31, de la Carta Social Europea Revisada (Consell d'Europa), per la importància i significació que han tingut, primer, a l'hora de delimitar el contingut del dret a l'habitatge i, segon, per assentar les bases jurídiques a partir de les quals denunciar la violació d'aquell dret. Aquest parell d'articles obren el camí per abordar la resposta a l'interrogant de si en l'àmbit internacional el reconeixement del dret a l'habitatge presenta unes especificitats pròpies. La conclusió general és que els drets econòmics, socials i culturals, i concretament el dret a l'habitatge, no són mers principis programàtics orientatius de l'acció política, sinó que és possible denunciar els estats que els violen. Així, es destaca la demanda col·lectiva contra França per haver violat l'article 31 de la Carta social europea revisada. A partir d'aquí s'explica la regulació innovadora en l'àmbit de l'habitatge que s'ha promulgat al Regne Unit, Escòcia i França, i es relata com les constitucions de diferents països recullen el dret a l'habitatge. El text clou amb l'anàlisi del reconeixement d'aquest a les legislacions espanyola i catalana.

Respondre un interrogant: existeix el dret a l'habitatge?

D'un temps ençà, accedir a una "habitatge" s'ha convertit en un repte per la majoria de la població. Les característiques de les persones afectades per "la problemàtica de l'habitatge" són diverses i variades, i, en conseqüència, les solucions que requereixen també haurien de ser diferents. Amb tot, però, sobre totes elles gravita un mateix interrogant, amb independència de les seves circumstàncies personals; aquest interrogant és determinar si tothom, amb independència de qualsevol circumstància personal, gaudeix del dret a l'habitatge.

L'objectiu, únic i exclusiu, d'aquest text és respondre aquest interrogant. Amb tot, però, no es pot oblidar que la de l'habitatge és una problemàtica que incideix en múltiples àmbits de manera que es fa difícil identificar i precisar minuciosament aquells elements que condicionen que "l'habitatge" esdevingui un problema. En aquest text es persegueix l'objectiu de determinar si les persones gaudeixen d'un dret a l'habitatge i si és així, quines implicacions té. Per tant, el punt de partida de l'anàlisi no se situa en avaluar les polítiques públiques d'habitatge o en determinar, per exemple, si l'habitatge amb protecció oficial és suficient, sinó que l'objectiu és ben senzill: dilucidar si les persones tenen reconegut el dret a l'habitatge i quines conseqüències se'n deriven. Del que es tracta és d'identificar el dret, perquè això permetrà, entre d'altres coses, determinar en què consisteix, assenyalar qui n'és titular, apuntar qui té la responsabilitat de garantir-lo, identificar les situacions que suposen vulnerar el dret o precisar també quines conseqüències comportar violar-lo.

Al suplement *Cultura(s)* de *La Vanguardia*, del 4 de febrer de 2009, Josep Maria Montaner i Zaida Muixí afirmen que "les constitucions de la majoria de països democràtics reconeixen el dret a l'habitatge. Però, aquest dret, tal com evidencien les pressions als llogaters i futurs propietaris, no ho és tant: s'ha convertit en el d'unes minories per fer negoci amb les rendes monopolistes i enriquir-se a costa dels dèbils. Un joc de la piràmide en què s'ha convertit aquest tardocapitalisme que avui està a l'UCI i que alguns volen refundar, sense qüestionar-lo, simplement injectant més aliments a aquells que han demostrat una gula infinita. Plantegem, per un instant, un canvi de prioritats i complim amb les cartes de drets humans, no com a

beneficència, sinó amb convenciment. El dret a l'habitatge no és una qüestió d'ajuda humanitària sinó de justícia”.

Context

El dret a un habitatge adequat és un dret universal, reconegut en l'àmbit internacional i en més de 100 constitucions de països d'arreu del món. Malgrat això, arreu del planeta creix el número de persones que viu al carrer, en habitatges inadeguats i, alhora, els desnonaments també creixen. Fins i tot a Europa una bossa important de població té dificultats per accedir a l'habitatge. Per exemple, l'Agència de l'ONU per l'habitatge xifra en tres milions el nombre de persones que a Europa no poden accedir a un habitatge digne. Uns no poden assumir el cost d'un habitatge del mercat privat, ja sigui de lloguer o de compra, i uns altres no tenen enlloc per anar a viure o ho fan en un habitatge insegur. En paral·lel, el parc d'habitatges socials i públics és escàs, i el que existeix s'ha començat a privatitzar. En aquest context, el dret a l'habitatge adquireix cada vegada major importància fins al punt que el Comissari per als drets humans del Consell d'Europa, Thomas Hammarberg, assenyala que aquest dret pot jugar un paper clau a l'hora de promoure la igualtat i la no discriminació en l'àmbit de les polítiques d'habitatge.

El Programa de drets humans del Centre Europa-Tercer Món assenyala, en l'informe “El dret a l'habitatge”, que al món “més de quatre milions de persones van ser desallotjades a la força entre el 2003 i el 2006. Que n'hi ha més de 100 milions que són sense sostre i més d'un bilió que viuen en allotjaments precaris. Segons estimacions de l'ONU, el 2050, tres mil milions de persones viuran en barris de barraques, la majoria en països del sud, però cap continent queda exempt d'aquest fenomen”. Alhora, el mateix informe apunta que més enllà dels problemes relacionats amb l'habitatge, el més preocupant potser són les condicions de l'habitatge. Així, per exemple, més d'un bilió de persones no té accés a aigua potable i 2,6 a serveis bàsics de sanejament. Aquestes condicions d'higiene insalubres i inadequades provoquen que anualment morin milions de persones, entre les quals 1,8 milions de nens víctimes de diarrees.

Malgrat que aquestes conseqüències són greus, molt greus, no es pot oblidar que la violació del dret a l'habitatge provoca de retruc la violació de múltiples drets fonamentals com, per exemple, el dret a l'educació, a la salut, a la participació política, etc. Així ho assenyala la Relatora especial de l'ONU sobre el dret a l'habitatge², Raquel Rotnik, quan subratlla que “tots els agents involucrats en el sector de l'habitatge haurien de reconèixer plenament la multiplicitat d'elements que giren al voltant de l'habitatge, el qual és molt més que un simple actiu financer i té grans implicacions per a la persona, la comunitat i la societat en el seu conjunt”. Tot i la importància que juga l'habitatge a l'hora de garantir una societat cohesionada, els darrers anys, les administracions públiques han bandejat aquesta dimensió, i com assenyala Rotnik, aquesta aposta política ha tingut greus conseqüències: “la no participació de l'Estat en el sector de l'habitatge i el fet que se'l consideri una mercaderia i s'utilitzi cada vegada més com a valor d'inversió en un mercat financer globalitzat, ha tingut enormes repercussions en el gaudi del dret a un habitatge adequat”.

² http://www.cohre.org/store/attachaments/090204_SRAH_report_spanish.pdf

El Relator Especial de l'ONU sobre el dret a l'habitatge entre el 2000 i el 2007, Miloon Kootari, substituït per Rotnik, assenyalava que atacar les causes que impedeixen que milions de persones no gaudeixin del dret a l'habitatge suposa abordar amb fermesa els següents assumptes:

- L'especulació del terreny i la propietat
- Les expropiacions i els desallotjaments forçosos
- L'èxode rural i el creixement dels barris de barraques
- La discriminació contra els grups vulnerables (dones, nens, refugiats, immigrants, persones grans o amb discapacitades)
- Les catàstrofes naturals i els conflictes armats
- Els efectes negatius de la privatització dels serveis públics

* * * * *

En aquest sentit, i en el context de crisi financera actual, prenen rellevància les següents reflexions de la Relatora especial de l'ONU sobre el dret a l'habitatge, Raquel Rotnik:

Tem que la crisi financera segueixi causant molts problemes econòmics i financers interns i internacionals, fins i tot noves fallides i repercussions en els sectors de l'habitatge afectats per la indústria d'inversions financeres;

No dubta que l'actual crisi oferix també la possibilitat de reflexionar i analitzar la manera de millorar els sistemes, les polítiques i els programes d'habitatge, per tal d'assegurar una vivenda adequada a tothom;

Sosté que tots els agents involucrats en el sector de l'habitatge haurien de reconèixer plenament els múltiples aspectes de l'habitatge, que és molt més que un simple actiu financer i té grans implicacions per a la persona, la comunitat i la societat en conjunt;

Afirma que el dret a un habitatge adequat s'hauria d'integrar plenament en totes les polítiques, projectes i activitats relacionats amb l'habitatge, en particular els formulats per les autoritats públiques. Totes les entitats públiques i privades que tenen interessos en l'habitatge haurien de reconèixer el dret a un habitatge adequat i tenir-lo en compte en la tasca que realitzen;

Apunta que els estats haurien de procurar que les seves activitats tendissin a millorar el gaudi dels drets humans i el dret a un habitatge adequat;

Subratlla que en alguns països la propietat de l'habitatge s'ha considerat tradicionalment la forma més segura de tinença i, per contra, el lloguer la menys segura a causa de la major possibilitat de desnonament. Els últims esdeveniments demostren que la propietat de l'habitatge és una forma segura de tinença només quan es compte amb mitjans financers suficients, sostenibles i estables. El lloguer podria ser una forma més segura si existís

³ <http://www.cohre.org/store/attachments/090204%20SRAH%20report%20spanish.pdf>

una legislació adequada que protegís als llogaters dels desnonaments abusius i facilités un major accés a modalitats de lloguer assequible, controlat i subsidiat;

Finalment, Rotnik recomana que, en determinades circumstàncies, els estats haurien de considerar la possibilitat d'intervenir en el mercat, per exemple, mitjançant polítiques equitatives sobre l'ús de la terra, el finançament públic i l'oferta d'habitatges, un règim de lloguers apropiat i l'enfortiment de la seguretat de la tinença legítima. La consagració en la legislació pertinent del dret a un habitatge adequat ajudarà a garantir que l'Estat ocupi la funció que li correspon en el sector de l'habitatge.

Per tant, la violació del dret fonamental a disposar d'un habitatge s'esdevé arreu i és clau articular els mecanismes necessaris que garanteixin la satisfacció d'aquest dret, perquè això és garantia de benestar, de cohesió i de poder disposar d'una societat més igualitària.





PRIMERA PART

[Els conceptes de dret i d'habitatge]

SUMARI

| | |
|----|---|
| 17 | 1. QUÈ S'ENTÉN PER HABITATGE I HABITATGE ADEQUAT? |
| 17 | 1.1 Introducció |
| 17 | 1.2 Què s'entén per habitatge? |
| 20 | 1.3 Què s'entén per habitatge adequat? |
| 23 | 2. QUÈ ÉS UN DRET? |
| 23 | 2.1 Definició |
| 24 | 2.2 Crònica d'una lluita per guanyar drets |
| 31 | 2.3 Drets en plural |
| 32 | 3. DRETS CIVILS I POLÍTICS, I DRETS ECONÒMICS, SOCIALS I CULTURALS |
| 32 | 3.1 Introducció |
| 33 | 3.2 Existeixen diferències entre ambdós tipus de drets? |

1. QUÈ S'ENTÉN PER HABITATGE I HABITATGE ADEQUAT?

1.1 Introducció

Quan afirmem que tothom, sense excepcions, té dret a un habitatge adequat, a què ens referim? Apel·lem a un habitatge perfectament equipat i d'alta qualitat o per contra ens referim a un allotjament que satisfaci els mínims d'habitabilitat i salubritat de manera que les persones més vulnerables també hi puguin accedir? I qui és competent per determinar si un habitatge és digne o no ho és? Són les autoritats les que han de decidir el “gra de dignitat” o és la persona que viu a l'habitatge? La resposta a aquestes preguntes és múltiple, però, malgrat això, i com que el dret a l'habitatge és universal, l'objectiu hauria de ser consensuar una definició acceptada per tothom i arreu, i, a partir d'aquí, adaptar-la a la casuística personal i als diferents contextos en els quals sorgeix la “necessitat residencial”. Perquè òbviament les necessitats residencials d'una família de 14 membres d'Addis Abeba (Etiòpia) no són les mateixes que les d'una mare soltera de Manresa (Catalunya); el context econòmic, polític, social i cultural és radicalment diferent, però malgrat aquesta circumstància, el que es manté invariable és que tothom, amb independència de qualsevol circumstància, hauria de gaudir del dret a l'habitatge. Per tant, el repte és definir i delimitar aquells mínims que omplen de contingut aquestes dues “expressions” clau: “dret” i “habitatge adequat”.

Cal assenyalar que, en l'àmbit internacional, els diferents instruments que reconeixen el dret a l'habitatge no utilitzen una terminologia comuna a l'hora de referir-se a aquest dret⁴. Els termes més utilitzats són els següents:

- El dret humà a un habitatge adequat
- El dret a l'habitatge
- El dret a un habitatge adequat
- Els drets a l'habitatge
- El dret al domicili propi
- El dret a l'allotjament
- Els drets a la terra
- Els drets de subsistència
- El dret a la ciutat

Aquesta diversitat conceptual, a l'hora de referir-se als drets humans relacionats amb l'habitatge, ha provocat (com veurem més endavant) certa controvèrsia quan ha tocat determinar què impliquen aquests drets des del punt de vista jurídic, quines obligacions comporten als estats o què signifiquen des de la perspectiva dels drets individuals.

1.2 Què s'entén per habitatge?

Les definicions que existeixen del concepte d'habitatge són diverses, però hi ha un element comú que totes comparteixen: l'habitatge és un recurs que ofereix recer a les persones. És a dir, protecció de l'exterior. Així, per exemple, Martínez Veiga sosté que un habitatge és

⁴ Programa sobre els drets a l'habitatge de l'ONU (2002): *Housing rights legislation*

“qualsevol tipus de construcció (des de quatre pals que sostenen un tros de plàstic fins a un gratacels) que ofereix resguard als qui hi habiten contra les inclemències del temps”⁵.

Ricardo Pinilla⁶ distingeix entre diferents elements relacionats amb l’habitatge que utilitza per arribar a concretar quin és el significat d’aquest concepte:

- Elements tècnics (arquitectònics) i físics
- Elements socials, econòmics, polítics i jurídics
- Elements culturals, psicòlegs, simbòlics i existencials

A partir d’aquests tres àmbits diferents, Pinilla defineix habitatge com un “construcció física, acotada arquitectònicament i jurídicament on algú té la residència, el domicili”.

A Catalunya, la Llei 18/2007, del dret a l’habitatge, defineix que habitatge és “tota edificació fixa destinada a residir-hi persones físiques o emprada amb aquest fi, inclosos els espais i els serveis comuns de l’immoble en què està situat i els annexos que hi són vinculats, si té acreditat el compliment de les condicions d’habitabilitat que fixa aquesta llei i la normativa que la desplegui i compleix la funció social d’aportar a les persones que hi resideixen l’espai, les instal·lacions i els mitjans materials necessaris per a satisfer llurs necessitats personals ordinàries d’habitació”. Per tant, la Llei del dret a l’habitatge identifica tres característiques que permeten determinar si ens trobem davant d’un habitatge o no:

- Si és un espai concebut perquè hi resideixin persones;
- Si satisfar les exigències legals quant a l’habitabilitat;
- Si aporta als qui hi resideixen els elements necessaris per garantir les “necessitats ordinàries d’habitació.”

L’Institut d’Estadística de Catalunya (IDESCAT) a l’hora de definir el concepte d’habitatge i hi afegeix un adjectiu; familiar, de manera que n’acota aparentment el significat a partir del vincle personal que existeix entre les persones que resideixen a l’habitatge. Així, defineix “habitatge familiar” com l’ “habitació o conjunt d’habitacions i les seves dependències que ocupen un edifici o una part que n’està estructuralment separada i que, per la forma en què van ser construïdes, reconstruïdes o transformades, es destinen a ser habitades per una o diverses persones, i, a més, en la data censal no s’utilitzaven per a altres fins”. Al concepte d’habitatge, l’IDESCAT afegeix el requisit que en el cens d’habitatge, la vivenda consti amb aquest fi (residencial) i no amb cap altre.

Amb tot, però, de les definicions esmentades es pot concloure que els trets definitoris d’un habitatge són:

- Element que resguarda a les persones qui hi resideixen de l’exterior;

⁵ Ubaldo Martínez Veiga (1999): *Pobreza, segregación y exclusión espacial: la vivienda de los inmigrantes extranjeros en España*. Editorial Icària.

⁶ Ricardo Pinilla (2005): *Vivienda, casa, hogar: Las contribuciones de la filosofía al problema del habitar*. Revista “Documentación Social” nº 138.

- Es tracta d'una construcció fixa i estable;
- S'ha construït amb l'objectiu exprés que hi habitin persones, més enllà del parentiu que existeixi entre ells;
- Complementàriament es pot exigir que l'habitatge compleixi determinats requisits legals, però aquesta és una condició que òbviament no és generalitzable, sinó que respon a les especificitats pròpies de cada país.

Finalment és interessant assenyalar que l'IDESCAT distingeix entre el concepte d'habitatge i el d'allotjament. Segons l'Institut d'estadística, l'allotjament es caracteritza perquè, a diferència de l'habitatge, no és fixa i alhora pot ser una estructura que originàriament no es va construir perquè hi habitessin persones. Concretament, l'IDESCAT estableix que l'allotjament “no respon totalment a la definició d'habitatge perquè és semipermanent, improvisat, mòbil o amb una destinació original diferent de la d'habitatge, però que, malgrat això, constitueix la residència habitual d'una o de diverses persones en el moment censal”. Per tant, dues de les característiques més importants a l'hora de determinar si ens trobem davant d'un habitatge són si és una estructura fixa i si s'ha construït amb l'objectiu que hi resideixin persones.

Al concepte base d'habitatge s'hi poden afegir adjectius que identifiquen diferents tipus de vivenda, ja sigui per l'ús que se'n fa o per la problemàtica residencial que pretenen resoldre. Així ho fa, per exemple, la Llei 18/2007, del dret a l'habitatge a Catalunya, que identifica els següents tipus d'habitatge:

- **Habitatge principal**

“L'habitatge que consta com a domicili en el padró municipal”.

- **Habitatge secundari o de segona residència**

“L'habitatge emprat de manera intermitent o en estades temporals”.

- **Habitatge buit**

“L'habitatge que roman desocupat permanentment, sense causa justificada, per un termini de més de dos anys. A aquest efecte, són causes justificades [que l'habitatge estigui buit] el trasllat per raons laborals, el canvi de domicili per una situació de dependència, l'abandonament de l'habitatge en una zona rural en procés de pèrdua de població i el fet que la propietat de l'habitatge sigui objecte d'un litigi judicial pendent de resolució”.

L'habitatge buit no s'ha de confondre amb el secundari o de segona residència, el qual s'usa de manera intermitent, però no resta buit durant dos anys seguits.

- **Habitatge sobreocupat**

“L'habitatge en què s'allotgen un nombre excessiu de persones, en consideració als serveis de l'habitatge i als estàndards de superfície per persona fixats a Catalunya com a condicions d'habitabilitat. Se n'exceptuen les unitats de convivència vinculades per llaços de parentiu, si l'excés d'ocupació no comporta incompliments manifestos de les condicions exigibles de salubritat i higiene ni genera problemes greus de convivència amb l'entorn”.

- **Infrahabitatge**

“L'immoble que, tot i que no té cèdula d'habitabilitat ni compleix les condicions per a obtenir-la, es destina a habitatge”. Per tant, l'habitatge que tot i no tenir cèdula d'habitabilitat pot obtenir-la no s'ha de considerar infrahabitatge.

- **Habitatge d'inserció**

“L’habitatge gestionat per administracions públiques o per entitats sense afany de lucre que, en règim de lloguer o sota altres formes d’ocupació, es destina a atendre persones que requereixen una atenció especial”.

- **Habitatge dotacional públic**

“L’habitatge destinat a satisfer les necessitats temporals de persones amb dificultats d’emancipació o que requereixen acolliment o assistència residencial, com ara els joves, la gent gran, les dones víctimes de la violència de gènere, els immigrants, les persones separades o divorciades que hagin perdut el dret a l’ús de l’habitatge compartit, les persones pendents de reallotjament per operacions públiques de substitució d’habitatges o per actuacions d’execució del planejament urbanístic o els sense llar. La superfície d’aquests habitatges és determinada per les necessitats que s’han de satisfer. Poden ésser considerats habitatges dotacionals públics els destinats a estades de curta durada de persones amb necessitat d’acompanyament per a assegurar-ne la inserció social, amb tipologies i dissenys que en permetin l’ús compartit per persones sense llaços familiars”.

- **Habitatge d’ús turístic**

“L’habitatge l’ús del qual els propietaris, amb l’autorització de l’administració competent, cedeixen a tercers en condicions d’immediata disponibilitat per a una estada de temporada, en règim de lloguer o sota qualsevol altra forma que impliqui contraprestació econòmica. Els cessionaris no poden convertir l’habitatge en llur domicili principal ni secundari”.

- **Sense llar**

“La persona o la unitat de convivència amb mancança manifesta d’un habitatge digne i adequat, ja que no disposa d’un domicili, viu al carrer o viu en un espai no apte com a habitatge, d’acord amb el que estableix aquesta llei, i pateix l’exclusió social efectiva a causa de barreres socials o de dificultats personals per a viure de manera autònoma. També tenen la condició de sense llar les persones que han estat objecte d’un procés de desnonament motivat per la impossibilitat acreditada de satisfer el lloguer”.

1.3 Què s’entén per habitatge adequat?

Després d’haver determinat què s’entén per habitatge (estructura fixa construïda perquè hi resideixin persones a les quals ofereix recer) cal dilucidar què aporta a aquest concepte l’adjectiu “adequat”, que com es veurà complementa aquella definició des d’un punt de vista qualitatiu.

En l’àmbit internacional, la definició d’habitatge adequat majoritàriament acceptada és la formulada, el desembre de 1991, pel Comitè de Drets Econòmics, Socials i Culturals (Comitè DESC) en l’Observació General número 4 (sobre el dret a un habitatge adequat). El mencionat comitè va prendre com a punt de partida per definir què s’ha d’entendre per habitatge adequat l’article 11 del Pacte Internacional sobre Drets Econòmics, Socials i Culturals (PIDESC), adoptat per l’assemblea general de l’ONU el 1966, com es veurà més endavant.

L’article 11 del PIDESC estableix que

els estats part del pacte reconeixen el dret de qualsevol persona a gaudir d’un nivell de vida adequat per a ell i llur família, que s’estén a àmbits com el menjar, la vestimenta o

l'habitatge, i implica alhora la millora constant de les condicions de vida. Els estats part del pacte es comprometen a adoptar les mesures adequades per assegurar aquest dret, reconeixent que per aconseguir-ho és clau la cooperació internacional sustentada en el lliure consens.

Prenent com a punt de partida el contingut d'aquest article, dèiem, el Comitè DESC va identificar les vuit característiques imprescindibles per poder considerar un habitatge adequat:

Més enllà d'un sostre

El dret a l'habitatge no s'ha d'interpretar en un sentit estricte o restrictiu. Això significa que no se l'ha d'equiparar, per exemple, amb el recer que proporciona un simple cobert o amb aquell espai que només garanteix comoditat. El Comitè DESC sosté que cal anar més enllà i concebre l'habitatge com el dret a viure en seguretat, pau i dignitat en un lloc determinat. És a dir, cal abordar l'habitatge des d'una perspectiva integral, que suposa entendre'l, primer, com un espai privat i, segon, concebre'l en l'entorn físic on es troba; un entorn que n'és part inseparable i interdependent. El concepte d'habitatge adequat va més enllà d'un lloc on simplement refugiar-se, perquè també fa referència a un "entorn habitable" que permeti als individus prosperar i, no només això, sinó també assumir un paper actiu en la societat on viuen⁷. És a dir, un habitatge adequat transcendeix les parets de l'espai físic i implica gaudir d'un medi urbà adient i adequat en el qual ubicar l'habitatge. Com assenyala el professor Juli Ponce, d'aquí es desprèn la idea de la connexió entre habitatge i urbanisme, i, per extensió, aquest binomi es relaciona amb la cohesió social⁸.

Seguretat jurídica en la tinença

Sigui quin sigui el tipus de tinença, lloguer (públic o privat), habitatge en cooperativa, habitatge d'emergència o, per exemple, assentaments informals, inclosa l'ocupació de terra o propietat, totes les persones han de gaudir d'un cert grau de seguretat en la tinença de l'habitatge que els garanteixi protecció legal contra el desallotjament o altres amenaces.

Disponibilitat de serveis

Un habitatge adequat ha de disposar de serveis bàsics (aigua, llum, calefacció, nevera, clavegueram, etc.) indispensables per garantir la salut, la seguretat, la comoditat i la nutrició, com assenyala Gerardo Pisarello⁹. Alhora, aquesta disponibilitat de serveis no queda circumscrita a l'interior de la vivenda, sinó que un habitatge és adequat si s'ubica en un espai des del qual és possible accedir a centres sanitaris, serveis d'emergència, transports públics, etc.

Despeses suportables

La quantitat de diners destinats a pagar despeses d'habitatge no hauria d'impedir ni tampoc comprometre la satisfacció d'altres necessitats bàsiques. Les administracions públiques hau-

⁷ Rosario del Caz, Mario Rodríguez i Manuel Saravia (Coord.) (2003): *El derecho a la vivienda*. Universidad de Valladolid.

⁸ Juli Ponce (2006). Pròleg al llibre *Los derechos a la vivienda y los derechos humanos*. Padraic Kenna. Edicions ProHabitatge.

⁹ Gerardo Pisarello (2003): *Vivienda para todos: un derecho en (de)construcción*. Icària editorial.

rien de garantir que les despeses en habitatge fossin proporcionals als ingressos dels ciutadans. En aquest sentit, un principi àmpliament acceptat estableix que una persona hauria de destinar com a màxim un 30% dels seus ingressos a sufragar despeses d'habitatge.

Habitabilitat

Un habitatge adequat ha de ser habitable, en el sentit que ofereixi un espai adequat als ocupants i els protegeixi del fred, la humitat, la calor, la pluja, el vent o altres amenaces per a la salut. Alhora, un habitatge adequat ha de garantir també la seguretat física dels ocupants, perquè una vivenda i unes condicions de vida inadequades i deficientes s'associen invariablement a taxes de mortalitat més elevades.

Preu assequible

Tothom ha de poder accedir a un habitatge adequat amb independència de qualsevol circumstància personal. És per això que les administracions públiques han de garantir als grups en situació de desavantatge (gent gran, canalla, incapacitats, persones víctimes de desastres naturals, malalts terminals, entre d'altres) poder accedir als recursos adequats que els permetin aconseguir un habitatge adequat.

Ubicat en un entorn idoni

L'habitatge adequat ha de permetre accedir a la feina, serveis sanitaris, centres d'atenció per a la canalla, escoles i altres serveis socials. En ciutats grans i zones rurals els costos de temps i de diners per arribar a la feina poden ser excessius per a les famílies més pobres. De manera semblant, l'habitatge no s'ha de construir en llocs insalubres ni tampoc a prop de fonts de contaminació que amenacin el dret a la salut de les persones.

Respectuós amb la identitat cultural

L'habitatge digne ha de respectar la identitat cultural de les persones i, per tant, ha de ser divers. Pisarello expressa molt bé aquesta idea quan afirma que “com passa amb tots els drets socials, el dret a l'habitatge comprèn elements universalitzables, vinculats a les necessitats comunes de les persones arreu, però també de diferenciats, relacionats amb els contextos culturals en els quals es garanteixen. En conseqüència, les polítiques d'habitatge i els materials en les quals se sustenten han de poder expressar la identitat cultural i la diversitat del lloc i dels col·lectius involucrats¹⁰”.

Aquests trets que el Comitè DESC va identificar com els mínims imprescindibles per considerar que un habitatge és adequat, els va acabar de perfilar en disset punts l'antic Relator Especial de l'ONU per un habitatge adequat, Miloon Kothari¹¹, que considera que una vivenda és adequada si permet:

- Gaudir d'un entorn sa;
- Seguretat jurídica en la tinença;

¹⁰ Gerardo Pisarello (2003): *Vivienda para todos: un derecho en (de)construcción*. Icària editorial.

¹¹ Josep Maria Montaner i Zaida Muixí (2009): *Aprendiendo de Miloon Kothari*. Suplement “Cultura(s)”. La Vanguardia 4 febrer 2009.

- Accés als béns i serveis públics;
- Accés a la terra, l'aigua i altres recursos naturals;
- Assequibilitat;
- Habitabilitat, dins i fora de l'habitatge;
- Accessibilitat física;
- Ubicació que faciliti l'accés i connexió amb el lloc de treball;
- Adequació cultural;
- Restar protegit de desnonaments i desallotjaments;
- Accés a la informació, disposant de dades i documents que es puguin entendre fàcilment;
- Participació a partir d'una adequada informació;
- Reallotjament i indemnització;
- Dret a la vida privada i a la seguretat física;
- Accés als recursos judicials i d'altre tipus;
- Educació i rehabilitació;
- Absència de violència contra la dona.

A l'Estat espanyol, el Tribunal Suprem ha valorat que determinar a què ens referim quan parlem d'habitatge “digne i adequat” implica avaluar “la situació general del país” i “els mitjans econòmics i financers disponibles [per part dels ciutadans]”. Per tant, a diferència del que s'apuntava abans, el Tribunal Suprem sosté que la “dignitat” i “l'adequació” de l'habitatge són dos conceptes el significat dels quals canvia segons evolucionin les condicions econòmiques, socials i polítiques del país i, per extensió, dels ciutadans. Així ho expressa en la sentència de 17 de juliol de 1990¹², quan estableix que “el concepte d'habitatge ‘digne i adequat’ cal posar-lo en relació amb la situació general del país i amb els mitjans econòmics i financers disponibles, raó que ha motivat que en el cas del règim jurídic especial sobre habitatges de protecció oficial, els beneficiaris s'hagin hagut de conformar amb tipus d'habitatge, dignes, sí, però modestos o no excessivament confortables o sumptuosos, perquè això ha permès estendre l'ajuda al major nombre possible de persones que verdaderament necessiten un habitatge assequible, i, per tant, exclouent a totes aquelles altres que poden satisfer les necessitats d'habitatge amb els seus recursos”.

2. QUÈ ÉS UN DRET?

2.1 Definició

“A l'hora d'explicar que és el Dret és habitual contraposar l'home en societat amb Robinson a la seva illa, el qual mentre estava sol no va poder entaular cap relació jurídica, perquè el Dret és un assumpte de la societat; és a dir, una pluralitat de persones en contacte que han de resoldre els seus conflictes d'interessos, que saben què és “seu” i que necessiten una autoritat que s'ocupi dels problemes comuns. [...] la convivència de les persones fa necessària el Dret, que neix indubtablement quan aquestes persones viuen juntes i en relació”. Per tant, el Dret és “el conjunt de regles de conducta externa del subjecte, en les relacions amb els altres, enunciades pels òrgans competents i imposades coactivament als ciutadans”. Tanmateix, per

¹² Citada a Juli Ponce i Doménech Sibina (Coord.) (2008): *El derecho de la vivienda en el siglo XXI: sus relaciones con la ordenación del territorio y el urbanismo*. Marcial Pons.

assegurar “la coexistència no n’hi ha prou amb dotar-se d’unes normes, que fixen les facultats i els deures de cadascú, sinó que també cal establir una autoritat que faci efectives aquelles normes, protegeixi els interessos generals (poder executiu) i resolgui els conflictes entre els membres del grup (poder judicial)¹³”. Per tant, el Dret no és només un conjunt de normes, sinó, també, una organització que les fa complir; ambdós elements constitueixen el que es coneix com a ordenament jurídic.

2.2 *Perspectiva objectiva i subjectiva*

De dret se’n parla en dos sentits: objectiu i subjectiu. Per exemple, si es parla de cacera i s’afirma que “tinc dret a caçar en aquest terreny”, es fa referència al dret com una facultat de la qual hom disposa; l’anomenat dret subjectiu. En canvi, quan el legislador determina les condicions de la caça, llavors fixa unes normes, és a dir, dret objectiu.

VESSANT OBJECTIVA

Com s’assenyalava, l’ésser humà sempre ha lluitat per millorar el seu benestar i les condicions de vida. Per això ha desenvolupat mecanismes de convivència que determinen la manera de relacionar-se amb els altres, d’interactuar amb el medi i de fixar aquells instruments que garanteixin la seva supervivència i la felicitat. Aquest conjunt de normes constitueixen el dret objectiu que el diccionari jurídic de l’Enciclopèdia Catalana defineix com un “sistema de normes que fixen i tutel·len una determinada organització de les relacions socials i que tendeixen a evitar-ne la violació”. Per tant, la norma (el dret) ordena alguna cosa i el poder públic en garanteix l’eficàcia vinculant. És bo recordar que aquests sistemes de normes sorgeixen en contextos polítics, econòmics i socials determinats i els imposen els grups socials dominants en cada moment històric. En aquest sentit, cal assenyalar el que apunta Lacruz Bemejo, a l’obra citada, que “la norma, a diferència del contracte, no és un producte de la voluntat unànime de tots aquells a qui afecta”.

Les lluites socials, polítiques, econòmiques i, fins i tot, culturals són les que han garantit la consecució i el reconeixement de la llibertat, la dignitat, la igualtat, l’equitat i el benestar. Per tant, el reconeixement per part dels estats dels “drets” ha respost majoritàriament a les lluites de la comunitat i les seves organitzacions per aconseguir-los, però també és bo subratllar que el reconeixement d’aquests drets per part de l’estat ha permès “identificar responsabilitats a l’hora de garantir-los, massificar-ne la protecció i traçar polítiques i mesures tendents a aconseguir-ne la vigència de forma irreversible”. I aquest és un canvi substancial, perquè si bé es considera que les persones neixen amb uns drets que els són inherents i que, per tant, per gaudir-ne no fa falta que ningú els reconegui, perquè ningú no els atorga i, per tant, tampoc ningú no els pot prendre ni abolir, si que és veritat que el reconeixement per part de l’estat ubica aquells drets en tres àmbits importants: garantia, exigibilitat i la “reparació¹⁴”.

VESSANT SUBJECTIVA

El revers del dret objectiu, concebut com el conjunt de normes que “ordenen les conductes”,

¹³ José Luís Lacruz Bermejo et altri (1998). *Elementos de derecho civil I, Parte general del derecho civil*. Volum primer. José Marí Bosch editor.

¹⁴ Es pot consultar a: www.derechos.org.ve./publicaciones/tdnb/historia_08.pdf

és el subjectiu, que s'articula com “la possibilitat d'actuació d'acord amb el Dret; com a facultat o conjunt de facultats que s'atorguen a una persona per actuar en defensa dels seus interessos en l'àmbit de la norma general”. Per tant, existeix un vincle entre el dret objectiu i el subjectiu: “si el primer delimita l'àmbit de poder o la possibilitat d'actuació la persona, el segon és aquesta mateixa capacitat d'actuació conforme a la norma¹⁵”.

Per tant, quan es parla de “dret subjectiu” es fa referència a un poder o facultat de l'individu del qual es deriva directament per als poders públics una obligació jurídica de donar, fer o no fer alguna cosa.

El diccionari de l'Institut d'Estudis Catalans ho defineix com la “facultat d'exigir allò que ens és degut, de fer, de tenir, exigir, usar, etc., allò que la llei o l'autoritat estableix a favor nostre o ens és permès per qui pot”. Com a exemple, Jane Ball¹⁶, a partir del fet que a Anglaterra majoritàriament no es parla de “dret a l'habitatge”, sinó de “drets a l'habitatge”, assenyala que darrera d'aquesta aparent anècdota rau un concepte específic del dret (la norma), que en el cas de l'habitatge implica que a qualsevol anglès si se li assegura que té dret a una venda, deduirà que pot anar a l'ajuntament a reclamar-la i automàticament se li concedirà. Si l'ajuntament no ho fa, sap que ho pot denunciar als tribunals i que aquests (si valoren que té raó)obligaran als poders públics a què li concedeixin un habitatge. Aquesta concepció del dret significa que a Gran Bretanya qualsevol “perjudici jurídic” dur adherit un remei (una solució; una contrapartida). Aquest principi se substancia en el següent precepte: on existeix un dret també existeix la possibilitat d'exigir-ne el compliment (ubi jus ibi remedium) i, per tant, d'actuar per defensar-lo. En el cas de l'habitatge, aquest remei no és un únic, sinó divers, perquè existeixen diferents instruments que permeten que un individu obtingui un habitatge o conservi el que té. És per això que es parla de “drets a la l'habitatge”. Per tant, aquest supòsit evidencia que el dret subjectiu atorga a l'individu un poder; una facultat, de manera que el dret com a tal es configura a partir de dues vessants complementàries i que ambdues han d'existir necessàriament: l'objectiva i la subjectiva.

2.3 Crònica d'una lluita per guanyar drets

Els Drets Humans, en majúscula, sempre han estat un estatut del ciutadà per defensar-se de l'arbitrarietat del poder; és, per dir-ho d'alguna manera, un escut del poble, mai no pas un argument de l'estat per defensar-se de ningú, que, per altra banda i com apunta el sociòleg Max Weber, té el monopoli de la violència i no necessita protecció¹⁷.

El reconeixement dels drets fonamentals de les persones s'ha produït de forma esglaonada i és per això que es parla de “generacions” de drets”, de tal manera que és possible, per tant, parlar d'història dels drets humans. Una història estretament vinculada a l'evolució de les persones i els pobles, així com a les idees jurídiques, polítiques i morals vigents en cada moment.

¹⁵ José Luís Lacruz Bermejo et altri (1998). *Elementos de derecho civil I, Parte general del derecho civil*. Volum tercer. José Marí Bosch editor

¹⁶ Citat a Juli Ponce (2006). Pròleg al llibre *Los derechos a la vivienda y los derechos humanos*. Padraic Kenna. Edicions ProHabitatge

¹⁷ Jon Odriazola a *Gara*, 28 d'abril de 2009

Per tant, no és possible concebre la història dels drets humans abstracta del context en què s'esdevé. Tot i que ens han acostumat a concebre la història com una successió inevitable de fets aïllats que es produeixen en un moment determinat, cal subratllar que la història és un procés en el qual, si bé es produeixen fets especials, aquests estan relacionats uns amb els altres i conformen un tot. La història és un procés que no es pot qualificar de lineal ni progressiu. És per això que les conquestes assolides en un moment determinat a través de lluites i esforços poden experimentar retrocessos i, fins i tot, desaparèixer. El més important és conèixer les raons que ho expliquen i les accions que s'han d'emprendre per evitar-ho. Alhora, no concebre la història com a lineal i progressiva suposa assumir que la classificació dels drets humans per "generacions" té exclusivament una finalitat pedagògica i no significa pas que uns drets van succeir a uns altres en el sentit que uns estan dotats de major importància; no, perquè tots els drets són iguals.

La història dels drets humans s'enceta a l'Edat Moderna, perquè durant l'Edat Mitjana no existeixen autèntiques declaracions de drets universals, sinó privilegis que el monarca atorga a determinats grups socials. A més, aquests "drets" sorgeixen d'un pacte amb el rei, el qual pressionat per les queixes dels súbdits, farts dels abusos del monarca, accedeix a reconèixer determinades llibertats i privilegis a estaments socials concrets, no pas a tota la població. Durant l'Edat Moderna això canvia, perquè els beneficiaris de les garanties i seguretats reials són tots els súbdits sense distincions, com sí passa va durant l'edat mitjana, en què només unes classes socials es beneficiaven dels privilegis que el monarca que els atorgava.

La crònica de les mobilitzacions socials per reivindicar el reconeixement de "drets" i acabar amb l'arbitrarietat i els privilegis s'esdevé substancialment a Anglaterra, els Estats Units d'Amèrica i França.

ANGLATERRA, quatre textos que assenten les bases

La *Carta Magna de les Llibertats (Magna Carta Libertatum)*, que té les característiques pròpies de les "cartes atorgades" de l'Edat Mitjana. A principis del segle XIII, la noblesa anglesa es va aixecar contra els privilegis de la monarquia. Des de l'exili a França, un grup de notables va redactar la *Carta Magna de les Llibertats*, que els senyors feudals anglesos van aconseguir imposar al monarca el 1215. És el primer text que persegueix l'objectiu d'acabar amb l'arbitrarietat de la monarquia i que adopta mesures per protegir les llibertats individuals; la Carta reconeixia el dret a la llibertat individual enfront del poder feudal.

Malgrat la importància de la Carta, els tres textos clau són els següents, que reconeixen llibertats civils i algunes polítiques:

La Petició de drets (The Petition of Rights). Durant l'Edat Moderna es comença a atorgar importància a l'individu com a ciutadà i a la necessitat que el poder de les institucions estigués regulat. El Parlament anglès va fixar al rei l'aprovació de la Petició de drets com a condició perquè la cambra legislativa aprovés una partida pressupostària que permetés al monarca continuar la guerra contra els estats francès i espanyol. El rei va acceptar aprovar la *Petició de drets* el 1628, que només va estar vigent durant dos anys, però que constitueix el primer intent de regular el poder del Rei i l'obliga a sotmetre a consulta algunes de les seves decisions. Així,

per exemple, s'establia la impossibilitat de recaptar impostos sense l'acord del Parlament, d'efectuar detencions arbitràries i d'establir tribunals d'excepció, el dret de l'acusat a un procés legal i el respecte de les llibertats i els drets reconeguts per les lleis i els estatuts del regne. El rei va acceptar la Petició, que es va aplicar durant dos anys, però res més acabar la guerra, Carles I ja no va tenir necessitat del Parlament i va regnar com a sobirà absolut fins que va morir, el 1649.

L'Habeas corpus. EL 1679, els membres del Parlament anglès van establir *l'habeas corpus* per protegir-se dels abusos que patien i, alhora, fixar normes sobre els drets dels acusats i dels presoners. *L'Habeas corpus* suposava recuperar una antiga institució anglesa per la qual cap ciutadà podia ser detingut sense una ordre expressa i escrita, i l'havien de portar davant d'un tribunal en el termini màxim de tres dies.

L'Habeas corpus permetia al jutge ordenar que l'acusat li fos presentat en el termini de tres dies, a fi de determinar si la detenció era legal o no. Tot aquest procediment tenia com a objecte protegir al detingut, evitar-li trasllats arbitraris, garantir-li el rescabament de danys i perjudicis en cas de transgressions i responsabilitzar als executants, establint multes i sancions als funcionaris negligents.

La *Declaració de drets (The Bill of Rights)*. S'aprova el 1689 i és la culminació de la Revolució anglesa de 1688. És el primer "contracte" entre el poble i el sobirà, de manera que aquest no és investit fins que no aprova la Declaració. Això suposa un canvi d'escenari radical, perquè el monarca ho deixa de ser per voluntat divina. En l'article primer s'enuncia un principi essencial: l'autoritat reial no té força de llei; la llei està per damunt del rei. Els altres articles desenvolupen aquest principi. El poble té el dret de petició, el dret de votar lliurement, garanties judicials i la protecció de les seves llibertats individuals. Amb tot, però, els drets reconeguts a la Declaració corresponen exclusivament als anglesos, de manera que encara no s'ha assumit el caràcter universal dels drets i les llibertats.

Malgrat que els textos anglesos no reconeixen la universalitat dels drets, sí que suposen concebre el Parlament com la vertadera representació del poble i atorgar-los caràcter normatiu, que implica que els ciutadans els poden invocar davant dels tribunals.

ESTATS UNITS D'AMÈRICA, la revolta contra la potència colonial anglesa

El 1775 les tretze colònies angleses d'Amèrica del Nord es van rebel·lar. La Guerra d'Independència, en la qual França va donar suport a les colònies a partir de 1778, va durar fins el 1783. Però abans, el 1776, les antigues colònies, convertides ja en els Estats Units de Nord-amèrica, van promulgar declaracions per a reclamar els seus drets. Seran aquestes Declaracions les que per primera vegada reconeixeran el caràcter universal dels drets i les llibertats.

La *Declaració de drets del bon poble de Virginia*. Aprovada el 12 de juny de 1776, té un caràcter obertament universalista; estableix que "tots els homes són per naturalesa igualment lliures i independents i tenen certs drets innats"; "cap poble pot tenir una forma de govern lliure, ni els beneficis de la llibertat, sense la ferma adhesió a la justícia, la moderació, la

concordia, la frugalitat i la virtut, i sense l'apel·lació constant als principis fonamentals"; "tots els homes tenen el mateix dret al lliure exercici de la religió d'acord amb el dictamen de la consciència...".

Per tant, als 18 articles de la Declaració s'enumeren drets pròxims a la noció moderna de drets humans: la igualtat de tots els homes, la separació dels poders legislatiu i executiu, la primacia del poder del poble i dels seus representants, la llibertat de premsa, la subordinació del poder militar al poder civil, el dret a què es faci justícia i la llibertat de culte. Els drets de les persones són considerats com a drets naturals, que cap règim pot menyscar.

Declaració d'independència dels Estats Units d'Amèrica. La Declaració, que va redactar Thomas Jefferson i es va aprovar el 4 de juliol de 1776, estableix que "considera com a veritats evidents per si mateixes que els homes neixen iguals, que el seu Creador els ha donat alguns drets inalienables, entre els quals la vida, la llibertat i la recerca de la felicitat, i que els Governos s'han creat per a garantir aquests drets".

FRANÇA, la universalitat dels drets amb un rerefons burgès

Declaració dels drets de l'home i del ciutadà. Després de la presa de la Bastilla el 14 de juliol de 1789 i la capitulació del rei Lluís XVI, l'Assemblea constituent va votar l'abolició de tots els privilegis que havia imposat el règim feudal a França. Posteriorment es va aprovar la *Declaració dels Drets de l'Home i del Ciutadà*, que el rei va sancionar a l'octubre de 1789 i que es va incorporar com a preàmbul a la Constitució de 1791.

La Declaració és un text modern tal com ho demostra el títol que estableix la distinció en els "homes" com a tals i els "ciutadans", entesos com a membres d'una comunitat política. El primer article estableix que "els homes neixen i romanen lliures i amb els mateixos drets", que il·lustra el caràcter universal del contingut de la Declaració. Així mateix, enuncia principis fonamentals d'ordre polític: la sobirania nacional (art. 3), el sistema de govern representatiu (art. 3), la primacia de la llei (9 articles) i la separació de poders (art. 16). Atribueix així mateix als pobles i als individus el dret a la resistència contra l'opressió (art. 2), la presumpció d'innocència (art. 9) i la llibertat d'opinió i de religió (art. 10).

Malgrat tot, és bo no oblidar que els drets reconeguts a la *Declaració dels drets de l'home i del ciutadà* són sobretot drets individuals i, en especial el dret a la llibertat i a la propietat, de la qual sosté que és "un dret inviolable i sagrat". Un reconeixement satisfactori per a la burgesia, però no per a la classe treballadora que tot i tenir reconegut el dret a la llibertat no en podien pas gaudir plenament perquè restava subjugada als interessos de la burgesia. Un cúmul d'evidències que ratifiquen el caràcter burgès de la Declaració.

El 1791, l'escriptora Olympe de Gouges va redactar un projecte de *Declaració dels Drets de la Dona i de la Ciutadana*, que reformula, article per article, la Declaració de 1789, que ella considerava massa sexista. L'autora va ser guillotinata abans d'aconseguir que l'aproessin.

UN NOU ESCENARI, dels drets civils i polítics, als econòmics, socials i culturals

La revolució industrial, que s'esdevé a partir del segle XIX, suposa la consolidació d'unes

condicions de treball duríssimes i sovint inhumanes. En comptes de dignificar la persona, la revolució industrial va aprofundir les diferències i va accentuar els privilegis, la qual cosa va desembocar en convulsions socials protagonitzades pel proletariat que reclamava els drets fonamentals que li corresponien. Aquest nou escenari demostrava, entre d'altres coses, que no n'hi havia prou en reconèixer els drets individuals, sinó que calia també garantir els drets socials; la democràcia política s'havia de convertir alhora en una democràcia social. Aquests drets socials, de contingut econòmic i laboral, havien de garantir el treball, percebre un salari just, la llibertat de sindicació, el dret a vot als obrers i supressió dels sistemes que l'atorgaven proporcionalment a les rendes, etc.

A més de la incorporació dels drets socials, durant el segle XIX es produeix un canvi “formal”: el reconeixement dels drets ja no es proclama en “declaracions”, sinó que es produeix en el marc de les constitucions dels estats. Aquest canvi no és només formal, sinó que incorporar els drets en l'àmbit de les constitucions dels estats suposa (encara que això més endavant ho haurem de matisar) atorgar-los les garanties i seguretats pròpies de la constitució.

Pel que fa als drets, el segle XX suposarà el reconeixement dels econòmics i socials, que s'estendrà a partir de la segona meitat del segle. Després de la I Guerra Mundial es promulguen diferents Declaracions de drets humans, entre les quals cal destacar la Constitució dels Estats Units de Mèxic (1917), a Rússia, la Declaració Soviètica dels Drets del Poble Treballador i Explotat (1918) i a Alemanya, la Constitució de Weimar (1919). La revolució mexicana (1910) i la russa (1917) proclamaven l'èxit de la justícia social com a principal objectiu i, per tant, es convertiran en els catalitzadors que precipitaran el reconeixement de drets com el treball, la salut (atenció sanitària generalitzada), l'educació o la terra. Alhora, durant el segle XX s'esdevenen importants lluites socials que desemboquen en el reconeixement de drets a diferents col·lectius: la lluita contra la discriminació racial o apartheid, la conquesta del dret a vot de les dones i la consolidació dels moviments per l'alliberament femení que lluiten per eliminar qualsevol tipus de discriminació cap a les dones, conquerir espais de participació pública i protegir-les contra la violència masclista.

Entre les dues guerres mundials es produeix un fenomen polític de gran transcendència: l'aparició dels règims totalitaris, consubstancialment oposats als drets de les persones. Aquesta experiència explica que just després de la derrota d'aquests règims s'orquestri un moviment per reconèixer i protegir els drets de la persona des de la perspectiva universal. D'aquesta manera, el 1945 s'aprova la Carta de l'organització de les Nacions Unides per la qual es crea aquesta organisme, que té com a un dels objectius bàsics “el respecte pels drets humans i les llibertats fonamentals”. Així, una de les primeres tasques que va assumir va ser redactar un codi de drets humans. L'objectiu es va assolir el 1948 quan es va aprovar la *Declaració universal de drets humans*, que es va completar amb el *Pacte internacional de Drets civils i polítics* i el *Pacte internacional de Drets econòmics, socials i culturals*, ambdós aprovats el 1966. Cal subratllar que la majoria d'estats van acceptar que s'articulés un sistema de supervisió dels compliment i satisfacció d'aquests instruments sense que això es considerés intromissió en assumptes interns. Alhora, és important ressaltar que les Declaracions de drets de la segona meitat del segle XX no només reconeixen els drets civils, polítics, econòmics i socials, sinó que també aborden els drets col·lectius; dels grups, com per exemple, les minories ètniques.

Taula 1

| INSTRUMENTS INTERNACIONALS DE PROTECCIÓ DELS DRETS HUMANS ¹⁸ | | |
|---|--|--|
| ANY | NOM | DRETS QUE PROTEGEIX |
| 1215 | Carta Magna | Llibertat individual, dret al consentiment dels impostos i dret de les ciutats |
| 1628 | Petició de drets | Limitar el poder del rei a través de la consulta a instàncies parlamentàries |
| 1689 | Declaració de drets | Llibertat religiosa, de premsa, limitar el poder del rei |
| 1776 | Declaració de Virgínia | Vida, llibertat, recerca de la felicitat, igualtat política, insurrecció vers la tirania |
| 1789 | Declaració dels drets de l'home i del ciutadà | Llibertat individual, de pensament, de premsa i de creença; igualtat, seguretat i resistència a l'opressió |
| 1917 | Constitució Federal dels Estats Units de Mèxic | Autodeterminació dels pobles, drets laborals, igualtat, dret a la terra, llibertat de culte, ensenyament laic i gratuït, jornada laboral de vuit hores i associació dels treballadors |
| 1918 | Declaració dels drets del poble treballador i explotat (incorporada a la Constitució de la URSS) | Igualtat, drets laborals, autodeterminació dels pobles, drets socials |
| 1919 | Constitució de l'Organització Internacional del Treball | Dret del treball, igualtat, llibertat sindical, negociació col·lectiva |
| 1919 | Constitució de Weimar (Alemanya) | Llibertat d'ensenyament, ensenyament obligatori públic, educació per a la reconciliació entre els pobles, drets laborals |
| 1931 | Constitució de la República espanyola | Ensenyament primari gratuït i obligatori, llibertat de càtedra, ensenyament laic inspirat en els ideals de la solidaritat humana, llibertat de consciència i de culte, justícia, llibertat d'expressió |
| 1948 | Declaració universal dels drets i deures de l'home | Igualtat, vida, culte, expressió, família, infància, cultura, treball, descans, seguretat social, justícia, nacionalitat, sufragi, propietat, petició, asil |
| 1966 | Pacte internacional dels drets econòmics, socials i culturals | Salut, educació, treball, habitatge, alimentació, seguretat social |
| 1966 | Pacte internacional dels drets civils i polítics | Vida, integritat, llibertat, seguretat, vot, participació política, justícia |
| 1969 | Convenció internacional sobre l'eliminació de totes les formes de discriminació racial | Dret a la igualtat en tots els àmbits sense distinció de raça |
| 1983 | Convenció sobre l'eliminació de totes les formes de discriminació contra la dona | Dret a la igualtat en tots els àmbits sense distinció per raó de gènere |
| 1987 | Convenció contra la tortura i d'altres tractes o penes cruels, inhumanes o degradants | Vida, integritat personal, justícia |
| 1989 | Convenció internacional dels drets del nen | Supervivència, desenvolupament, protecció i participació |

¹⁸ Font: www.derechos.org/ve/publicaciones/tdnb/historia_08.pdf

2.3 Drets en plural

El reconeixement dels drets humans ha estat un procés històric progressiu que va començar amb el l'aprovació dels drets civils i polítics (drets de primera generació), que va continuar amb el reconeixement dels econòmics, socials i culturals (drets de segona generació), i tot just ara s'ha obert l'etapa dels que s'anomenen drets de tercera i, fins i tot, de quarta generació, adscrits a noves realitats socials i científiques, i a noves formes de "vida", entre els quals trobem el dret al desenvolupament, al medi sa, a la pau o al respecte del patrimoni comú de la humanitat. Repetim-ho: el reconeixement progressiu dels drets humans, al contrari del que alguns defensen, no s'ha de traduir en una jerarquitització d'aquests drets pel que fa a la importància; grau de vinculació pels poders públics i conseqüències jurídiques.

DIFERENTS TIPUS DE DRETS HUMANS

Drets civils i polítics

Aquests drets també es denominen "llibertats clàssiques" i van quedar recollits especialment a la Declaració d'Independència dels EUA i durant la Revolució Francesa. Són aquells que afecten directament a la persona ja que incideixen en els aspectes més íntims, com ara la vida i la integritat física, la propietat, la llibertat, la dignitat, la llibertat de pensament i de consciència, la inviolabilitat del domicili, la llibertat de confessió religiosa, etc. Després dels drets civils es van reconèixer els polítics, que fan referència a la participació de les persones en la "vida pública", com ara el dret de vot, a participar en el govern, a vigilar l'activitat del poder, a la llibertat d'associació i de reunió, a l'expressió lliure i pública de les idees, etc.

Drets econòmics, socials i culturals

El reconeixement dels drets civils i polítics garantia la llibertat, però no pas la igualtat. El reconeixement del dret a la vida, a la llibertat, a la propietat i a la seguretat de les persones no servia de res a l'hora de mitigar les greus desigualtats que persistien en la societat; una minoria, la burgesia, gaudia de tots els privilegis i una majoria, el proletariat, de ben pocs, de manera que el reconeixement dels drets civils i polítics era purament formal, perquè les abismals desigualtats econòmiques impedien que els obrers poguessin gaudir i exercir aquells drets.

La publicació del Manifest Comunista el 1848 va demostrar que el procés de presa de consciència del proletariat era important i, alhora, que era un subjecte amb prou capacitat per assolir l'objectiu que es reconeguessin aquells drets que permetessin a tothom participar per igual en els beneficis que comporta la vida social. A conseqüència d'aquesta lluita van néixer els drets econòmics, socials i culturals, d'entre els quals cal destacar el dret al treball, a una remuneració digna, a la seguretat social, a la vaga, a la sindicació, al descans, a la igualtat d'oportunitats a l'accés als diferents nivells d'ensenyament, a participar de la vida cultural, etc.

Drets de tercera generació

Apareixen a la segona meitat del segle XX i, en especial, els van reclamar els països empobrits. És una categoria força heterogènia que fa referència als drets col·lectius i dels pobles, als relacionats amb el medi, als recursos naturals o al patrimoni cultural, i també s'inclouen en aquesta categoria, per exemple, els drets del consumidor.

Taula 2

| DIFERENTS TIPUS DE DRETS | | |
|--|---|---|
| DRETS CIVILS I POLÍTICS | DRETS ECONÒMICS, SOCIALS I CULTURALS | DRETS DE TERCERA GENERACIÓ |
| Dret a la vida, llibertat i seguretat jurídica (igualtat davant la llei) | Dret a un nivell de vida adequat (alimentació, vestit, habitatge, assistència mèdica i serveis socials) | Dret al desenvolupament |
| Dret a la no discriminació i prohibició de l'esclavitud i la servitud | Dret a la salut | Dret al medi sa |
| Prohibició de la tortura i dels tractes inhumans, cruels i degradants | Dret a l'educació | Dret a la pau |
| Dret a la propietat privada | Dret al treball | Dret al respecte del patrimoni comú de la humanitat |
| Llibertat de pensament, creença i religió | Dret al respecte de la identitat cultural pròpia | Dret a l'autodeterminació |
| Llibertat d'opinió i expressió | Dret a la informació | Dret a la justícia internacional |
| Llibertat de reunió i associació | Dret a participar en la vida cultural de la comunitat | Dret a la cooperació internacional i regional |
| Llibertat de participació política (dret a vot) | Dret d'accés al patrimoni | Dret a la independència econòmica |

3. DRETS CIVILS I POLÍTICS, I DRETS ECONÒMICS, SOCIALS I CULTURALS

3.1 Introducció

Pel que fa a la legislació internacional de drets humans (i també quant a llur aplicació en l'àmbit estatal), els drets civils i polítics han estat objecte, en molts sentits, de major atenció, codificació jurídica i interpretació judicial, i s'han gravat en la consciència pública en molt major grau que els drets econòmics, socials i culturals. Això s'explica perquè sovint se suposa erròniament que només els drets civils i polítics (dret a un judici just, a la igualtat de tracte, a la vida, dret de vot, etc.) es poden violar (infringir) i, en conseqüència, són objecte de mesures de reparació i d'anàlisi jurídic internacional. Sovint es considera que els drets econòmics, socials i culturals són a la pràctica "drets de segona classe" inaplicables, no sotmesos als tribunals i que només s'aniran complint "progressivament" amb el temps. Aquesta argumentació desentén un principi bàsic, postulat del sistema global de drets humans i que es va formular ja el 1948 amb l'aprovació de la Declaració Universal de Drets Humans; aquest postulat, dèiem, estableix que la indivisibilitat i interdependència dels drets civils i polítics i dels drets econòmics, socials i culturals són principis fonamentals de la legislació internacional de drets humans. Això significa, primer, que el gaudi dels drets civils i polítics no es pot separar de la dels drets econòmics, socials i culturals, i, segon, que les llibertats civils i polítiques són necessàries per participar en el procés d'un autèntic desenvolupament econòmic i social¹⁹.

¹⁹ Fullet informatiu número 21 de l'Oficina de l'Alt Comissionat de l'ONU per als Drets Humans

Avui, la discussió no és si els drets econòmics, socials i culturals són drets fonamentals (això ningú no ho qüestiona), sinó saber a què donen dret i quina és la responsabilitat jurídica dels estats pel que fa a aquests drets.

3.2 Existeixen diferències entre els diferents tipus de drets?

Fins ara semblava que el posicionament majoritari era el que defensava una visió jerarquizada dels drets vers la que sostenia que, amb independència de la tipologia, tots els drets humans s'havien de situar en el mateix pla. Amb tot, però, i com veurem més endavant, no hi ha cap raó, ni política ni tampoc jurídica, que justifiqui la jerarquizació dels drets humans.

La confrontació entre ambdues perspectives es va consolidar durant la Guerra Freda en la lluita entre el bloc capitalista (EUA) i el comunista (URSS). Els països membres del primer bloc sostenien que la prioritat era salvaguardar els drets civils i polítics, els quals eren prioritaris i superiors als econòmics, socials i culturals. Defensaven que l'autonomia individual era quelcom sagrat i que, per tant, no s'hi podia intervenir. Aquesta premissa se sostenia a partir de l'argument fals segons el qual el respecte dels drets fonamentals restava condicionat al fet que no s'obstaculitzessin les llibertats civils i polítiques.

Per contra, els països que integraven el bloc comunista defensaven que prioritzar l'autonomia individual per damunt de tot provocava la consolidació de desigualtats socials. Per tant, consideraven necessari que l'estat intervingués normativament per garantir drets col·lectius i posés en marxa mecanismes de protecció social, perquè, afirmaven, que no n'hi havia prou en reconèixer que totes les persones són iguals, sinó que calia instaurar les eines que assegurin que això realment s'esdevindria. A partir d'aquesta proposició, advertien que l'estat ha d'intervenir, fins i tot, directament, per tal d'assegurar que tothom gaudeixi plenament dels drets que té reconeguts i si això no passa, els individus han de poder defensar els seus interessos davant dels tribunals.

Aquesta confrontació va tenir conseqüències polítiques i jurídiques, en el sentit que els drets humans es van analitzar a partir de categories jerarquizades. Això va suposar que els drets civils i polítics es consideressin drets humans (de veritat), mentre que els econòmics, socials i culturals (DESC) tinguessin només la consideració de principis rectoros de la política social i econòmica. Una de les conseqüències que es desprenia directament d'aquesta premissa era que els DESC no es podrien invocar, en cas de violació, davant dels tribunals i, per tant, això només seria possible en el cas dels drets civils i polítics.

Es va interpretar que els drets humans fixaven obligacions jurídiques de diferent envergadura als estats si se situaven en el marc dels drets civils i polítics o en el dels drets econòmics, socials i culturals, o bé en el marc, encara més difús, dels anomenats drets de tercera generació.

Diferents conseqüències jurídiques

En aquest àmbit, la principal diferència que es pretén establir entre els drets civils i polítics, i els econòmics, socials i culturals és que en cas de violació dels primers, els particulars poden recórrer als tribunals amb l'objectiu que se'ls reconegui el dret i, per tant, se'ls repari el

greuge que han patit. Per contra, en el cas dels drets econòmics, socials i culturals això no és possible

El posicionament clàssic defensa aquesta idea i la basteix argumentalment afirmant que la “constitucionalització” dels drets econòmics, socials i culturals, si bé suposa que l’estat té el compromís d’adoptar aquelles mesures que consideri oportunes per garantir-ne l’exercici, no implica que els titulars d’aquests drets els puguin satisfer de forma immediata ni tampoc els puguin reclamar davant dels tribunals, perquè, en darrer terme, no deixen de ser ‘línies programàtiques d’una futura acció de l’administració’²⁰”.

Per exemple, i pel que fa a l’Estat espanyol, Fernández-Galiano i de Castro Cid sostenen que “aquest tractament dels drets econòmics, socials i culturals s’adverteix sens dubte a la constitució espanyola de 1978. El capítol tercer del Títol primer se n’ocupa i no els anomena “drets”, sinó significativament “principis rectors de la política social i econòmica”; i a l’articulat els verbs que s’utilitzen són assegurar, vetllar, fomentar i, sobretot, promoure amb referència sempre a l’estat com a subjecte d’aquests drets. I quan el capítol quart parla de les garanties de les llibertats i els drets fonamentals s’afirma que els reconeguts al capítol segon “vinculen a tots els poders públics”, amb la qual cosa en queden exclosos els del capítol tercer, que no vinculen els poders públics. No se’n pot exigir el compliment immediat, sinó que “només es podran al·legar davant la jurisdicció ordinària d’acord amb allò que fixin les lleis que els desenvolupen”, en conseqüència, mentre aquestes lleis no es dictin, aquests drets queden com a “principis rectors” o línies programàtiques de l’actuació de l’estat”.

Els autors que defensen que els drets econòmics, socials i culturals, a diferència, dels civils i polítics, no es poden satisfer immediatament ni tampoc exigir-ne el compliment davant dels tribunals, sostenen que aquesta diferència s’aprecia també en els mecanismes de control i execució que preveu, per exemple, el Pacte Internacional sobre Drets Civils i Polítics (PIDCP) i el Pacte Internacional sobre Drets Econòmics, Socials i Culturals (PIDESC), que, com veurem, són els dos instruments internacionals que reconeixen, en el marc de l’ONU, ambdues categories de drets.

El PIDCP compta amb el Comitè de Drets Humans que s’encarrega, primer, de controlar les mesures adoptades per a aplicar el Pacte (examen d’informes periòdics), segon, de fer el seguiment de l’aplicació del pacte (assistència internacional i avaluació dels progressos realitzats) i, tercer, d’examinar les demandes individuals en cas de violació, per part dels estats que l’han subscrit, de drets reconeguts en el pacte

Per contra, el PIDESC disposa del Comitè de Drets Econòmics, Socials i Culturals, integrat per experts independents, que es limita a revisar els informes periòdics presentats pels estats part on relaten el grau de compliment del contingut del Pacte, i a partir de la informació que aporten, el Comitè emet “observacions generals” que ajuden a delimitar l’abast dels articles del PIDESC.

²⁰ Antonio Fernández-Galiano i Benito de Castro Cid (1995): *Lecciones de teoría del derecho y derecho natural*. Editorial Univerisitas.

Malgrat l'aparença que ratificaria les diferents conseqüències jurídiques entre els drets civils i polítics, i els econòmics, socials i culturals, els nou posicionaments doctrinals ho desmenteixen i ho fan a partir d'una interpretació "evolutiva i sistemàtica", com defensa el professor Kenna, entre d'altres, de l'ordenament jurídic, que suposa, com analitzarem més endavant, articular la defensa dels drets socials (entre ells, el dret a l'habitatge) a partir de la protecció de què gaudeixen altres drets fonamentals com ara la igualtat o la integritat física i moral. Perquè, com s'ha apuntat, no es pot negar la indivisibilitat i interdependència entre els diferents tipus de drets.

El professor Padraic Kenna²¹ recorda que "una regulació efectiva dels drets econòmics, socials i culturals exigeix la imposició de penes i sancions sempre que aquests drets es violin". Això, per exemple, ja és possible sobre la base de la Guia d'Actuació de Maastricht i dels Principis de Limburg, relatius a l'aplicació del Pacte Internacional de Drets Econòmics, Socials i Culturals, que assenyalen una bateria de circumstàncies que constitueixen violacions del Pacte per un estat part a partir de les quals és poden imposar penes i sancions:

1. L'Estat no aconsegueix adoptar una mesura exigida pel Pacte;
2. No aconsegueix remoure, tan ràpidament com sigui possible i quan hagi de fer-ho, tots els obstacles que impedeixin la realització immediata d'un dret;
3. No aplica amb rapidesa un dret que el Pacte exigeix que apliqui sense dilació;
4. No aconsegueix, intencionalment, satisfer una norma internacional mínima de realització, generalment acceptada, i que té la capacitat suficient per satisfer;
5. Limita un dret reconegut en el Pacte per vies no acceptades;
6. Retarda deliberadament o paralitza la realització progressiva d'un dret, sempre i quan no actui dins dels límits permesos en el Pacte o que l'esmentada conducta respongui a una manca de recursos;
7. No aconsegueix presentar els informes exigits pel Pacte.

Més enllà del PIDCP i del PIDESC, en l'àmbit internacional i pel que fa al reconeixement de drets socials també és important, com veurem, la Carta Social Europea, que se situa en el marc del Consell d'Europa. Com a òrgan de control de l'aplicació del contingut de la Carta per part dels estats signataris, existeix el Comitè Europeu de Drets Socials, que aplica un sistema de control basat en informes estatals. Cada any, els estats part presenten un informe en el qual assenyalen com executen la Carta en l'àmbit legislatiu i també a la pràctica. El Comitè examina els informes i decideix si la situació en els països en qüestió s'adequa a allò que fixa la Carta. Les decisions del Comitè, conegudes com a "observacions generals" es publiquen cada any.

Si un estat no adopta les mesures necessàries per ajustar-se a allò que estableix una decisió del Comitè, de manera que continua incomplint la Carta, el Comitè de Ministres del Consell d'Europa formula una "recomanació" dirigida a l'estat, en la qual li demana que canviï la situació pel que fa a la legislació o a la pràctica.

²¹ Padraic Kenna (2008): *El derecho a la vivienda: obligaciones positivas y derechos exigibles (especial referencia a los estándares internacionales)*. Revista Europea de Derechos Fundamentales. Número 12

Aquests exemples demostren que, cada vegada més, els instruments internacionals equiparen, des del punt de vista de les conseqüències jurídiques, els drets civils i polítics amb els econòmics, socials i culturals, perquè, com assenyala Kenna²², “sense la via del recurs no pot existir un dret. La característica definitiva clara d’un paràmetre basat en els drets és la presència de la via del recurs en cas d’incompliment”.

Precisament, i en el marc de la Carta Social Europea, el 1995 es va establir el Protocol Addicional, que va entrar en vigor el 1998 i que analitzarem més endavant, i pel qual s’estableix un sistema de reclamacions col·lectives, que no deixa de ser una mesura per millorar l’aplicació efectiva dels drets socials garantits a la Carta.

La lògica de garantir l’aplicació efectiva dels drets, amb independència del tipus que siguin, s’inscriu en l’objectiu, defensat per Kenna²³, de canviar “el concepte de legalitat liberal (que reflecteix el clàssic i liberal recel vers l’estat), preocupat pels drets com a límits a la interferència de l’estat en la propietat, per un concepte dels drets assentat en les obligacions positives dels estats d’actuar per assolir l’objectiu de garantir uns estàndards mínims i creixents, i consolidar la protecció dels drets de les persones”.

Obligacions de “no fer” (negatives) i aplicació immediata i obligacions de fer (positives) i aplicació progressiva

Pel que fa als drets civils i polítics, anomenats també “clàssics” i de naturalesa individual, l’única obligació de l’estat és garantir-los i tutelar que els individus realment els puguin exercir. És per això que s’ha parlat que aquests drets duen aparellades obligacions de “no fer” (drets negatius), en el sentit que són drets d’aplicació immediata i el compromís de l’estat consisteix bàsicament i exclusiva en no actuar (no matar, no torturar, no detenir arbitràriament, etc.), mentre que les obligacions de les administracions públiques pel que fa als drets econòmics, culturals i socials fan referència al desenvolupament progressiu d’un escenari (normatiu, per exemple) que garanteixi poder gaudir d’aquells drets (polítiques d’ocupació, d’habitatge, de salut, etc.).

El professor de dret Gerardo Pisarello²⁴ assenyala que és equivocada aquesta percepció segons la qual els drets civils i polítics són “drets negatius”, per fer-los efectius no cal una intervenció de l’estat, i, per tant, garantir-los (fer-los efectius) és barat. Per contra, els econòmics, socials i culturals impliquen que l’estat executi polítiques públiques per dur-los a terme (“drets positius) i, en conseqüència, assegurar-los és més car.

Aquesta dicotomia no és ni molt menys tan evident, perquè, com emfatitza el mateix Pisarello, tots els drets són híbrids. Hi ha drets civils i polítics que exigeixen una intervenció directa de l’estat per garantir-los. Així, per exemple, pel que fa al dret a la propietat privada no n’hi ha prou amb què l’estat no intervingui, sinó que ha d’activar un conjunt de serveis públics encarregats de preservar-la, com ara un cos de registradors de la propietat que certifiquin la

²² Padraic Kenna (2006): Los derechos a la vivienda y los derechos humanos. Edicions ProHabitatge.

²³ Padraic Kenna (2008)

²⁴ Gerardo Pisarello (2003)

titularitat dels mobles i immobles, un cos de policia que persegueix i detingui a aquelles que violen el dret a la propietat privada, un cos de jutges que deliberi sobre la responsabilitat dels acusats i en el cas que se'ls declari culpables cal habilitar una xarxa de presons on puguin complir la condemna. El mateix passa amb el dret de vot que també requereix que les administracions públiques habilitin la infraestructura adient perquè els ciutadans el puguin exercir.

Pel que fa al principi “d’aplicació progressiva²⁵” dels drets econòmics, socials i culturals, alguns autors assenyalen, per exemple Didier Tétévi²⁶, que “només obliguen als estats a promoure accions específiques en funció dels mitjans de què disposen per a dur-los a terme progressivament”. Però aquest “només” no s’ha d’interpretar en sentit restrictiu, com si equivalgués a afirmar que aquells drets no siguin exigibles.

El professor Juli Ponce²⁷, assenjala que “el dret no només gestiona els conflictes que sorgeixen (àmbit en el qual el dret penal jugar un paper important), sinó que també ha de prevenir els conflictes i treballar per la integració social, actuant com un element de canvi social”. La conseqüència directa de concebre el dret des d’aquesta perspectiva, afegeix Ponce, és que “el dret no es limita a garantir àmbits exempts d’incidència pública (no intervenció), sinó també a garantir, en positiu, que la intervenció pública vers les mancances (errades) del mercat serà eficaç per garantir aquells drets que estiguin en joc”.

Així, pel que fa als drets econòmics, socials i culturals, de naturalesa col·lectiva, l’administració pública no només té l’obligació de garantir-los, sinó que també ha de dur a terme una “acció positiva” que assegurí que aquells drets realment es podran gaudir. És a dir, i en el cas de l’habitatge, si es reconeix el dret a tothom a disposar-ne un d’adequat, l’estat haurà d’executar les polítiques públiques que consideri oportunes per tal, com a mínim, d’assegurar que tothom podrà gaudir plenament del dret.

Tanmateix, i com assenjala Ponce²⁸, aquesta “acció positiva” implica que la prestació que es pot exigir als poders públics sigui “d’activitat”, però no pas, i això és important, “de resultat”. Això significa que l’administració ha d’aplicar tots els mitjans disponibles per assolir determinats objectius, però només (i re més que) això.

Per posar un exemple, pel que fa a la salut, no existeix el dret a “una salut assegurada”, sinó el dret a la protecció de la salut; a l’atenció mèdica. D’aquesta premissa es desprèn que el dret a la salut no significa que els poders públics han d’assolir (“el resultat”) que tots els ciutadans estiguin sans durant tota la vida, sinó que han d’adoptar tots els mitjans i mesures possibles per garantir que la població estigui sana.

²⁵ Per ampliar la informació mira l’epígraf d’aquest document “Especificitats del reconeixement internacional del dret a l’habitatge”

²⁶ Es pot consultar a: www.dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=976277

²⁷ Juli Ponce (2008): *El derecho a la vivienda en España de las personas sin hogar*. Jornada “Solucions residencials per a persones sense sostre”. Facultat de Dret, Universitat de Barcelona, 21 de novembre de 2008

²⁸ Juli Ponce i Domènech Sibina (Coord.) (2008): *El derecho a la vivienda. Nuevos desarrollos normativos y su reflejo en la Ley catalana 18/2007*. Ed. Marcial Pons

De manera paral·lela, quant al dret a l'habitatge, tampoc genera obligacions de resultats, només de mitjans, així és que no existeix el dret “a tenir-ne un habitatge en propietat i la correlativa obligació jurídica de resultat dels poders públics de garantir, mitjançant activitat de fer el gaudi d'aquest bé”. No obstant, convé recalcar que això no significa que el dret a l'habitatge no existeixi. Tot el contrari, el dret a l'habitatge existeix i suposa tot un seguit de prestacions exigibles: de no fer (respectar; no vulnerar, exigible tant com a subjectes públics com privats) i de fer (reconèixer, protegir i promoure). Aquestes obligacions dels Estats en relació amb el dret a l'habitatge s'expliquen amb més detall a l'apartat “Especificitats del reconeixement internacional del dret a l'habitatge”.

Així, el Comitè Europeu de Drets Socials, que és l'òrgan que vetlla pel compliment de la Carta Social Europea, admet que la Carta no imposa una “obligació de resultats”, però a continuació subratlla que els drets que reconeix no són un brindis al sol, sinó que han de tenir una transposició pràctica i real. És per això que si l'estat viola els drets continguts a la Carta no pot esgrimir, per defugir qualsevol responsabilitat, que ha pres totes les mesures de què disposava (obligació de mitjans), perquè, a part, els estats han de demostrar que han complert amb aquestes obligacions:

- Adoptar els mitjans legals, financers i operatius que permetin avançar en la consecució dels objectius fixats a la Carta;
- Elaborar estadístiques que permetin avaluar les necessitats, els recursos i els resultats obtinguts;
- Examinar periòdicament l'impacte de les estratègies adoptades;
- Periodificar l'assoliment dels objectius fixats a la Carta i no posposar-los indefinidament;
- Controlar l'impacte de les polítiques adoptades sobre cadascuna de les categories de persones i, en especial, pel que fa a les més vulnerables.

La dicotomia que pretén diferenciar els drets civils i polítics dels econòmics, socials i culturals a partir de considerar que els primers comporten obligacions de “no fer” i llur aplicació és immediata vers el segons que impliquen obligacions de “fer” i s'executen progressivament és falsa, perquè, com s'assenyalava, els drets són híbrids i per consegüent tots comparteixen característiques dels altres.

És a dir, en aquest punt, la pregunta que s'hauria de respondre és si l'estat té l'obligació de garantir (proporcionar) un habitatge a tothom. El 1995, l'informe²⁹ final del relator especial de la Subcomissió de l'ONU sobre la promoció i la protecció dels drets fonamentals, assenyalava quines obligacions no es desprenen del dret a l'habitatge:

- Que els estats hagin de construir habitatges per a tota la població;
- Que l'estat ha de proporcionar habitatge gratuït a tothom que ho sol·liciti;

²⁹ UN Doc. E/CN.4/Sub.2/1995/12, paràgrafs 4-5

- Que l'estat té l'obligació d'assumir immediatament tots els deures relacionats amb el dret a l'habitatge;
- Que l'única manera de garantir el dret a l'habitatge és a través que l'estat assumeixi aquesta responsabilitat o bé ho faci el mercat;
- Que el dret a l'habitatge es manifesta de manera igual amb independència de quines siguin les circumstàncies o el lloc on s'esdevé.

Per contra, el mateix informe³⁰ assenjala que les obligacions (els deures) de l'estat en relació amb el dret a l'habitatge són les següents:

- A partir del moment que l'estat ha acceptat les obligacions derivades dels instruments internacionals que reconeixen el dret a l'habitatge, l'estat ha de fer tot allò que estigui al seu abast per garantir que tothom té accés a un habitatge adequat pel que fa a preservar la salut, assegurar el benestar i la seguretat, així com també l'exercici d'altres drets fonamentals;
- La demanda d'habitatge es pot realitzar quan la persona pateix un situació de sense sostre, quan viu en un habitatge inadequat o quan és incapaç de gaudir el conjunt de drets relacionats amb l'habitatge;
- L'estat ha d'adoptar aquelles mesures de caràcter legal així com les polítiques públiques adequades que demostrin que són les adients per satisfer tot els elements relacionats amb el dret a l'habitatge;

En un sentit similar, i com veurem més endavant, es pronuncia l'Observació general número 4 sobre el dret a l'habitatge, promulgada pel Comitè de drets econòmics, socials i culturals de l'ONU, que estableix que l'obligació dels estats és propiciar les condicions que permetin a tothom, en el període més curt de temps possible, gaudir plenament del dret a l'habitatge.

En última instància, els estats no tenen necessàriament l'obligació de construir habitatges per a tothom, però sí que resten obligats a promoure i facilitar l'accés a un habitatge adequat.

Conclusió

Tot els drets fonamentals, amb independència de quins tipus siguin, i a diferència de la resta de drets, a més de ser imprescriptibles (mai no caduquen), inalienables (no es poden transferir), irrenunciables i universals, són, ho recordem, interdependents i indivisibles.

La importància d'aquestes dues darreres característiques rau en què permeten traçar un nexa d'unió entre els drets civils i polítics, i els econòmics, socials i culturals. Als preàmbul del Pacte Internacional sobre Drets Civils i Polítics (PIDCP) i Polítics i del Pacte Internacional sobre Drets Econòmics, Socials i Cultural (PIDESC), ambdós de 1966, s'afirma que tots els drets humans estan interrelacionats, són indivisibles, interdependents i igualment importants. Pisarello³¹ assenjala que "el concepte d'indivisibilitat és el que permet que per mitjà de la protecció dels drets civils i polítics es puguin protegir els drets econòmics, socials i culturals", argument que

³⁰ UN Doc. E/CN.4/Sub.2/1995/12, paràgraf 12

³¹ Gerardo Pisarello (2003)

enllaça amb la teoria de la interpretació “evolutiva i sistemàtica” de l’ordenament jurídic que defensa Ponce.

D’aquesta idea es desprèn que si no es gaudeix de drets econòmics, socials i culturals tampoc es poden exercir els drets civils i polítics, de manera que una persona que no té recursos no pot ser lliure. Així ho ha reconegut, per exemple, el Defensor del Poble Andalús³² a l’Informe del 2001, quan fa referència al dret a l’habitatge i especifica que cal tenir en compte que “la garantia d’aquest dret condiona el gaudi d’altres drets constitucionals, perquè si no es gaudeix d’un habitatge, la persona i la unitat familiar cauen en una situació d’exclusió respecte del grup social majoritari”. El Síndic de Greuges de Catalunya s’ha pronunciat en el mateix sentit. En l’informe de 2003 assenjala que “el dret a l’habitatge permet gaudir també d’altres drets fonamentals reconeguts a la Constitució [espanyola], com el dret a la igualtat, entesa com una igualtat real entre tots els ciutadans, el dret a la intimitat personal i familiar...³³”. Així, la premissa que els drets fonamentals són interdependents i indissociables significa, per exemple, que la violació del dret (humà) a l’alimentació no permetrà l’accés al dret a l’educació, perjudicarà el dret humà a la salut i limitarà l’exercici del dret al desenvolupament personal. El dret a una alimentació adequada resta inseparablement vinculat a la dignitat inherent de la persona humana i és indispensable per al gaudi d’altres drets humans. Així mateix, el dret a l’habitatge no s’ha d’interpretar restrictivament i equiparar-lo només a disposar d’un sostre, sinó que també significa poder gaudir del dret a viure en seguretat, pau i dignitat en un entorn adequat.

No hi ha llibertat individual possible sense llibertat econòmica i, en conseqüència, una persona sense recursos, víctima de greus desigualtats, no pot ser lliure. Les persones que no tenen reconeguts els drets econòmics i socials bàsics, difícilment podran exercir els polítics i civils. És a dir, si la prioritat per a ells és sobreviure, és impossible que alhora participin políticament. Les llibertats civils i polítiques són inseparables de la justícia social (reconeixement dels drets econòmics, socials i culturals), perquè l’eradicació de la pobresa és l’única garantia que assegura que tothom pugui gaudir en igualtat de condicions dels drets humans.

Diferents òrgans de drets humans de l’ONU han reconegut el gaudi ple de drets com ara la dignitat humana, el principi de no discriminació, el dret a un nivell de vida adequat, el dret a escollir el lloc on viure, el dret a la llibertat d’associació i expressió (per exemple dels llogaters), el dret a la seguretat de la persona (en el cas de desallotjaments forçats o en d’altres supòsits) i el dret a no patir ingerències arbitràries en la vida privada, la família, la llar, la correspondència, és indispensable per poder gaudir i realitzar plenament el dret a l’habitatge. Alhora, poder accedir a un habitatge digne i segur reforça la possibilitat que les persones gaudeixin d’altres drets. Per exemple, l’Organització Mundial de la Salut (OMS) ha assenyalat³⁴ que l’habitatge és el factor ambiental que més incidència té a l’hora de contraure una malaltia i en l’augment de les taxes mortalitat. Tot plegat demostra que els conceptes d’indivisibilitat i interdependència són fonamentals per garantir el gaudi efectiu de tots els drets.

³² Citat a Juli Ponce (2008)

³³ Ídem

³⁴ Citat a Gerardo Pisarello (2003): *Vivienda para todos: un derecho en (de) construcción*. Ed. Icaria



SEGONA PART

[El dret a l'habitatge]

SUMARI

| | |
|-----|---|
| 43 | 1. RECONeixEMENT DEL DRET A L'HABITATGE EN INSTRUMENTS INTERNACIONALS |
| 43 | 1.1 ONU |
| 46 | 1.2 Unió Europea (UE) |
| 47 | 1.3 Consell d'Europa |
| 50 | 2. DOS ARTICLES CLAU |
| 50 | 2.1 Article 11 del Pacte internacional sobre drets econòmics, socials i culturals |
| 52 | 2.2 Article 31 de la Carta social europea revisada |
| 53 | 3. ESPECIFICITATS DEL RECONeixEMENT INTERNACIONAL DEL DRET A L'HABITATGE |
| 53 | 3.1 Més enllà del mercat; l'habitatge com a servei d'interès general |
| 54 | 3.2 Obligacions dels estats pel que fa al dret a l'habitatge |
| 60 | 3.3 Exigibilitat del dret a l'habitatge |
| 60 | 4. RECLAMACIONS CONTRA ESTATS QUE VIOLEN EL DRET A L'HABITATGE |
| 61 | 4.1 Un exemple paradigmàtic: Sud-àfrica |
| 62 | 4.2 En el marc de la UE |
| 65 | 4.3 En el marc de l'ONU |
| 66 | 4.4 En el marc del Consell d'Europa |
| 71 | 5. VIOLACIONS DE L'ARTICLE 31 DE LA CARTA SOCIAL EUROPEA |
| 71 | 5.1 El cas francès |
| 73 | 5.2 Reclamació col·lectiva contra Eslovènia |
| 74 | 6. LEGISLACIONS INNOVADORES |
| 74 | 6.1 Regne Unit |
| 75 | 6.2 Escòcia |
| 76 | 6.3 França |
| 79 | 7. RECONeixEMENT CONSTITUCIONAL DEL DRET A L'HABITATGE |
| 79 | 7.1 Introducció |
| 82 | 7.2 Reconeixement constitucional del dret a l'habitatge a diferents països |
| 88 | 8. L'ARTICLE 47 DE LA CONSTITUCIÓ DE L'ESTAT ESPANYOL |
| 96 | 9. CATALUNYA I EL DRET A L'HABITATGE |
| 96 | 9.1 Estatut d'Autonomia de Catalunya |
| 97 | 9.2 Llei 18/2007, del dret a l'habitatge |
| 105 | 9.3 Llei 12/2007, de serveis socials |
| 107 | 10. EL DRET A L'HABITATGE AL PAÍS BASC I ANDALUSIA |
| 107 | 10.1 L'intent basc |
| 109 | 10.2 La sorpresa andalusa |

1. RECONeixEMENT DEL DRET A L'HABITATGE EN INSTRUMENTS INTERNACIONALS

En l'àmbit internacional, des de la perspectiva "occidental" s'identifiquen tres àmbits en els quals s'han gestat corpus normatius que reconeixen els drets fonamentals, entre els quals el de l'habitatge: Organització de les Nacions Unides (ONU), Unió Europea (UE) i Consell d'Europa. Amb tot, però, i en l'àmbit internacional, els dos instruments jurídics més importants en matèria d'habitatge són, d'una banda, en el marc de l'ONU, el Pacte Internacional de Drets Econòmics, Socials i Culturals i, més concretament, l'article 11 (1), i, de l'altra, la Carta Social Europea (1961) i la Carta Social Europea Revisada (1996) i, específicament, l'article 31, aprovada pel Consell d'Europa.

1.1 ORGANITZACIÓ DE LES NACIONS UNIDES (ONU)

La base primordial de les activitats de les Nacions Unides encaminades a promoure, protegir i vigilar l'observança dels drets humans i les llibertats fonamentals és la Carta Internacional de Drets Humans, que és un conjunt integrat per tres textos: la Declaració Universal de Drets Humans (1948), el Pacte Internacional de Drets Econòmics, Socials i Culturals (1966) i el Pacte Internacional de Drets Civils i Polítics (1966) i els seus dos protocols optatius.

Aquests tres documents, que defineixen els drets humans i les llibertats fonamentals, constitueixen la base de més de 50 convenis, declaracions i conjunts de normes i principis de l'ONU sobre drets humans.

Els Pactes són instruments jurídics internacionals. Això significa que quan un estat en ratifica un, accepta la responsabilitat solemne d'aplicar cada una de les obligacions que imposen i d'assegurar de bona fe la compatibilitat de les lleis estatals amb els deures internacionals. Els estats part es comprometen voluntàriament a harmonitzar la legislació, les polítiques i les pràctiques pròpies amb les obligacions jurídiques internacionals vigents.

Per consegüent, en ratificar els tractats de drets humans, els Estats es fan responsables davant la comunitat internacional, davant altres Estats que han ratificat els mateixos textos i davant els ciutadans i altres persones residents als seus territoris.

Declaració universal dels drets humans (1948)

Adoptada per l'Assemblea General de les Nacions Unides en la sessió del 10 de desembre de 1948. L'article 25(1) de la Declaració fixa que "qualsevol persona té dret a gaudir d'un nivell de vida adequat que li asseguri, també a la seva família, la salut i el benestar, i, en especial, l'alimentació, la vestimenta, l'habitatge, l'assistència mèdica i els serveis socials necessaris; així mateix, té dret a les assegurances en cas de desocupació, malaltia, invalidesa, viduïtat, vellesa i altres supòsits de pèrdua de mitjans de subsistència per circumstàncies independents a la seva voluntat". La força de la Declaració Universal dels Drets Humans radica en què tots els estats l'han acceptada.

Pacte internacional sobre drets civils i polítics (PIDCP, 1966)

El Pacte Internacional sobre Drets Civils i Polítics, adoptat el 1966, reconeix el dret a l'habitatge a l'article 6, el dret a no patir tortura ni tampoc penes ni tractes cruels, inhumans o degra-

dants al 7 i l'article 17 (1) protegeix les persones vers l'arbitrarietat i les il·legalitats pel que fa a l'habitatge; prohibeix les intromissions arbitràries o il·legals a la vida privada, la família o el domicili.

Pacte internacional sobre drets econòmics, socials i culturals (PIDESC, 1966)

El 1996, gairebé 20 anys després de la Declaració Universal dels Drets Humans, els estats van adoptar el Pacte Internacional sobre Drets Econòmics, Socials i Culturals (PIDESC). El PIDESC l'ha ratificat quasi 150 països (però no els EUA).

L'article 11(1) del PIDESC reconeix el dret a l'habitatge: “Els estats membre del conveni reconeixen el dret de qualsevol persona a gaudir d'un nivell de vida adequat per a ell i llur família, que s'estén en àmbits com el menjar, la vestimenta o l'habitatge i implica també la millora continuada de les condicions de vida. Els estats part del conveni es comprometen a adoptar les mesures adequades per assegurar aquest dret, reconeixent que per aconseguir-ho és clau la cooperació internacional sustentada en el lliure consens”. I l'article 2(1) del conveni fixa que “cada estat part adoptarà les mesures màximes, segons les seves possibilitats, per tal d'aconseguir progressivament la consecució dels drets reconeguts en el conveni”.

L'article 11 incorpora una àmplia gamma d'aspectes relacionats amb la vida i el suport dels residents dels estats parts, en concret l'alimentació, el vestit i l'habitatge. El Comitè de Drets Econòmics, Socials i Culturals, que és l'òrgan que supervisa el compliment del Pacte per part dels estats membre, ha dedicat molta atenció a aquest article, i concretament al dret a un habitatge adequat, que s'ha plasmat en l'Observació general 4, com es veurà més endavant.

Observació general número 4 sobre el dret a un habitatge adequat

L'Observació general 4 proporciona la interpretació legal més completa del concepte d'habitatge adequat en l'àmbit internacional. Promulgada pel Comitè de drets econòmics, socials i culturals de l'ONU, l'observació enumera els elements de la política d'habitatge que els estats han de tenir en compte a l'hora de complir les obligacions en matèria d'habitatge que recull el PIDESC. És a dir, fixa les garanties mínimes exigibles que, sota el paraigua de la legislació internacional, i pel que fa a l'habitatge, pertanyen legalment a totes les persones i que són: seguretat en la tinença de l'allotjament, disponibilitat de serveis, materials i infraestructures, habitatge assequible, salubre, accessible, ubicat en un espai idoni i construït i assentat tot respectant les especificitats culturals.

Segons Kenna³⁵, qualsevol persona, família, llar, grup o comunitat a la qual no es respectin aquests drets, disposa de motius suficients per reclamar que no té dret a un habitatge adequat, recollit en les disposicions internacionals de drets humans.

Observació general número 7 sobre els drets a un habitatge adequat-desallotjaments forçats

Arran de l'Observació general 4 i de les múltiples denúncies per desallotjaments forçosos, el 1997, es va dictar l'Observació general 7, que persegueix prohibir els desnonaments o expul-

³⁵Padraic Kenna (2006)

sions forçoses que derivin en una situació de “sense llar” o suposin qualsevol altra violació dels drets humans.

El Comitè de drets econòmics, socials i culturals considera que entre les garanties processals que s’haurien d’aplicar en el context d’un desallotjament forçós cal destacar les següents:

- Oferir la possibilitat de consultar les persones afectades;
- Notificació amb un termini suficient i raonable a totes les persones afectades pel desallotjament abans que es produeixi;
- Facilitar als interessats, en un termini raonable, informació relativa als desallotjaments previstos i, si cal, als destí que s’atorgarà a les terres o habitatges;
- Presència de funcionaris del govern o representants seus en el desallotjament, especialment quan afecti a grups de persones;
- Identificació exacta de totes les persones que realitzin el desnonament (desallotjament);
- No dur a terme desallotjaments quan faci mal temps o de nit, excepte en el cas que els afectats ho consenteixin;
- Oferir recursos jurídics i assistència jurídica

Altres instruments de l’ONU

Conveni internacional per eliminar totes les formes de discriminació racial (1965)

L’article 5 estableix que “els estats tenen l’obligació “de prohibir i eliminar qualsevol forma de discriminació i garantir el dret de tothom, amb independència de la raça, el color o l’origen ètnic o nació, la igualtat davant de la llei, en particular pel que fa al gaudi del...(e)...(iii) dret a l’habitatge”.

Conveni sobre l’eliminació de totes les formes de discriminació contra la dona (1979)

L’article 14.2 fixa que els estats es comprometen a “adoptar totes les mesures apropiades per eliminar la discriminació contra la dona a les zones rurals per tal d’assegurar-ne, en condicions d’igualtat entre homes i dones, la participació en el desenvolupament rural i en els beneficis que generi, i, sobretot, en l’àmbit de l’habitatge, els serveis sanitaris, l’electricitat i l’abastament d’aigua, el transport i les comunicacions”.

Conveni sobre els drets del infants

L’article 27.3 preveu que “els estats Part, d’acord amb les condicions pròpies i els mitjans de què disposen, adoptaran mesures apropiades pe ajudar els pares i altres persones responsables del menor a donar efectivitat a aquest dret i, en cas necessari, proporcionaran assistència material i programes de suport, sobretot pel que fa a l’alimentació, el vestuari i l’habitatge”.

Convenció sobre l’estatut dels refugiats (1951)

L’article 21 preveu que “en matèria d’habitatge i en la mesura que aquest àmbit es regeixi per lleis i reglaments o resti subjecte a la fiscalització de les autoritats oficials, els estats part concediran als refugiats que es troben legalment als seus territoris el tracte més favorable possible i en cap cas menys favorable que el concedit generalment en les mateixes circumstàncies als estrangers.”

Convenció internacional sobre la protecció dels drets dels tots els treballadors immigrants i els seus familiars (1990)

L'article 43.1 reconeix que “els treballadors immigrants gaudiran d'igualtat de tracte respecte dels ciutadans de l'Estat pel que fa a (...) l'accés a l'habitatge i la protecció contra l'explotació en matèria de lloguers.”

Els Principis Limburg (1986)

Relatius a l'aplicació del Pacte Internacional de Drets Econòmics, Socials i Culturals, han definit els mínims exigibles per garantir l'aplicació efectiva dels drets socials i econòmics, com ara l'habitatge, i també han establert les conseqüències en cas de violació d'aquests drets. Els Principis Limburg subratllen l'obligació, sota el paraigua del Conveni internacional sobre drets econòmics, socials i culturals, “d'aconseguir progressivament l'execució dels drets”, la qual cosa implica que els estats part han d'avançar, tan ràpid com puguin, en aquesta direcció.

Les directrius de Maastricht (1997)

L'article 11 de les Directrius de Maastricht fixa que la violació dels drets econòmics, socials i culturals s'esdevé quan l'estat desenvolupa, per acció o omissió, polítiques que vagin en contra o ignorin les obligacions del Conveni o quan l'estat no assoleixi els mínims exigits pel que fa a l'acció o els resultats. No només l'estat pot violar el conveni, sinó també entitats no suficientment regulades per l'estat. Qualsevol persona o grup víctima de la violació d'un dret econòmic, social o cultural hauria de poder adreçar-se als tribunals, ja sigui en l'àmbit estatal o internacional, per tal d'aconseguir una contrapartida a canvi de la violació del dret.

1.2 UNIÓ EUROPEA

Malgrat que la UE no té competències en matèria d'habitatge, sí que en té sobre d'altres matèries indirectament relacionades amb les polítiques residencials, com ara, la cohesió social i territorial, la lluita contra l'exclusió o la discriminació, la integració dels immigrants o promoure una ciutadania activa, que alhora, resten directament afectades per les polítiques públiques d'habitatge que les administracions públiques duguin a terme.

Carta de drets fonamentals de la unió europea

Malgrat que situa els drets a l'habitatge al mateix nivell que la llibertat de moviments de capital, treball i serveis, té un abast molt limitat. Així, és important l'article 34(3) de l'esmentada carta que estableix que “per combatre l'exclusió social i la pobresa, la Unió reconeix i respecte el dret a l'assistència social i els ajuts a l'habitatge així com garantir una vida digna a aquelles persones mancades de recursos, d'acord amb els procediments fixats pel dret comunitari i la legislació i els procediments dels diferents estats”.

A part de la Carta de Drets Fonamentals, diferents institucions de la UE s'han pronunciat sobre el dret a l'habitatge. El Parlament Europeu ha repetit sovint que l'habitatge és un assumpte d'interès i preocupació. En aquest sentit, diferents resolucions d'aquest organisme, relatives a la situació dels gitanos a la UE, reclamen als estats membre que adoptin mesures per combatre les pràctiques discriminatòries que pateix aquest col·lectiu a l'hora d'accedir a l'habitatge. El Parlament també demana que els estats de la UE millorin les condicions d'allotjament de les

persones d'ètnia gitana a través de reconèixer en la legislació de cadascun dels estats el dret a un habitatge digne, augmentar la protecció de les persones vers els desnonaments, adoptar, d'acord amb els representants de les comunitats afectades, programes integrals per millorar les condicions de vida i d'allotjament en aquells barris on es concentra la població gitana, i treballar perquè les autoritats locals els abasteixin d'aigua potable, electricitat, recollida d'escombraries i transport públic.

De la mateixa manera que el Parlament Europeu, la Comissió Europea també s'ha pronunciat sobre el dret a l'habitatge. Ho ha fet des de dues perspectives: d'una banda, a través dels Fons Europeus de Desenvolupament Regional (FEDER) destinats a millorar la infraestructura social i econòmica dels països i regions amb població gitana, i, en especial, actuacions de rehabilitació urbana i de millora del parc d'habitatges. I de l'altra, la Comissió Europea també aborda l'assumpte de l'habitatge digne i el fenomen de les persones sense llar a través de l'Estratègia de Protecció i Inclusió Social amb l'objectiu d'articular definicions i indicadors compartits per tothom.

Finalment, la legislació europea també fa referència l'habitatge. En aquest sentit és important la Directiva d'igualtat racial (2000/78/EC), que apel·la a la igualtat de tractament amb independència de la "raça" o l'origen ètnic, per exemple, pel que fa a l'accés a l'habitatge, i la Directiva de gènere (2004/13/EC), relativa a la igualtat de tractament entre homes i dones, també introdueix una referència a l'habitatge.

1.3 CONSELL D'EUROPA

El Consell d'Europa no és una institució de la Unió Europea (UE) i, per tant, no s'ha de confondre amb el Consell Europeu, que és la reunió dels caps d'estat o de govern de tots els països membres de la UE, més el president de la Comissió europea. El Consell d'Europa és una organització intergovernamental que persegueix protegir els drets humans. Es va constituir el 1949 i va redactar el Conveni Europeu de Drets Humans. Per garantir-ne i controlar-ne l'aplicació, el Consell d'Europa va crear el Tribunal Europeu de Drets Humans amb seu a Estrasburg.

Conveni europeu de drets humans i les llibertats fonamentals (1950)

El Conveni no reconeix expressament el dret a l'habitatge, però incorpora diferents disposicions que fan referència als drets civils i polítics que s'interpreten d'acord amb el desenvolupament del dret a l'habitatge a Europa, ja sigui a través de la jurisprudència del Tribunal Europeu de Drets Humans (TEDH) o bé a partir dels òrgans jurisdiccionals estatals en aquells països en què el Conveni forma part de l'ordenament intern. A poc a poc, el Tribunal Europeu ha fixat les obligacions positives dels estats, sobretot, pel que fa a les persones vulnerables (per exemple, persones sense sostre) que no poden satisfer per elles mateixes els drets que els corresponen o no en poden gaudir per culpa dels pocs recursos que aporta l'estat.

Com assenyala Ponce³⁶, "el TEDH ha traçat interessants connexions entre el dret a un procés equitatiu (art. 6 del Conveni) i l'habitatge i, sobretot, el dret a la vida privada i familiar i el

³⁶ Juli Ponce i Domènech Sibina (Coord.) (2008): El derecho a la vivienda. Nuevos desarrollos normativos y su reflejo en la Ley catalana 18/2007. Ed. Marcial Pons.

domicili (art. 8 del Conveni)”. Alhora, “el Tribunal ha subratllat que les societats modernes consideren que ‘l’habitatge és una necessitat primordial, la regulació de la qual no es pot deixar totalment en mans del mercat’. És per això que el TEDH destaca que ‘el legislador té un ampli marge d’apreciació a l’hora de delimitar el dret de propietat, només limitat pel respecte al principi de proporcionalitat’. Aquesta doctrina del TEDH ha permès considerar conformes amb el Conveni diverses legislacions italianes i austríaques que establien, respectivament, una limitació legal a les possibilitats de desnonament dels llogaters per part del propietari i un control legal dels imports dels lloguers, fixant uns màxims”.

Carta social europea (1961) i la Carta social europea revisada (CSER, 1996)

La Carta Social Europea estableix uns drets i llibertats, així com un mecanisme de supervisió que en garanteix el respecte per part dels Estats. Després de la revisió de la Carta, la Carta Social Europea Revisada (CSER) de 1996, que va entrar en vigor el 1999, substitueix gradualment el tractat inicial de 1961. La Carta Revisada va afegir drets relacionats amb el dret a la protecció contra la pobresa i l’exclusió social, i el dret a l’habitatge.

L’article 31 de la CSER reconeix explícitament el dret a l’habitatge en aquests termes “Amb l’objectiu de garantir l’exercici efectiu del dret a l’habitatge, les parts es comprometen (1) a promoure l’accés a un habitatge digne, (2) a prevenir i reduir el fenomen dels sense sostre amb l’objectiu de d’eliminar-lo progressivament i (3) aconseguir que el preu de l’habitatge hi permet accedir a les persones amb menys recursos”.

D’aquest article es desprèn que els estats membre de la Carta, i pel que fa a l’habitatge, es comprometen a:

- Promoure l’accés a un habitatge adequat i assequible;
- Prevenir i reduir el fenomen dels sense llar amb l’objectiu de tendir a la gradual eliminació; política d’habitatge orientada a totes les categories desafavorides;
- Garantir un preu de l’habitatge que el faci accessible a les persones amb pocs recursos;
- Incorporar procediments per limitar el desallotjament forçós;
- Assegurar a les persones no estatals les mateixes condicions per accedir a un habitatge social i a subvencions per pagar-lo;
- Construir habitatges i contemplar subvencions per pagar la vivienda vinculades a les necessitats familiars.

Alhora, l’article 30 de la Carta Social Europees Revisada (CSER) que reconeix el dret a restar protegit contra la pobresa i l’exclusió social inclou l’obligació de promoure l’accés real a una bateria de serveis, entre els quals s’inclou l’habitatge.

Cal assenyalar que el Consell d’europa a les Conclusions 2003³⁷ subratlla que “amb la introducció de l’article 30 a la CESR, els estats membre del Consell van considerar que viure en situació de pobresa i exclusió social atenta contra la dignitat de les persones. Amb l’objectiu de garantir l’exercici efectiu del dret a la protecció contra la pobresa i l’exclusió social, l’article 30

³⁷ Citades a Padraic Kenna (2006)

exigeix als estats que adoptin una posició global i coordinada [...] Les mesures adoptades conforme aquesta posició hauran de promoure l'accés als drets socials, en particular al treball, a l'habitatge, a la formació, a l'educació, a la cultura i a l'assistència social i mèdica”.

L'òrgan que avalua si les mesures adoptades pels estats per satisfer els continguts de la Carta són adequades és el Comitè Europeu de Drets Socials i ho fa a través de les anomenades “conclusions”, que han assentat jurisprudència, per exemple, pel que fa a les mesures que els estats han de tenir en compte a l'hora de garantir el dret a l'habitatge. Entre les quals cal subratllar el control de la idoneïtat de l'allotjament, les polítiques de construcció, l'habitatge social, els ajuts a l'habitatge, els recursos judicials existents per garantir el dret a l'habitatge i l'allotjament d'emergència per a les persones sense llar.

La síntesi abreujada del reconeixement del dret a l'habitatge en l'àmbit internacional és la següent:

Taula 3

| ÒRGAN | INSTRUMENT | SISTEMA DE CONTROL |
|------------------|---|--|
| UNIÓ EUROPEA | Carta de drets fonamentals de la Unió Europea | |
| | Dret comunitari | Sistema de peticions particulars o col·lectives |
| CONSELL D'EUROPA | Conveni europeu de drets humans i les llibertats fonamentals | Tribunal europeu de drets humans |
| | Carta social europea i la Carta social europea revisada. Art.31 | Comitè europeu de drets socials (emet “Conclusions”) i demandes col·lectives contra els estats que violin la Carta |
| ONU | Declaració universal de drets humans | |
| | Pacte internacional sobre drets civils i polítics | Comitè de drets humans |
| | Pacte internacional sobre drets econòmics, socials i culturals. Art.11 | Comitè de drets econòmics, socials i culturals (emet “observacions generals”) i protocol facultatiu |
| | Observació general número 4 sobre els dret a un habitatge adequat | |
| | Observació general número 7 sobre els drets a un habitatge adequat (desnonaments forçats) | |

2. DOS ARTICLES CLAUS³⁸

D'entre tots els instruments internacionals que reconeixen el dret a l'habitatge, n'hi ha dos que sobresurten sobre la resta: el Pacte Internacional sobre Drets Econòmics, Socials i Culturals, i la Carta Social Europea. Els articles 11 i 31, respectivament, d'ambdós convenis, han esdevingut claus, gràcies a les decisions que el Comitè de drets econòmics, socials i culturals i el Comitè europeu de drets socials, respectivament, a l'hora d'interpretar el contingut, les obligacions i la responsabilitat jurídica derivada del dret a l'habitatge.

2.1 Article 11 del Pacte Internacional sobre Drets Econòmics, Socials i Culturals

Article 11: Els estats membres del conveni reconeixen el dret de qualsevol persona a gaudir d'un nivell de vida adequat per a ell i llur família, que s'estén en àmbits com el menjar, la roba o l'habitatge i implica també la millora continuada de les condicions de vida. Els estats part del conveni es comprometen a adoptar les mesures adequades per assegurar aquest dret, reconeixent que per aconseguir-ho és clau la cooperació internacional sustentada en el lliure consens.

El 1991, el Comitè de Drets econòmics, socials i culturals va emetre l'Observació general número 4 sobre "el dret a un habitatge adequat", que és una anàlisi i interpretació de l'esmentat article 11. La primera conclusió que sosté el Comitè a través de l'observació és que "reconegut d'aquesta manera, el dret humà a un habitatge adequat té una importància fonamental per al gaudi de tots els drets econòmics, socials i culturals". A partir d'aquí, les principals conclusions que inclou l'observació al voltant del dret a un habitatge adequat són:

1. No equival exclusivament a gaudir d'un lloc on resguardar-se, sinó que "s'ha de considerar [també] com el dret a viure en seguretat, pau i dignitat en algun lloc".
2. S'ha de garantir a tothom amb independència de qualsevol altre variable, com ara, els ingressos econòmics.
3. Més enllà de l'habitatge considerat com a recer, el contingut mínim del dret inclou també els següents elements: seguretat jurídica de la tinença; disponibilitat de serveis; materials, facilitats i infraestructura; despeses suportables; habitabilitat; assequibilitat; ubicació idònia i adequació cultural.
4. Estretament vinculat amb altres drets fonamentals com ara el de la dignitat humana i el de no discriminació. Alhora, el dret a l'habitatge determina poder gaudir d'altres drets com ara el de llibertat d'expressió i d'associació, triar la residència, participar en l'adopció de decisions (participació política), etc.
5. Les polítiques públiques d'habitatge dels estats part han de prioritzar els grups socials que viuen en condicions desfavorables concedint-los una atenció especial.

³⁸ La informació relativa a aquest epígraf s'ha extret de Padraic Kenna (2006)

6. Per garantir el dret a un habitatge adequat, els estats part han d'elaborar un pla estratègic d'habitatge que fixi uns objectius, com assolir-los, el període de temps per fer-ho i prevegi un sistema d'avaluació dels resultats.
7. Els estats han d'avaluar periòdicament la situació de l'habitatge al país. En especial, han de recollir informació detallada sobre aquells grups que es troben en una situació vulnerable i desavantajosa pel que fa a l'habitatge. L'observació general 4 ho expressa així: “perquè un estat part satisfaci les obligacions que té en virtut de l'article 11, ha de demostrar, entre altres coses, que ha adoptat totes les mesures que són necessàries per quantificar la manca d'habitatge i el volum d'habitatge inadequat.
8. Els estats han de demostrar que han adoptat totes les mesures que tenien a l'abast per garantir el dret a l'habitatge a tothom. No només això, sinó que també han d'acreditar que les mesures adoptades són les adequades per assegurar que tothom gaudeixi efectivament del dret a l'habitatge.
9. Les mesures que els estats han d'executar per assegurar el dret a l'habitatge no impliquen només adoptar iniciatives de política general i assignació de recursos, sinó adoptar també mesures legislatives i administratives.
10. Garantir el dret a l'habitatge adequat implica que l'ordenament jurídic de l'estat prevegi recursos jurídics sobre aquesta matèria, entre els quals cal subratllar:
 - apel·lacions per evitar desnonaments
 - procediments jurídics que permetin cobrar una indemnització després d'un desnonament il·legal
 - reclamacions contra accions il·legals realitzades o executades amb el suport dels propietaris (públics o privats) pel que fa a la renda de lloguer, manteniment i conservació de l'habitatge i discriminació racial o de qualsevol altre mena
 - denúncies contra la discriminació a l'hora d'accedir a un habitatge
 - reclamacions contra els propietaris quan l'habitatge sigui insalubre o inadequat

En resum, Kenna assenyala que “els estats part del PIDESC han de reconèixer els drets a accedir i gaudir de l'habitatge, així com utilitzar els màxims recursos disponibles per assolir progressivament la satisfacció plena d'aquells drets, complir unes obligacions “mínimes nuclears”, assegurar la no discriminació i establir mesures legals i polítiques encaminades a assegurar la progressiva satisfacció dels drets a l'habitatge”.

1. “...reconèixer els drets a accedir i gaudir de l'habitatge”. Els estats han de reconèixer les dimensions dels drets humans a l'habitatge i garantir que no s'adoptarà cap mesura que lesioni el dret
2. “...utilitzar els màxims recursos disponibles per assolir progressivament la satisfacció plena d'aquells drets”. Els estats han de demostrar que les mesures que han adoptat són suficients perquè tothom pugui fer efectiu el dret a l'habitatge en el menor temps possible

i utilitzant el màxim de recursos disponibles. L'expressió "per assolir progressivament" imposa als estats l'obligació d'avançar de forma eficaç i sense demora vers l'objectiu d'assolir la plena realització del dret a l'habitatge.

3. "...complir unes obligacions 'mínimes nuclears'". Pel que fa a l'habitatge, aquestes condicions mínimes impliquen garantir a tothom un espai adequat on es puguin resguardar i que reuneixi un nivell mínim de serveis, sense cap tipus de discriminació.
4. "...assegurar la no discriminació". Les polítiques i la legislació en matèria d'habitatge no s'han de dissenyar amb l'objectiu de beneficiar grups socials que es troben en una situació avantatjosa en detriment d'aquelles més necessitades.
5. "...establir mesures legals i polítiques encaminades a assegurar la progressiva satisfacció dels drets a l'habitatge". De manera que qualsevol política que obstaculitzi aquest objectiu s'ha de derogar.

2.2 Article 31 de la Carta social europea revisada

Article 31: Amb l'objectiu de garantir l'exercici efectiu del dret a l'habitatge, les parts es comprometen (1) a promoure l'accés a un habitatge adequat, (2) a prevenir i reduir el fenomen dels sense sostre amb l'objectiu d'eliminar-lo progressivament i (3) aconseguir que el preu de l'habitatge permeti que hi puguin accedir les persones amb menys recursos.

L'article inclou tres obligacions per als estats signataris de la Carat, que el Comitè de drets socials (CDS) ha definit i que fan referència, respectivament, a:

A. Qualitat de l'habitatge ("promoure l'accés a un habitatge adequat")

El CDS considera habitatge adequat el que s'assenta sobre una estructura segura, que no comporta riscos sanitaris o de salut, que no està sobreocupat i es regeix per una tinença segura i emparada per la llei. El CDS afegeix que aquestes condicions no només són exigibles a les construccions noves, sinó també a la resta.

B. Quantitat d'habitatges i mesures a favor de les persones sense sostre ("prevenir i reduir el fenomen dels sense sostre amb l'objectiu d'eliminar-lo progressivament")

El CDS considera que una persona sense sostre és qualsevol individu que no disposa jurídicament d'un habitatge o de qualsevol altre recurs residencial adequat. El CDS sosté que per assolir l'objectiu de prevenir i eliminar el fenomen dels sense sostre, els estats han d'adoptar mesures reactives i preventives, que inclouen mesures de provisió d'habitatge i d'altres destinades a evitar la pèrdua de la vivenda.

C. Cost de l'habitatge ("aconseguir que el preu de l'habitatge permeti que hi puguin accedir les persones amb menys recursos")

El CDS considera que un habitatge és assequible quan una llar pot pagar els costos inicials (fiança), la quota de lloguer i d'altres despeses (subministres, manteniment i gestió) a llarg termini i, alhora, pot mantenir un nivell de vida mínim, definit a partir de la societat en què es trobi l'habitatge. El CDS considera que per tal de garantir habitatge assequible els estats signataris de la Carta tenen l'obligació:

- d'adoptar mesures adequades per construir habitatges socials
- d'introduir prestacions d'habitatge per aquells sectors de la població amb rendes baixes i desfavorits

3. ESPECIFICITATS DEL RECONeixEMENT INTERNACIONAL DEL DRET A L'HABITAGE

3.1 Més enllà del mercat: l'habitatge com a servei d'interès general

En l'àmbit de la Unió Europea, l'instrument que ha definit, amb més o menys precisió, què són els serveis d'interès general és el Llibre blanc de la Comissió Europea. La definició que inclou estableix que aquests serveis poden ser “de caràcter econòmic i no econòmic, constitueixen una realitat complexa i en evolució constant. Abasten un ampli ventall d'activitats que van des dels serveis com ara l'energia, els serveis de correus, els transports i les telecomunicacions, fins a la sanitat, l'educació i els serveis socials. Són un tipus de serveis que tenen un abast divers (europeu, mundial o local) i també la seva naturalesa és variada (sotmesos o no a la disciplina del mercat).”

Amb tot, però, la característica més important d'aquests serveis és que no els és aplicable el principi que recull el Tractat Constitutiu de la Comunitat Europea segons el qual no es permet als estats membres dispensar a les empreses públiques un tracte de favor que distorsioni la lliure competència, amb la qual cosa no els poden atorgar drets, poders o prerrogatives exorbitants, encara que persegueixin la finalitat de garantir el benestar dels ciutadans o usuaris.

Cal assenyalar que la categoria “serveis d'interès general” inclou també la de “serveis socials d'interès general”, que comprenen els serveis d'assistència social, d'ocupació i formació, d'habitatge social, d'atenció a les criatures i d'assistència de llarga durada. Aquests serveis desenvolupen un paper clau en la societat i ajuden a promoure la cohesió, l'ocupació i la inclusió social. És per això, que les autoritats públiques els classifiquen com “d'interès general”, la qual cosa suposa que estiguin subjectes a determinades obligacions de servei públic i, per tant, com s'assenyalava, no sotmesos absolutament i exclusiva als dictats del mercat.

En l'àmbit europeu, el Parlament europeu s'ha referit a l'habitatge social com un servei d'interès general. Per exemple, a la Resolució de 13 de gener de 2004, relativa “Llibre verd sobre els serveis d'interès general”, el Parlament europeu ha assenyalat que “alguns serveis d'interès general s'han d'excloure de l'àmbit d'aplicació de les normes en matèria de competència, com ara la sanitat, l'educació, l'habitatge social i els serveis d'interès general destinats a mantenir o augmentar el pluralisme de la informació i la diversitat cultural.”

Per contra, a l'Estat espanyol no hi ha cap llei que qualifiqui l'habitatge com un servei públic, però sí a Catalunya. L'article 4.1 la Llei 18/2007 (Llei del dret a l'habitatge), de 28 de desem-

bre, fixa que “el conjunt d’activitats vinculades amb la provisió d’habitatges destinats a polítiques socials es configura com un servei d’interès general per assegurar una habitatge digne i adequat a tots els ciutadans”. Aquest article, assenyala Ponce³⁹, “suposa un canvi radical de paradigma en l’àmbit de la política pública en matèria d’habitatge, però, tot i això, la llei del dret a l’habitatge no s’equipara a les més modernes legislacions europees, perquè no estableix drets concrets d’allotjament i correlatives obligacions exigibles judicialment”.

Com assenyala Ponce, definir l’habitatge com un “servei social d’interès general” suposa no concebre’l com una activitat pròpia del mercat en la qual els poders públics es limiten, primer, a exercir una activitat administrativa de limitació de drets (per exemple, la cèl·lula d’habitabilitat), segon, a desenvolupar una tasca de foment de certes activitats econòmiques o situacions personals i, tercer, només excepcionalment responsabilitzar-se de la provisió directa de serveis d’allotjament.

Aquesta perspectiva canvia radicalment si l’habitatge és defineix com un servei públic, perquè, com apunta Ponce, suposa, d’una banda, que les administracions públiques poden establir un servei de prestacions dineràries (a promotors, adquirents i arrendataris) per promoure l’accés a l’habitatge i, de l’altra, perquè aquelles mateixes administracions poder esdevenir actors directes en el mercat immobiliari a través d’ofertar serveis d’alberg, centres d’acollida, habitatges tutelats o habitatges públics, per exemple.

Les implicacions ara esmentades que té l’habitatge concebut com un “servei social d’interès general” enllaça amb l’argument del professor Padraic Kenna quan defensa que “el concepte de legalitat liberal, preocupat pels drets com a límits a la interferència de l’estat en la propietat privada, cal reemplaçar-lo per un concepte dels drets que es fonamenti en les obligacions positives dels estats d’actuar amb l’objectiu de mantenir uns estàndards mínims, que no parin de créixer, i de consolidar la protecció dels drets de les persones.

3.2 Obligacions dels estats pel que fa a l’habitatge

Tot i que cada vegada més sigui el mercat el que determina les polítiques d’habitatge, això no justifica, com apunta Thomas Hammarberg, comissari pels drets humans del Consell d’Europa, que “els Estats defugin les seves obligacions que tenen sobre aquesta matèria i en general l’obligació de protegir els drets de les persones. En aquest sentit, el primer pas és garantir un allotjament adequat a tothom, perquè és un dret humà universal⁴⁰”.

És un error pensar que en relació amb determinats drets, com ara el dret a l’habitatge, i en especial tots els drets econòmics, socials i culturals, les obligacions dels estats són inferiors i de menys calat que les que tenen, per exemple, amb els drets civils i polítics.

El dret a l’habitatge i la resta de drets social comporten un conjunt ampli i complex d’obligacions per part dels estats, que se situen en un doble àmbit:

³⁹Julia Ponce (2008)

⁴⁰Butlletí informatiu número 21 de l’Oficina de l’Alt Comissionat de l’ONU per als Drets Humans

A. LES OBLIGACIONS QUE FIGUREN AL PARÀGRAF 1 DE L'ARTICLE 2 DEL PACTE INTERNACIONAL DE DRETS ECONÒMICS, SOCIALS I CULTURALS

Cada estat part es compromet a adoptar mesures, per separat o mitjançant l'assistència i la cooperació internacionals, especialment econòmiques i tècniques, fins al màxim dels recursos de què disposi, per tal d'aconseguir progressivament, per tots els mitjans apropiats, inclosa en particular l'adopció de mesures legislatives, la plena efectivitat dels drets reconeguts en el conveni

D'aquest article cal destacar tres frases que delimiten les obligacions dels estats part:

Es compromet a adoptar mesures...per tots els mitjans apropiats

Es tracta d'una obligació immediata. Els estats han d'adoptar mesures immediatament després d'haver ratificat el pacte. La primera; revisar a fons tota la legislació que correspongui per adequar-la a les obligacions jurídiques internacionals. Tanmateix, amb aquesta mesura no n'hi ha prou. Així ho ha reconegut el Comitè de drets econòmics, socials i culturals. Alhora, l'expressió "per tots els mitjans apropiats" implica que a més de mesures legislatives cal adoptar-ne d'altres de caràcter administratiu, judicial, econòmic, social i educatiu. Pel que fa al dret a l'habitatge, aquesta obligació comporta que els estats hagin d'elaborar un pla estratègic d'habitatge.

Fins al màxim dels recursos de què disposi

Significa que els recursos de l'estat s'han d'utilitzar per fer efectius cadascun dels drets reconeguts en el PIDESC. En aquest sentit, és important subratllar que aquests recursos s'han d'utilitzar i poder-hi accedir de manera equitativa i eficaç, la qual cosa significa que la prioritat ha de ser sempre protegir els membres més vulnerables de la societat.

La manca de recursos no justifica mai que un estat no compleixi l'obligació que té de vigilar la falta d'aplicació dels drets consagrats en el PIDESC, perquè l'estat sempre ha de poder demostrar que ha pres les mesures suficients per garantir el dret a l'habitatge a tothom en el termini de temps més breu possible i utilitzant el màxim de recursos de què disposi.

Per tal d'aconseguir progressivament

L'observació general número 3, promulgada pel Comitè de l'ONU sobre drets econòmics, socials i culturals, relativa a la naturalesa de les obligacions dels estats part del Pacte sobre drets econòmics, socials i culturals, estableix que "el concepte de progressiva efectivitat constitueix un reconeixement del fet que la plena realització dels drets econòmics, socials i culturals en general no es assolible d'immediat. En aquest sentit, l'obligació difereix significativament de la que figura en l'article 2 del Pacte Internacional de Drets Civils i Polítics que consagra l'obligació immediata de respectar i garantir tots els drets rellevants. Tanmateix, que el Pacte Internacional de Drets Econòmics, Socials i Culturals (PIDESC) parli "d'aconseguir progressivament" no s'ha d'interpretar com que l'obligació queda buida de contingut. Cal subratllar que és un dispositiu de flexibilitat necessària que reconeix les especificitats pròpies de cada país, així com les dificultats que comporta per a qualsevol estat garantir el ple exercici dels drets econòmics, socials i culturals. Alhora, la frase s'ha d'interpretar en el context de

l'objectiu general (la veritable raó de ser) del PIDESC que no és cap altre que fixar obligacions clares als estats pel que fa a la plena realització dels drets econòmics, socials i culturals (DESC). Per tant, el PIDESC imposa als estats l'obligació d'adoptar de la manera més ràpida i eficaç possible les mesures necessàries per garantir la plena realització dels DESC. D'altra banda, del Pacte també es desprèn que si un estat part adopta qualsevol mesura deliberadament regressiva a l'hora de garantir l'exercici dels DESC, ho haurà de justificar i demostrar que, malgrat tot, ha emprat tots els recursos que tenia a l'abast perquè això no passés”.

Així les coses, els estats tenen l'obligació d'avançar el més ràpid possible i amb la màxima eficàcia vers l'objectiu de garantir la plena efectivitat de tots els drets reconeguts al PIDESC. És a dir, no poden ajornar indefinidament les activitats encaminades a assegurar la plena efectivitat. Aquest principi s'ha d'interpretar en relació amb el paràgraf 1 de l'article 11 del PIDESC i, en especial, a la referència que fa al dret “a una millora continuada de les condicions de l'existència”. Qualsevol mesura que s'oposi a aquest principi s'haurà d'analitzar detingudament i s'haurà de justificar en el marc del conjunt de drets del PIDESC i en l'objectiu d'aprofitar al màxim dels recursos dels quals es disposa.

B. LES OBLIGACIONS CONCRETES DE RECONÈIXER, RESPECTAR, PROTEGIR, REALITZAR EL DRET A L'HABITATGE I COOPERAR

El PIDESC estableix que, amb independència de qualsevol altre condicionant, els estats com a mínim han d'assolir els nivells essencials de cadascun dels drets. Pel que fa al dret a l'habitatge, a més d'aquesta condició bàsica, els estats han d'assumir aquestes obligacions:

1. RECONÈIXER

El reconeixement del dret a l'habitatge es manifesta des de diferents perspectives:

- Els estats han de reconèixer que l'habitatge és un dret humà i no han d'adoptar ni permetre la vigència de qualsevol disposició que rebaixi la condició jurídica d'aquest dret.
- El reconeixement també suposa que l'estat ha d'incorporar a la legislació el dret a l'habitatge.
- I també implica que els estats han d'avaluar constantment el grau de realització del dret a l'habitatge, per així identificar els dèficits i carències i poder elaborar polítiques i lleis que els resolguin.

2. RESPECTAR

Els estats no han d'adoptar mesures que dificultin l'exercici del dret a l'habitatge a les persones. En especial, aquesta obligació suposa que els estats no han d'executar o promoure a través de qualsevol altre procediment el desallotjament forçós i arbitrari de persones o grups.

3. PROTEGIR

Els estats no només tenen l'obligació de respectar el dret a l'habitatge, sinó que també l'han de fer respectar; han d'assegurar el gaudi dels drets contra la intervenció d'individus o grups, com ara els propietaris dels immobles o les empreses urbanitzadores. Els estats

han de comptar amb els mecanismes judicials, administratius o polítics que garanteixen a les víctimes de violació del dret a l'habitatge la reparació del dret.

Així, per exemple, el Relator Especial de l'ONU sobre el dret a l'habitatge va denunciar en diversos informes els efectes negatius de la privatització del serveis públics a l'hora de garantir a les persones poder gaudir dels drets fonamentals⁴¹.

3. REALITZAR

Els estat també tenen “obligacions de fer”, en el sentit que han d'aprovar la legislació adequada, el pressupost suficient i totes aquelles altres mesures necessàries que garanteixin que l'habitatge serà adequat, disponible i accessible per a tothom, fins i tot en les zones rurals i urbanes més vulnerables. Els estats han d'adoptar les mesures adients per ajudar als particulars a exercir el dret a l'habitatge que tenen reconegut.

4. COOPERACIÓ I ASSISTÈNCIA INTERNACIONALS

Un estat en què una part important de la població no gaudeix d'un habitatge, ni tan sols d'un refugi temporal, viola l'obligació de satisfer (realitzar) el dret a l'habitatge. Els països empobrits si no tenen prous recursos per satisfer aquesta obligació han de demanar ajuda a la cooperació internacional i els estats enriquits han de respondre. Aquesta obligació no és simplement moral sinó que té força de llei per a tots aquells estats que han ratificat el Pacte Internacional de Drets Econòmics, Socials i Culturals. El contingut d'aquesta obligació l'ha delimitat el Comitè de Drets Econòmics, Socials i Culturals a través de l'Observació General número 4 en aquests termes:

“Tradicionalment, menys del 5% de tota l'assistència internacional s'ha dirigit cap a l'habitatge o els assentaments humans i sovint no pas per satisfer les necessitats d'habitatge dels grups en situació més desavantajosa. Els estats part, tant receptors com subministradors, haurien d'assegurar que una proporció substancial del finançament es destini a crear les condicions que a un major nombre de persones accedir a un habitatge adequat. Les institucions financeres internacionals que promouen mesures d'ajust estructural s'haurien d'assegurar que no comprometen el gaudi del dret a l'habitatge adequat. Quan consideren la cooperació financera internacional, els estats part haurien d'assenyalar aquells àmbits del dret a l'habitatge adequat en els quals el finançament extern seria més profitós. I per fer-ho, haurien de tenir en compte les necessitats i opinions dels grups afectats”.

Per tant, els poders públics (també els privats) han de respectar el dret a l'habitatge, l'han de protegir, garantir i promoure'l, ja sigui a través d'una “activitat de regulació” (aprovar la normativa pertinent), mitjançant una activitat de foment de l'activitat privada o a través d'una activitat de prestació directe per part dels poders públics. Aquesta última referència, com s'ha assenyalat, introdueix la consideració de l'habitatge com un servei (social) d'interès general.

⁴¹ Citat a *El derecho a la vivienda*. Christophe Golay i Meliá Özden. Col·lecció del Programa Drets Humans del Centre Europa-Tercer Món (CETIM)

Cal apuntar, com assenyala el Comissari pels drets humans del Consell d'europa, Thomas Hammarberg, que els Estats poden satisfer aquestes obligacions de maneres diferents. Tanmateix, cal subratllar que si bé les primeres obligacions (“reconèixer”, “respectar” i “protegir”) s’executen, la de realitzar (“satisfer”) se situa en el camp d’allò que s’ha d’assolir “progressivament”; és a dir, se situa en l’àmbit dels propòsits més que no pas dels resultats, que, en canvi, sí que passa en relació amb les dues primeres obligacions. Cal recordar, com s’ha argumentat a l’epígraf “Existeixen diferències entre els diferents tipus de drets?”, que el dret a l’habitatge no es concebi com una “obligació de resultats” per a les administracions públiques, no significa, ni molt menys, que els poders públics no hagin de dur a terme tot allò que estigui el seu abast per fer efectiu (de veritat) el dret a l’habitatge.

Així ho considera el Comissari pels drets humans del Consell d’Europa, que subratlla, a més, que els estats haurien d’adoptar una bateria de mesures per garantir el dret a l’habitatge a tothom:

- Aplicar els drets a l’habitatge sense discriminacions
- El dret a l’habitatge hauria de ser exigible davant dels tribunals
- Fixar uns mínims d’habitabilitat tant en els àmbits de desenvolupament privat com els públics
- Preveure mecanismes d’assistència per atendre els supòsits de violació del dret a l’habitatge, amb una major implicació de les ONG, sobretot, pel que fa a la tasca de supervisió i control de les polítiques d’habitatge
- Garantir un parc d’habitatge social, digne, assequible i prou ampli per atendre els exclosos del mercat d’habitatge privat i adoptar mesures de prevenció pel que fa a aquelles persones que estan a punt de perdre l’habitatge
- Garantir l’allotjament a les persones excloses i adoptar mesures per assegurar la vida independent, especialment de les persones discapacitades
- Preveure que l’execució de les polítiques d’habitatge se sotmeti al control dels síndics de greuges i de les institucions que vetllen pel compliment dels drets humans.

Taula 4

| EXEMPLES D'ACTES QUE CONSTITUEIXEN UNA VIOLACIÓ DEL DRET A L'HABITATGE ⁴² |
|---|
| Dur a terme, patrocinar, tolerar o donar suport als desallotjaments forçosos |
| Demolir o destruir cases o habitatges com a mesura punitiva |
| Negar activament els serveis bàsics com aigua, calefacció o electricitat tot i existir una provada capacitat per subministrar-los |
| Actes de discriminació racial o altres formes de discriminació en l'àmbit de l'habitatge |
| Aprovació de lleis o polítiques clarament contradictòries amb les obligacions derivades del dret a l'habitatge. Especialment quan aquestes mesures deriven en situacions de persones sense llar, augment del percentatge d'habitatges inadequats o creixement del nombre de persones que no poden pagar les despeses relacionades amb l'habitatge |
| Derogació de lleis relatives al reconeixement i la garantia del dret a l'habitatge, sempre i quan no siguin només obsoletes o se substitueixen per d'altres d'igual contingut o millor |
| Reducció incoherent de la despesa pública en habitatge i àrees relacionades, i absència de mesures compensatòries adequades |
| Prioritzar el dret a l'habitatge dels grups socials amb majors ingressos mentre la majoria de la població no té reconegut aquest dret |
| Permetre la construcció d'habitatges en llocs contaminats o perillosos que amenacen la vida i la salut dels futurs ocupants |
| Amençar, intimidar o impedir que les organitzacions no governamentals i les organitzacions comunitàries i moviments populars i grups interessats en el dret a l'habitatge treballin lliurement |
| EXEMPLES D'OMISSIONS QUE CONSTITUEIXEN UNA VIOLACIÓ DEL DRET A L'HABITATGE ⁴³ |
| No adoptar "mesures adequades", tal com exigeix el Pacte de Drets Econòmics, Socials i Culturals |
| Incórrer en omissions a l'hora de reformar o derogar la legislació incompatibles amb el Pacte No aplicar la legislació inherent a la realització i el reconeixement del dret a l'habitatge |
| No intervenir en el mercat de l'habitatge, especialment pel que fa a la renda i el control dels lloguers, les qüestions relatives a la segureta en la tinença de l'habitatge i la prevenció de l'excessiva especulació |
| No incorporar ni aplicar la legislació internacional relativa a assolir uns estàndards mínims pel que fa al dret a l'habitatge |
| No proporcionar ni infraestructura ni tampoc serveis bàsics (aigua, electricitat, clavegueram, etc) |
| No prohibir o impedir aquelles accions que suposin una violació del dret a l'habitatge |
| No utilitzar tots els recursos disponibles per al compliment d'aquest dret |
| No tenir en compte l'impacte i les repercussions de les polítiques macroeconòmiques sobre l'habitatge |
| No presentar els informes que recullen els articles 16 i 17 del Pacte de Drets Econòmics, Socials i Culturals, així com aquelles previstos en d'altres tractats |

⁴² UN Doc. E/CN.4/Sub.2/1993/15, paràgraf 144

⁴³ UN Doc. E/CN.4/Sub.2/1993/15, paràgraf 145

3.3 Exigibilitat del dret a l'habitatge

El professor Nicolas Bernard⁴⁴ (Escoles Universitàries Sant Lluís, Bèlgica) es pregunta a qui es pot exigir el dret a l'habitatge. Només als poders públics? Als propietaris, també? O a ambdós? Davant d'aquests interrogants, Bernard sosté que respondre'ls és fonamental perquè, afegeix, “reconèixer un dret però no identificar a qui es pot reclamar, equival a proclamar un dret fals, perquè aquells que el tenen reconegut no el poden exigir”.

Incloure el dret a l'habitatge en el marc legal no serveix per a res si no s'acompanya dels pertinents efectes legals. Si això no passa, el reconeixement del dret a l'habitatge esdevé una simple política de gestos que oculta les desigualtats socials presents en la societat. Per tant, el reconeixement legal del dret a l'habitatge no és suficient si no s'acompanya de la possibilitat de reclamar-lo, exigir-lo davant dels tribunals, perquè és precisament aquesta acció la que dota de contingut el dret.

Pel que fa a l'habitatge, a més, cal subratllar que la violació d'aquest dret, com ja s'ha subratllat, pot suposar la vulneració d'altres drets, com ara el d'igualtat o el dret a la intimitat i, és per això que garantir el dret a l'habitatge suposa alhora assegurar el gaudi d'altres drets fonamentals. Aquesta connexió és molt important perquè en aquelles legislacions estatals en les quals no es pot reclamar directament el dret a l'habitatge davant dels tribunals, si que es pot fer indirectament apel·lant la violació de drets fonamentals, emparats amb la màxima protecció jurisdiccional, que s'ha produït per culpa de no gaudir d'un habitatge adequat.

Per exemple, i com es veurà més endavant, a l'Estat espanyol el dret a l'habitatge, reconegut a l'article 47 de la Constitució, no s'inclou dins del capítol segon, anomenat “Dret i llibertats”, que inclou els drets fonamentals i llibertats públiques, sinó en el capítol tercer, “Principis rectors de la política social i econòmica”. Aquesta diferència és important perquè segons el capítol en què s'ubiquen els drets, el grau de protecció (legislativa i judicial) és major o menor. Així, i en el cas de l'Estat espanyol, els drets del capítol segon s'han de desenvolupar per llei orgànica i es poden reclamar directament davant dels tribunals, fins i tot al Tribunal constitucional. Per contra, cap d'aquestes dues garanties es contempla per als drets dels capítol tercer.

4. RECLAMACIONS CONTRA ESTATS QUE VIOLEN EL DRET A L'HABITATGE

Si l'estat no compleix algunes de les obligacions de respectar, protegir o satisfer i després d'haver esgotat la via judicial interna de l'estat per reclamar el reconeixement del dret a l'habitatge, determinats instruments internacionals reconeixen la possibilitat de reclamar-lo. Tanmateix, cal recordar que en l'àmbit intern de cada estat tampoc és fàcil reclamar el dret a l'habitatge. La teoria assenyala que als països que reconeixen el dret a l'habitatge com un dret constitucional fonamental, o com un element d'un altre dret fonamental reconegut a la constitució (per exemple, el dret a la vida), és possible reivindicar-lo davant de l'administració o d'un jutge, però, com veurem més endavant, aquesta asseveració s'ha de matisar.

⁴⁴ Nicolas Bernard (2008): “L'abast i el significat del dret a l'habitatge”. Revista de la Feantsa. Tardor 2008. Consultable a: www.fenatsa.org/code/en/pg.asp?Page=35

4.1 Un exemple paradigmàtic: Sud-àfrica

L'assumpte fa referència a la Sra. Irene Grootboom i un grup de persones (nens inclosos) que vivien en condicions deplorables i que feia set anys que esperaven que l'ajuntament d'Oostenberg, a la província de Ciutat del Cap, els concedís habitatges a baix preu. Com que la petició no rebia resposta, van decidir ocupar il·legalment un habitatge privat. El propietari va presentar una demanda i va obtenir una ordre de desallotjament. Un cop desallotjats, la Sra. Grootboom i els seus companys es van refugiar en un camp d'esports (a la intempèrie).

Un advocat va assumir la defensa i va escriure al municipi sol·licitant que complís les obligacions constitucionals que li pertocaven i concedís habitatges a les persones que els sol·licitaven. Com que el municipi no contestava, la Sra. Grootboom va plantejar una demanda davant del Tribunal constitucional de la província de Ciutat del Cap, que va ordenar a les autoritats municipals que oferissin una solució residencial a la Sra. Grootboom i als seus companys. En comptes de satisfer aquesta petició, les autoritats polítiques (el govern federal i les autoritats de la província i el municipi) van interposar un recurs davant el Tribunal constitucional, en aquest cas, la d'àmbit nacional.

En la sentència de 4 d'octubre del 2000, el Tribunal constitucional sud-africà va confirmar el dret a l'habitatge de tota la població del país, tal com reconeix la constitució i va sentenciar que la política d'habitatge del govern sud-africà era inadequada, en particular perquè no preveia cap mesura a curt termini per ajudar als més pobres. El Tribunal constitucional va ordenar que la Sra. Grootboom i els seus companys havien de rebre una ajuda immediata, que la política nacional d'habitatge s'havia de revisar i que, a curt termini, s'havien de destinar més diners del pressupost d'habitatge per millorar les condicions residencials dels més pobres.

Com apunta Ponce, “el Tribunal constitucional sud-africà connecta el dret a l'habitatge amb altres drets polítics i socials i n'emfatitza la vinculació, de manera que evidencia que és impossible establir compartiments estancs entre aquests dret i que la vulneració d'uns genera automàticament la violació dels altres”.

4.2 EN EL MARC DE L'ONU

Pacte Internacional de drets econòmics, socials i culturals

A. Reclamacions per violació de drets del PIDESC

El 10 de desembre de 2008, dia del 60è aniversari de la Declaració Universal dels Drets Humans, l'ONU va adoptar el Protocol Facultatiu del Pacte Internacional de Drets Econòmics, Socials i Culturals (PIDESC). L'adopció d'aquest protocol és un avenç important per als drets humans. Quaranta dos anys després que s'adoptés un mecanisme similar per als drets civils i polítics, ara les persones que en el seu Estat no puguin reclamar el reconeixement dels drets econòmics, socials i culturals, ho podran fer a través del Protocol facultatiu.

No només això, sinó que la possibilitat de presentar reclamacions internacionals permetrà (a través de la jurisprudència), primer, desenvolupar el contingut dels drets econòmics, socials i culturals, segon, delimitar amb major precisió quines són les obligacions dels Estats en relació

amb els drets econòmics, socials i culturals, tercer, guiar els tribunals estatals i institucions de drets humans a l'hora de reconèixer aquests drets, quart, enfortir l'aplicació internacional dels DESC i, cinquè, reafirmar la universalitat, indivisibilitat i interdependència de tots els drets humans.

El protocol facultatiu no entrarà en vigor fins que no l'hagin ratificat 10 estats i les víctimes de les violacions dels drets econòmics, socials i culturals només podran utilitzar el procediment sempre i quan l'estat al qual pertanyen hagi ratificat l'esmentat protocol.

Aquesta norma estableix:

1. Els Estats part del PIDESC que adoptin el protocol facultatiu reconeixen la competència de l'ONU per rebre i avaluar comunicacions referides a violacions dels drets econòmics, cultural i socials estipulats en el Pacte.
2. El protocol facultatiu preveu que s'adoptin "mesures cautelars" i es faculta al Comitè de drets econòmics, socials i culturals per enviar a l'estat part corresponent una sol·licitud urgent per tal que adopti aquelles mesures cautelars que es consideren oportunes, amb l'objectiu que les víctimes de les presumptes violacions no pateixin possibles perjudicis irreparables.
3. El protocol facultatiu crea un procediment d'investigació que estableix que si el Comitè rep informació fiable referent a violacions greus o sistemàtiques del PIDESC, haurà de convidar a l'estat part a cooperar en l'avaluació de la informació i, per tant, a presentar observacions sobre la informació. La investigació pot incloure una visita al territori de l'Estat part afectat.
4. El protocol facultatiu exigeix que els estats adoptin les mesures apropiades per assegurar que les persones sota la seva jurisdicció no siguin víctimes de maltractaments o intimidació com a conseqüència de les comunicacions que es presenten al Comitè en virtut del protocol facultatiu.

B. Sistema de control

El Pacte Internacional de Drets Econòmics, Socials i Culturals (PIDESC) preveu un mecanisme de control que s'articula a través d'un sistema d'informes a través dels quals els Estats part expliquen quines mesures han adoptat per satisfer les obligacions derivades del pacte. El Comitè de drets econòmics, socials i culturals, que s'ocupa de supervisar el compliment del Pacte, examina els informes, i les ONG poden aportar informació addicional sobre el grau de compliment dels drets recollits al PIDESC a l'Estat part. Després d'haver analitzat la informació, el Comitè emet les "Observacions finals" en les quals s'assenyala fins a quin punt l'estat ha avançat a l'hora d'aplicar el contingut del Pacte.

A més, el Comitè també aborda l'anàlisi del contingut del Pacte a través de les anomenades "Observacions generals", que delimiten el sentit, contingut i abast dels drets reconeguts en el Pacte Internacional de Drets Econòmics, Socials i Culturals.

L'obligació que s'imposa als Estats de presentar regularment informes persegueix els següents objectius:

- Assegurar que l'Estat part comenci un examen ampli de la legislació, les normes i procediments administratius i les diverses pràctiques estatals per ajustar-les al màxim a les disposicions del Pacte.
- Garantir que l'Estat part vigili de manera constant la situació real respecte a cadascun dels drets enumerats per a avaluar la mesura en què tots els individus que es troben al país els gaudeixen.
- Proporcionar una base perquè el govern elabori polítiques clarament formulades i atentament adaptades per a l'aplicació del Pacte.
- Facilitar l'examen públic de les polítiques dels governs respecte a l'aplicació del Pacte i estimular la participació dels diversos sectors de la societat en la formulació, aplicació i revisió de les polítiques pertinents.
- Proporcionar una base sobre la qual el propi Estat part, així com el Comitè, puguin avaluar de manera efectiva els progressos fets vers el compliment de les obligacions contingudes en el Pacte.
- Permetre que l'Estat part compregui millor els problemes i limitacions que impedeixen la realització dels drets econòmics, socials i culturals.
- Facilitar l'intercanvi d'informació entre els Estats part i ajudar a comprendre millor els problemes comuns i el tipus de mesures que es poden adoptar per realitzar de manera efectiva els drets continguts en el Pacte.

Després que el Comitè hagi analitzat els informes i els Estats part hi hagin comparegut, el Comitè publica unes "observacions finals" que constitueixen la decisió a què ha arribat sobre el grau d'aplicació del Pacte a l'Estat part en qüestió.

Relator Especial de l'ONU sobre el Dret a l'Habitatge

El Relator Especial sobre el dret a l'habitatge és un mecanisme creat per la Comissió de Drets Humans de l'ONU. A la 56a. sessió de la Comissió de Drets Humans de l'ONU, celebrada el 17 d'abril del 2000, es va decidir crear, per un període de tres anys, la figura d'un relator especial encarregat d'abordar exclusivament l'assumpte de l'habitatge adequat, que la Comissió de Drets Humans avalua com un element clau a l'hora de garantir a tohom el dret a gaudir d'un estàndard de vida adequat. L'actual relatora especial de l'ONU sobre el dret a l'habitatge és la senyora Raquel Rolnik, a la qual van precedir en el càrrec els senyors Rajindar Sachar i Miloon Kothari.

⁴⁵ Es pot obtenir més informació a: www2.ohchr.org/english/issues/housing/index.htm

Les tasques principals del relator són:

- Informar sobre la situació, arreu del món, del dret a l'habitatge adequat, tenint en compte la informació proporcionada pels governs, els organismes de l'ONU i d'altres organitzacions internacionals importants, així com ONG;
- Promoure la cooperació i l'assistència entre els estats a l'hora de garantir aquest dret;
- Aplicar la perspectiva de gènere en la tasca que desenvolupa el relator especial;
- Mantenir obert el diàleg amb els governs, les organitzacions i organismes de l'ONU, d'altres organitzacions internacionals importants, ONG i institucions financeres internacionals, així com fer recomanacions sobre l'aplicació del dret;
- Enviar a la Comissió un informe anual en el qual s'expliquin les activitats realitzades en relació amb el mandat.

Per promoure el dret a l'habitatge, el relator especial compta amb tres instruments:

1. Presentar informes anual, generals i temàtics sobre el dret a l'habitatge davant del Consell de Drets Humans;
2. Dur a terme missions sobre el terreny amb l'objectiu de controlar si el dret a l'habitatge es respecte en els països visitats;
3. Enviar missatges urgents als governs en el supòsit específic de violació del dret a l'habitatge. Per tal de dur a terme aquesta tasca, el Relator Especial compta amb l'ajuda de les ONG i les organitzacions socials.

Les visites del Relator a països concrets cerquen quatre objectius específics:

1. Examinar i informar sobre el compliment del dret a l'habitatge en un país concret, prestant especial atenció a la qüestió de la igualtat de gènere i a la no discriminació, i a la protecció dels pobres, les minories i les persones més vulnerables;
2. Promoure el diàleg entre el Govern, l'ONU, les agències intergovernamentals i la societat civil amb l'objectiu de garantir el dret a l'habitatge;
3. Identificar les bones pràctiques que assegurin el dret a l'habitatge;
4. Avaluar l'impacte de les recomanacions fetes pels organismes internacionals sobre les polítiques adoptades per l'estat en qüestió.

El Relator especial de l'ONU del dret a l'habitatge és un mecanisme de control interessant perquè accedir-hi és molt fàcil; fins i tot, via correu electrònic o postal. Qualsevol persona o

organització es pot dirigir al Relator, el qual decideix actuar o no en funció de si considera que el dret a l'habitatge està amenaçat.

4.3 EN EL MARC DE LA UNIÓ EUROPEA

Article 194 del Tractat de la Comunitat Europea

Qualsevol ciutadà de la Unió Europea, així com qualsevol persona física o jurídica que resideixi o tingui el domicili social en un Estat membre, tindrà dret a presentar al Parlament Europeu, individualment o associat amb altres ciutadans o persones, una petició sobre un assumpte propi dels àmbits d'actuació de la Comunitat que li afecti directament.

A. Procediment de peticions

Qualsevol ciutadà de la Unió Europea, o resident de qualsevol Estat membre, pot adreçar individualment o col·lectiva una petició al Parlament Europeu sempre que faci referència a algun camp d'activitat de la UE i que l'afecti directament. Alhora, qualsevol empresa, organització o associació amb seu central a la Unió Europea pot exercir aquest dret. La petició que s'adreça al Parlament Europeu pot ser una queixa o sol·licitud, i pot versar sobre interessos públics o privats.

Així és que la petició pot ser una sol·licitud particular, una queixa o una observació relativa a l'aplicació del dret comunitari o una crida al Parlament Europeu perquè es posicioni sobre una matèria concreta.

Les peticions ofereixen al Parlament l'oportunitat d'analitzar qualsevol infracció dels drets dels ciutadans per part dels Estats membres, autoritats regionals, locals o qualsevol altra institució.

La petició ha de raure sobre assumptes que siguin d'interès o responsabilitat de la UE:

- Els drets del ciutadà europeu anunciats en els tractats;
- Qüestions mediambientals;
- La protecció dels consumidors;
- La lliure circulació de persones, béns i serveis, i el mercat interior;
- Les qüestions lligades a l'ocupació i la política social;
- El reconeixement de les qualificacions professionals;
- Altres problemes relatius a la posada en marxa del dret comunitari.

L'òrgan que s'encarrega d'avaluar les peticions formulades al Parlament Europeu és el Comitè de Peticions, que tramita el procediment de petició i formula les recomanacions i les conclusions de cada petició. L'integren 40 membres i té un president i quatre vicepresidents.

B. Procediment que s'engega si la petició és admesa a tràmit

Si la petició afecta alguna àrea d'activitat de la Unió Europea serà normalment admesa pel Comitè de Peticions, que llavors decideix quin tipus d'acció adoptarà.

Depenent de les circumstàncies, el Comitè de Peticions pot:

1. Sol·licitar a la Comissió Europea una investigació preliminar per recollir informació i decidir si es vulnera la legislació comunitària pertinent;
2. Transmetre la petició a altres comissions del Parlament Europeu per obtenir informació o iniciar altres accions;
3. En casos excepcionals, el Comitè de Peticions pot presentar un informe al Parlament perquè el votí en sessió plenària o bé efectuar una visita de recollida d'informació sobre el terreny;
4. Adoptar qualsevol altra mesura apropiada per solucionar el fons de la petició.

El Comitè de Peticions del Parlament Europeu podrà demanar la col·laboració de les autoritats estatals, regionals o locals dels Estats membres. Com que no es tracta d'una instància judicial, el Parlament Europeu no es pot pronunciar ni tampoc jutjar ni anul·lar decisions preses per les jurisdiccions dels Estats membres. Les peticions en aquesta línia són rebutjades.

4.4 EN EL MARC DEL CONSELL D'EUROPA

Carta Social Europea

A. Procediment de reclamacions col·lectives

Mitjançant un protocol addicional adoptat el 1995, que va entrar en vigor el 1998, s'instaura un mecanisme de denúncies col·lectives per possibles violacions de la Carta Social Europea, que s'han de presentar al Comitè europeu de drets socials. Tanmateix, es bo recordar que la Carta social europea permet als Estats que l'han signat escollir els drets pel quals admeten rebre denúncies.

Les organitzacions autoritzades per presentar reclamacions al Comitè són les següents:

- En els Estats que han acceptat el procediment:
 1. La Confederació Europea de Sindicats (CES), la Unió de Confederacions de la Indústria i Empresaris d'Europa (UNICE) i l'Organització Internacional d'Empresaris (OEI);
 2. Les ONG que gaudeixin de l'estatut consultiu al Consell d'Europa i que constin en una llista elaborada per aquest objectiu per part del Comitè Governamental;
 3. Les organitzacions d'empresaris i sindicats del país en qüestió.
- En els Estats que hagin acceptat el procediment expressament:
 4. Les ONG estatals

La reclamació ha de contenir la següent informació:

- El nom i les dades de contacte de l'organització que presenta la reclamació;
- Una prova que la persona que presenta i firma la queixa està autoritzada per representar l'organització que presenta la reclamació;
- L'estat contra el qual es presenta la reclamació;
- Indicar les disposicions de la Carta que presumptament s'han violat
- Assenyalar els punts en els quals l'estat en qüestió ha incomplert presumptament les disposicions de la Carta, acompanyat dels arguments pertinents i els documents que es considerin necessaris.

La reclamació s'ha de redactar en anglès o francès en el cas de les organitzacions dels tipus (1) i (2), pel que fa a la resta ho poden fer en la llengua oficial, o en una de les llengües oficials, del país en qüestió.

El Comitè examina la reclamació i si es satisfan els requisits formals, la declara admissible. A partir d'aquí, es posa en marxa el procediment escrit, amb un intercanvi d'arguments entre les parts. El Comitè pot estimar oportú celebrar una audiència pública. El procés d'arbitratge permet obrir un debat en el qual hi concórrer la part que ha presentat la reclamació col·lectiva i l'estat demandat. A través d'aquest procés s'examinen els objectius polítics, la legislació, les partides pressupostàries, les mesures institucionals adoptades i d'altres a l'hora d'assolir el compliment del dret (o drets) que ha estat objecte de reclamació.

El Comitè adopta una decisió sobre el fons de la reclamació que transmet a través d'un informe a les parts interessades i al Comitè de Ministres. Aquest informe es fa públic passats quatre mesos des que es va enviar.

Finalment, el Comitè de Ministres adopta una resolució. Si ho considera oportú, pot recomanar a l'estat en qüestió que adopti les mesures específiques que assegurin la correcta aplicació de la Carta. En qualsevol cas, cal assenyalar, que les recomanacions del Comitè de Ministres no són vinculants.

Les decisions adoptades són jurisprudència internacional que contribueix a fixar una marc de seguretat jurídica, des de la perspectiva social, tant en l'àmbit europeu com l'estatal.

B. Sistema de control

El Comitè Europeu de Drets Socials determina si els països han satisfet les obligacions que comporta haver ratificat la Carta Social Europea. El Comitè de Ministres del Consell d'Europa escull els quinze membres independents del Comitè Europeu de Drets socials per un període de sis anys, renovable una vegada. Aquest Comitè determina si la legislació i la pràctica dels Estats satisfà allò que estableix la Carta.

Cada any, els Estats part presenten un informe en el qual assenyalen com compleixen el contingut de la Carta. Cada informe es refereix a algunes de les disposicions acceptades de la Carta. El Comitè examina els informes i decideix si la situació als països en qüestió s'ajusta a

allò que estableix la Carta. Les decisions que adopta s'anomenen “decisiones” i es publiquen cada any. Si un estat no adopta les mesures que una decisió del Comitè preveu, de manera que no compleix la Carta, el Comitè de Ministres del Consell d'Europa li tramet una “recomanació” on li demana que canviï la situació tant en l'àmbit legislatiu com també en la pràctica.

Els professors Padraic Kenna i Marc Uhry sostenen que aquest doble sistema de control del compliment de la Carta, d'una banda, les avaluacions regulars de les polítiques estatals i, de l'altra, el procediment de reclamacions col·lectives sobre la base d'aquelles avaluacions, és el sistema de control més efectiu de les polítiques públiques en relació amb els drets humans a l'hora d'avançar en el reconeixement i l'execució dels drets socials.

Cal assenyalar que com a resultat d'aquest sistema de control, la majoria d'estats que han estat amonestats han incorporat modificacions en la legislació estatal o han canviat les polítiques públiques que executaven per tal de satisfer el contingut de la Carta Social Europea.

* * * * *

⁴⁷ Padraic Kenna i Marc Uhry (2008): “França viola el dret a l'habitatge del Consell d'Europa”. Revista de la Feantsa. Tardor 2008. Consultable a: www.fenatsa.org/code/en/pg.asp?Page=35

Taula 5

| ESTATS MEMBRES DEL CONSEL D'EUROPA I LA CARTA SOCIAL EUROPEA | | | |
|--|-----------------|-----------------|---|
| ESTATS MEMBRES | SIGNATURES | RATIFICACIONS | ACCEPTACIÓ PROCEDIMENT RECLAMACIONS COL·LECTIVES |
| Albània | 21-09-08 | 14-11-02 | |
| Alemanya | 29-06-07 | 27-01-65 | |
| Andorra | 04-11-00 | 12-11-04 | |
| Armènia | 18-10-01 | 21-01-04 | |
| Àustria | 07-05-99 | 29-10-69 | |
| Azerbaidjan | 18-10-01 | 02-09-04 | |
| Bèlgica | 03-05-96 | 02-03-04 | 23-06-03 |
| Bòsnia i Hercegovina | 11-05-04 | | |
| Bulgària | 21-09-98 | 07-06-00 | 07-06-00 |
| Croàcia | 08-03-99 | 26-02-03 | 26-02-03 |
| Dinamarca | 03-05-96 | 03-03-65 | |
| Eslovènia | 11-10-97 | 07-05-99 | 07-05-99 |
| Estat espanyol | 23-10-00 | 06-05-80 | |
| Estònia | 04-05-98 | 11-09-00 | |
| Finlàndia | 03-05-96 | 21-06-02 | 17-07-98 x |
| França | 03-05-96 | 07-05-99 | 07-05-99 |
| Geòrgia | 30-06-00 | 22-08-05 | |
| Grècia | 03-05-96 | 06-06-84 | 18-06-98 |
| Holanda | 23-01-04 | 03-05-06 | 03-05-06 |
| Hongria | 07-10-04 | 08-07-99 | |
| Irlanda | 04-11-00 | 04-11-00 | 04-11-00 |
| Islàndia | 04-11-98 | 15-01-76 | |
| Itàlia | 03-05-96 | 05-07-99 | 03-11-97 |
| Letònia | 29-05-07 | 31-01-02 | |
| Liechtenstein | 09-10-91 | | |
| Lituània | 08-09-97 | 29-06-01 | |
| Luxemburg | 11-02-98 | 10-10-91 | |
| Macedònia | 05-05-98 | 31-03-05 | |
| Malta | 27-07-05 | 27-07-05 | |
| Moldàvia | 03-11-98 | 08-11-01 | |
| Mònaco | 05-10-04 | | |
| Montenegro | 22-03-05 | | |
| Noruega | 07-05-01 | 07-05-01 | 20-03-97 |

| ESTATS MEMBRES DEL CONSEL D'EUROPA I LA CARTA SOCIAL EUROPEA | | | |
|--|-----------------|-----------------|---|
| ESTATS MEMBRES | SIGNATURES | RATIFICACIONS | ACCEPTACIÓ PROCEDIMENT RECLAMACIONS COL·LECTIVES |
| Polònia | 25-10-05 | 25-06-97 | |
| Portugal | 03-05-96 | 30-05-02 | 20-03-98 |
| Regne Unit | 07-11-97 | 11-07-62 | |
| República Eslovaca | 18-11-99 | 22-06-98 | |
| República Txeca | 04-11-00 | 03-11-99 | |
| Romania | 14-05-97 | 07-05-99 | |
| Rússia | 14-09-00 | | |
| San Marino | 18-10-01 | | |
| Sèrbia | 22-03-05 | | |
| Suècia | 03-05-96 | 29-05-98 | 29-05-98 |
| Suïssa | 06-05-76 | | |
| Turquia | 06-10-04 | 27-06-07 | |
| Ucraïna | 07-05-99 | 21-12-06 | |
| Xipre | 03-05-96 | 27-09-00 | 06-08-96 |

Notes taula

1. Les dates en negreta amb fons gris corresponen a les dates de signatura o ratificació de la Carta de 1961; la resta de dates corresponen a la signatura o ratificació de la Carta revisada de 1996.
2. Cal apuntar que la signatura de la Carta no equival a la ratificació. Per exemple, l'Estat espanyol ha signat i ratificat la Carta Social Europea, però si bé ha signat la Carta Social Europea Revisada, no l'ha ratificat pas.
3. [X] Estat que ha reconegut el dret de les ONG estatals a presentar reclamacions col·lectives contra el propi Estat.

5. VIOLACIONS DE L'ARTICLE 31 DE LA CARTA SOCIAL EUROPEA

5.1 *El cas francès*

El 5 de juny de 2008, el Comitè de drets socials del Consell d'Europa va concloure que França havia violat el dret a l'habitatge. El Consell va prendre la decisió a instàncies de la demanda presentada per les organitzacions sense ànim de lucre ATD-Quart Món i la FEANTSA (Federació Europea d'Entitats Estatals que Treballem amb els Sense Sostre). Aquestes organitzacions van denunciar França per considerar que havia violat les tres obligacions incloses en l'article 31 (anunciades més avall) i per dues raons estratègiques:

- Perquè és la manera d'abordar l'assumpte de l'exclusió social des de la perspectiva del dret. Les persones mancades d'habitatge no són subjectes passius de polítiques públiques, sinó ciutadans als quals se'ls denega un dret i no pas persones que sol·liciten un "servei". El pas d'una "raó de serveis" a una de "drets" suposa, alhora, passar d'una interpretació de les obligacions de l'Estat en matèria de drets humans concebudes com a obligacions de "respectar" o "protegir" a una interpretació que les concep com obligacions de "resultats".
- Per fixar uns estàndards internacionals pel que fa a la qualitat de les polítiques públiques.

Resolució del Comitè Europeu de Drets Socials

El Comitè Europeu de Drets Socials va concloure que França havia violat els tres paràgrafs de l'article 31. Recordem què diu aquest article:

Amb l'objectiu de garantir l'exercici efectiu del dret a l'habitatge, les parts es comprometen (1) a promoure l'accés a un habitatge adequat, (2) a prevenir i reduir el fenomen dels sense sostre amb l'objectiu d'eliminar-lo progressivament i (3) a aconseguir que el preu de l'habitatge hi permeti accedir a les persones amb menys recursos.

El Comitè va resoldre que la situació francesa no s'ajustava als principis reconeguts a la Carta social per les següents raons:

- S'havia avançat poc en l'objectiu d'eradicar el volum d'habitatges que no satisfan els mínims de qualitat exigibles i de disminuir el parc d'allotjaments amb comoditats escasses;
- Aplicació insatisfactòria de la legislació relativa a la prevenció dels desnonaments i persisteix la manca de mesures per garantir el reallotjament de famílies que han patit un desallotjament;
- Les mesures vigents per reduir el fenomen dels sense sostre són insuficients, quantitativa i qualitativa;
- Escassetat d'habitatge social accessible per als col·lectius amb menys ingressos;

- Mal funcionament del sistema de distribució de l'habitatge social;
- Deficient aplicació de la legislació relativa als llocs on poden “acampar” les persones que viatgen.

Els professors Kenna i Uhry sostenen que la decisió del Comitè permet arribar a les següents conclusions pel que fa a les obligacions dels estats en matèria d'habitatge:

1. La raó última de les polítiques públiques és assegurar el compliment efectiu dels drets que els ciutadans tenen reconeguts. Per tant, no és suficient que un estat assegurí que ha fet tot el possible per assolir aquest objectiu, sinó que també cal avaluar els resultats. En aquest sentit, la decisió del Comitè en relació amb França és important perquè ha determinat que, quant als drets, els estats no només tenen obligacions de “respectar i protegir”, sinó també “obligacions positives” (de resultats);
2. Que la decisió del Comitè abordi directament la problemàtica dels habitatges que no reuneixen condicions d'habitabilitat, subratllar l'obligació que tenen els estats de fer complir (no només ho han de satisfer ells) el contingut que fixa la Carta social revisada. D'aquesta premissa es deriva que els estats tenen l'obligació de planificar;
3. L'Estat és l'últim garant del compliment de les obligacions internacionals en matèria de drets a l'habitatge. Tanmateix, cal assenyalar que la igualtat a l'hora d'accedir als drets socials no és només una responsabilitat dels estats, sinó també del poder judicial, segons fixa la legislació internacional. No obstant, i en darrer terme, l'estat és el responsable de no haver organitzat un “sistema integral” i, per tant, és el responsable de d'identificar els òrgans davant dels quals es pot exigir el dret a l'habitatge;
4. En cas d'incompliment de drets socials no és suficient, per exemple, pagar una indemnització o reduir la renda de lloguer a les persones afectades, sinó que la solució passa per restaurar el dret;
5. Les polítiques públiques d'habitatge no es poden sustentar en “pedaços” que solucionin puntualment la problemàtica de les persones mal allotjades, sinó que s'han de basar en la prevenció i, sobretot, en garantir l'exercici efectiu del dret a l'habitatge;
6. El Consell d'Europa proposa una definició d'habitatge social, que cal circumscriure-la en el context de les discussions obertes entre els Estats i la Comissió europea sobre l'oportunitat de protegir un sector particular. El Comitè assenyala:
 - a. La producció d'habitatges socials és insuficient per satisfer les necessitats, cada vegada majors, d'una part de la població;
 - b. Darrere l'exemple de l'habitatge social, el Comitè qüestiona totes les polítiques redistributives i aprofita per fixar quines són les prioritats pel que fa a la intervenció pública. Així, apunta que el més important és assegurar els drets i la resta d'objectius

són subsidiaris. És a dir, les polítiques públiques han de garantir, per sobre de tot, que les desigualtats socials no esdevinguin un obstacle a l'hora d'exercir els drets socials. Per tant, les polítiques socials haurien d'estar planificades per satisfer prioritàriament les necessitats bàsiques;

c. La crítica del Comitè a l'habitatge social també fa referència al sistema de d'atribució: el temps d'espera és massa llarg, els mecanismes de selecció discriminen les persones que pateixen una situació més greu;

d. En conseqüència, fins i tot, el Comitè qüestiona l'avaluació dels paràmetres que regeixen la intervenció pública.

En definitiva, conclouen Kenna i Uhry, el Comitè europeu de drets socials ha aportat definicions diàfanques pel que fa a les obligacions dels estats en relació amb el dret a l'habitatge i una estructura jeràrquica pel que fa a les prioritats "públiques", i tot plegat en el marc d'una casuística jurídica que pot operar com a referent per a properes resolucions jurídiques, tant en l'àmbit internacional com en l'estatal.

Ahora, la resolució del Comitè europeu de drets socials servirà per resituar el debat a l'entorn el dret a l'habitatge; contingut i obligacions que comporta. Kenna i Uhry ho expressen així: "la resolució permetrà abstroure el debat del subjectivisme i les visions curtes de mires i inserir-lo en un àmbit més objectiu; de la política als tribunals".

5.2 Reclamació col·lectiva contra Eslovènia

La FEANTSA també ha presentat una reclamació col·lectiva contra Eslovènia per manca de compliment de l'article 31, 16⁴⁸ i E⁴⁹, de la Carta Social Europea revisada, que, respectivament, fan referència al dret a l'habitatge, al dret de la família als serveis socials, la protecció jurídica i econòmica i a la no discriminació.

FEANTSA al·lega que les autoritats d'Eslovènia han violat els següents apartats de la Carta social europea revisada:

- Violació de l'article 31.1 en la mesura que activament han revocat títols legals sobre possessió de la llar, han augmentat el preu de l'allotjament i han reduït les possibilitats d'adquirir un habitatge adequat, de manera que ha augmentat la inseguretat en la tinença de la llar;

⁴⁸ Article 16 "El dret de la família als serveis socials, la protecció jurídica i econòmica". Amb l'objectiu de garantir les condicions necessàries per assegurar el ple desenvolupament de la família, que és una unitat fonamental de la societat, les parts es comprometen a promoure el desenvolupament econòmic, la protecció jurídica i social de la vida familiar, per exemple mitjançant prestacions socials i familiars, desgravacions fiscals, la provisió d'habitatge, beneficis per als nuvis i altres mitjans apropiats.

⁴⁹ Article E "No discriminació". El gaudi dels drets enunciats en aquesta Carta s'haurà de garantir sense discriminació per motius de raça, color, sexe, llengua, religió, opinions polítiques o d'altre tipus, origen nacional, salut, associació amb una minoria nacional, naixement o qualsevol altra condició.

- Violació de l'article 31.2 en el sentit que les mesures adoptades en perjudici dels grups més vulnerables s'ha traduït en desnonaments i un augment de les persones sense llar;
- Violació de l'article 31.3 perquè el que fan, a llarg termini, és reduir l'assequibilitat de l'habitatge, que abans estava garantida;
- Violació de l'article 16 en la mesura que han provocat problemes, que es podrien haver evitat, als llogaters de pisos que s'han desnacionalitzat;
- Violació de l'article E perquè s'ha creat una situació desigual entre els antics llogaters dipositaris dels dret a l'habitatge i els nous contractes de lloguer, que han substituït l'antic dret a l'habitatge.

Per tant, l'eix vertebrador de la demanda de FEANTSA fa referència a la situació dels llogaters que viuen en pisos “desnacionalitzats”, els quals reben un tractament diferent en relació amb altres llogaters de l'antic parc públic d'habitatge. Alhora, des de 1991, les autoritats eslovenes han adoptat una bateria de mesures que han minat els seus drets i que els aboquen a una situació d'exclusió residencial.

Abans de presentar la reclamació col·lectiva, FEANTSA va informar al govern eslovè que era urgent adoptar mesures que pal·liessin la situació dels llogaters de pisos “desnacionalitzats”. Malgrat les advertències, el govern eslovè no prendre cap decisió, de manera que la FEANTSA va presentar la demanda amb l'objectiu que es converteixi en el detonant que faci que la situació d'aquell grup específic de llogaters millori definitivament.

El desembre de 2008, el Comitè europeu de drets socials va declarar admesa la queixa presentada per la FEANTSA i el febrer de 2009 va compel·lir al govern eslovè perquè es pronunciés sobre la demanda col·lectiva.

Així és que el procediment de la reclamació col·lectiva contra Eslovènia es troba tot just en la fase d'intercanvi d'arguments entre les parts. Queda la possibilitat que s'obri una fase d'arbitratge. Amb tot, però, el procediment acabarà amb una resolució del Comitè de ministres del Consell d'Europa, el qual, si ho considera oportú, pot recomanar a l'estat en qüestió que adopti les mesures específiques que assegurin la correcta aplicació de la Carta Social Europea revisada.

6. LEGISLACIONS INNOVADORES EN MATÈRIA D'HABITATGE

6.1 Regne Unit

Des de la *Housing Act* de 1977, tots els municipis resten obligats teòricament a proporcionar un habitatge permanent als qui visquin en vivendes en males condicions, sempre i quan satisfacin un seguit de requisits. Primer, el sol·licitant ha de provar que viu en males condicions i de “bona fe”, és a dir, que no l'han expulsat de l'habitatge per culpa del seu comportament, per exemple, que no pagava el lloguer malgrat que tenia recursos suficients per fer-ho. Després, les autoritats locals comproven que l'interessat manté un vincle estable amb el municipi. I,

per últim, s'ha de pertànyer a una categoria prioritària: dones embarassades, famílies amb nens, persones vulnerables a conseqüència d'una discapacitat física o mental. El llistat es va ampliar el 1996 i el 2002 i enclou persones que han perdut l'habitatge per culpa d'una catàstrofe natural, les víctimes de violència, els menors, els avis i els joves menors de 21 anys que han estat anteriorment a càrrec dels serveis socials.

Si els municipis no proporcionen un habitatge a aquests col·lectiu, tot i que satisfan totes les condicions exigides, tenen dret a una revisió administrativa del seu cas. Si es resolt desfavorablement, l'afectat pot demandar l'administració als tribunals. El procés pot acabar en una condemna al municipi que l'obligui a allotjar al demandant.

6.2 Escòcia

La Llei de devolució de 1999, que reconeix a Escòcia el dret a escollir el seu Parlament i li atorga noves competències, permet que el govern escocès encari la problemàtica de l'habitatge des d'una nova perspectiva; més agosarada que la que s'havia aplicat fins llavors des de Londres. En paral·lel, el problema de l'habitatge esdevé cada vegada més important. Preus cada més cars i el parc d'habitatge social es reduïa dràsticament, perquè s'havia començat a privatitzar i perquè el volum que es construïa havia caigut en picat; a principis del 2000 es construïen a Escòcia 23.000 habitatges nous, el 2003 menys de 5.000 eren socials. Aquest mateix any, les sol·licituds d'habitatge social van pujar fins a 50.000.

Malgrat aquestes dades, la situació de l'habitatge a Escòcia contrasta amb la de Catalunya. A Escòcia, el 34% del pisos són de lloguer privat i social, els municipis gestionen el 16% del total del parc immobiliari i el 10,5% l'administren entitats independents sense ànim de lucre. Cal subratllar que el concepte de municipi a Escòcia i a Catalunya és diferent. Si aquí en tenim quasi mil, alguns de molts petits i la majoria amb pocs recursos, a Escòcia el municipi fa referència a 32 entitats de caràcter local, la més petita de les quals no té menys de 36.000 habitants.

És en aquest escenari que, el 2003, el Parlament escocès decideix aprovar la *Homelessness Scotland Act*, una llei que augmenta considerablement les obligacions previstes a la *Housing Act* del Regne Unit. Els canvis més important que cal assenyalar són:

- Els sol·licitants ja no han de demostrar sistemàticament la seva bona fe;
- Els municipis han de proporcionar un alberg temporal així com acompanyament social a aquells que ho reclamin;
- Només es pot rebutjar una sol·licitud per manca de lligam local si el municipi no pot derivar el demandant a un altre municipi;
- El canvi més important que introdueix aquesta normativa és que el dret a l'habitatge es reconeix a tothom i no només a uns col·lectius; determinats que pateixen determinades dificultats. Això significa que qualsevol ciutadà que consideri que se li ha violat el dret a l'habitatge podrà adreçar-se als tribunals per denunciar-ho i aconseguir la reparació del

dret. No obstant, aquest recurs no es podrà exercir fins el 2012. Data en la qual la llei fixa l'objectiu d'haver eradicat l'habitatge inadequat d'Escòcia.

- La llei ha creat instruments estadístics i indicadors que permeten mesurar els progressos realitzats, i que permeten al govern i a la societat civil avaluar si la llei s'aplica correctament.

Per tant, la *Homelessness Scotland Act* imposa als municipis una obligació de resultat en matèria d'habitatge i no només de mitjans. Cal subratllar que l'aprovació d'aquesta llei va anar acompanyada d'una política pública de pes destinada a pal·liar el problema d'accés a l'habitatge. Així, entre el 2003 i el 2005, el govern escocès va invertir anualment 5.300 milions d'euros (1,5% del PIB) en política d'habitatge. Es va obligar als municipis a redactar un informe que avalués la problemàtica residencial del municipi, el govern va fixar que com a mínim el 25% del nous habitatges que es construïssin havien de ser assequibles, es va engegar un programa per col·locar al mercat els habitatges buits i es van signar convenis de col·laboració amb els agents privats i les associacions sense ànim de lucre per renovar el parc d'habitatges i gestionar les sol·licituds d'habitatge.

Així mateix, es va dissenyar un ambiciós programa d'acompanyament social per garantir que les persones amb risc de perdre l'habitatge no el perdessin, amb la qual cosa també s'aconseguiria reduir el número de sol·licitants d'habitatge. Des d'aquest raonament cal entendre l'asseveració de Jason McDonald, portaveu de CoSLA (Assemblea escocesa d'autoritats locals), quan afirma que "l'obligació jurídica no és la clau del sistema, sinó el fet que el govern escocès, els municipis i les organitzacions es comprometin a actuar junts per millorar la situació".

6.3 França

Llei de 5 de març de 2007, relativa al dret a l'allotjament oposable i a diverses mesures a favor de la cohesió social, coneguda popularment com a Llei DALO (*Droit au logement opposable*). El desplegament de la llei va començar el 2008 i acabarà el 2012. El context que en propicia l'aprovació es caracteritza per:

- Preu de compra desorbitat de l'habitatge del mercat privat
- Creixement de la pobresa a les ciutats i del treball precari
- Dèficit en la provisió d'habitatge social

Alhora, a França a aquests problemes se n'hi ha d'afegir un altre: un cert desordre institucional. França, estat de tradició centralista, pel que fa a l'habitatge i el benestar social ha apostat perquè aquestes polítiques les executi l'entitat administrativa més propera al ciutadà. No obstant, es va iniciar un procés de descentralització complex i confús, en el sentit que les administracions amb competències sobre aquelles matèries són diverses, de manera que cap d'elles, actuant sola, pot garantir l'execució del dret a l'habitatge.

Aquest escenari va precipitar que el 2002 es proposés que el dret a l'habitatge fos exigible. Com reconeix Bernard Lacharme, Secretari General del Comitè per l'Allotjament de les Perso-

nes Desafavorides (HCLPD), “no va ser pas fàcil passar d’un dret formal a un altre que establia una obligació per l’estat. Aconseguir-ho va costar quatre anys” i el catalitzador que ho va precipitar tot va ser la pressió social de la ciutadania, en el context d’una campanya electoral per a les eleccions presidencials (2007), en la qual l’associació “Don Quixot” va plantar centenars de tendes de campanya a París per reclamar el dret a l’allotjament de les persones sense sostre. Tot plegat va fer que el llavors President de la República francesa, Jacques Chirac, demanés al govern que incorporés al codi de lleis l’exigibilitat del dret a l’habitatge.

El 5 de març de 2007 es va aprovar la llei DALO que va eliminar la llacuna sobre qui era responsable de garantir l’execució del dret a l’habitatge, perquè va atribuir aquesta responsabilitat a l’estat, al qual se li pot exigir que la compleixi.

Des de l’1 de gener de 2008, un comitè de mediació establert a cada departament recull les demandes d’habitatge i determina quines estan justificades i quines no. Des de l’1 d’octubre de 2008, les famílies designades com a prioritàries per aquests comitès perquè no disposen d’un habitatge o el que tenen és inadequat, poden demandar l’estat davant dels tribunals si no els reallotja. L’1 de gener del 2012 aquest dret s’estendrà a totes les persones que siguin demandants d’habitatge social (apuntats a les llistes de sol·licitants) i que llur demanda no s’ha satisfet en un període de temps anormalment llarg.

Lacharme adverteix que “existeix un consens general en el sentit que la legislació és el primer pas en el procés; ha fixat l’obligació, però s’ha de reconèixer que l’Estat encara no està a punt per fer-la complir”. Segons les dades oficials la DALO obligarà a les autoritats públiques a proporcionar habitatge a 648.570 persones. Amb tot, però, al maig de 2008 s’havien presentat 26.009 demandes, la majoria de les quals circumscrites al departament d’Illa de França. D’entre totes, se n’havien examinat 8.018 (31%) i 3.231 s’havien aprovat, la qual cosa va permetre allotjar a 605 famílies⁵⁰.

La llei no ha estat exempta de crítiques. Les ONG censuren que només protegeixi a les persones establertes regularment a França, perquè, assenyalen, cal no oblidar que una gran part de les persones sense sostre no disposen de permís de residència. Tanmateix, la crítica més contundent prové dels experts en dret constitucional que asseguren que la llei és “fum”, perquè és tan complexa que “no vol dir ni fer res”.

Les principals característiques de la llei són:

- Estableix que l’estat és responsable de garantir un habitatge adequat;
- L’aplicació del principi de dret exigible a l’habitatge (exigible a l’estat si se satisfan els requisits exigits) consisteix en oferir un habitatge social a les persones que no tenen recursos suficients per accedir a una vivenda;

⁵⁰ Citat al document “The Right to Housing in the European Union”. CECODHAS

- A partir de l'1 de gener de 2012, el dret a l'habitatge s'aplicarà a totes aquelles persones que reuneixin els requisits per accedir a un habitatge, l'hagin sol·licitat i “no hagin rebut cap resposta adaptada” a la seva sol·licitud. Per tant, la llei va més enllà del supòsit d'absència de resposta. Abans d'aquella data només es reconeix l'exigibilitat del dret a l'habitatge a les persones sense sostre i les parelles amb fills petits mal allotjades (habitatge inadequat o sobreocupació);
- Les persones que han sol·licitat un habitatge i no han rebut una resposta adaptada a la seva petició, poden presentar una demanda davant la “comissió de mediació”. Ho pot fer sense termini específic aquella persona que “de bona fe es troba sense allotjament, amenaçat d'expulsió, albergat o allotjat temporalment en un establiment o un allotjament de transició, allotjat en locals impropis per considerar-los habitatge o de caràcter insalubre o perillós”. També es pot recórrer a la “comissió de mediació”, sense exigència de termini, quan el demandant es trobi allotjat en locals superpoblats o considerats no decents, si té, com a mínim, un fill menor, presenta alguna minusvalidesa o té a càrrec una persona discapacitada. En tots els supòsits, el demandant pot actuar assistit per una associació amb fins d'inserció o allotjament de persones desfavorides o una associació de defensa de persones en situació d'exclusió reconeguda pel Prefecte;
- Davant de la demanda d'habitatge, la “comissió de mediació” ha d'emetre un dictamen on s'especifiqui si s'accepta o no la petició. Un decret determinarà quin és el termini que té la comissió per fer públic aquest informe;
- A l'hora de redactar el dictamen, la comissió pot rebre informació de diferents entitats, ja siguin arrendadors socials o no, en relació amb la situació del demandant i els motius exposats per a explicar perquè no se'ls ha concedit un habitatge;
- Vers una petició d'accés a un habitatge de lloguer, la Comissió identificarà els demandants reconeguts com prioritaris als quals cal atribuir un habitatge amb caràcter d'urgència. Per a cadascun d'ells i tenint en compte les seves necessitats i capacitats, la comissió determinarà les característiques de l'habitatge i notificarà per escrit a l'interessat la decisió -que haurà de motivar- i podrà fer propostes sobre les demandes que no consideri prioritàries;
- Tot seguit, el comitè remetrà al prefecte la llista de demandants als quals ha atribuït un habitatge. El Prefecte al seu torn, amb l'acord previ dels alcaldes dels municipis interessats i tenint en compte els objectius de “mixtura social”(diversitat social), designarà per a cada demandant un organisme arrendador que disposi d'allotjaments corresponents a la demanda. Haurà de definir el perímetre on s'han de situar aquests allotjaments i fixar els terminis d'entrega de l'habitatge als demandants;
- El procediment és semblant en cas de demanda d'accés a un alberg d'urgència. En cas de necessitat, la comissió transfereix el prefecte la llista dels demandants als quals cal garantir aquest tipus d'acollida, perquè, en un termini a determinar, proposi una plaça en un alberg a les persones designades, un establiment o un allotjament de transició, una residència-llar o una residència hostalera de caràcter social;

- Si el dictamen de la “comissió de mediació” reconeix el dret a l’habitatge del demandant, però les administracions públiques no el satisfan en un termini raonable, el sol·licitant d’habitatge pot iniciar un recurs davant de la jurisdicció contenciosa administrativa. En aquest supòsit, el tribunal podrà decidir l’allotjament, reallotjament o acollida en un recurs residencial adaptat de la persona demandant d’habitatge;
- El dret exigible a l’habitatge no és un dret absolut i sense condició. Així, sempre es sol·licita un lloguer, per mínim que sigui, i s’exigirà haver residit com a mínim un any al municipi o mancomunitat en la qual es sol·liciti l’habitatge. Alhora, per poder beneficiar-se de la llei caldrà satisfer el requisit de no tenir accés o romandre en un habitatge a través dels recursos propis.

6.3 Parlament europeu

Declaració escrita 111/2007 del Parlament europeu, sobre la necessitat d’acabar amb la situació de les persones sense sostre instal·lades a la via pública, en la qual s’apela als estats membres i a la Unió europea perquè s’adoptin mesures a fi d’acabar amb aquest fenomen el 2015, que n’impliqui una definició, la recopilació de dades estadístiques fiables i l’elaboració de plans d’emergència d’hivern, en el marc d’una estratègia àmplia.

7. RECONeixEMENT CONSTITUCIONAL DEL DRET A L’HABITATGE

7.1 Introducció

Quasi la meitat de les constitucions del món fan referència a obligacions genèriques relacionades amb l’habitatge o bé reconeixen específicament el dret a un habitatge adequat. Alhora, moltes constitucions contenen referències explícites del dret de la persona o de la família a gaudir d’un habitatge adequat. Altres constitucions suggereixen la responsabilitat general de l’estat, sovint des del punt de vista polític, de garantir un habitatge adequat i condicions de vida dignes per a tothom, en un context d’igualtat assentat sobre el principi de l’imperi de la llei. No obstant, no tots els estats han reconegut el dret a l’habitatge a la constitució, i entre els que sí ho han fet, molts han recollit el dret de forma diferent com apareix regulat en els instruments internacionals.

Tanmateix, la constitucionalització del dret a l’habitatge no és pas majoritària entre els països europeus, però el reconeixement del dret s’articula a través d’altres disposicions legals, ja sigui directament o indirecta. És el que passa, per exemple, en el cas de França, que tot i no reconèixer el dret a l’habitatge a la constitució, el 19 de gener de 1995, el Consell constitucional va declarar oficialment que “tothom ha de poder gaudir d’un allotjament adequat” i ha de tenir “força constitucional”, i el 7 de març de 2007, el parlament Francès va aprovar la popularment coneguda com llei DALO (Droit au logement opposable, dret a l’allotjament exigible), que permet recórrer a la justícia per exigir el dret a l’habitatge en el cas de la provisió d’habitatge social.

Com s’assenyalava, d’altres països, tot i no reconèixer constitucionalment el dret a l’habitatge i tampoc fer-ho directament en d’altres normes, sí que ho duen a terme indirectament a través de preveure mesures, per exemple, que limiten el dret a la propietat privada, i que se

sostenen sobre el principi de la justícia social. Així, per citar-ne una, la constitució irlandesa reconeix que “l’exercici del dret a la propietat privada, en l’àmbit civil, s’ha de regular tenint en compte el principis de la justícia social”.

La primera constitució que va reconèixer el dret a l’habitatge va ser la de la República de Weimar, el 1919. L’article 155 fixava que “l’estat supervisa l’ús de la propietat (el sòl i els immobles) per tal de prevenir l’abús i garantir un habitatge digne i adequat a totes les famílies alemanyes i, en especial, aquelles amb criatures. (...) La propietat, l’adquisició de la qual ha de respondre a la demanda d’habitatge, destinada a promoure assentaments i cultius i augmentar la producció agrícola podrà ser expropiada. Qualsevol augment del valor de la propietat que no sigui producte del treball o del capital ha de revertir en la societat (...)”.

Des de la Constitució de Weimar s’haurà d’esperar a les aprovades entre els anys cinquanta i vuitanta perquè es generalitzi el reconeixement del dret a l’habitatge. Així les constitucions de Bèlgica, Estat espanyol, Portugal i Finlàndia reconeixen explícitament el dret a gaudir d’un habitatge digne i adequat.

Les constitucions d’Holanda, Grècia i Suècia estableixen que és responsabilitat dels poders públics executar aquest dret i ho fan amb els termes:

- “els poders públics tenen l’obligació de garantir un habitatge adequat” a l’holandesa;
- “un objecte d’interès públic especial” a la grega;
- “la societat ha de garantir el dret a l’habitatge” a la sueca.

Només dos països de la UE reconeixen a la constitució el dret a un habitatge adequat com un dret fonamental (Estat espanyol i Bèlgica), mentre que en d’altres estats (Finlàndia, Grècia, Itàlia, Holanda, Polònia, Eslovènia) només es reconeix com un principi o un objectiu polític o social que és important assolir.

A les diferents constitucions, el dret a l’habitatge apareix definit com una activitat que l’estat ha de dur a terme per garantir que el dret s’executa de veritat, ja sigui a través de la construcció d’habitatge social, la promoció d’incentius perquè el mercat privat proporcioni habitatge assequible o dotant de pressupost suficient la política d’habitatge. Tanmateix, les constitucions no reconeixen el dret dels ciutadans a reclamar davant dels tribunals que l’estat els proporcioni un habitatge adequat.

En els països on la constitució no reconeix el dret a l’habitatge, les lleis estatals el recullen i, alhora, concreten les diferents formes com s’ha d’executar. Així, per exemple, alguns estats (Alemanya, Dinamarca, Suècia, Polònia, Irlanda, Holanda, Gran Bretanya, Estònia i Bulgària) han traspassat a les autoritats locals la responsabilitat de garantir un habitatge adequat a les persones excloses. En el cas d’Alemanya, la legislació regional obliga als ajuntaments a allotjar a les persones sense sostre i el dret a l’habitatge és una competència directe de vuit lands. A Dinamarca, Suècia i Polònia existeix una legislació específica que obliga als ajuntaments a garantir un habitatge adequat. A la Gran Bretanya, la llei d’habitatge de 1977 obliga als municipis a proporcionar un allotjament a les persones necessitades.

Taula 6

| EL DRET A L'HABITATGE A LES CONSTITUCIONS DELS ESTATS DE LA EU ⁵² | | |
|--|--------------|---|
| PAÍS | ARTICLE | COM ES FORMULA EL DRET A L'HABITATGE |
| Bèlgica (1994) | Article 23 | 3. Tothom té dret a gaudir d'una vida confortable i digne. Per assolir aquest objectiu, la llei, el decret o les normes fixades a l'article 134 garanteixen, sense oblidar les corresponents obligacions, els drets econòmics, socials i culturals a partir dels mecanismes que es prevegin per dur-los a terme. Entre aquests drets s'inclou el dret a un habitatge adequat |
| Finlàndia (1999) | Article 19.4 | El govern haurà de promoure el dret de tothom a gaudir d'un habitatge adequat i donar suport als esforços personals per disposar d'un habitatge |
| Grècia (1975) | Article 21 | 4. La provisió d'habitatges a les persones sense sostre o que viuen en unes condicions d'allotjament inadequades és un assumpte que l'estat ha d'abordar amb especial cura |
| Itàlia (1947) | Article 47 | La República estimula i protegeix l'estalvi i tot els assumptes que hi fan referència, i així mateix coordina i controla l'ús del crèdit. La República promou que els estalvis privats s'inverteixin per adquirir un habitatge o terrenys cultivats pels propietaris o invertits en un projecte de futur |
| Holanda (1984) | Article 22 | 2. És competència de les autoritats proporcionar allotjament suficient |
| Polònia (1997) | Article 75 | 1. L'administració pública ha d'executar polítiques destinades a satisfer les necessitats d'allotjament dels ciutadans i, en especial, ha de lluitar contra el fenomen dels sense sostre a través de promoure habitatges per a persones amb ingressos escassos i dur a terme activitats que persegueixin l'adquisició d'un habitatge per part de cada ciutadà |
| Portugal (1982) | Article 65 | 1. Tothom té dret, ell i la seva família, a un allotjament adequat que satisfaci els mínims d'higiene i confort i els garanteixi la privacitat. 2. Per tal de salvaguardar el dret a l'habitatge hauria de ser un deure de l'estat: (a) planificar i executar una política pública d'habitatge com a part d'un pla regional general assentat sobre plans locals que garanteixin l'operativitat d'una adequada xarxa de transport i de serveis socials; (b) promoure, conjuntament amb les autoritats locals, la construcció d'habitatge social i barat; (c) promoure l'habitatge privat però en consonància amb els interessos públics. 3. L'estat hauria d'adoptar una política que incorporés un sistema de rendes en consonància amb els ingressos familiars i amb la propietat individual de l'habitatge 4. L'estat i les autoritats locals haurien de supervisar de manera efectiva la propietat privada dels immobles, expropiant terrenys a favor de la propietat estatal o municipal però deixant inalterat el dret d'ús |
| Eslovènia (1991) | Article 78 | L'estat ha de crear les condicions necessàries perquè cada ciutadà pugui adquirir un habitatge en propietat |
| Estat espanyol (1978) | Article 47 | Tots els espanyols tenen dret a un habitatge digne i adequat. Els poders públics promouran les condicions necessàries i establiran les normes pertinents per tal de fer efectiu aquest dret, i regularan la utilització del sòl d'acord amb l'interès general per tal d'impedir l'especulació. La comunitat participarà en les plusvàlues que generi l'acció urbanística de les entitats públiques |

⁵¹ The Right to Housing in the European Union (2008): CECODHAS (Observatori Europeu de l'Habitatge Social).

Cal subratllar que el reconeixement constitucional del dret a l'habitatge no garanteix per se que el dret s'apliqui efectivament. Com assenjala l'organització CECODHAS, el reconeixement 'legal' del dret a l'habitatge és només una primer pas, que per ell mateix poques conseqüències té, de manera que ha d'anar acompanyat de programes ambiciosos destinats a proveir suficient habitatge assequible si l'objectiu que es persegueix és garantir l'accés a l'habitatge a tothom.

Si el lligam entre reconeixement legal i pràctica política no es complert, llavors s'esdevé un fractura i l'aplicació del dret a l'habitatge és imperfecta, perquè sorgeixen problemàtiques diverses:

- Problemes polítics i jurídics pel que fa a l'exigibilitat del dret a l'habitatge;
- Manca d'identificació clara i precisa a la legislació estatal de les obligacions legals relatives a garantir el dret a l'habitatge;
- Fracàs a l'hora d'assegurar que políticament i judicial el dret a l'habitatge rebi el mateix tractament;
- La impossibilitat d'exigir davant dels tribunals el compliment de determinats drets reconeguts constitucionalment.

Altrament, l'absència de reconeixement constitucional del dret a l'habitatge no vol dir que els ciutadans de l'estat en qüestió no gaudeixin del dret. És a dir, fins i tot és possible que s'esdevingui la situació inversa; estats que no reconeixen a la constitució el dret a l'habitatge, però que en canvi en garanteixen la satisfacció plena amb majors garanties que no pas aquells que sí reconeixen a la constitució el dret a l'habitatge. Malgrat això, es bo assenjar que el reconeixement constitucional d'aquest dret és una bona base per assegurar i exigir-ne el compliment efectiu.

L'objectiu final és aconseguir que el compliment efectiu del dret a l'habitatge sigui exigible davant dels tribunals i això vol dir fixar una obligació legal que forci als estats o a les autoritats públiques competents a proveir d'habitatge a les persones que no hi poden accedir a través del mercat.

7.2 Reconeixement constitucional del dret a l'habitatge a diferents països⁵²

Anglaterra

La constitució no reconeix el dret a l'habitatge. No obstant, les autoritats locals reconeixen el dret a l'habitatge a les persones sense sostre si superen cinc exàmens relatius a l'elegibilitat, viure al carrer, intencionalitat, prioritat de necessitat i arrelament local. Tanmateix, i a partir d'aquests criteris, a moltes persones soles o parelles sense fills no se'ls considera com a persones necessitades d'un allotjament.

⁵² La informació d'aquest epígraf s'ha obtingut dels diferents informes que els estats membres de la FEANTSA (Federació Europea d'Entitats Estatals que Treballen amb els Sense Sostre) van elaborar per redactar l'informe "El paper de l'habitatge pel que fa a l'exclusió residencial", que es pot consultar a: www.fenatsa.org/files/Housing_Annual_Theme/European_Report/08_European_Report_FEANTSA_Housing_final_ES.pdf

Àustria

Ni la constitució ni tampoc cap llei reconeix el dret a l'habitatge. No obstant, com a necessitat bàsica que és, el dret a l'habitatge gaudeix de reconeixement polític. Malgrat això, a Àustria el número de persones sense sostre és baix i la provisió d'habitatge és molt bona, fins i tot per a les persones amb menys recursos. Aquesta situació satisfactòria s'explica pels següents elements:

- Un ampli teixit associatiu dedicat a la provisió d'habitatge, que s'organitza a través de les Associacions d'Habitatge de Lucre Limitat (LPHA), conjuntament amb un parc públic d'habitatge important, sobretot a Viena
- El cost del lloguer es fixa segons els paràmetres que traça l'LPHA
- Control del règim de lloguer per àrees
- Una estructura sòlida d'habitatge subvencionat
- Subsidis a l'habitatge concedits per satisfer objectius concrets
- Presència de l'habitatge en l'agenda política

Tanmateix, a Àustria la situació ha començat a empitjorar perquè ha augmentat el número de persones que no poden afrontar el cost de l'habitatge com a conseqüència de la desregulació i de l'augment dels lloguers en determinades zones, així com per culpa de l'encariment de l'energia. Les ONG que treballen en l'àmbit de l'habitatge reconeixen que el nombre de persones considerades “treballadors pobres” ha augmentat; famílies que treballen però que no poden pagar les despeses de l'habitatge. Algunes d'aquestes persones no satisfan el requisit d'haver viscut al municipi el període de temps mínim exigint per poder accedir a un habitatge protegit, de manera que en queden exclosos.

Dinamarca

Cap llei reconeix el dret a l'habitatge. El debat sobre aquest assumpte pivota al voltant dels convenis internacionals relatius als drets humans i la seva concordança amb la legislació danesa.

Dues circumstàncies han avivat la discussió sobre el dret a l'habitatge a Dinamarca:

1. Per tal d'aturar el fenomen dels guetos és possible que determinats grups, registrats com a demandants d'habitatge, no se'ls assigni un habitatge social si l'allotjament s'ubica en una àrea amb molts aturats. Aquestes persones reben prestacions monetàries, ajuda i beneficis temporals. Si és possible, les autoritats locals han de proporcionar un altre allotjament en el termini de sis mesos. L'expressió “si és possible” és problemàtica i posa sobre la taula la pregunta de si a aquestes persones se'ls pot negar un habitatge al qual tenen dret apel·lant que se'ls concedirà “si és possible”. La discussió gira al voltant del principi de no discriminació i el reconeixement dels drets socials.
2. El nombre de llogaters desnonats perquè no poden pagar la renda ha augmentat molt. El fenomen també s'esdevé en els habitatges de titularitat pública. Aquest creixement s'explica per la combinació desafortunada entre l'augment del preu dels lloguers i la reducció del suport públic en forma d'ajuda dinerària a les persones.

A Dinamarca, els ciutadans no poden reclamar a l'administració el dret a l'habitatge quan no poden aconseguir-ne un gràcies als seus recursos. Tanmateix, aquest dret s'ha incorporat a l'agenda política amb força a mesura que el mercat de l'habitatge s'ha anat liberalitzant i la intervenció pública s'ha reduït.

Finlàndia

La constitució estableix que les autoritats han de promoure tots i cadascun dels drets a l'habitatge que corresponen als ciutadans. L'estratègia per assolir aquest objectiu no està fixada, per tant no existeix un dret subjectiu a l'habitatge de cada persona.

L'apartat 19 de la constitució finlandesa fixa el dret a la seguretat social: "Aquelles persones que no poden aconseguir els mínims per gaudir d'una vida digna tenen el dret de rebre l'assistència i l'ajuda imprescindible. Tothom ha de tenir garantit per llei el dret a disposar del mínim indispensable per viure en el cas de no tenir feina, patir una malaltia o discapacitat, també la gent gran, els nounats o en el supòsit de la pèrdua de la font principal d'ingressos. Les autoritats han de garantir a tothom, la manera de fer-ho s'ha de concretar en una llei, l'assistència mèdica i sanitària i promoure la salut entre la població. A més, les autoritats han de donar suport a les famílies i a aquells que tenen cura de la canalla i que li garanteixen el benestar. Les autoritats han de promoure el dret de tothom a un habitatge i garantir l'oportunitat d'arreglar-lo".

Encara que ni la constitució ni tampoc la legislació finlandesa no reconeixen un dret general a l'habitatge, les autoritats han d'ajudar als ciutadans pel que fa als assumptes relacionats amb l'allotjament. La Llei de benestar de 1982 estableix que les prestacions lligades a l'habitatge s'ofereixen en el cas de persones que per raons especials necessiten ajuda. També la Llei de salut mental de 1990 fixa que les persones que pateixen una malaltia mental o qualsevol altra alteració neuronal se'ls ha de garantir un allotjament adequat perquè es curin. Aquest recurs residencial s'organitza en col·laboració amb els serveis socials municipals.

Alhora, els joves i les famílies que requereixen l'atenció dels serveis socials per atendre els fills gaudeixen del dret de poder millorar la seva situació residencial. Per decidir si se'ls atorga un habitatge social s'avalua de què disposen. Això explica que la majoria de joves que han estat acollits pels serveis socials obtinguin un habitatge social quan compleixen divuit anys.

Grècia

La constitució grega de 1974 no fa referència al dret a l'habitatge, però sí a l'adquisició d'un allotjament. Així, l'article 21.4 estableix: "Per a les persones que no gaudeixen d'un allotjament o disposen d'un habitatge inadequat, adquirir-ne un és un assumpte d'especial atenció per part de l'Estat".

La constitució se centra en l'adquisició d'un habitatge en propietat i no pas en gaudir d'un allotjament adequat, que implica prestar assistència residencial a les persones mal allotjades. A més, "l'especial atenció per part de l'estat" es dirigeix a les persones amb ingressos escassos i l'administració els ofereix recursos perquè es puguin comprar un habitatge, però, en canvi, no es preveu cap tipus d'ajuda per aquelles persones que no ingressen res. En aquest sentit,

les persones sense sostre no són reconegudes com una categoria especial. Alhora, a Grècia, el dret a l'habitatge no es pot exigir davant dels tribunals.

Hongria

Segons la jurisprudència del Tribunal constitucional, el dret a l'habitatge no és un dret constitucional bàsic, amb la qual cosa l'estat no té cap responsabilitat en relació amb aquest dret. Tanmateix, l'estat té l'obligació d'assegurar els mínims per garantir la "subsistència humana". Així, i pel que fa a les persones sense sostre, l'estat els ha de garantir un allotjament per evitar situacions d'emergència que els amenaci la vida.

Irlanda

En comparació amb la resta de països de la UE, el dret a l'habitatge a Irlanda és dèbil pel que fa a garantir un habitatge o un allotjament als ciutadans, ja sigui a través de la constitució o de les lleis. Encara que Irlanda no gaudeix d'aquest reconeixement legal, sí que disposa d'una política d'habitatge que funciona com a guia del govern quant als programes d'habitatge i de provisió d'allotjament.

L'apartat 10 de la Llei d'habitatge de 1988 atorga a les autoritats competents en matèria d'habitatge la competència per proporcionar allotjament a les persones sense sostre, no obstant, aquesta atribució ha generat certa confusió pel que fa a determinar quina autoritat és d'entrada competent per oferir assistència a les persones sense sostre. Mentre aquestes persones tenen reconegut el dret a disposar d'un allotjament proporcionat per les autoritats locals, el mercat de lloguer és escàs per atendre la demanda d'habitatge social i tampoc es pot reclamar al dret a l'habitatge. Tot i això, la judicatura irlandesa ha començat a reivindicar els drets econòmics, socials i culturals als tribunals.

Itàlia

La constitució no reconeix explícitament el dret a l'habitatge. No obstant, recentment s'ha encetat un debat sobre com s'ha d'interpretar la jurisprudència del tribunal constitucional. Per alguns, l'apartat 1 de l'article 14 de la constitució deixa clar que l'habitatge és inviolable; per altres, l'apartat 2 de l'article 47 de la carta magna atorga a la República la tasca d'afavorir "que els estalvis de les persones serveixin per adquirir un habitatge en propietat (...)." Pel que fa a això, un decisió recent del Tribunal de Cassació sobre un "centre social ocupat" ha determinat que el delictes d'ocupació no s'aplica en cas de necessitat (article 54 CC) i de "greu perjudici personal", quan l'ocupació és l'únic recurs que garanteix la subsistència.

I aquest raonament no només és aplicable en el supòsit de perjudici directe a la vida o la integritat física de les persones, sinó també en el cas de perjudici indirecte: la manca d'habitatge és un supòsit de greuge indirecte a la integritat física de les persones, perquè el dret a l'habitatge és un dret fonamental de les persones, com reconeixia l'antic article 2 de la constitució.

A Itàlia, el dret a l'habitatge no es pot exigir davant dels tribunals. Tanmateix, alguns supòsits, com ara les parelles que se separen o els ocupes, han permès que els tribunals es pronunciessin sobre el dret i, en certa mesura, el reconeguessin.

Polònia

L'article 75.1 de la Constitució estableix que “les autoritats públiques han de treballar per executar polítiques públiques que satisfacin les necessitats d'allotjament dels ciutadans i, en especial, han de combatre el fenomen dels sense sostre, han de promoure l'habitatge a preu assequible i emprendre accions orientades a què cada ciutadà pugui adquirir un habitatge”. Aquest article obliga a les autoritats locals a desenvolupar una política pública d'habitatge que satisfaci les necessitats de la població. Tanmateix, l'article no garanteix que el govern hagi de promoure unes condicions mínimes d'habitatge adequat. No obstant això, la Llei de règim local de 8 de març de 1990 estableix: “entre les seves responsabilitats [del govern] s'hi compte la de satisfer les necessitats col·lectives de les regions, les quals, alhora, tenen l'obligació de vetllar per l'habitatge municipal”. És a dir, pel que fa a l'habitatge, les regions (Gmina) tenen la major responsabilitat; defineixen les condicions i la normativa de la política d'habitatge municipal. Cada regió pot impulsar una política d'habitatge diferent, però sempre respectant la legislació polonesa.

L'article 79.1 de la constitució i els articles 46-52 de la Llei sobre el tribunal constitucional d'agost de 1997, fixen que tothom a qui s'han violat les llibertats o drets constitucionals, té el dret d'apel·lar davant del tribunal constitucional.

ALTRES PAÏSOS

Sud-àfrica

Es considera que és el millor exemple de reconeixement constitucional del dret a l'habitatge com un dret fonamental. Així, l'article 26 de la constitució sud-africana estableix:

1. Tota persona té dret a accedir a un habitatge adequat;
2. L'estat ha d'adoptar mesures raonables, legislatives i d'altre tipus, en el context dels recursos disponibles, per aconseguir executar progressivament aquest dret;
3. No es podrà desallotjar ningú de l'habitatge ni tampoc se li podrà destruir sense un manament dels tribunals dictat després d'avaluar totes les circumstàncies que consideri oportunes. Cap llei no podrà permetre els desallotjament arbitraris.

Alhora, l'article 28.1 fixa que tots els nens tenen dret (c) a l'habitatge. Així mateix, la constitució sud-africana (a les seccions 7 i 8) preveu que l'estat té l'obligació de respectar, protegir i realitzar el dret a l'habitatge. Aquesta premissa és aplicable a tots els poders (executiu, legislatiu i judicial) i a tots els nivells de l'estat (local, provincial i estatal).

Brasil

És un dels millors exemples de reconeixement del dret a l'habitatge. L'article 7 (VI) determina que “són drets dels treballadors urbans i rurals, a més d'altres que afavoreixin la millora de les seves condicions de vida: el salari mínim, establert per llei i unificat per a tota la nació, capaç d'atendre les seves necessitats bàsiques vitals i les de la família com ara l'habitatge, l'educació, la salut, el descans, la vestimenta, la higiene, el transport i la seguretat social, amb revisions periòdiques que garanteixin el poder adquisitiu. Queda prohibida l'afectació

del salari mínim a qualsevol fi”. L'article 23 (IX) fixa que “és competència de la Unió, dels Estats, del Districte Federal i dels Municipis promoure programes de construcció d'habitatges i millorar les condicions d'habitabilitat i de sanejament bàsic”. Alhora, l'article 183 reconeix que “aquells que posseeixin una àrea urbana de fins a dos cents cinquanta metres quadrats, durant cinc anys, ininterromputs i sense oposició, utilitzant-la com a habitatge per a ell i la seva família, adquireixen el domini, sempre i quan no siguin propietaris d'un altre immoble urbà o rural”.

Taula 7

| EL REONEIXEMENT DEL DRET A L'HABITATGE ALS ESTATS DE LA UE ⁵³ | | | |
|--|--|--|---|
| | CONSTITUCIÓ | OBLIGACIONS DELS MUNICIPIS | RATIFICACIÓ DE LA CARTA SOCIAL REVISADA |
| Alemanya | En determinats <i>länder</i> | Regions obligades a proporcionar habitatge | |
| Àustria | | Competència <i>länder</i> | |
| Bèlgica | X | X | X |
| Bulgària | | X | X |
| Dinamarca | | X | |
| Eslovènia | X | X | X |
| Estat espanyol | X | | |
| Estònia | | X | X |
| Finlàndia | X | X | X |
| França | No, però introducció exigibilitat dret habitatge | | |
| Gran Bretanya | | X | |
| Grècia | X | | X |
| Holanda | X | | X |
| Hongria | | | X |
| Irlanda | | X | X |
| Itàlia | X | | X |
| Letònia | | X | |
| Lituània | | | X |
| Luxemburg | | | |
| Malta | | | X |
| Polònia | X | X | |
| Portugal | X | | X |
| República Txeca | | | X |
| Suècia | | X | |
| Xipre | | | |

⁵³ The Right to Housing in the European Union (2008): CECODHAS (Observatori Europeu de l'Habitatge Social).

8. L'ARTICLE 47 DE LA CONSTITUCIÓ DE L'ESTAT ESPANYOL

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

La conceptualització del dret fonamental a l'habitatge que recull la Constitució espanyola de 1978, avui vigent, “no obliga”, en principi (més endavant ho matisarem) als poders públics a proveir d'habitatge a cada ciutadà, com sí que succeeix, per exemple, amb la sanitat o l'educació. Ambdós serveis es presten de forma universal i independent de les circumstàncies personals de cada individu. Alhora, l'esmentada prestació es realitza fora del mercat. En el cas de l'habitatge succeeix tot al contrari.

L'article 47 de la Constitució espanyola estableix que “tots els espanyols tenen el dret a gaudir d'un habitatge digne i adequat”. Aquest article forma part del capítol III - Dels principis rectors de la política social i econòmica- del títol I de la Constitució - Dels drets i deures fonamentals. Al seu torn, l'article 53 de la carta magna adverteix que els drets del capítol III, entre els quals s'inclou el d'habitatge, són especials perquè “el reconeixement, el respecte i la protecció dels mateixos informaran la legislació positiva, la pràctica judicial i l'actuació dels poders públics. Només podran ser al·legats davant la Jurisdicció ordinària d'acord amb el que disposen les lleis que els desenrotllen”. El dubte que es deriva d'aquest redactat, i en especial del verb informaran, és determinar si ens trobem davant un verdader dret subjectiu a l'habitatge; la qual cosa implicaria que els poders públics haurien de proporcionar allotjament als ciutadans i aquests, al seu torn, podrien exigir el compliment del dret davant dels tribunals.

Enrique Álvarez Conde⁵⁴ sosté que “la postura majoritària defensa la condició d'autèntiques normes jurídiques d'aquests preceptes constitucionals [els del capítol III]. Normes jurídiques que tenen un caràcter eminentment programàtic, d'orientació de l'actuació dels poders públics, però de les quals no es pot deduir directament cap dret subjectiu, pretensions jurídiques immediates[...]. És a dir, resulta difícil proclamar-ne la consideració d'autèntics drets subjectius, ja que no atorguen als particulars, de forma directa, un poder d'acció enfront de l'Estat. Estem, per tant, en presència d'expectatives de dret”. D'aquesta argumentació es derivaria que el dret a l'habitatge reconegut a la Constitució espanyola no es configura com un verdader dret subjectiu i, per tant, no confereix als titulars una acció per a obtenir de manera efectiva un habitatge digne i adequat.

Així doncs, la constitució espanyola reconeix expressament el dret a un habitatge digne, però ho fa d'una manera, podríem dir-ne, especial. En l'estructura constitucional, l'article 47, que reconeix aquell dret, no es concep com un dret fonamental, sinó que s'avalua com un principi rector de la política social i econòmica. Vegem-ho en aquest quadre:

⁵⁴ Enrique Álvarez Conde (1998): *El Régimen político español*, Editorial Tecnos, 1988

Taula 8

| ESTRUCTURA DE LA CONSTITUCIÓ ESPANYOLA | |
|---|------------------------|
| PREÀMBUL | |
| TÍTOL PRELIMINAR | Articles de l'1 al 9 |
| TÍTOL I Dels drets i dels deures fonamentals. Drets de les persones | Article 10 |
| Capítol Primer Dels espanyols i dels estrangers | Articles de l'11 al 13 |
| Capítol Segon Drets i llibertats | Articles del 14 al 38 |
| Secció 1^a Drets fonamentals i llibertats públiques | Articles del 15 al 29 |
| Secció 2^a Drets i deures dels ciutadans | Articles del 30 al 38 |
| Capítol Tercer Principis rectors de la política social i econòmica (s'inclou el dret a l'habitatge) | Articles del 39 al 52 |
| Capítol Quart Garanties de les llibertats i drets fonamentals | Articles 53 i 54 |
| Capítol Cinquè Suspensió dels drets i llibertats | Article 55 |

Cal tornar a dir que el dret a l'habitatge (article 47) no forma part del Capítol II del Títol I, anomenat "Drets i llibertats", sinó del Capítol III que porta per títol "Principis rectors de la política social i econòmica". Aquesta ubicació diferent en l'estructura constitucional implica que no es pugui exigir el compliment de manera directa davant dels tribunals dels drets econòmics, socials i culturals (Capítol III), la qual cosa sí que és possible pel que fa als drets civils i polítics (Capítol II).

És a dir, els drets considerats "principis rectors de la política social i econòmica", per exemple el dret a l'habitatge, com assenyalava l'article 53.3 de la constitució espanyola, "[...] només podran ser al·legats davant la jurisdicció ordinària d'acord amb allò que disposin les lleis que els desenvolupin". Aquest principi també el sosté el Consell Consultiu de Catalunya quan afirma que "tot i que els principis rectors de la política social i econòmica no poden ser concebuts com a normes sense contingut i, sens dubte, són un element interpretatiu, així com un paràmetre de constitucionalitat de les normes, cal afegir tot seguit que requereixen una prèvia acció del legislador per a l'efectiva i plena exigibilitat jurídica⁵⁵".

⁵⁵ Dictamen del Consell consultiu sobre el Projecte de Llei del dret a l'habitatge a Catalunya. Butlletí Oficial del Parlament de Catalunya. Número 177 (5 de desembre de 2007)

Amb tot, però, Ponce sosté que la clàusula de l'article 53.3 no implica que "sigui necessari esperar el desenvolupament normatiu de l'article 47 per poder-lo al·legar en qualsevol moment en qualsevol procés judicial, ja que els efectes del dret a l'habitatge són directes des del text constitucional".

Alhora, la ubicació en capítols diferents dels "drets fonamentals i llibertats públiques" i dels "principis rectors de la política social i econòmica" també té conseqüències diferents pel que fa al grau de garantia i de protecció jurídica dels drets:

- a. Tots els articles de la Secció I més l'article 14 del Capítol II gaudeixen de la màxima protecció:
 - i. Vinculen a tots els poders públics;
 - ii. Cal aprovar una llei orgànica per desenvolupar-los;
 - iii. En cas de violació, existeix la possibilitat de presentar un recurs d'empara constitucional, que s'interposa davant del Tribunal constitucional contra actes definitius de l'administració o sentències de tribunals fermes i que hom estima que violen els drets fonamentals i llibertats públiques reconeguts a la Constitució;
 - iv. Possibilitat de presentar recurs d'empara davant dels tribunals ordinaris;
 - v. Protecció ordinària davant dels tribunals de justícia;
 - vi. Protecció per part del defensor del poble.
- b. Per contra, els articles de la Secció II del Capítol II s'han de desenvolupar per llei ordinària, no gaudeixen d'empara, ni davant del Tribunal constitucional ni tampoc davant dels tribunals ordinaris.
- c. I els articles del Capítol tercer, que recullen els principis rectors de la política social i econòmica, no vinculen als poders públics, perquè segons l'ortodòxia jurisprudencial només són principis que informen la legislació de l'estat i l'actuació dels poders públics i, per tant, no es poden reclamar davant dels tribunals.

Taula 9

| GARANTIES DELS DRETS FONAMENTALS DEL TÍTOL I | | | | |
|--|--|---|---|---|
| Els drets i llibertats recollits de l'article 15 al 29 no s'han de desenvolupar legislativament perquè siguin aplicables; es poden invocar directament als tribunals | | | | |
| UBICACIÓ | ARTICLES | GARANTIES LEGISLATIVES | GARANTIES JURISDICCIONALS | GARANTIES EXTRAJUDICIALS |
| Secció I Capítol II Títol I | De l'article 15 al 29 més el 14 i el 30.2 | S'han de desenvolupar via norma amb rang de llei orgànica | Recurs d'empara davant del Tribunal Constitucional Recurs d'empara davant dels tribunals ordinaris. Es pot substanciar a través del procediment ordinari o un altre basat en els principis de preferència i sumarietat | Ministeri fiscal pot interposar recurs d'empara en defensa dels drets fonamentals Defensor del poble també pot interposar el recurs d'empara |
| Secció II Capítol II Títol I | De l'article 30 al 38 | S'han de desenvolupar via norma amb rang de llei | Es poden reclamar davant els tribunals ordinaris seguint també els procediments ordinaris | |
| Capítol III Títol I | De l'article 38 al 52 (art. 47 dret a l'habitatge) | | Es poden reclamar davant els tribunals segons el procediment que contempli la llei que els desenvolupa | |

Per tant, i sempre segons l'ortodòxia constitucional, el dret a l'habitatge no vincula directament als poders públics i resta sotmès a allò que fixi la llei que desenvolupi aquest dret, que alhora determinarà també com es pot reclamar davant dels tribunals.

Malgrat aquesta aparent divisió quant al grau de garantia i protecció entre els diferents drets segons estiguin ubicats en l'arquitectura constitucional, Ponce matisa que “tot i que el dret a l'habitatge no està protegit directament pel recurs d'empara, d'acord amb l'article 53.2 de la constitució espanyola i concordants Llei orgànica del tribunal constitucional, seria possible [...] plantejar-lo [el recurs d'empara] en cas de violació de certs drets, com ara el d'igualtat, recollit a l'article 14 de la Constitució espanyola (CE), o preceptes de la secció primera del capítol II del títol I, íntimament connectats amb l'habitatge, com els drets a la integritat física i moral, article 15, o el dret a la intimitat personal i familiar, article 18.1”.

És a dir, el dret a l'habitatge gaudeix de la mateixa protecció jurídica que els drets recollits en la Secció I del Capítol II del Títol I si es fa una interpretació sistemàtica de la constitució espanyola; de connexió del dret a l'habitatge amb altres drets constitucionals fonamentals, perquè d'aquesta manera és possible inferir que la violació del dret a l'habitatge pot generar

una vulneració simultània, per exemple, del dret a la igualtat o a la intimitat i això és important si tenim en compte, com ja hem subratllat, que el recurs d'empara queda reservat a certs drets constitucionals.

La interpretació “evolutiva i sistemàtica” de la constitució permet considerar el dret a l'habitatge com un dret fonamental, perquè si l'article 47 de la constitució espanyola s'inclou dins del Títol Primer, titulat “Dels drets i dels deures fonamentals”, i s'adopta la perspectiva d'una avaluació sistemàtica de la constitució, no sembla descabellat fer extensible aquesta interpretació al dret a l'habitatge; considerar-lo un dret fonamental.

Aquest mateix posicionament sosté que l'article 47 s'ha de connectar sistemàticament amb altres preceptes constitucionals com ara el d'igualtat (articles 9.2 i 14), integritat física i moral (article 15), intimitat personal i familiar (article 18), llibertat de residència (article 19), gaudir d'un medi adequat (article 45), salut (article 43) o educació (article 27).

Alhora, Javier Buron⁵⁶ convida a tenir en compte altres articles de la CE que guien el desenvolupament de l'article 47 com ara l'article 1.1 que considera l'Estat espanyol com un “Estat social i democràtic de dret, (remarcant això de social) o els articles 33.1 i 38 de la CE, tot i que fan referència la protecció constitucional a la propietat i a la llibertat d'empresa; l'article 40 sobre l'obligació dels poders públics de procurar una redistribució de la renda personal més equitativa ja que permet identificar les persones destinatàries de prestacions, béns i serveis públics en matèria d'habitatge; l'article 48 en relació amb l'obligació dels poders públics a promoure el desenvolupament, polític, social, econòmic i cultural de les persones joves (les quals són un dels col·lectius més afectats per la dinàmica del mercat de l'habitatge); el 49 relatiu a la integració de les persones discapacitades o l'article 50 de la CE que fa referència al benestar de les persones de la tercera edat que es garanteix promovent serveis socials que atenuin els problemes específics de salut, habitatge, cultura i oci que pateixin.

Aquests drets constitueixen la base del respecte a la dignitat humana i del lliure desenvolupament de la personalitat, i, per tant, quan s'exigeixen davant dels tribunals, aquesta demanda hauria de servir també com a mecanisme per reclamar als poders públics el compliment efectiu d'una prestació bàsica per als ciutadans com és l'habitatge.

* * * * *

Abans s'assenyalava que l'article 53.3 de la Constitució Espanyola supedita poder reclamar la satisfacció efectiva del dret a l'habitatge davant dels tribunals al desenvolupament legislatiu del dret. El professor Ponce⁵⁷ assenjala que diferents sentències del Tribunal Suprem desmenteixen aquesta premissa. Per exemple, la 18 de febrer de 2002, quan assenjala que l'article 47 “consagra un dret social o de prestació que exigeix, en conseqüència, una intervenció de l'Estat en l'esfera social i econòmica i ‘una acció de fer positiva’ dels poders públics per tal

⁵⁶ Javier Burón (2006): *Revista de derecho urbanístico y medio ambiente*. Número 230, 2006, pàgs. 163-205

⁵⁷ Juli Ponce (200): *El derecho a la vivienda en España de las personas sin hogar*. Juli Ponce. Jornada sobre solucions residencials per a persones sense llar. Facultat de Dret, Universitat de Barcelona, 21 de novembre de 2008.

d'assolir la igualtat material que propugna l'art. 9.2 de la CE". Aquesta premissa ("una acció de fer positiva) enllaça amb el que anteriorment s'assenyalava (en l'apartat "Especificitats del reconeixement internacional del dret a l'habitatge") pel que fa a les obligacions dels estats en relació amb el dret a l'habitatge. Així s'apuntava que el Pacte Internacional sobre Drets Econòmics, Socials i Culturals estableix que, amb independència de qualsevol altre condicionant, els estats com a mínim han d'assolir els nivells essencials de cadascun dels drets. Pel que fa al dret a l'habitatge, a més d'aquesta condició bàsica, els estats han d'assumir les obligacions de reconèixer, respectar, protegir i realitzar el dret.

Ponce assenyala que d'aquest raonament es desprèn, i sobre la base de l'article 47 de la constitució espanyola, l'estat té tres obligacions (tres deures jurídics):

- Establir "normes pertinents";
- Regular "la utilització del sòl d'acord amb l'interès general per evitar l'especulació", això implica establir un mandat regulador als poders públics competents;
- Promoure les condicions necessàries, que implica anar més enllà de la mera regulació i justifica el desplegament de mesures de foment i de prestacions materials.

D'aquestes obligacions es desprèn que no n'hi ha prou amb l'activitat de policia o de foment del sector privat; cal, a més, que l'administració assumeixi la responsabilitat de garantir (directament o indirecta) habitatge assequible suficient a tothom.

Finalment, l'Estat espanyol ha ratificat diferents instruments internacionals que reconeixen el dret a l'habitatge. En aquest sentit, l'article 10.2 de la constitució espanyola estableix que "les normes relatives als drets fonamentals i a les llibertats que la Constitució reconeix s'interpretaran de conformitat amb la Declaració Universal de Drets Humans i els Tractats i els Acords Internacionals sobre aquestes matèries ratificats per l'Estat espanyol", els quals després d'haver-se publicat oficialment formen part de l'ordenament jurídic intern, com fixa l'article 96.1 quan diu que "els tractats internacionals celebrats vàlidament formaran part de l'ordenament intern una vegada hagin estat publicats oficialment a l'Estat espanyol".

D'aquí es desprèn que la Declaració universal dels drets humans i qualsevol altre tractat i acord internacional que faci referència al dret a l'habitatge i hagi subscrit l'Estat espanyol (mirar taula 3) és rellevant a l'hora d'interpretar no només la constitució, sinó també els Estatuts d'autonomia⁵⁸.

Pel que fa als instruments internacionals, cal subratllar que l'Estat espanyol no ha ratificat la Carta Social Europea Revisada de 1996, així com tampoc el sistema de reclamacions col·lectives previst en el Protocol número 1 addicional a la Carta, que es va aprovar el 1995. Per la qual cosa no és aplicable l'article 31 sobre el dret a l'habitatge explicat a l'apartat

⁵⁸ Juli Ponce i Domènech Sibina (Coord.) (2008): *El derecho a la vivienda. Nuevos desarrollos normativos y su reflejo en la Ley catalana 18/2007*. Ed. Marcial Pons.

2. És a dir, no es pot presentar una reclamació col·lectiva contra l'Estat espanyol per incompliment del dret a l'habitatge. Pot passar que en un futur proper l'Estat opti per ratificar definitivament la Carta Social Europea Revisada, però no pas el Protocol de reclamacions col·lectives, la qual cosa implicaria que no es faria efectiu el principi *ubi jus ibi remedium*, és a dir, que es deixaria un dret sense la possibilitat d'exigir-lo. Cap govern no vol signar un Protocol que li pot reportar problemes polítics a curt termini, però s'hauria de tenir present que el dret a l'habitatge de les persones s'ha de garantir per damunt de qualsevol circumstància.

Cal remarcar, però, que a l'Estat espanyol sí que s'han utilitzat els mecanismes per reclamar el compliment del dret al habitatge que preveu l'ONU a través dels informes del Relator especial de Nacions Unides sobre el dret a l'habitatge i el sistema de peticions que contempla la UE.

Informe del Relator especial de l'ONU sobre el dret a l'habitatge

El 2006, el Relator de Nacions Unides va realitzar un informe sobre l'estat del dret a un habitatge adequat a l'Estat espanyol que dibuixava un panorama força complicat:

- Habitatges buits

Des del 2001, i abans que esclatés la bombolla immobiliària, el número d'habitatges construïts anualment superava les 600.000 unitats, assolint el rècord el 2005 amb 800.000. Aquest volum de construcció equival al total de vivendes construïdes a França, Alemanya i Gran Bretanya conjuntament. En paral·lel, però, a l'Estat espanyol el nombre oficial d'habitatges buits (segons el cens de 2001) és de tres milions, un 25,5% més que els registrats el 1991.

- Escassetat d'habitatge social, en especial de lloguer

El percentatge d'habitatge de lloguer sobre el total del parc immobiliari només representa el 6,3% mentre que la mitjana europea se situa en el 13,7%.

- Preus desorbitats

Entre el 1995 i el 2007, els preus de l'habitatge van augmentar un 202%, que no va tenir correlació amb el creixement dels ingressos de la població.

Juntament amb aquests elements, l'informe del Relator Especial de l'ONU sobre el dret a l'habitatge subratlla els següents problemes:

- Especulació

Segons el Banc d'Espanya, entre el 1998 i el 2005, el preu del sòl va augmentar un 500% i el de l'habitatge un 150%. A més, la introducció de l'euro va permetre blanquejar diners més fàcilment a través del negoci de la construcció.

- Corrupció

L'informe assenyala que la manca de recursos dels ajuntaments ha provocat que aquests utilitzessin els processos d'urbanització per finançar els partits polítics. També apunta que alguns polítics i funcionaris s'han aprofitat de la situació dins l'administració pública en benefici propi.

- *Assetjament immobiliari*

Aquesta problemàtica afecta, entre d'altres persones, al llogaters subjectes a rendes antigues (el contracte és indefinit i la quota del lloguer és molt més baixa que la de mercat) o aquells que viuen en blocs de pisos que els propietaris volen reconvertir en hotels, oficines o apartaments.

L'informe del Relator fa tot un seguit de recomanacions, no vinculants, que l'Estat espanyol ha començat a aplicar, com ara fomentar el lloguer, promoure l'habitatge de protecció oficial o crear noves figures d'habitatge per a persones sense llar, per exemple els "allotjaments protegits". Així mateix, l'informe també recull recomanacions relatives als drets humans i a l'exigibilitat del dret a l'habitatge, d'entre les quals cal destacar les següents:

1. L'Estat espanyol hauria d'adoptar una política d'habitatge integral i coordinada, basada en els drets humans i en la protecció dels més vulnerables. En aquest context, el Relator Especial insta que s'adopti un enfocament indivisible dels drets humans pel que fa a les polítiques sobre habitatge adequat. A més, l'informe apunta que és necessari incorporar polítiques socials en tots els plans i polítiques sobre urbanisme i habitatge;
2. La legislació i les polítiques de l'Estat i les comunitats autònomes haurien de reconèixer els drets econòmics, socials i culturals, i en particular el dret a un habitatge adequat. El Relator Especial recomana que en el projecte de Pla Estatal de Drets Humans s'incloguin tots els drets econòmics, socials i culturals;
3. L'Estat espanyol podria estudiar la possibilitat d'instituir una comissió de drets humans independent que disposi dels recursos adequats, segons els principis relatius a l'estatut de les institucions nacionals de promoció i protecció dels drets humans (Principis de París). El Relator Especial també assenyala que s'han de reforçar les oficines del Defensor del Poble. El bon funcionament d'aquests òrgans independents és fonamental perquè qui pateixi violacions del dret a l'habitatge pugui recórrer a mecanismes efectius de denúncia i reparació;
4. L'Estat hauria de garantir la possibilitat d'invocar davant els tribunals el dret a un habitatge adequat, consagrat en la Constitució espanyola i en els corresponents instruments internacionals, mitjançant mecanismes de denúncia accessibles a tothom. És necessari que s'apliquin sense demora les recomanacions dels òrgans establerts en virtut de tractats internacionals i del Relator Especial.

"Petitions" contra el model urbanístic espanyol

Com ja s'ha assenyalat, i en el marc de la Unió Europea, el sistema de peticions ofereix al Parlament europeu l'oportunitat d'analitzar qualsevol infracció dels drets dels ciutadans per part dels Estats membres, autoritats regionals, locals o qualsevol altra institució.

El 26 de març de 2009, el Parlament Europeu va aprovar l'informe Auken (cognom de la diputada que el va presentar en nom del Comitè de Peticions) "sobre l'impacte de la urbanització extensiva a l'Estat espanyol en el drets individuals dels ciutadans europeus, el medi i l'aplicació

del Dret comunitari, a partir de les peticions rebudes”. És la tercera vegada que el ple del Parlament Europeu denuncia els abusos urbanístics a l'Estat espanyol (la primera es va produir el desembre de 2005 i la segona el juny de 2007) a instàncies de ciutadans que van presentar “peticions” al Parlament europeu.

L'informe censura els abusos que han tingut lloc en el desenvolupament urbanístic espanyol dels últims anys. A més de denunciar els excessos de la construcció, amenaça amb castigar Espanya amb la congelació de part dels fons europeus que rep.

El text recorda que el Parlament, com a autoritat pressupostària, “pot decidir col·locar en reserva els fons destinats a polítiques de cohesió si ho considera necessari per a persuadir un Estat membre que deixi de cometre greus vulneracions de la normativa”.

Segons l'informe, l'urbanisme espanyol “ha generat una forma endèmica de corrupció” i en responsabilitza tots els nivells de l'administració, per impulsar un model de “desenvolupament insostenible”, al temps que assegura que les autoritats judicials han demostrat que “no estan degudament preparades” per respondre als abusos. Igualment, el Parlament europeu exigeix mesures com la derogació de “totes les figures legals que afavoreixen l'especulació, com l'agent urbanitzador” i l'anul·lació de tots els projectes urbanístics en curs que no han respectat els criteris del dret comunitari.

9. CATALUNYA I EL DRET A L'HABITATGE

D'un temps ençà, a Catalunya s'han aprovat tres textos legals que, sent agosarats, podríem afirmar que almenys assenyalen el camí vers un nou enfocament de les polítiques públiques d'habitatge, i, en definitiva, d'assegurar el dret a l'habitatge.

9.1 Estatut d'Autonomia de Catalunya (EAC)

L'article 26 de l'EAC, titulat Drets en l'àmbit de l'habitatge, que s'inclou en el Títol I (Drets, deures i principis rectors), capítol I (Drets i deures en l'àmbit civil i social), estableix que “les persones que no gaudeixin dels recursos suficients tenen dret a accedir a un habitatge digne, amb la qual cosa els poders públics han de fixar per llei un sistema de mesures que garanteixin aquest dret, amb les condicions que determinin les lleis”.

Pel que fa a la titularitat del dret (vessant subjectiva), l'EAC assenyala que correspon a “les persones que no gaudeixin dels recursos suficients”. D'aquesta afirmació, alguns autors, sostenen que es pot interpretar que els titulars del dret també són els estrangers amb independència de quina sigui la seva situació administrativa al país. En relació amb el contingut del dret (vessant objectiva), l'article 26 de l'EAC és similar a allò que disposa el 47 de la constitució de l'estat espanyol; es refereix a “l'habitatge digne” i estableix una reserva de llei, de manera que serà aquesta norma la que determini les possibles “obligacions de resultat” que s'imposin per satisfer aquest precepte.

Alhora, cal assenyalar que l'article 47, que a diferència del 26, s'ubica en el capítol V, titulat Principis rectors, determina que “els poders públics han de facilitar l'accés a l'habitatge

mitjançant la generació de sòl i la promoció d'habitatge públic i d'habitatge protegit, amb una atenció especial pels joves i els col·lectius més necessitats". Com assenyala Ponce, aquest precepte se situa en l'àmbit "d'una previsió específica estatutària d'accions positives" per aquests col·lectius.

9.2 Llei 18/2007, del dret a l'habitatge

Històricament a Catalunya i a l'Estat Espanyol mai no s'ha dut a terme una política social d'habitatge. És a dir, les polítiques de foment de l'habitatge (privat i protegit) han respost més a criteris per estimular l'activitat econòmica que no pas a criteris socials. L'exemple més evident és la política "d'habitatge protegit" que s'ha traduït en un parc d'habitatges amb algun tipus de protecció oficial que presenta les següents característiques:

1. Insuficient

Representa com a molt el 8% del total d'habitatges que es construeixen.

2. Concebut bàsicament per monotoritzar el creixement econòmic

L'habitatge protegit tradicionalment s'ha promogut en èpoques de recessió econòmica, per dinamitzar el sector de la construcció. Per aquest motiu també s'explica que gairebé no es construeix habitatge protegit de règim especial.

3. Pensat sobretot per garantir un habitatge en propietat

No se'n construeix de lloguer o molt poc.

4. Durada limitada de la protecció oficial

Majoritàriament 30 anys.

5. De difícil accés per a col·lectius empobrits

El cost dels habitatges protegits es determina a partir d'uns barems que s'extreuen del mercat immobiliari i no dels recursos dels possibles ocupants. Alhora, per accedir-hi cal acreditar contractes laborals i, fins ara, haver residit un determinat nombre d'anys al municipi.

Per tant, com es reconeix el preàmbul de la Llei 18/2007, del dret a l'habitatge, la política clàssica d'habitatge a Catalunya ha consistit en adoptar "mesures de mer foment de la construcció d'habitatges amb protecció oficial -mitjançant els plans d'habitatge estatals, desenvolupats per la Generalitat- i de foment de l'adquisició [d'habitatge] en el mercat lliure -mitjançant les desgravacions fiscals generalitzades a la compra, regulades pel legislador estatal".

Aquesta política d'habitatge ha fracassat⁵⁹ i la nova llei, s'afegeix al preàmbul, "vol transformar el mercat de l'habitatge de la manera més estructural possible adaptant-se a les noves realitats del mercat. La Llei aposta per la creació d'un parc específic d'habitatges assequibles

⁵⁹ Aquest fracàs de les polítiques d'habitatge executades fins ara es reconeix al preàmbul de Llei 18/2007, del dret a l'habitatge, quan reconeix que "cada cop més els sectors socials sensibles, com els joves, la gent gran, els immigrants i les persones en situació de risc, pateixen situacions d'exclusió del dret a l'habitatge".

que permeti atendre les necessitats de la població que necessita un allotjament. Aquest parc ha d'ésser suficient per a permetre la mobilitat i l'adaptació a les necessitats canviants de les persones, i sobretot integrat, tant pel que fa a l'entorn físic com des del punt de vista social”.

Així mateix, la nova llei aposta per “garantir el dret a l'habitatge amb el benentès que aquest dret inclou l'entorn urbà en què s'integra. El text reconeix també que hi ha connexions entre el dret a l'habitatge digne i adequat i altres drets constitucionals que no són possibles sense el primer”. Per tant, la llei assumeix que el dret a l'habitatge no se circumscriu exclusivament a disposar d'un espai que proporcioni recer, sinó que també inclou el dret a gaudir d'un medi urbà digne i adequat en el qual ubicar l'habitatge. D'aquí es desprèn la idea de la connexió entre habitatge i urbanisme, i, per extensió, aquest binomi es relaciona amb la cohesió social.

De la Llei d'Habitatge 18/2007 cal destacar dos articles clau que suposen un canvi de perspectiva a l'hora d'afrontar el dret a l'habitatge a Catalunya: l'article 4, que defineix l'habitatge com un servei d'interès general i l'article 6, que fa referència a l'exigibilitat del dret a l'habitatge vers els òrgans administratius i la jurisdicció contenciosa.

L'Habitatge, servei d'interès general a Catalunya?

L'article 4.1 estableix que “el conjunt d'activitats vinculades amb el proveïment d'habitatges destinats a polítiques socials es configura com un servei d'interès general per a assegurar un habitatge digne i adequat per a tots els ciutadans”, la qual cosa significa que l'administració pública assumeix un paper actiu en el mercat immobiliari i alhora suposa abstreure de la lògica del mercat els habitatges destinats a polítiques socials.

El 2006, l'Associació ProHabitatge va editar un document informatiu sobre els Serveis d'Interès General i la Directiva Bolkenstein on s'explica que la Comissió europea va començar a abordar la qüestió dels serveis d'interès general l'any 1996 i successivament a partir de les Comunicacions del setembre del 1996 i del gener del 2001, el Llibre Verd del 2003 i el Llibre Blanc del 2004.

La Comissió Europea perseguia l'objectiu de determinar el futur dels serveis d'interès general, a partir de la premissa que aquests serveis són crucials “per garantir la qualitat de vida dels ciutadans europeus, el medi ambient i la competitivitat de les empreses”. Amb aquest objectiu es va redactar el Llibre Verd sobre els serveis d'interès general que perseguia obrir una àmplia consulta pública sobre “la millor manera de promoure la prestació de serveis d'interès general de qualitat a la Unió Europea”.

A través del Llibre Verd es van obrir consultes a diferents actors per tal que es pronunciessin sobre “el paper de la Unió Europea en la definició dels objectius de servei públic que persegueixen els serveis d'interès general i sobre la forma d'organitzar, finançar i avaluar aquests serveis”. La Comissió sosté que el debat sobre el Llibre Verd va ratificar “la importància dels serveis d'interès general com un dels pilars del model europeu de societat”. Com a resposta a tot aquest treball, la Comissió europea va redactar el Llibre Blanc “per contribuir a generar un debat al voltant dels serveis públics i definir amb la màxima claredat possible el paper

que ha de jugar la Comissió en aquest àmbit i definir un marc que garanteixi el funcionament correcte d'aquests serveis". La Comissió europea considera que crear, per una banda, un mercat interior obert i competitiu, i de l'altra, el desenvolupament de serveis d'interès general "accessibles, assequibles i de qualitat" és perfectament compatible. No només això, sinó que la Comissió considera que la creació d'un mercat interior "ha contribuït sensiblement a una major eficiència i a fer més assequible tot un seguit de serveis d'interès general". I afegeix que aquell mercat ha ampliat l'oferta de serveis, com s'aprecia en els sectors de telecomunicacions i transports".

En aquest sentit, què es considera un "servei d'interès general"? El Llibre blanc de la Comissió europea estableix que:

"Els serveis d'interès general, que inclouen serveis de caràcter econòmic i no econòmic, constitueixen una realitat complexa, i en evolució constant. Abasten un ampli ventall d'activitats que van des dels serveis com ara l'energia, els serveis postals, els transports i les telecomunicacions fins a la sanitat, l'educació i els serveis socials, són un tipus de serveis d'abast diferent (europeu, mundial o local), i també de naturalesa diferent (sotmesos o no a la disciplina de mercat). La forma com s'organitzen aquests serveis varia segons la tradició cultural, la història i les condicions geogràfiques de cada Estat, així com de les característiques de l'activitat en qüestió, sobretot pel que fa al desenvolupament tecnològic".

El concepte de "serveis d'interès general" no apareix al Tractat, sinó que deriva del terme serveis econòmics d'interès general, que sí que està recollit al Tractat, però no definit. És un concepte més restrictiu que el de "serveis d'interès general" i en el qual s'hi inclouen aquells serveis de naturalesa econòmica als quals els Estats imposen "obligacions específiques de servei públic" (transports, correus, energia, comunicacions).

El concepte "obligacions específiques de servei públic" fa referència a les obligacions que l'administració pública fixa als proveïdors de serveis d'interès general amb la finalitat d'assolir determinats objectius d'interès públic.

Els "serveis d'interès general" i els "serveis d'interès econòmic general" no s'han de confondre amb els serveis públics, que és un terme encara més ambigu. Així, per exemple, quan es parla d'aquest tipus de serveis, de vegades es fa referència a un servei que s'ofereix al públic en general i d'altres es refereix que a un determinat servei se li ha assignat una missió específica d'interès públic o apel·la al règim de propietat o a l'estatut de l'entitat que presta els serveis. És una terminologia que cada vegada s'usa menys, però que algunes persones es resisteixen a que desaparegui, i encara més, s'han disposat a posar-lo en pràctica com és el cas del País Basc.

Javier Burón comenta que "si definim el servei públic com un conjunt de mitjans humans, materials i econòmics que l'Administració, de forma directa o concertada amb la iniciativa privada, gestiona per a satisfer una necessitat pública a través de la prestació de béns i serveis en règim de monopoli i sotmesa a dret públic, ens adonarem que en el cas dels Habitatges amb Protecció Oficial es donen tots els trets excepte el del monopoli. Però com vulgui que la

pròpia doctrina administrativista ha relativitzat el vigor d'aquest tret, com a conseqüència de l'existència d'empreses públiques (regides pel dret privat i que concorren amb la iniciativa privada) que indubtablement estan orientades al servei públic, és evident que la maquinària pública disposada en matèria d'habitatge compleix amb els trets fonamentals del servei públic”.

Tot i això, és important tenir present el posicionament de les entitats sense ànim de lucre que treballen contra l'exclusió residencial i el sensellarisme en relació amb la directiva Bolkenstein que liberalitzava els serveis, i que avui pren encara més importància si tenim en compte que cada vegada més empreses multinacionals han començat a gestionar serveis públics relacionats amb la Llei de la Dependència o la mateixa Llei d'Habitatge, com passa per exemple amb els habitatges d'inclusió.

Les raons de les entitats socials contra la directiva Bolkenstein són:

1. Els serveis més eficients per atendre els processos d'exclusió social residencial i sensellarisme són els d'àmbit local, perquè la problemàtica que aborden també té aquest mateix caràcter. Per tant, sembla difícil que en aquest àmbit puguin operar serveis poc arrelats en el territori. Alhora, el caràcter local i de proximitat del servei és el que garanteix la qualitat i l'eficiència del servei;
2. Els estàndards de qualitat haurien d'estar garantits per llei. Per assegurar la qualitat del servei és bo exigir als proveïdors que disposin de la llicència o de l'autorització corresponent per desenvolupar l'activitat;
3. Tanmateix, el més lògic és que els serveis que es presten quedessin fora de l'àmbit de la proposta de directiva i que no s'acceptés la incorporació d'empreses lucratives en la gestió de serveis públics d'aquestes característiques;
4. Existeix la por que per culpa de la directiva s'ofereixi a les administracions la possibilitat d'escollir entre una àmplia gamma de serveis de baixa qualitat que no ofereixen l'assistència que exigeixen les persones que pateixen processos d'exclusió social. A això cal afegir que les persones considerades com a sense sostre difícilment es queixaran si el servei empitjora o, fins i tot, si desapareix;
5. Una altra problema relacionat amb els serveis temporals és que s'obri una guerra entre proveïdors per veure qui ofereix el servei més barat. Per impedir-ho, s'haurien d'articular mesures legislatives en aquesta direcció.

Cal assenyalar que els habitatges destinats a polítiques socials que configurarien el servei d'interès general per assegurar un habitatge digne i adequat a Catalunya es defineixen a l'article 74 de la Llei catalana com “es consideren habitatges destinats a polítiques socials tots

⁶⁰ Javier Burón Cuadrado Revista de derecho urbanístico y medio ambiente, Año nº 40, Nº 230, 2006 , pags. 163-205

els acollits a qualsevol de les modalitats de protecció establertes per [la Llei 18/2007, del dret a l'habitatge] o pels plans i els programes d'habitatge, els quals poden incloure, a més dels habitatges amb protecció oficial de compra o de lloguer o d'altres formes de cessió d'ús, els habitatges de titularitat pública, els habitatges dotacionals públics, els allotjaments d'acollida d'immigrants, els habitatges cedits a l'Administració pública, els habitatges d'inserció, els habitatges de copropietat, els habitatges privats de lloguer administrats per xarxes de mediació social, els habitatges privats de lloguer de pròrroga forçosa, els habitatges cedits en règim de masoveria urbana, els habitatges d'empreses destinats a llurs treballadors i altres habitatges promoguts per operadors públics, de preu intermedi entre l'habitatge amb protecció oficial i l'habitatge del mercat lliure però que no es regeixen per les regles del mercat lliure”.

En aquest sentit, l'article 74 és trascendental per avaluar les futures polítiques públiques desenvolupades pels municipis catalans pel que als objectius de solidaritat urbana i que acaban sent l'eix del dret a l'habitatge, sobretot per a la població en risc d'exclusió social i la ja exclosa.

L'exigibilitat del dret a l'habitatge a Catalunya

Pel que fa a aquest assumpte, cal avaluar quina serà la importància del desenvolupament normatiu de l'article 6 de la Llei d'Habitatge on es reconeix que

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

El concepte clau aquí és “acció pública” o acció popular, que cap normativa referent a l'habitatge havia recollit fins ara i, per tant, obre un ventall de possibilitats per al desenvolupament del dret a l'habitatge.

L'article 125 de la Constitució espanyola defineix l'acció pública com el mecanisme a través del qual “els ciutadans podran exercir l'acció popular i participar en l'administració de justícia mitjançant la institució del jurat, en la forma i pel que fa a aquells processos penals que la Llei determini, així com en els Tribunals consuetudinaris i tradicionals”. En aquest sentit, la Constitució empara la defensa dels interessos legítims per la via judicial i l'amplia al reconèixer l'acció popular, doncs aquesta està cridada a protegir l'interès públic. Alhora, l'article 19.1 de la Llei Orgànica del Poder Judicial disposa que “els ciutadans de nacionalitat espanyola podran exercir l'acció popular en els casos i formes establerts en la llei”.

L'acció pública suposa atribuir legitimació activa perquè un ciutadà es pugui personar en un procés sense necessitat d'invocar la lesió d'un interès propi, sinó en defensa de la legalitat. Es tracta, per tant, d'una manifestació del dret públic subjectiu al lliure accés als tribunals quan les pretensions que es persegueixin siguin d'interès públic. Per tant, l'acció popular s'emmarca en l'àmbit més ampli espai del dret a la tutela judicial efectiva reconeguda a l'article 24 de la CE: “totes les persones tenen dret a obtenir la tutela efectiva dels jutges i tribunals en l'exercici dels seus drets i interessos legítims, sense que, en cap cas, es pugui pro-

duir indefensió”. Així ho corrobora la jurisprudència constitucional. Per exemple, la Sentència del Tribunal Constitucional 62/1983, d’11 de juliol, determina que l’exercici de l’acció pública es pot incloure en l’àmbit de l’article 24 de la CE, perquè “dintre dels supòsits en atenció als quals s’estableixen pel dret les accions públiques, s’incloeu els interessos comuns, és a dir, aquells en els quals la satisfacció de l’interès comú és la forma de satisfer els interessos de tots i de cadascun dels membres de la societat, per la qual cosa es pot afirmar que quan un membre de la societat defensa un interès comú sosté simultàniament un interès personal o si es vol, i des d’altra perspectiva, que l’única forma de defensar l’interès personal és sostenir l’interès comú”.

Com subratlla Ponce, l’acció pública ja la recull a Catalunya la Llei d’urbanisme, però la novetat de que es reculli a la Llei d’Habitatge 18/2007 fa que l’acció pública es pugui aplicar també a “no només als plans urbanístics, sinó als plans d’habitatge, així com els actes, reglaments i, en general, qualsevol activitat (o inactivitat) administrativa relacionada amb l’habitatge”.

La Solidaritat Urbana

La llei catalana del dret a l’habitatge, influenciada per la llei francesa de Solidarité et Ré-nouvellement Urbain del 2000, regula autèntiques obligacions de resultat vinculades al dret a l’habitatge. Així, l’article 73 estableix que

per a fer efectiu el dret a l’habitatge a tot el territori de Catalunya, tots els municipis de més de 5.000 habitants i les capitals de comarca han de disposar, en el termini de vint anys, d’un parc mínim d’habitatges destinats a polítiques socials del 15% respecte del total d’habitatges principals existents, tal com els defineix l’article 3, considerant les circumstàncies pròpies de cada municipi i d’acord amb el calendari que sigui establert per reglament.

Segons apunta Raquel Rodríguez, dos dels objectius de la llei francesa són, primer, aconseguir la “mixtificació” urbana i, segon, assegurar un hàbitat divers i de qualitat. En aquest sentit, la norma francesa assenyala que “la diversificació geogràfica de l’habitatge social esdevé una condició sine qua non per aconseguir l’objectiu de la “mixtificació” [...] És el mitjà per assegurar la reducció dels fenòmens de segregació que posen en perill els vincles socials en multitud de barris”. Per assolir aquest objectiu, la llei de Solidarité et Ré-nouvellement Urbain fixa que el percentatge d’habitatge social als municipis ha de ser com a mínim del 20%, si és menor s’estableix una sanció econòmica de 152 euros per cada habitatge que manqui. Per contra, a Catalunya l’article 73 omet la sanció econòmica si no s’arriba a l’objectiu del 15%, però sempre es podria recórrer a una acció pública seguint el procediment que abans s’ha explicat.

Alhora, cal tenir en compte l’experiència de la “reclamació col·lectiva” contra França, perquè demostra que no n’hi ha prou amb una bona normativa, sinó que també és necessari complir-la. D’aquí es desprèn que el Govern de Catalunya, en relació amb l’article 73, haurà de vetllar perquè es compleixi efectivament. Aquesta premissa és clau perquè durant el primer any de desenvolupament de la Llei catalana pel dret a l’habitatge s’han posat en marxa mesures i creat estructures públiques que corren el perill de burocratitzar excessivament la gestió

de les polítiques socials d'habitatge, quan potser la prioritat era identificar i quantificar les problemàtiques residencials i dur a terme tasques de supervisió i d'inspecció tècnica.

Les persones sense llar

L'aprovació de la Llei catalana pel dret a l'habitatge, el 2007, ha suposat que per primera vegada a l'Estat Espanyol un text legislatiu relatiu a la vivenda recollís el concepte de “persona sense llar”. Mentre als anys 80, a l'Estat Espanyol, es parlava encara de “transeünts” i no pas de “persones sense llar”, als EUA apareixen les primeres referències legals sobre la utilització del terme “homeless”, per exemple, a la *United States Alcohol, Drugs Abuse and Mental Health Administration* de 1983. Aquesta norma concebia a les “persones sense llar” en relació amb problemes de caràcter residencial, de pobresa i aïllament social i no com un assumpte d'inadaptació social. Així, la norma defineix les “persones sense llar” com “qualsevol que no disposi de l'allotjament, els recursos ni els llaços comunitaris adequats” i la llei *McKinney Homeless Assistant Act* del 1987 ho fa amb els termes de “qui té carència d'una residència nocturna, adequada, regular i fixa i [...] les persones que la residència nocturna principal és (1) un allotjament supervisat, públic o privat, designat a proporcionar allotjament temporal, (2) una institució que proporciona residència temporal a individus destinats a ser institucionalitzats i (3) un lloc públic o privat, no designat per, o usat ordinàriament com, un dormitori regular per a persones. El concepte “persona sense llar” no inclou a les persones empresonada.”

Aquesta darrera definició es valora com a força restrictiva perquè només considera “sense llar” les persones que viuen al carrer o en albergs, i les persones víctimes d'un procés d'expulsió imminent i que no gaudeixen d'una alternativa d'allotjament. Per tant, exclou altres situacions d'exclusió residencial.

A l'Estat espanyol no és fins a finals dels anys 90 que es comença a utilitzar el terme de “persones sense llar”. I la referència que s'adopta es la definició que elabora la FEANTSA, segons la qual, “persona sense llar” és “tota aquella que no pot accedir o conservar un allotjament adequat, adaptat a la seva situació personal, permanent i que proporcioni un marc estable de convivència, ja sigui per dificultats personals o socials per dur a terme una vida autònoma” (Avramov.1995). Aquesta definició connecta elements estructurals i elements personals perquè permet analitzar un problema determinat en un context polític, econòmic i social concret. Per tant, relaciona les necessitats residencials individuals i les característiques estructurals.

Com a entitat social, des de l'Associació ProHabitatge es subratlla la importància que per primera vegada a l'Estat espanyol i a Catalunya una llei reculli i defineixi, en el marc del dret a l'habitatge, el concepte de persona sense llar. La llei catalana pel dret a l'habitatge ho fa a l'article 3 epígraf “m” quan estableix que “sense llar [és] la persona o la unitat de convivència amb mancança manifesta d'un habitatge digne i adequat, ja que no disposa d'un domicili, viu al carrer o viu en un espai no apte com a habitatge, d'acord amb el que estableix aquesta llei, i pateix l'exclusió social efectiva a causa de barreres socials o de dificultats personals per a viure de manera autònoma. També tenen la condició de sense llar les persones que han estat objecte d'un procés de desnonament motivat per la impossibilitat acreditada de satisfer el lloguer.”

Aquesta definició es troba en consonància amb la proposada per la FEANTSA, en el sentit que no s'acota la situació de "sense llar" només al fet de "trobar-se" al carrer sinó que s'adopta un posicionament dinàmic i ampli del "sensellarisme" i l'exclusió social residencial. Tanmateix, fa la sensació que la definició àmplia del concepte de "persona sense sostre" no tingui traducció pràctica, perquè la situació de "sense llar" se circumscriu exclusivament a una qüestió residencial, quan realment la definició recull altres situacions d'exclusió social residencial com ara els desnonaments. En relació amb això, cal assenyalar tres situacions importants quant al "sensellarisme" i la Llei d'habitatge catalana:

- la sobreocupació;
- l'infrahabitatge;
- i la discriminació residencial la qual inclou l'assetjament immobiliari

L'article 41 del Capítol III de la Llei catalana defineix la utilització anòmala dels habitatges com aquelles situacions que desemboquen en la desocupació permanent, la sobreocupació i l'infrahabitatge. Quan l'administració competent té constància que un habitatge o un edifici d'habitatges s'utilitza de manera anòmala o que un immoble està en una situació anòmala, ha d'obrir l'expedient administratiu pertinent per a fer els actes d'instrucció necessaris per determinar, conèixer i comprovar els fets sobre els quals ha de dictar la resolució.

Així, els articles 43 i 44, relatius a les actuacions per evitar la sobreocupació i les situacions d'infrahabitatge, estableixen que "les administracions públiques han de preveure les mesures adequades per a acollir les persones" que ocupen o es troben afectades per aquestes circumstàncies i hauran d'establir "programes i acords de cooperació i de col·laboració pertinents amb els serveis d'atenció social competents". No obstant, si s'analitza la cartera de serveis socials (mirar epígraf següent) es comprova que no es preveu cap servei específic dedicat a les persones víctimes d'alguna d'aquestes situacions. Aquesta dissonància pot generar incompatibilitats entre els diferents departaments de la Generalitat que repercutiran als Ajuntaments.

La referències a les "persones sense llar" a llei catalana pel dret a l'habitatge són diverses:

- L'article 12, referent al Pla territorial sectorial d'habitatge, a l'apartat f diu: "L'anàlisi de les dades demogràfiques bàsiques relacionades amb l'habitatge, especialment amb relació als col·lectius vulnerables, que inclouen els joves majors d'edat empadronats amb els pares, les dones víctimes de la violència de gènere, els immigrants i els sense llar, i també, singularment, amb relació a la prevenció de la segregació espacial de la població amb discapacitats".
- L'article 14 sobre els Plans locals d'habitatge recull a l'apartat 5 que aquests plans hauran de recollir "l'anàlisi i les previsions demogràfiques i la diagnosi de les necessitats d'habitatge de la població, amb la identificació dels segments de població amb dificultats d'accés o precarietat en la tinença, i l'anàlisi de la situació dels sense llar".
- L'article 95 fixa, en el marc del Registre de sol·licitants d'habitatge amb protecció oficial, que "hi ha necessitat d'habitatge si els sol·licitants, o els membres de la unitat de con-

vivència, no disposen de manera efectiva d'un habitatge adequat en propietat, amb dret de superfície o en usdefruit, o bé si llur patrimoni no els permet d'accedir-hi, en la data de sol·licitud de la inscripció en el Registre. S'han d'establir per reglament els supòsits de necessitat següents: [...] b) Supòsits de persones sense llar”

Així mateix, la Llei d'habitatge recull també recursos residencials per a persones sense llar, com ara els habitatges d'inserció, definits a l'article 3 i regulats al 70⁶¹, o els habitatge donacionals públics⁶². Per altra banda, un assumpte interessant de subratllar és el relatiu als “allotjaments protegits”. La Llei d'habitatge no recull aquest recurs residencial, però sí el Decret 152/2008, de 29 de juliol, de desenvolupament de la llei, i ho fa a partir del reconeixement per part del Pla Estatal d'Habitatge 2009-2012 (articles 17 i 35) de la figura dels “allotjaments protegits”, que preveu per als “col·lectius especialment vulnerables i altres col·lectius específics”. Un recurs residencial que ja va reclamar el Relator especial de Nacions Unides per una habitatge adequat o l'antic representant espanyol de FEANTSA (Josep Castanyer, de l'Associació ProHabitatge), els qual sostenien que els “allotjaments protegits” eren un recurs residencial adequat per a les “persones sense llar”.

També és important que la Llei d'habitatge reculli la transposició de la normativa antidiscriminària europea a l'article 45, relatiu a la “Igualtat en l'accés i l'ocupació de l'habitatge” ja que la discriminació és una de les causes identificades com a generadores de processos d'exclusió residencial i “sensellarisme”. Exemples de discriminació en l'accés a l'habitatge són el “racisme residencial”, definit per ProHabitatge com aquelles situacions en les quals propietaris, immobiliàries i alguns casos persones (en el submercat “al·legal” d'habitacions) es neguen a vendre, llogar i sotsarrendar a persones per motius racistes o l'assetjament immobiliari. El principal problema que presenten els casos de discriminació directa i indirecta és demostrar-los i per aquesta tasca és clau el paper de les entitats socials.

Finalment cal subratllar que la realització del dret a l'habitatge no només dependrà d'allò que reconeix la Llei d'habitatge, de la voluntat política i del pressupost que s'hi dediqui, sinó també per allò que preveu la no Llei de serveis socials.

9.3 Llei 12/2007, de serveis socials

El 3 d'octubre de 2007, el Parlament de Catalunya va aprovar la Llei 12/2007, de Serveis socials. La norma defineix els serveis socials com el conjunt d'intervencions que tenen per objectiu garantir les necessitats bàsiques dels ciutadans en un marc de respecte per la dignitat de les persones. Entre aquestes necessitats hi figura l'habitatge. Així, l'article 7 de la llei, quan identifica les persones susceptibles de ser destinatàries de serveis socials, assenyala que

⁶¹ “En el marc dels programes socials d'integració i en els termes que determina la normativa vigent en matèria de serveis socials, les administracions competents han d'adoptar actuacions específiques de dotació d'habitatges d'inserció per als sense llar”

⁶² Definits a l'article 3 com aquells destinats “a satisfer les necessitats temporals de persones amb dificultats d'emancipació o que requereixen acolliment o assistència residencial, com ara els joves, la gent gran, les dones víctimes de la violència de gènere, els immigrants, les persones separades o divorciades que hagin perdut el dret a l'ús de l'habitatge compartit, les persones pendents de real·lotjament per operacions públiques de substitució d'habitatges o per actuacions d'execució del planejament urbanístic o els sense llar”.

ho són, entre d'altres, aquelles, que es trobin en una situació de “necessitat social, com les relacionades amb la manca d'habitatge...”.

Així mateix, l'article 24 de la Llei defineix la cartera de serveis socials, que integra el conjunt de prestacions de la xarxa de serveis socials d'atenció pública, i en la qual s'hi contemplen diferents recursos residencials:

Taula 10

| RECURSOS RESIDENCIALS A LA CARTERA DE SERVEIS | |
|---|---|
| SERVEIS SOCIALS BÀSICS | RECURS |
| | Servei d'acolliment residencial d'urgència Servei de residència temporal per a persones adultes en situació de marginació |
| SERVEIS SOCIALS ESPECIALITZATS | RECURS |
| INFÀNCIA | Servei de Centre Residencial d'Acció Educativa (CRAE) Servei de Centre Residencial d'Educació Intensiva (CREI) Servei pis assistit joves de 16 a 18 anys Servei pis assistit joves majors de 18 anys Servei de residència o pis per a joves vinculats a programes d'inserció laboral |
| PERSONES GRANS | Servei centre de nit per persones grans amb dependència o risc social Servei llar residència per gent gran de caràcter temporal o permanent Servei residència assistida per gent gran de caràcter temporal o permanent Servei d'habitatge tutelat per gent gran de caràcter temporal o permanent |
| DISCAPACITAT | Servei llar amb suport o llar residència temporal o permanent per a persones amb discapacitat intel·lectual o física Servei centre residencial temporal o permanent per a persones amb discapacitat intel·lectual o física |
| MALATIA MENTAL | Serveis d'habitatges per a persones amb problemàtica social derivada de malaltia mental Servei de llar residència temporal o permanent per a persones amb problemàtica social derivada de malaltia mental Servei de llar amb suport temporal o permanent per a persones amb problemàtica social derivada de malaltia mental Servei de residència assistida temporal o permanent per a persones amb problemàtica social derivada de malaltia mental |
| VIH / SIDA | Servei temporal de llar amb suport per a persones afectades pel virus VIH/SIDA Servei temporal de llar residència per a persones afectades pel virus VIH/SIDA |
| DONES | Servei de casa d'acolliment Servei de pis amb suport Servei de pis pont |

Amb tot, però, en aquesta cartera de serveis socials es troben a faltar diferents recursos residencials, especialment, per a persones sense llar, que normalment fan ús d'acolliments residencials d'urgència, sempre i quan existeixin. Així, el Síndic de Greuges, a l'informe de 2005 titulat "El fenomen de les persones sense llar", assenyala que molts ajuntaments catalans de més de 20.000 habitants, que tenen l'obligació legal de disposar d'acolliments residencials d'urgència, no satisfan aquest requeriment perquè prefereixen oferir prestacions econòmiques d'urgència social, reconegudes a la cartera de serveis socials, en comptes d'oferir prestacions de servei.

10. EL DRET A L'HABITATGE A ANDALUSIA I AL PAÍS BASC

10.1 L'intent basc

A l'octubre del 2008, el Departament d'habitatge i assumptes socials del País Basc va presentar l'Avantprojecte de Llei de garantia del Dret Ciutadà a un Habitatge Digne, el qual és un punt i seguit a la Llei de Sòl i Urbanisme de 2006, que fixa les bases per crear un parc públic d'habitatge paral·lel al mercat i en el qual els habitatges acollits a qualsevol règim de protecció pública gaudiran de la qualificació permanent d'habitatges protegits. Alhora, l'avantprojecte concreta les obligacions legals que corresponen a les administracions públiques per tal de fer efectiu el compromís amb l'habitatge protegit de lloguer. Amb tot, però, la gran novetat del text és el desenvolupament de manera efectiva del dret a l'habitatge, que l'article 6 de l'avantprojecte de llei reconeix com a dret subjectiu:

Article 6. El dret ciutadà a accedir a un habitatge digne

- 1. Qualsevol persona té dret a accedir a un habitatge digne que s'adequarà a la situació familiar, econòmica i social, i a llur capacitat funcional.*
- 2. En consonància amb aquesta Llei,, el dret d'accés a un habitatge digne es concreta en el dret que assisteix a les persones a accedir a un habitatge protegit, sempre que compleixin els requisits exigits per aquesta norma i les seves disposicions de desenvolupament.*
- 3. Amb la finalitat de garantir la satisfacció directa del dret ciutadà a accedir a un habitatge digne, les Administracions Públiques basques competents en matèria d'habitatge haurien de disposar d'un parc mínim d'habitatges protegits atenent a l'objectiu de cohesió social previst en aquesta Llei.*
- 4. La satisfacció d'aquest dret per part de les Administracions Públiques basques competents en matèria d'habitatge es podrà materialitzar facilitant un habitatge en règim de lloguer protegit o un allotjament dotacional o, si s'escau, a través de subvencionar el lloguer de l'habitatge en les condicions que reglamentàriament es determinin.*
- 5. El dret d'accés a l'habitatge dels ciutadans serà exigible davant de les administracions públiques basques sempre i quan els ciutadans estiguin vàlidament inscrits en*

el Registre de demandants per a l'adjudicació d'un habitatge protegit-Etxebide com a demandants de lloguer amb una antiguitat mínima de quatre anys i sense haver intervingut renúncia prèvia.

6.No obstant això, l'exigibilitat de l'esmentat dret d'accés tindrà caràcter progressiu i es determinarà mitjançant les corresponents normes de desenvolupament d'aquesta Llei, en les quals s'establiran els col·lectius als quals es farà extensiu, així com les condicions i procediment pel qual es podrà substanciar el dret d'accés regulat en aquest article.

L'exdirector de Planificació i gestió financera del Departament d'habitatge i assumptes socials del País Basc, Javier Burón⁶³, assenyala que l'avantprojecte de llei del País Basc es basa en quatre punts:

- Obligació de les administracions públiques de produir un parc d'habitatge protegit de lloguer suficient per donar satisfacció al dret ciutadà a un habitatge digne de lloguer. Aquesta obligació es concreta en la construcció de 35.000 unitats en el termini de 10 anys a comptar des de l'entrada en vigor de la llei.
- El dret subjectiu d'accés a l'habitatge d'implantació progressiva, que es pretén vertebrar i materialitzar a través de l'abans esmentada producció prèvia d'habitatge de protecció pública de lloguer, i que planteja, com a primer pas, garantir-ne un als demandants d'habitatge social de lloguer a partir del 2014; cinc anys després de l'entrada en vigor de la llei. Una obligació, a més, que serà legalment exigible davant les administracions públiques.
- La mobilització de l'habitatge buit cap al lloguer a través de mesures positives de foment del lloguer, però també a partir de la penalització fiscal, especialment quan es rebutgen les facilitats públiques per llogar un habitatge buit.
- La cooperació de totes les administracions públiques per garantir la funció social del parc d'habitatge protegit. Entre d'altres mesures, fixar un règim sancionador que permeti major eficàcia en les tasques d'inspecció i sanció, atorgant rang legal al Registre d'habitatges de protecció pública, a Etxebide, al Servei d'Inspecció-Sanció, al procediment d'articulació dels drets de templeig i retracte, la inclusió de la venda forçosa o establint l'obligació de posar a disposició de l'administració l'habitatge de protecció pública que es compra un habitatge lliure.

L'avantprojecte contempla altres mesures interessants, algunes les recull la Llei del dret a l'habitatge de Catalunya, com ara la normativa antidiscriminatòria en l'accés a l'habitatge, les definicions d'habitatge desocupat i sobreocupat, els registres de sol·licitants d'habitatge protegit i la premissa de la solidaritat urbana i cohesió social .

⁶³ <http://leolo.blogspot.com/archive/2008/10/09/el-gobierno-vasco-garantizar%C3%A1-por-ley-vivienda-en-al-quiler-s.html>

El desembre del 2008, l'executiu basc va aprovar l'avantprojecte, però el recent canvi de govern ha aturat el procés, fins a l'extrem que un parlamentari del nou govern ha qualificat l'avantprojecte com un "brindis al sol", per tant, sembla que la proposta de Llei del dret ciutadà a un habitatge digne quedarà en "l'intent basc".

10.2 La sorpresa andalusa

El procés de redacció del projecte de llei d'habitatge andalusa ha passat més desapercbut en el debat polític, però finalment sembla que s'aprovarà, perquè, mentre s'escriuen aquestes línies, el Consell de Govern andalús ha aprovat el Projecte de Llei reguladora del Dret de l'Habitatge a Andalusia, i si, a més, es té en compte al Parlament andalús el partit polític que ha presentat el projecte té majoria parlamentària, tot apunta que abans de finals d'any es podria aprovar la Llei reguladora dels dret a l'habitatge a Andalusia que el concep com un dret subjectiu. A més del Consell de Govern andalús, també han donat el vist-i-plau al projecte de llei el Consell Consultiu d'Andalusia, el Consell Andalusí de Concertació Local i el Consell Econòmic i Social d'Andalusia (CES), el qual, alhora, va subratllar la rellevància de regular el dret constitucional i estatutari a un habitatge digne i adequat.

El projecte de Llei del dret a l'habitatge andalús té com objectiu garantir en condicions d'igualtat l'accés a un habitatge digne regulant el conjunt de drets i deures dels qui en són titulars, així com les actuacions que per fer-los efectius corresponen a les administracions públiques i a les entitats públiques i privades que actuen en l'àmbit sectorial de l'habitatge. El projecte recull també la figura del Registre públic municipal de demandants (l'instrument bàsic a l'hora de seleccionar a les persones sol·licitants d'immobles protegits) i estableix que els titulars del dret podran exigir-ne el compliment a les administracions d'acord amb els procediments que estableixi el marc normatiu.

L'article 25 de l'Estatut d'Autonomia d'Andalusia defineix el deure dels poders públics de promoure habitatge i d'establir un règim d'ajuts per fer efectiu el dret a l'habitatge, i el 37, al punt 22, adverteix de la necessitat de "l'ús racional del sòl, adoptant les mesures que siguin necessàries per evitar l'especulació i promovent l'accés dels col·lectius necessitats a habitatges protegits". És a dir, un principi rector de les polítiques públiques és la promoció d'habitatge protegit per a les persones més necessitades. L'article 56 reconeix la competència exclusiva del govern andalús en matèria d'habitatge.

L'article 5 del Títol I "Del dret a l'accés a l'habitatge protegit" del Projecte de Llei reguladora del Dret de l'Habitatge a Andalusia, estableix les condicions per exercir aquest dret:

Les Administracions Públiques Andaluses, en l'àmbit de les seves competències, i a través dels instruments i mesures establerts en aquesta Llei, estan obligades a fer efectiu l'exercici del dret a l'habitatge a aquelles persones que reuneixin els següents requisits, en la forma que reglamentàriament es determini:

- a) *No disposar d'uns ingressos econòmics, que computats conjuntament en el seu cas amb els de la unitat familiar, els permeti accedir a un habitatge del mercat lliure en el corresponent municipi.*

- b) *Comptar amb tres anys de veïnatge administratiu en el municipi de la Comunitat Autònoma d'Andalusia on es sol·licita la inscripció en el Registre Públic Municipal de Demandants d'Habitatge Protegit. A aquests efectes els municipis podran, motivadament, exigir un període d'empadronament menor a l'establert en aquest apartat. Tot això sense perjudici del que fixa l'article 48.2 de la Llei 8/2006, de 24 d'octubre, de l'Estatut dels Andalusos en el món.*
- c) *No ser titulars de ple domini d'algun altre habitatge protegit o lliure o posseir-lo en virtut d'un dret real de gaudi vitalici.*
- d) *Acreditar que s'està en situació econòmica de portar una vida independent amb el suficient grau d'autonomia.*
- e) *Estar inscrit al Registre Públic Municipal de Demandants d'Habitatge protegit regulat a l'article 16.*

Segons les primeres informacions⁶⁴, els principals beneficiaris del dret a l'habitatge seran aquells ciutadans que no superin els 36.000 euros d'ingressos bruts anuals per unitat familiar, faci almenys tres anys que resideixin en el municipi i acreditin no posseir ni tenir drets de gaudi d'un immoble ja existent, alhora que s'hauran d'apuntar en un registre públic municipal de demandants d'habitatge protegit, que es crearà en breu.

També és molt important l'article 7 del projecte de llei que versa sobre el procediment d'exercici del dret, ja que s'haurà de comprovar com encaixen les persones en processos d'exclusió social residencial i "sensellarisme", i, en especial, aquelles que es troben en situacions residencial de sense sostre, en aquest circuit, ja que normalment per si soles no s'apuntaran al registre municipal de sol·licitants.

A l'apartat 3 de l'esmentat article 7 fixa que "les possibles persones beneficiaries dels habitatges en lloguer destinats a integració social s'hauran d'acreditar com a tals mitjançant els corresponents serveis socials dels ajuntaments dels municipis en els que resideixen, on es certificarà que reuneixin els requisits."

Així, l'article 20 del Títol IV, sobre els allotjaments protegits, estableix que les administracions públiques afavoriran l'allotjament transitori de les persones físiques amb "veïnatge administratiu" a la Comunitat Autònoma que no puguin accedir a un habitatge protegit, que es trobin en situació de risc d'exclusió social o en situació d'exclusió, i de les quals quedi acreditada la necessitat habitacional mitjançant els Serveis Socials dels ajuntaments.

Sens dubte, l'article 24 (*Protecció jurisdiccional dels drets*) del Títol V, sobre les garanties del dret a l'habitatge, és transcendental:

⁶⁴ www.andalucia24horas.com/texto.asp?id=333166&sec=116 i www.europapress.es/andalucia/noticia-aprobada-ley-derecho-vivienda-permite-ciudadano-exigir-tribunales-vivienda-digna-20090526152323.html

- 1. Les persones titulars del dret segons les condicions establertes a l'article 5 d'aquesta llei podran exigir de les Administracions Públiques el compliment de les obligacions derivades del dret a un habitatge digne i adequat en els terminis establerts per aquesta Llei, mitjançant l'exercici de les accions que procedeixin d'acord amb els procediments que estableixin les lleis processals de l'Estat.*
- 2. En particular, qui acrediti interès legítim, transcorregut el termini establert en la Disposició Final Segona d'aquesta llei, podrà reclamar davant la corresponent Administració municipal el compliment del deure d'aprovar el Pla Municipal d'Habitatge i Sòl i promoure'n activament l'execució de la programació prevista, sempre i quan s'hagi aprovat.*

La Disposició final segona fa referència a un termini de dos anys des de l'entrada en vigor de la llei. Evidentment caldrà veure quin serà el desenvolupament d'aquesta normativa i quin impacte tindrà a la resta de les Comunitats Autònomes i també en el Govern estatal.

CONCLUSIONS

El reconeixement dels drets fonamentals al llarg de la història ha estat un camí llarg que ha comportat el reconeixement progressiu de diferents tipologies de drets. Aquest reconeixement evolutiu dels drets fonamentals s'explica exclusivament per la consecució de majors quotes de llibertat per part dels ciutadans, de la qual cosa es desprèn que el reconeixement primer d'una certa categoria de drets no s'ha d'associar a una major importància o rellevància respecte els reconeguts posteriorment.

Precisament aquest discurs s'havia utilitzat per esgrimir que els drets civils i polítics eren més importants que els econòmics, socials i culturals. La doctrina desmenteix aquesta premissa i apunta que tots els drets fonamentals, amb independència de quins tipus siguin, i a diferència de la resta de drets, a més de ser imprescriptibles (mai no caduquen), inalienables (no es poden transferir), irrenunciables i universals, són interdependents i indivisibles. D'aquesta bateria de característiques es desprèn sense dubte que no és possible fixar jerarquies entre els diferents tipus de drets. I no només això, sinó que el caràcter d'indivisió que els caracteritza permet que per mitjà de la protecció dels drets civils i polítics es puguin protegir els drets econòmics, socials i culturals. Per tant, el dret a l'habitatge és tant important com el dret a votar.

Aquesta argumentació queda ratificada en diferents instruments internacionals, promoguts per l'ONU, la Unió Europea o el Consell d'Europa, i a això cal afegir que el grau de protecció jurídica de drets com ara el de l'habitatge s'equipara també a la màxima de què gaudeixen els drets civils i polítics. De manera que el reconeixement del dret a l'habitatge dur aparellada la possibilitat, en cas de violació, que se'n pugui exigir el compliment davant de jurisdiccions internacionals. És el que passa, per exemple, amb el sistema de reclamacions col·lectives vinculat a la Carta Social Europea Revisada. En virtut d'aquest procediment, França ha estat condemnada per haver violat l'article 31 de l'esmentada Carta.

En paral·lel a aquesta equiparació entre tots els drets, pel que fa al reconeixement, l'aplicació i l'exigibilitat, els últims temps, i en l'àmbit de les legislacions estatals, el dret a l'habitatge ha adquirit una importància i centralitat que fins ara no havia gaudit. I que s'ha traduït en una nova conceptualització, que sarcàsticament es podria expressar amb la transmutació (fins ara més teòrica que pràctica) de l'habitatge de lubricant de l'economia a dret fonamental de les persones.

Així, el 2007, a França es va aprovar la Llei DALO (Droit au logement opposable), les dues característiques principals de la qual són amb aquesta norma l'estat és responsable de garantir un habitatge adequat i l'altra cara d'aquesta obligació és el reconeixement del principi de dret exigible aplicable a l'habitatge; exigible a l'estat si se satisfan els requisits exigits, i que es tradueix en oferir un habitatge social a les persones que no tenen recursos suficients per accedir a una vivenda.

A Catalunya no s'ha anat tan lluny, però la nova llei en matèria d'habitatge, que com a França també es va aprovar el 2007, significativament es titula "lleï del dret a l'habitatge", la qual cosa significa, com a mínim, un canvi de paradigma a l'hora d'abordar l'assumpte de la vivenda. Ja no es concep exclusivament com una peça més de la política econòmica, sinó que també s'entén com un dret que, com a mínim, en determinades situacions l'administració pública ha de garantir i proveir. És per això que la llei del dret a l'habitatge persegueix crear un parc específic d'habitatges assequibles que permeti atendre les necessitats de la població que necessita un allotjament i, alhora, defineix l'habitatge com un servei d'interès general, la qual cosa l'immunitza d'haver d'acceptar les normes del mercat privat.

A tot el text s'han citat constantment conceptes (dret subjectiu, tutela judicial, servei públic, dret a l'habitatge i dret a la ciutat, solidaritat urbana, lloguer, control del poder públic per part de la ciutadania) de vital importància per comprendre un nou model de polítiques públiques d'habitatge. Perquè el que cal subratllar és que no hi ha problemes jurídics, tècnics o econòmics per reconèixer i garantir a tothom el dret a l'habitatge, sinó que només és una qüestió de voluntat i de prioritats polítiques. L'habitatge pot ser un veritable dret subjectiu, que implica l'obligació de l'administració de proveir d'habitatge de lloguer a tothom que ho necessiti i la possibilitat de la ciutadania d'acudir a la tutela judicial efectiva en cas d'incompliment de l'administració.