



CONSELL DELS IL·LUSTRES COL·LEGIS  
D'ADVOCATS DE CATALUNYA



Taula d'entitats  
del Tercer Sector Social  
de Catalunya



COL·LEGI OFICIAL  
DE TREBALL SOCIAL  
DE CATALUNYA



# La Constitucionalització dels drets socials

---

Un pas més en el debat per  
a l'enfortiment legal  
dels drets socials bàsics

## **LA CONSTITUCIONALITZACIÓ DELS DRETS SOCIALS**

Un pas més en el debat per a l'enfortiment dels drets socials bàsics

*Relatoria de la jornada realitzada a l'auditori Caixaforum de Barcelona el 31 de març de 2016.*

**Redacció:** Jana Raga

**Equip coordinador de la jornada:** Núria Carrera,  
Toni Codina, Albert Conesa, Anna Martínez,  
Imma Sañé i Toni Vilà

Barcelona, maig de 2016

Dipòsit legal: B 13236 - 2016

Edita: Consell d'Advocacia Catalana, Col·legi de Treball Social de Catalunya i Taula d'entitats del Tercer Sector Social de Catalunya

## **Índex de continguts**

Presentació .....	4
1. Necessitat i oportunitat de la constitucionalització dels drets socials .....	6
2. La constitucionalització del dret a l'habitatge .....	14
3. La constitucionalització del dret als subministraments bàsics .....	24
4. La constitucionalització del dret a l'autonomia personal i l'atenció a la dependència .....	34
5. La constitucionalització de la garantia d'uns ingressos mínims .....	42
Cloenda .....	49



CONSELL DELS IL·LUSTRES COL·LEGIS  
D'ADVOCATS DE CATALUNYA



Taula d'entitats  
del Tercer Sector Social  
de Catalunya



COL·LEGI OFICIAL  
DE TREBALL SOCIAL  
DE CATALUNYA



# Jornada LA CONSTITUCIONALITZACIÓ DELS DRETS SOCIALS

Un pas més en el debat per  
a l'enfortiment legal dels drets socials bàsics



## Presentació

La inauguració de la Jornada fou a càrrec d'Oriol Illa, president de la Taula d'entitats del Tercer Sector Social de Catalunya, Núria Carrera, degana del Col·legi de Treball Social de Catalunya, i Abel Pié, ex-president del Consell de l'Advocacia Catalana. Tots tres remarcaren la importància de la Jornada per donar visibilitat als drets socials i reflexionar sobre les possibles formes de blindar-los a la Constitució, una forma de reforçar la seva exigibilitat.

Hom partí de l'existència de dues categories de drets socials, els que disposen ja de reconeixement social i polític (com el dret a la salut i a l'educació) i aquells que resten condicionats a la disponibilitat presupostària de l'Estat, com el dret a l'ocupació i a l'habitatge. Tot i que els primers són de suma importància, atès que són una part important de l'estat del benestar, els segons també han de ser reconeguts i garantits d'igual forma, perquè són fonamentals per a l'autonomia i igualtat de les persones. D'aquí, doncs, que la finalitat de la Jornada fou la defensa del paper de la societat civil com a defensora dels drets socials encara no garantits i l'exigibilitat que s'apliquin realment, atès que sovint allò que les lleis aprovades estableixen no esdevé una realitat aplicada i garantida.

Ras i curt, els representats de les tres entitats organitzadores de la Jornada insistiren a denunciar que durant els últims anys la pobresa i la desigualtat s'han incrementat, el que dificulta que bona part de la població gaudeixi d'una vida digna, el punt central de tots els drets humans. Per tant, s'insistí, els drets socials són necessaris per garantir el dret a la ciutadania i a una vida digna, raó per la qual la Jornada serví de reflexió i instrument per tal que tota la societat pugui impulsar la dignitat de les persones mitjançant acords civils de convivència, cohesió i justícia social.



# 1. Necessitat i oportunitat de la constitucionalització dels drets socials

**Sr. Marco Aparicio**, *professor de dret constitucional de la Universitat de Girona i Doctor en Dret Públic per la Universitat Autònoma de Barcelona*

Modera / **Sra. Teresa Crespo**, *presidenta d'Entitats Catalanes d'Acció Social (ECAS)*

La moderadora començà contextualitzant la necessitat de la constitucionalització dels drets socials tot afirmant que la situació de crisi i canvis polítics actuals mostren com els drets són cada vegada més febles, sobretot els drets socials. La ciutadania ha deixat de ser, en moltes ocasions, subjecte de drets a causa de les retallades i canvis legislatius tant a Catalunya i Espanya com a Europa. En conseqüència, és necessari fer palesa la situació i estudiar les formes a través de les quals podem exigir que es garanteixin els drets socials.

A partir d'aquesta introducció, Marco Aparicio va iniciar la seva ponència tot explicant que, per fer-ho, cal generar una dimensió de reflexió sobre els esmentats drets el més ampla possible. Concretament, per tal d'arribar a la seva constitucionalització, s'han de tenir en compte diversos factors:

1. És un error limitar-se al concepte del blindatge dels drets socials o restringir l'anàlisi sobre mecanismes de perfeccionament jurídic o d'exigibilitat jurídica d'aquest tipus de drets.
2. S'han de qüestionar les causes estructurals que han portat a la situació actual i no només limitar-se a millorar o rescatar el sistema que n'ha resultat, actuació que únicament contribueix a posposar el conflicte.
3. Per entendre els drets socials i el fet de constitucionalitzar-los, hem de situar al centre del debat els subjectes i els conflictes, parlar d'ells, per tal que la centralitat del debat abordi aquests temes i les propostes de reforma normativa o d'aproximació jurídica.

A continuació, el ponent analitzà la crisi de l'estat social dividint l'explicació en dos apartats, el primer fent referència a la pròpia crisi i el segon a les reaccions davant d'aquesta i les opcions de constitucionalització dels drets socials.

## **La crisi de l'estat social**

Durant dècades, com a mínim des dels anys 70, la crisi de l'estat social i la debilitat dels drets constitucionals, especialment dels drets socials, són objecte d'estudi i debat. A finals dels 90 i principis dels 2000, se'n va parlar des de la perspectiva constitucional mostrant la necessitat d'un "constitucionalisme combatiu", consistent a recuperar la normativitat de la Constitució del 1978 que estava debilitant-se com a conseqüència de la globalització neoliberal econòmica i el procés d'integració comunitària. Tot i que aquesta aproximació no va tenir èxit, explicà el ponent, això no significa que s'hagin de deixar de fer propostes concretes de visualització de drets socials, ja que el dret té un paper important en els processos de transformació social, juntament amb altres dimensions de la vida comunitària, com la política i la social.

Es parteix de la tesi que la crisi actual és diferent quantitativament i qualitativa de les crisis dels anys 30 i 70. La primera es va produir a partir del crack del 1929 i en va resultar l'inici del nazisme i feixisme; pel que fa a la segona, la crisi dels 70, va generar la crisi de l'estat de benestar que va propiciar el seu progressiu desmantellament planificat i estructural durant els anys 80 amb Thatcher, Reagan, el Consens de Washington i altres polítiques neoliberals.

Quant a la crisi actual, iniciada l'any 2008, Marco Aparicio considerarà que l'any 2011 és data paradigmàtica en ser el moment en què



es van substituir presidents a Grècia i a Itàlia, i a Espanya es va dur a terme la reforma exprés de l'article 135 de la Constitució espanyola. Tot plegat representa que la situació actual no és simplement una crisi de l'estat del benestar o de l'estat social, que estan en crisi des de fa temps, sinó en una crisi profunda de l'Estat com a organització política de naturalesa democràtica.

El ponent subratllà la paradoxa que planteja avui aquesta situació, atès que les constitucions de Grècia (1975), Espanya (1978) i Portugal (1976) són les constitucions europees que més drets socials incorporen i, alhora, aquelles més afectades per la crisi del constitucionalisme social. D'això se'n deriva que per solucionar el problema no n'hi ha prou amb la constitucionalització dels drets socials, sinó que cal una perspectiva més amplia d'aquesta qüestió.

Va insistir també en la manera en la que es va transformar l'essència de les relacions laborals després de la Segona Guerra Mundial i com aquest model va començar a desaparèixer durant els anys 70, tot i que ha estat un eix social que ha continuat essent present a les nostres economies i sistemes socials amb posterioritat. Altrament dit, el problema a Europa i a Espanya ha estat que l'esmentat eix s'ha basat en un sistema social que després s'ha fet desaparèixer. Ras i curt, el



pacte capital-treball sorgit de la postguerra de 1945, durant els anys 50 i 60, respongué a causes diverses: les polítiques keynesianes, sobretot al resultat de les lluites obreres, però també per raons economicistes, atès que aquest pacte era funcional pel desenvolupament i consolidació del model capitalista. En síntesi, l'augment de la productivitat i el consum ajudà a consolidar el capitalisme.

Inicialment, durant aquest període, es pactà la constitucionalització de determinats drets vinculats al treball (paper dels sindicats, dret a vaga i altres) vinculant-los a la garantia d'un salari i estabilitat laboral. Aquest conjunt de drets socials es van elaborar amb una lògica nuclear familiar a partir del sistema del breadwinner: el cap de família rebia un salari i uns drets socials dels quals se'n beneficiava la resta de la família.

Els problemes amb aquest model, tal i com apunten alguns teòrics com Huntington, va arribar durant els anys 70, moment en que havien augmentat les expectatives econòmiques socials dels ciutadans. Segons aquests autors, l'augment d'expectatives generava un efecte contraproduent per al sistema econòmic (inflació, augment de la despesa, etc.), que va dur a creure que calia controlar salaris, baixar costos laborals i reduir l'intervencionisme estatal a l'economia. El tema, però, presentava complicacions, calia conciliar la reducció dels salaris i el manteniment del consum, pel que es va posar en marxa el sistema del crèdit a partir dels anys 70 i 80. Va ser aleshores quan s'inicià la unificació del mercat financer a Europa amb el crèdit com a element clau del nou model econòmic, prohibint que els Estats generessin crèdit amb els seus bancs centrals i fent que es fes a partir de les seves entitats privades, mitjançant l'emissió i compra principalment de bons del tresor.

En resum, el ponent insistí a senyalar que cal entendre la centralitat d'aquest model per poder entendre la situació actual amb els drets socials i obrir possibles formes per a la seva constitucionalització.

En el nostre cas, aquest model va molt lligat a la creació de la Unió Europea, que pretenia ser una eina de sobirania democràtica però s'ha acabat convertint, sobretot des de la unió monetària, en un motor d'aprofundiment i desmuntatge del constitucionalisme social de tots els Estats que en formen part. Així doncs, amb la Unió Europea tota l'activitat econòmica queda fora del control dels governs estatals, els drets es subordinen a les decisions polítiques centrals i, a més, la UE pot no ratificar pactes que l'obliguin a avaluar periòdicament el compliment de drets socials o a generar un diàleg jurisprudencial entre institucions de drets socials, sostingué Marco

Aparicio. Concretament, seguint l'Informe Delors, l'objectiu fonamental és, des dels anys 90, l'estabilitat pressupostària i el control del dèficit públic per tal d'assegurar la lògica de d'acumulació del sistema capitalista.

A Espanya, la modificació de l'article 135 de la Constitució va significar la modificació d'una regla que estava per sobre de tots els drets de la Constitució, introduint la constitucionalització del dèficit tendent a zero i la prioritització absoluta del pagament dels deutes de totes les administracions per sobre de qualsevol altra despesa.

En resum, tots aquests elements són els que s'han de tenir presents a l'hora d'abordar la constitucionalització dels drets socials, atès que són el context i el nucli del que deriven les retallades, reformes laborals i altres elements de canvi que s'han anat produint.

A partir d'aquests canvis, ja no es pot parlar d'Estat del Benestar sinó que cal parlar de la societat del benestar, ja que l'Estat deixa de ser el responsable del benestar i en passa la responsabilitat a la pròpia societat, de manera difusa. Durant les últimes dècades, doncs, hem pogut veure com s'ha produït una difusió de responsabilitats i se n'ha dificultat la seva identificació de forma política, de manera que actualment és més difícil generar espais per reivindicar-les. Aquest ha estat l'origen del debilitament de l'estat social i de la societat, s'ha produït un desarmament ciutadà, va concloure el ponent en posar fi al punt de la seva exposició dedicat a l'estat social.

## **Reaccions a la crisi i constitucionalització dels drets socials**

Aparicio s'ocupà després de les reaccions i esdeveniments vinculats a la crisi esmentada anteriorment.

Sostingué que, en situacions de crisi econòmica i social, el govern espanyol sempre ha tendit a respondre seguint el mateix patró d'actuació, independentment del seu color polític. El primer pas ha estat, tant en crisis passades com en l'actual, la introducció de reformes laborals per mitjà de Decrets Llei, de manera urgent i gairebé immediata. Aquesta mesura contribueix a reduir la capacitat de resistència de la població, juntament amb altres mesures com les retallades de les prestacions, dels salaris, les pagues extraordinàries i d'altres, sempre sota la justificació de les "polítiques d'austeritat".

Aquestes respostes des de l'Estat espanyol no han generat respostes importants des de la perspectiva acadèmica, jurídica i política, el que obliga a preguntar-se per les raons. El motiu més esmentat tendeix a ser la força que ha tingut –i continua tenint– el discurs hegemònic sobre les polítiques d'austeritat, el qual ha fet que gairebé no hi hagi hagut respostes des de l'acadèmia davant la desconstitucionalització dels drets socials.

En conseqüència, a Espanya actualment els drets socials no són tractats com a drets fonamentals, i segons com ni ho són des del punt de vista de la seva aplicació, atès que es vinculen exclusivament a la discrecionalitat del legislador i de l'Administració. Això és, no hi ha un contingut constitucional que limiti l'actuació del legislador. Aquest fet significa la fallida sencera del model institucional que segons la Constitució havia de garantir un Estat democràtic de dret. En altres països com Itàlia o Portugal també s'han produït poques reaccions, però han estat més fortes que en el cas espanyol. En resum, a Espanya hi ha hagut molt poques reaccions institucionals i jurisdiccionals i aquestes s'han produït majoritàriament a partir d'una forta pressió social quan les situacions han estat molt extremes.

La conclusió que se'n deriva és, segons afirmà el ponent, que no hem d'esperar una transformació institucional sinó que cal esperar l'activació del poder constituent, no en la lògica de la reforma constitucional sinó en la de l'activació d'aquest poder en tota la seva potència. La reforma constitucional és un mecanisme defensiu que es produeix com a resultat d'un procés de mobilització, per tant no podem fer mecanismes defensius davant d'un model que té mancances estructurals i conforma un sistema desigual i exclouent.

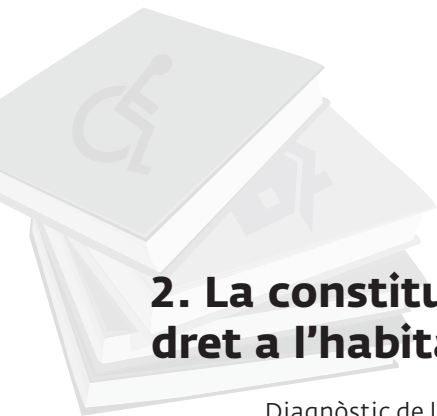
Com s'ha dit a l'inici, en un procés de constitucionalització hem de posar la dimensió del conflicte allà on els subjectes siguin múltiples, no podem basar-los només en relació capital-treball com anys enrere, ja que actualment els subjectes són molt més amplis. No podem doncs caure en la nostàlgia de l'Estat social dels anys 70 i apostar per mecanismes de socialització complexa de l'Estat.

Per últim, s'afirmà que hem de tenir en compte que la situació que vivim és tan extrema que ja no té importància si hi ha consens o no sobre la manera d'afrontar els drets socials. És necessari obrir l'espai per ajudar a l'articulació de la conscienciació social ja existent al territori, s'ha de trencar l'acceptació d'aquest model, atès que ens trobem en una crisi sistèmica i s'ha de dur a terme una reconversió econòmica i política. I justament en aquesta última és on resulta cabdal el

paper dels subjectes, ja que no servirà de res blindar drets socials si no blindem processos socials. Per fer-ho, hi ha d'haver espais de negociació col·lectiva, una subjectivització política en l'àmbit legislatiu, administratiu i judicial que permeti una interacció entre ciutadans i Administració. S'ha de fomentar la participació ciutadana fent un canvi polític, però també un canvi cultural de la lògica de consum, de relacions socials, implicació en processos de decisió, etcètera, és a dir que s'ha de fer un canvi profund.

Només amb aquesta reconversió política podem avançar cap a un blindatge de drets que tingui sentit: un ampli catàleg de drets socials sense jerarquies, que s'entenguin tots com a imprescindibles, mecanismes amplis de protecció jurisdiccional, dret a decidir articulats institucionalment en els àmbits de les nostres necessitats, com la sobirania alimentària o l'energètica, per exemple. No podem pretendre incloure tot el conflicte dins l'àmbit constitucional i de les institucions: el conflicte s'ha de subjectivitzar i s'han de generar espais tant institucionals com no institucionals per tractar-lo, hi ha d'haver àmbits d'autotutela de drets que poden ser molt forts en termes d'articulació social. Fent tots aquests canvis podem aconseguir fer una societat inclusiva, a diferència de la que tenim actualment.





## 2. La constitucionalització del dret a l'habitatge

Diagnòstic de la situació actual / **Sr. Josep Maria Vilanova**, *professor d'Urbanisme i Ordenació del Territori a la Universitat Politècnica de Catalunya*

Propostes per a la constitucionalització / **Sr. Martí Batllori**, *president de la Comissió de Drets Humans del Col·legi d'Advocats de Girona*

Modera / **Sra. Carme Trilla**, *presidenta de la Fundació Hàbitat3*

Carme Trilla inicià la taula d'habitatge explicant que la inclusió del tema a la jornada era de gran importància, atès que el dret a l'habitatge és un dret fonamental, tot i que sovint, tendeix a ser oblidat quan es parla d'estat del benestar. Tanmateix, durant els últims anys la problemàtica de l'habitatge ha adquirit rellevància davant les múltiples situacions d'emergència relacionades amb aquesta qüestió.

Abans de passar el torn de paraula als ponents, Trilla contextualitzà el dret a l'habitatge tot definint-lo i definint la manera en què es concreta jurídicament. Digué que a Espanya la definició d'aquest dret és molt recent: va parlar-se'n per primer cop a la Constitució de 1978, concretament a l'article 47. El fet que s'inclouï dins la Constitució és

de suma importància, ja que implica que es reconeix com a dret i, conseqüentment, s'hi pot recórrer per exigir-ne la garantia. Trilla considerarà que la definició de la Constitució espanyola conté tots els elements clau que ha de contenir el dret a l'habitatge. L'article en qüestió diu el següent:

*Art. 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 dels ens públics.*

Els elements clau esmentats són:

- Caràcter universal, de tots els ciutadans espanyols.
- Inserció dins l'àmbit dels principis de la política social i econòmica, no en l'àmbit dels drets fonamentals i les llibertats públiques, la qual cosa implica que s'estableix com una obligació de garantia per part dels poders públics.
- Consideració del sòl com a determinant per a la provisió d'habitatge.

D'altra banda, també explicà que l'Estatut d'Autonomia de Catalunya (2006) fa una lectura molt més restrictiva del dret a l'habitatge, dins l'article 26:

*Art. 26. Les persones que no disposen de recursos suficients tenen dret a accedir a un habitatge digne per a la qual cosa els poders públics han d'establir per llei un sistema de mesures que garanteixi aquest dret, amb les condicions que determinen les lleis.*

Al seu parer, hom observa aquests elements de limitació o restricció:

- No s'estableix que tothom hi té dret, tal com fa la Constitució espanyola, sinó que es limita a la població amb escassetat de recursos.
- Es parla del dret a accedir a un habitatge, no del dret a gaudir d'un habitatge.
- Res no diu del cost del sòl i l'especulació urbanística, claus en la determinació de la política d'habitatge.

Posteriorment, a Catalunya s'ha fet un desplegament legislatiu a partir del mandat constitucional i estatutari amb la Llei 18/2007 del dret a l'habitatge, aprovada durant el període de bombolla immobiliària per introduir tots els elements que la Constitució establí que s'havien d'incloure. A més d'aquesta llei, també se n'han aprovat d'altres, vinculades a l'emergència habitacional que va iniciar-se a partir del 2008 amb l'inici de la crisi econòmica.

Trilla apuntà que a Catalunya s'han introduït elements molt importants a tenir en compte relatius al desenvolupament del dret a l'habitatge, absents a d'altres legislacions, com ho són la funció social de la propietat, la utilització anòmala de l'habitatge o l'acció pública. Però més enllà del marc constitucional i legislatiu, cal tenir en compte, senyalà, que la capacitat legislativa per resoldre els problemes de l'habitatge és limitada, ja que el conjunt de problemes superen bastament el regulable d'una normativa específica. Senyalà també que la provisió d'habitatge no es limita només a la responsabilitat de polítics per crear polítiques d'habitatge, sinó que hi intervenen altres àmbits com la política monetària, financera i urbanística i també les polítiques socials i les d'ocupació. Així doncs, per aconseguir la garantia del dret a l'habitatge, s'han de fer polítiques holístiques que, a més de tenir en compte els elements constitucionals i normatius específics i la legislació que se'n derivi, combinin accions en els diversos àmbits esmentats. Segons Carme Trilla, doncs, si no es tenen en compte tots aquests elements a l'hora d'estudiar la constitucionalització del dret a l'habitatge, la política d'habitatge sempre serà, a la pràctica, insuficient.

Un cop feta la contextualització, Carme Trilla va donar la paraula a Josep Maria Vilanova per tal que fes el diagnòstic de la situació actual en matèria d'habitatge.

## **A/ Diagnòstic de la situació actual – JOSEP MARIA VILANOVA**

La ponència de Josep Maria Vilanova es va dividir en dos apartats: el primer dedicat a les causes que han produït la situació actual i el segon a fer reflexions sobre el seu futur.



## **CAUSES DE LA CRISI HABITACIONAL**

### **La bombolla financera-immobiliària:**

El ponent presentà les característiques de l'habitatge i el debat al seu entorn durant la bombolla financera-immobiliària, que va durar des de 1997 fins el 2008, moment en què, tot coincidint amb la crisi, va esclatar. La gran preocupació en aquell moment era que el procés de producció d'habitatge i els preus dels immobles estaven exclouent alguns sectors de la població, especialment a la gent jove, de l'accés a l'habitatge. La primera reacció, fou als voltants de l'any 2000 i a nivell municipal: tot i tenir escasses competències en habitatge, els municipis van explorar les vies de resposta a les necessitats del jovent, mitjançant estudis i programes que, posteriorment, van quedar consolidats a la Llei del dret a l'habitatge de 2008, com a Plans locals d'habitatge.

Una mica més tard, l'any 2002, es va desenvolupar la primera Llei d'urbanisme de Catalunya, que va incloure per primera vegada la reserva de sòl, és a dir, l'obligatorietat que els plans urbanístics reservessin sòl per fer-hi habitatge protegit. El percentatge de reserva establert començà amb el 20% i va anar augmentant fins el 40%, però a partir del 2012 va tornar a reduir-se fins el 30%. La Llei creà també la figura de l'habitatge dotacional, que, tanmateix, no va tenir èxit en el seu desplegament.

Amb el canvi polític de 2004 al front de la Generalitat, el discurs va canviar en profunditat segons Vilanova. En aquest moment, el Pla quadriennal d'habitatge, instrument amb el que es realitza la planificació de política pública en matèria d'habitatge, va passar a dir-se Pla del dret a l'habitatge. El Pla del dret a l'habitatge i el Pla de rehabilitació van configurar els marcs normatius de la Generalitat des del 2004. Quatre anys després, aquest procés va culminar amb la ja esmentada Llei del dret a l'habitatge de 2008.

En paral·lel al canvi conceptual del marc normatiu, es va firmar un Pacte Nacional per l'Habitatge, un document que, tot i no ser un instrument normatiu, jurídic, fou molt important atès que era la primera vegada que tots els agents polítics, socials, econòmics, etc., relacionats amb l'habitatge convenien en signar un pla a deu anys vista. Una novetat important ja que fins aleshores els plans d'habitatge eren plans quadriennals. Vilanova afirmà que l'horitzó de deu anys del pacte era molt més realista, donat que els problemes d'habitatge es poden resoldre a mig i llarg termini.

## **L'esclat de la bombolla (2009-2015):**

Continuant la revisió de les causes que portaren a la situació actual, el ponent analitzà l'esclat de la bombolla financera i les respostes que s'hi van donar. La resposta principal va ser la prioritització constitucional del sector financer, que havia estat el detonant de la pròpia bombolla, fet que va bloquejar la inversió pública per la prioritat donada al deute.

Destacà que la visualització de l'emergència habitacional, com a resultat de l'esclat de la bombolla, es produí per l'acció dels moviments socials, al marge de la dinàmica de les institucions i de la política pública. Van ser els moviments socials els que van inserir el tema i els problemes que generava a l'agenda política i dels mitjans de comunicació, primer centrant-se en la crisi de les hipoteques i després en la dels lloguers. Sostingué que un dels grans èxits de la mobilització va ser associar les qüestions al voltant de l'habitatge amb els drets humans, associació que ja es recollia en diversos documents internacionals com la Carta Europea de Salvaguarda dels Drets Humans a la Ciutat i la Carta-Agenda Mundial pels Drets Humans a la Ciutat. Altres respostes a l'esclat de la bombolla i l'emergència habitacional foren la desaparició de l'habitatge de protecció oficial a tot l'Estat a partir del 2013 i la modificació regressiva de la legislació d'arrendaments.

En el cas català, Vilanova explicà que, fa pocs mesos, s'han començat a introduir algunes pautes enfocades a possibilitar mesures contràries a la direcció dominant de les adoptades fins l'esclat de la bombolla. Al·ludint novament al Pacte Nacional per l'Habitatge 2007-2016, el ponent mostrà dades que permetien estimar les necessitats considerades en el moment de la seva adopció.

Els problemes més greus aleshores eren:

- Població sense sostre
- Situacions d'infrahabitatge
- Situacions sobreocupació
- Risc pèrdua d'habitatge
- Habitatge per gent gran
- Habitatge assequible per gent jove

El ponent n'analitzà alguns de forma més amplia. Pel que fa als sense sostre, es va comentar el cas d'uns programes impulsats als Estats Units per les associacions que treballen pels sense sostre, els "housing first". Aquests programes han demostrat que donar resposta a una persona en aquesta situació proporcionant-li un habitatge és molt més

efectiu i redueix considerablement el cost que si s'apliquen polítiques més tradicionals com habitatges temporals, albergs, assistència policial, assistència psicològica, etc. D'acord amb Vilanova, el problema a Espanya és la falta d'eficiència en l'ús dels recursos econòmics.

Quant a la població en risc de perdre l'habitatge, digué que ha augmentat molt i actualment el seu creixement és semblant a l'abandonament setmanal d'un poble de 500 habitants. La diferència, apuntà Vilanova, és que si aquest buidatge es produís per causes naturals, hi hauria activat un protocol d'emergència. El que ens hem de preguntar, doncs, és per què no s'ha activat algun mecanisme que permeti donar una resposta immediata des dels poders públics a la pèrdua d'habitatge i, lògicament, també per la població que directament no en té.

Per últim, va esmentar el cas, ja comentat, de l'habitatge assequible per al jovent. Al Pacte es partí de 200.000 necessitats al 2007 que, en 10 anys, augmentarien en 240.000 més. És a dir, es va estimar que l'any 2016 aproximadament la meitat dels joves necessitarien algun tipus d'ajut per poder emancipar-se. Altrament dit, es constatà que l'accés a l'habitatge estava bloquejant la realització d'un procés bàsic general de la població, l'emancipació del jovent. Les propostes que feia el Pacte Nacional per a l'Habitatge a 10 anys vista eren, en primer lloc, ajuts econòmics, que han format part de la part més important de la partida pressupostària d'aquest àmbit, però han acabat per reduir-se en un 40% amb el pas dels anys. En segon lloc, l'ús d'habitatges desocupats i, per últim, la construcció de nous habitatges, proposta que ha anat tendint a zero a mesura que la crisi feia notar el seu impacte.

## **LA CRISI HABITACIONAL I EL SEU FUTUR**

Per acabar, el ponent va definir el significat d'"habitatge digne". Al seu parer, la definició ha de considerar les següents característiques:

- Condicions intrínseques: espai ajustat a les necessitats, amb seguretat estructural, condicions d'habitabilitat, accessibilitat i eficiència energètica.
- Condicions d'entorn adequades (hàbitat de l'habitatge): disposar d'espais comunitaris, xarxes urbanes, serveis de proximitat i espais públics on es produeixi la relació comunitària.
- Condicions de posició urbana i territorial: s'ha de trobar prop del lloc d'estudi o de treball de la persona resident, que faciliti la mobilitat quotidiana i tingui accés al transport col·lectiu.



Vilanova també establí les condicions que s'han de donar per fer realitat les característiques tot just esmentades:

- Habitatge assequible preferiblement de lloguer, ateses les necessitats de mobilitat, econòmiques, laborals, d'estudi, etcètera, que es demanden actualment.
- Fer efectiva l'exigència de la funció social de la propietat, sobretot de la propietat immobiliària i financera, amb prioritat als agents immobiliaris i financers que són, i seguiran essent, els majors tenedors d'habitatge en desús.
- Eliminar els factors que faciliten i atrauen l'especulació econòmica sobre el valor del sòl i dels immobles.
- L'habitatge digne ha de ser l'objectiu principal de la planificació urbana i territorial, ja que fa més de vint anys que ni l'urbanisme ni la planificació territorial tenen com a prioritat resoldre els problemes d'habitatge.
- Impulsar la creació i sostenibilitat de la promoció social d'habitatge i dels gestors d'habitatge social.
- Que l'objectiu final en termes de mercat d'habitatge sigui aconseguir passar d'un mercat dual a un mercat unitari, és a dir, que la presència de l'habitatge social acabi incidint també en el preu del mercat privat d'habitatge, model que molts països europeus ja tenen.

## **B/ Propostes de constitucionalització – MARTÍ BATLLORI**

Després de la diagnosi de la situació en matèria d'habitatge, Martí Batllori va iniciar la seva ponència aportant la visió jurídica de la qüestió.

Per començar la seva intervenció, va voler deixar clares algunes qüestions prèvies a la seva exposició. La primera consistí en sostenir la necessitat de donar un enfocament multidisciplinari tant del dret a l'habitatge com de l'urbanisme i l'ordenació del sòl, altrament dit, l'aplicació d'una visió més holística per tractar la problemàtica. Seguint amb aquesta idea, considerà que cal un canvi de cultura jurídica per sortir de l'immobilisme i entendre que l'element jurídic no és tant important, ja que l'exigibilitat dels drets no és una qüestió només jurídica, sinó social, política, de canvi i de plantejament del conflicte. En aquest punt, el ponent al·ludí explícitament a la ponència marc de Marco Aparicio. Altrament dit, digué, cal partir de l'acceptació que la qüestió jurídica entra al final d'un procés de reflexió social.

Quant a l'anàlisi jurídica de la situació actual en matèria d'habitatge, afirmà que la crisi que estem vivint és una oportunitat, atès que la violació sistemàtica de drets humans ha posat aquest dret al centre del debat social i jurídic. El problema, al seu parer, és que el tema ha entrat a l'agenda mitjançant l'alarma creada per l'emergència de la situació, a través dels mitjans de comunicació, el que possiblement hagi contribuït a amagar el conflicte, el canvi estructural necessari. És a dir, s'ha centrat en el conjuntural i s'ha oblidat el més estructural. Això explica que el debat social només s'estigui impregnant d'aquesta qüestió, però encara hi ha feina per fer. En síntesi, segons el ponent, el dret a l'habitatge és encara un dret en construcció.

### **LA CONSTITUCIONALITZACIÓ DEL DRET A L'HABITATGE**

Martí Batllori apuntà que el fet de constitucionalitzar-lo aporta una major visibilitat del dret, la certesa del què inclou i, a més, proporciona significació i referència als tribunals per la seva justiciabilitat. De cara a la constitucionalització del dret a l'habitatge, explicà, cal tenir en compte el moment polític actual i considerar-lo una oportunitat. En aquest sentit, a nivell català s'està produint un procés constituent, moment que es pot fer servir per recordar la importància dels drets socials i evitar cometre els mateixos errors que es produïren amb la Constitució espanyola del 1978. D'altra banda, a nivell estatal s'està parlant de reforma constitucional com fa temps que no se'n

parlava, de manera que també és una oportunitat per exigir la garantia d'aquests drets.

Referint-se al cas espanyol, el ponent explicà que el contingut de la Constitució ha estat una excusa per tal que els tribunals no consideressin el dret a l'habitatge com un dret fonamental. Segons va exposar, cal partir del fet que els articles 10 i 96 de la Constitució estableixen que els tractats internacionals són part de l'ordenament jurídic intern i, per tant, són aplicables directament. En coherència, l'article 25 de la Declaració dels Drets Humans i l'11 del Pacte Internacional dels Drets Econòmics, Socials i Culturals (PIDESC) han de ser aplicables a Espanya. Pel que fa a la Carta Social Europea, l'Estat només ha ratificat la Carta original i no la revisada però, atès que la primera sí que està ratificada, la revisada ha d'informar de l'aplicació dels testimonials amb l'article 31 que fa referència a l'habitatge.

Per tant, hem de partir dels tractats internacionals, de les normatives internacionals, de manera que siguin la guia bàsica del desenvolupament del que diu la Constitució, com el recollit a les Observacions Generals 4a i 7a del Comitè de Drets Econòmics, Socials i Culturals. La concreció d'aquestes Observacions donen més pistes sobre el què s'ha de fer i, per tant, els tribunals europeus i espanyols haurien de ser-ne plenament aplicadors.

D'acord amb el ponent, a Europa hi ha països que han reforçat millor que l'Estat espanyol el dret a l'habitatge, com ho són Portugal o Suècia, entre d'altres. A més, hi ha països que, tenint constitucions similars a l'espanyola, han fet una interpretació constitucional més sòlida d'aquest dret, tot partint de l'article 11 del PIDESC i les Observacions esmentades en el paràgraf anterior.

Pel que fa a la Constitució espanyola i l'Estatut d'Autonomia de Catalunya, tot i ja haver-se comentat a la introducció de Carme Trilla, Martí Batllori va fer-ne una breu anàlisi. En referència a la Constitució, va puntualitzar que sí que inclou la constitucionalització del dret a l'habitatge (article 47), però que aquesta està protegida per l'article 53.3, molt més dèbil que la de l'article 53.1 d'empara constitucional. A més, el ponent considerarà important recordar que no es pot oblidar que la interdependència dels drets és un element fonamental, ja que el dret a l'habitatge és base o requisit indispensable per molts altres drets.

Pel que fa a l'Estatut de Catalunya, en canvi, sí que s'ha avançat en alguns elements com la funció social de l'habitatge (Llei 2007) i l'emergència habitacional (Llei 2015), però s'ha fet més èmfasi en allò conjuntural i no amb la part estructural, com es comenta més amunt.

## **CAL CONSTITUCIONALITZAR?**

Segons el ponent, la constitucionalització no és únicament un element de caire jurídic sinó un resultat de la prioritització política. Per tant, per avançar cal que hi hagi demanda social organitzada a través de moviments socials a favor del dret a l'habitatge, només amb aquestes resistències i actuacions s'instarà eficaçment el compliment d'aquest dret davant d'un model constitucional que no el garanteix.

A Espanya, degut a la falta de cultura jurídica al respecte i a la interpretació distant dels drets humans per part dels tribunals, l'aplicació de la teoria expressada a l'article 47 ha estat diferent del que hauria estat possible i aconsellable. És a dir, a la pràctica, els tribunals no s'han basat en fonamentar les seves sentències en els drets humans, la pau jurídica o la pau social sinó en elements de la política econòmica. Per tant, la interpretació sistemàtica de la llei en base a la normativa internacional hauria de fer visible i acceptable que el dret a l'habitatge és un dret fonamental i que, per tant, és un dret subjectiu a exigir als tribunals.

## **PROPOSTES PER A LA PROTECCIÓ CONSTITUCIONAL**

Segons el ponent, caldria precisar el contingut mínim del dret i la seva protecció adequada, pel que s'hauria de derogar l'article 53.3 i que la protecció jurídica del dret a l'habitatge es regulés amb l'article 53.1. En definitiva, entendre'l com un dret fonamental més. A més, s'hauria d'incorporar a la Constitució el principi de no regressivitat dels drets socials, canviar el que diu l'article 47 del dret a l'habitatge de "tots els espanyols" per "totes les persones" i introduir dins d'aquest article un contingut mínim corresponent a l'article 11 del PIDESC i les seves Observacions 4a i 7a, fent referència a la seguretat jurídica en la tinença, la disponibilitat dels serveis, l'accessibilitat econòmica i el no desallotjament sense alternativa habitacional.

Per acabar la seva intervenció, Martí Batllori recordà que hi ha un conflicte i que s'ha de resoldre posant els drets socials al centre del debat. Amb alguns drets com el de l'educació o la salut, explicà, hi ha hagut una resposta més forta, sòlida i immediata que amb el dret a l'habitatge. La solució passa, doncs, perquè ens creguem que els drets són drets humans per tots i a tot arreu.



### 3. La constitucionalització del dret als subministraments bàsics

Diagnòstic de la situació actual / **Sra. Cristina Ramos**, *coordinadora de projectes a Ecoserveis*

Propostes per a la constitucionalització / **Sra. Irene Escorihuela**, *directora de l'Observatori DESC*

Modera / **Sra. Àngels Guiteras**, *gerent de l'Associació Benestar i Desenvolupament (ABD)*

Àngels Guiteras inicià la taula reafirmant les paraules dels anteriors ponents pel que fa a l'oportunitat que suposa la crisi social actual, ja que està posant al punt de mira les polítiques socials. Apuntà que s'ha d'aprofitar aquest moment per millorar i avançar en l'enfortiment i efectivitat dels drets socials.

En referència a la taula del dret als subministraments bàsics, explicà que es tracta d'un tema més recent en comparació amb el dret a l'habitatge, la taula anterior. Seguidament, va explicar l'estructuració de les ponències: en primer lloc, la diagnosi de la situació actual, aclarint conceptes com la diferència entre pobresa general i pobresa energètica, consumidors vulnerables, pobresa energètica d'accés i de garantia, etcètera; en segon lloc, l'anàlisi jurídica, incloent propostes concretes per la protecció constitucional i alguns exemples d'experiències de països de la Unió Europea i Amèrica Llatina.



Finalment, Guiteras va voler recordar l'aprovació de la Llei 24/2015 a Catalunya com a resultat d'una iniciativa legislativa popular (ILP), llei que protegeix a totes les persones vulnerables a l'accés als subministraments bàsics aigua gas o electricitat. Apuntà que amb aquesta llei queda demostrada la importància de la mobilització ciutadana per avançar en drets socials.

## **A/ Diagnòstic de la situació actual – CRISTINA RAMOS**

### **QUÈ ÉS LA POBRESA ENERGÈTICA?**

La ponència va iniciar-se tot definint pobresa energètica, concepte que comprèn dues vessants: la de provisió, que afecta sobretot a països subdesenvolupats; i la de la garantia d'accés, que és la que es dona a Europa. Partint de la segona vessant, la definició britànica de pobresa energètica estableix que està en situació de pobresa energètica aquella llar que destina més del 10% dels seus ingressos a pagar les factures d'energia. Tanmateix, aquesta definició té un problema, apuntà, ja que inicialment el percentatge del 10% hauria d'haver estat variable en funció de la relació entre els ingressos i els preus de l'energia, element que no es va tenir en compte a l'hora de legislar, per la qual cosa quedà fixat en el 10%. I això, sostingué la ponent, fa que no sigui una definició realista.

Segons explicà, qui més detecta la pobresa energètica són les entitats socials que treballen amb població vulnerable. Per il·lustrar aquesta afirmació, Ramos va citar l'Informe Cruixir de Dents, fet per l'Associació ABD a partir dels seus usuaris, que revelava que el 52,1% de les famílies ateses per aquesta entitat havien pagat les factures d'energia amb dificultats i, d'aquestes, el 29,6% hi havien dedicat menys del 10% dels ingressos, pel que ja no estaven dins la definició explicada anteriorment. Per evitar situacions com aquestes, en les que part de la població pobra energèticament no rep el reconeixement de ser-ho, es va mostrar partidària de definir la pobresa energètica com "la dificultat o incapacitat de mantenir la llar a una temperatura adequada a un preu just", sense incloure cap percentatge ja que aquests canvien amb els anys.

D'acord amb aquesta definició, la pobresa energètica no implica la manca d'ingressos, sinó la presència de dificultats per pagar les factures. És per aquest motiu que la ponent va voler distingir entre pobresa general i pobresa energètica. La diferenciació entre aquests dos

conceptes, al seu parer, s'ha de tenir en compte per no estigmatitzar la població i fer programes des de l'Administració dels que se'n puguin beneficiar tant els que no poden pagar les factures com els que tenen dificultats per fer-ho, ja que moltes vegades la població que pateix pobresa energètica no s'identifica com a pobre i, per tant, no es beneficia dels programes que porten la paraula "pobresa" al títol.

## **CAUSES DE LA POBRESA ENERGÈTICA**

A més de la definició que hom elegeixi per pobresa energètica, cal definir una sèrie d'indicadors que permetin detectar la vulnerabilitat d'una persona a trobar-se en una situació de manca de subministraments. La ponent posà exemples dels indicadors que es fan servir en el projecte europeu SMART-UP sobre avaluació de la pobresa energètica: edat (infants i gent gran), discapacitats, inexperiència i exclusió digital (persones que no poden accedir a Internet i, per tant, no poden llegir les seves factures), habilitats bàsiques (dificultat d'entendre les factures energètiques), ingressos baixos i famílies amb nens. A més d'aquests indicadors, que es refereixen a la situació individual de la persona, també explicà l'existència d'altres conceptes referits a l'entorn: localització i subministraments als que es poden accedir, viure sol, complexitat i confusió, canvis bruscs i importants (divorcis, viudedat,...), persones a càrrec i problemes mentals.

Relacionats amb aquests últims, i coincidents en alguns casos, exposà els factors determinants de la pobresa energètica en un territori a partir de la definició del Grup de Consumidors Vulnerables de la Comissió Europea. Aquests factors s'han estructurat en diversos elements:

- Factors de mercat: no hi ha competència o n'hi ha molt poca, ja que hi ha més de 100 empreses que ofereixen subministrament energètic però la distribució només està en mans de 5 companyies. Quan es produeix una desconexió per part de la distribuïdora, retornar el subministrament és molt costós perquè hi ha tràmits burocràtics (el butlletí) i, a més, a causa de l'antiguitat de moltes instal·lacions, la distribuïdora sol·licita fer alguna reforma i factura per complir amb la normativa vigent. Un cost que, donada la vulnerabilitat econòmica dels usuaris, no es pot assumir.
- Altres factors de mercat són el preu de l'energia, la dificultat d'entendre les factures, els mètodes de pagament disponibles i la qualitat dels serveis d'atenció al client.

- Condicions d'habitatge: qualitat de l'habitatge, eficiència i tipus de sistema de calefacció, ocupació i ubicació de l'habitatge i règim de tinença.
- Entorn: estat de l'economia, clima, govern i mecanismes d'inclusió social.
- Circumstàncies individuals: nivell d'ingressos, estat de salut, educació, edat, etcètera.

Alguns agreujants de la situació de pobresa energètica, explicà Ramos, són la falta d'informació (sovint no s'explica com entendre les factures, com accedir a les subvencions, etc.), l'opacitat del sistema (a causa de la seva complexitat, que obliga a recórrer a l'assistència de persones expertes), la falta de mesures de protecció al consumidor vulnerable i el desbordament dels equips d'atenció social.

Tenint en compte totes les vulnerabilitats i factors esmentats, considerà que n'és necessària la seva protecció legal per evitar-ne l'augment, tenint en compte que la pobresa energètica està creixent any rere any.

## **CONSEQÜÈNCIES D'AQUESTA SITUACIÓ**

El resultat de la situació de pobresa energètica és un clar impacte sobre la salut, sobre la degradació d'edificis, sobre l'endeutament de les famílies i sobre les emissions de CO<sub>2</sub>. Explicà, però, que la problemàtica principal és que actualment és molt difícil fer prevenció a causa del gran nombre d'afectats per avisos de talls, talls indeguts, endeutament dels usuaris i l'escassetat de recursos humans a serveis socials per identificar a les famílies vulnerables, fet que es pot comprovar veient les característiques dels casos que arriben als Punts d'Atenció a la Pobresa Energètica que va posar en marxa l'Ajuntament de Barcelona el passat mes de novembre. La majoria dels usuaris que han acudit al punt d'atenció, ho han fet degut a talls o avisos de talls de subministrament, pel que l'objectiu inicial del programa, la prevenció, s'ha vist alterat en tant que la prioritat davant d'aquests casos és que es segueixi assegurant el subministrament a les famílies. Ramos recordà que durant el 2013 hi va haver 1.400.000 talls de subministraments a Espanya.

Pel què fa als mecanismes i respostes, se n'han de considerar de diversos tipus: socials (a través d'entitats), empresarials (amb responsabilitat social corporativa, cedint material, ajudant amb les reformes,



CONSELL DELS IL·LUSTRES COL·LEGIS  
D'ADVOCATS DE CATALUNYA



Taula d'entitats  
del Tercer Sector Social  
de Catalunya

# Jornada LA CONSTITUCIONALITAT DELS DRETS SOCIALS

Un pas més en el debat  
a l'enfortiment legal dels drets

Foru



fent voluntariat, etcètera) i de polítiques públiques. Va fer èmfasi en el mecanisme legal del Bo Social, ja que conté certs criteris que impedeixen que els ajuts arribin a la població que realment ho necessita, pel que només s'han acollit 2.500.000 persones al Bo social d'electricitat. Algunes de les condicions per gaudir del Bo social són: tenir un màxim de potència contractada de 3kW, potència que acostumen a tenir moltes segones residències i, per tant, s'hi acull població que no necessita un descompte a la seva factura; famílies nombroses, independentment dels seus ingressos; i famílies amb tots els membres a l'atur. En aquest últim cas, l'exigència que tots els membres de la casa es trobin a l'atur per acollir-se a la mesura causa que no tota la població a l'atur, en situació de vulnerabilitat de patir pobresa energètica, pugui acollir-se a aquesta mesura. Un altre exemple en són les famílies monoparentals, que necessiten el carnet de família nombrosa per poder ser beneficiàries.

Per acabar, Cristina Ramos insistí en la necessitat d'accions immediates, d'accions de prevenció a mig termini, d'ajuts de millora energètica i, sobretot, de fer una formació extensiva sobre la qüestió energètica, ja que, al seu parer, la correcció no pot ser l'única via.

## **B/ Propostes de constitucionalització – IRENE ESCORIHUELA**

La ponència d'Irene Escorihuela, dedicada a les propostes de constitucionalització, s'inicià amb una breu introducció sobre el que cal tenir en compte per emmarcar jurídicament el dret als subministraments bàsics.

En primer lloc, la ponent digué que cal partir del diagnòstic, dels problemes que es presenten, de la constatació de quines són les peces que no funcionen i cap a on es volen dirigir les accions, és a dir, què i a qui es vol protegir. Així doncs, en la mateixa línia que Cristina Ramos, explicà que a Catalunya s'ha detectat una problemàtica d'efectivitat més que de connexió; és a dir, hi ha dificultats en el pagament de les factures de llum i gas, més que d'accés als subministraments. Si es parla de drets, no es pot entendre que hi hagi famílies que no puguin assumir el pagament de les factures i fer efectiu el dret als subministraments bàsics i que, en paral·lel, les empreses que se n'encarreguen tinguin grans beneficis a final d'any. És una paradoxa que s'hauria de revisar ja que, de cara a la constitucionalització d'aquest dret, s'hauria

de tenir en compte el fet que la distribució està en mans de molt poques empreses, element clau en la garantia del dret als subministraments bàsics.

Seguint amb els problemes del sistema de subministrament, explicà que, a més de la poca oferta d'empreses que ofereixen aquests serveis, la legislació és diferent en funció del subministrament i que, per tant hi ha diverses regulacions que garanteixen la protecció o en regulen el funcionament. N'és un exemple el dret a l'aigua, que està molt legislat en contraposició al de l'energia.

Pel que fa a la pobresa energètica, Escorihuela digué que bandejava el tema perquè la ponència anterior ja se n'havia ocupat extensament. Únicament va recordar que aquesta situació no es limita només a les condicions monetàries, sinó que també inclou les condicions subjektives de les persones o unitats familiars, és a dir, les necessitats de subministraments específiques de cada llar, ja que els barems canvien segons el nombre de persones, la situació laboral, la situació física de l'habitatge, etcètera.

Altres elements que considerà d'importància a l'hora de constitucionalitzar el dret als subministraments bàsics van ser:

- El dret dels consumidors: quan es pensa en els drets humans no es considera el dret dels consumidors com a tal, però s'ha de tenir en compte que la Unió Europea el considera un element clau dins de les seves polítiques.
- El fet que és un servei d'interès general, és a dir, serveis l'assequibilitat dels quals no pot assegurar el mercat i, per tant, el sector públic hi ha d'intervenir.
- Ser serveis bàsics, el que implica que, tot i que qui proporciona el servei de subministraments bàsics són empreses i per tant es tracta de relacions regulades pel mercat i el consum, cal tenir en compte que donen resposta a necessitats bàsiques que són drets.
- L'ús de terminologia i llenguatge de drets. En efecte, en parlar de dret a l'energia, dret als subministraments, dret als serveis bàsics o dret a l'aigua, es presta més atenció, atès que parlen de drets. Així doncs, cal tenir-lo molt en compte a l'hora de constitucionalitzar aquest tipus de serveis.
- Assegurar un nivell de vida adequat, donat que el nucli dels drets humans sempre és la dignitat humana i, quan hom està en situació de pobresa energètica no es viu en condicions dignes.

## MARC NORMATIU

Entre acadèmics i professionals hi ha divergència d'opinions sobre com procedir, però al parer de la ponent, el reconeixement constitucional implica més garanties pel dret i es mostrarà partidària de tenir una Constitució més garantista. És cert, apuntà, que també hi podria haver incompliments però, atès que constaria dins el marc jurídic, la població podria conèixer els seus drets i podria exigir-ne la seva garantia. Per tant, resulta cabdal incloure la definició del dret i els mecanismes pel seu compliment a la Constitució, el que permetria fer millor incidència política i poder reclamar l'exigibilitat del dret des dels moviments socials o des de la pròpia ciutadania en general. D'altra banda, també cal tenir en compte la importància que això pot tenir per al garantisme judicial i per les interpretacions favorables que es poden fer dels esmentats drets i la seva concreció, ja que el poder judicial és imprescindible per qualsevol canvi i, si aquests drets estiguessin inclosos en una llei, gran part de la judicatura s'hi mostraria a favor. La ponent afirmà també que cal estudiar els mecanismes d'exigibilitat dels drets als subministraments bàsics.

Pel que fa al repartiment de les competències estatals, autonòmiques i locals, explicà que fer-ho de forma precisa és clau per la constitucionalització d'aquests drets, pel que s'haurien de delimitar clarament els organismes en possessió de les competències en subministraments per evitar posar límits a la constitucionalització. També seria important, addicionalment, tenir en compte els límits i possibilitats del marc europeu en aquesta matèria. Remarcà també la necessitat de finançament dels municipis, que tenen competències en subministraments, per realitzar programes de suport i ajuda als ciutadans en l'exigència dels seus drets.

Un altre punt important de la ponència d'Escorihuela fou la consideració dels elements que ha incloure la Constitució i els que han de correspondre a les accions de govern, atès que actualment s'estan desenvolupant polítiques públiques que, al seu parer, són força interessants en matèria de garantia de drets als subministraments bàsics. En aquest sentit, a Europa majoritàriament s'ha fet una regulació normativa, de lleis, i no tant d'incloure-ho a la Constitució.

En termes de dret internacional, cità diverses normatives, declaracions i observacions que inclouen elements que caldria tenir presents per la constitucionalització del dret als subministraments bàsics. Concretament, en destacà les següents:

- Dret Internacional dels Drets Humans (DIDH). Tot i que, com ja s'ha dit, no s'ocupa del dret a l'electricitat o del dret als subministraments, resulta cabdal el caràcter d'integralitat dels drets, el fort vincle que estableix entre tots els drets humans, entre els quals el dret habitatge i el dret a la salut, així com la centralitat que els textos acorden a la dignitat humana.
- Pacte Internacional dels Drets Econòmics, Socials i Culturals (PIDESC), que té en compte el nivell de vida adequat.
- Declaració Universal dels Drets Humans Emergents. Parla específicament del dret a l'energia: "*Tota persona té dret a un subministrament elèctric continu i suficient i a l'accés gratuït a aigua potable per satisfer les seves necessitats vitals bàsiques*".
- Observacions Generals del Comitè sobre Drets Econòmics Socials i Culturals, DESC (documents redactats des del Comitè DESC de les Nacions Unides):
  - Observació 4a: reconeix que un habitatge digne i adequat ha de tenir accés a l'energia per la cuina, la calefacció i l'enllumenat amb unes despeses assumibles.
  - Observació 15a: parla de l'aigua de forma específica.
- Resolució de l'Assemblea General de les Nacions Unides, AG 64/292 (2010), que va reconèixer l'accés a l'aigua com a dret humà.

Finalment, pel que fa al marc normatiu espanyol actual, explicà breument que la Constitució espanyola inclou el dret a l'habitatge (art. 47), la dignitat humana (art. 10) i els drets dels consumidors (art. 51), i que, en termes de legislació, Espanya té la Llei General de Defensa dels Consumidors i Usuaris (2007), la Llei del Sector Elèctric (2013), la Llei d'Hydrocarburs (1998, modificada el 2015), i, pel que fa a l'aigua, no hi ha cap regulació a nivell estatal, que implica que es regula a partir de reglaments i ordenances municipals.

A Catalunya, de forma similar a la Constitució espanyola, l'Estatut d'Autonomia de Catalunya també inclou el dret dels consumidors (art. 28), el dels serveis públics i d'interès general (art. 30). En termes de lleis, Catalunya disposa també del Codi de Consum i la Llei 24/2015.

## **APORTACIONS DE DRET COMPARAT**

La ponent explicà, pel que fa al dret comparat, que a la Unió Europea els serveis o subministraments bàsics acostumen a regular-se per lleis i normatives i no constitucionalment. En aquest punt, aprofità



per recordar el que havia dit anteriorment: de cara a fer canvis jurídics en aquest àmbit, és necessari plantejar-se si es vol una regulació més extensa a la Constitució o si es vol que es faci per via legislativa. Posà exemples constitucionals, com el cas de Bolívia que, a causa de la gran quantitat de problemes d'accés, han elaborat una regulació molt forta sobre l'aigua. Així a Bolívia, l'accés i la disponibilitat de l'aigua i el clavegueram, considerats drets humans, no poden estar en mans privades, sinó sota el domini de l'Estat. Altres països com Equador, la República Democràtica del Congo, Kenya, Nicaragua, Sud-Àfrica, Uganda i Uruguai també tenen reconegut el dret a l'aigua, tot i que no contemplen el del gas ni el de l'electricitat. Finalment, explicà el cas de Sud-Àfrica que, com s'ha dit, reconeix el dret a l'aigua però, a més, inclou la garantia d'un mínim vital gratuït, element molt interessant, en opinió de la ponent.

### **PROPOSTES PER A LA PROTECCIÓ CONSTITUCIONAL**

En relació a l'últim punt, considerà bàsic el relatiu a la propietat i titularitat dels serveis, és a dir, decidir si estan en mans privades, com passa actualment amb el gas i l'electricitat, o en mans públiques, com en el cas de l'aigua. Tanmateix, cal tenir en compte que, a Espanya, el fet que l'aigua sigui una competència municipal no garanteix per se més protecció per l'usuari. Remarcà també la importància del debat sobre l'abast de la constitucionalització que es proposi, és a dir, si s'estableix el dret com a subjectiu, la universalitat o la focalització, la titularitat, l'establiment d'un mínim vital garantit, etcètera, a més de la tinença de les competències en subministraments. Tot plegat requereix reflexió i revisió del que ara existeix.

Finalment, senyalà que també resulta cabdal reflexionar sobre quines eines es prenen respecte del finançament del servei. Caldria establir si es faria per mitjà d'impostos, cànon, etcètera, i si en els casos d'impossibilitat de pagar les factures es contemplaria que les empreses distribuïdores assumissin una part del deute.



## 4. La constitucionalització del dret a l'autonomia personal i l'atenció a la dependència

Diagnòstic de la situació actual / **Sra. Júlia Montserrat**, *doctora en economia, consultora a la Xarxa europea de protecció social*

Propostes per a la constitucionalització / **Sr. Andreu Orofino**, *advocat*

Modera / **Sr. Antoni Guillén**, *president del Comitè Català de Persones amb Discapacitat*

### **A/ Diagnòstic de la situació actual – JÚLIA MONTSERRAT**

La ponència de Júlia Montserrat es centraria en la Llei de la dependència (Llei 39/2006), analitzant la seva despesa, les retallades que s'hi han aplicat i els problemes de finançament que hi ha.

### **EVOLUCIÓ DE LA LLEI DE DEPENDÈNCIA**

Començà recordant que aquesta Llei estableix un dret per a tota la població, malgrat no tothom en sigui conscient. Aquesta falta de consciència influeix en l'acció social i explicà que gairebé no hi ha protestes

ciutadanes contra les retallades i, per tant, contra la vulneració del dret a l'autonomia i l'atenció a la dependència, que no siguin dels col·lectius directament afectats. La Llei 39/2006, doncs, defineix aquest dret com un dret de ciutadania per a tota persona en situació de dependència, establint que hom pot gaudir de les prestacions sense límits d'edat o renda. Atesa la seva condició de dret, qualsevol ciutadà pot exigir la prestació adequada a les seves necessitats des del moment en que li és diagnosticada la seva situació i durant el temps que ho necessiti.

Seguint amb la idea del dret, Montserrat explicà que tampoc l'Administració considera que l'autonomia personal i l'atenció a la dependència sigui un dret i, per tant, no se'n garanteix el pressupost. El fet queda palesat per la no creació de places noves ni ampliacions de les llistes d'espera, fenòmens que provoquen situacions diverses de minorització de l'exercici del dret: persones que, tot i tenir el dictamen del seu grau de dependència, encara no tenen el Programa Individual d'Atenció (PIA); o casos en que ja es disposa del PIA però no es té plaça al servei o no es rep la prestació econòmica assignada.

Generalment, la gestió de les llistes d'espera ha estat, d'acord amb la ponent, marcadament ineficient. Tanmateix, mostrà un gràfic on s'observà una lleugera reducció dels expedients durant el període de mitjans de 2012 a mitjans de 2015, coincidint amb l'època de les retallades pressupostàries, fet que interpretà com el resultat d'una reducció real de les llistes d'espera causada no per un augment de places sinó per la desaparició de part de la població que hi figurava. El descens de les llistes d'espera es va produir, doncs, per causes naturals, en desaparèixer 125.000 persones a nivell de totes les CCAA, una mostra, apuntà, de la falta de dedicació de l'Administració Pública. El mateix gràfic il·lustrà l'evolució de les sol·licituds d'ajuts i prestacions per dependència, que mostrà com des del 2012 gairebé no s'han incrementat. Explicà que aquesta reducció es deu a la suposició de molta gent de que no se'ls hi concedirà la prestació i, per tant, ja no en fan la sol·licitud. A més, també considerà que cal tenir en compte l'augment sobtat de la llista d'espera a partir del juliol de 2015, que es produí per l'entrada a les llistes de la població avaluada amb el Grau I de dependència, seguint el real decret 20/2012.

En definitiva, durant el període analitzat, l'Administració no ha augmentat les prestacions per atendre a la població que es trobava en llistes d'espera, el que demostra, al seu parer, que no actua havent interioritzat el principi que l'atenció a la dependència és un dret. En nombres reals, a finals del 2015 a Catalunya hi havia 81.271 persones en llista d'espera.

Tornant al finançament, les retallades de l'any 2012 van tenir efectes considerablement negatius per al sistema, tot aplicant el ja esmentat real decret 20/2012. La falta de recursos provocà que s'evités l'entrada de més gent al sistema de prestacions ajornant l'entrada dels beneficiaris amb el Grau 1, rebaixant la intensitat de protecció i les quanties tant de prestacions econòmiques com del nivell mínim, entre altres mesures, i, addicionalment, fent que, a nivell d'ingressos, s'incrementessin els criteris de copagament dels usuaris.

## **CONSEQÜÈNCIES DE LES RETALLADES A LA LLEI DE DEPENDÈNCIA**

En el període més dur de les retallades –meitat del 2012 a meitat del 2015–, Montserrat sostingué que, ni han augmentat les places ni s'ha incrementat la gent atesa. L'estimació de l'estalvi pressupostari ha estat de 8.700 milions d'euros, és a dir, quasi un 1% del producte interior brut (PIB). Aquesta reducció, denuncià, tot i significar una quantitat mínima per a l'Estat, és molt significativa en termes de dependència: amb aquests diners s'hauria pagat un any d'atenció a la dependència a tot Espanya.

Després de les retallades, doncs, l'atenció assistencial ha baixat de nivell de forma clara, com ho mostren diversos indicadors: les prestacions són insuficients, inadequades, incompletes i de poca qualitat, les ràtios de personal són baixes, hi ha una manca de professionals amb titulació, els sous són baixos, elevada rotació de personal, etcètera.

Pel que fa al finançament, actualment hi ha tres fonts d'ingressos: el nivell mínim que garanteix l'Estat central, el pressupost de l'Autonomia i el copagament dels usuaris. El primer, el nivell mínim, és un import insuficient i inadequat i, a més, tal i com explicà Montserrat, la quantia varia segons el grau de dependència però no segons el cost de la prestació, un factor que afavoreix que les administracions públiques concedeixin prestacions "low cost", efecte que considerarà pervers. La quantitat que aporta l'Administració central a les comunitats autònomes per mitjà del nivell mínim s'ha reduït en un 40% del 2010 al 2014, de manera que la quantitat global és insuficient i cada vegada representa una part més petita del cost total de l'atenció a la dependència.

La ponent volgué remarcar també el cas del copagament, ja que els usuaris en situació de dependència financen les prestacions de forma doble: per una banda ho fan a través dels impostos, com ho fa tota la població encara que no necessiti cap prestació d'aquest tipus (de la mateixa manera que es fa amb la sanitat o l'educació, per exemple); per

l'altra, ho fan a través del copagament. Precisà que la taxa de recuperació del cost del copagament representa un 23% del cost de la dependència per Catalunya que, relacionant-ho amb les altres comunitats autònomes, representa un 27%. Catalunya, en aquest sentit, no és de les comunitats que més pressionen amb el copagament, en comparació amb La Rioja (39%), Madrid (39%) i Astúries (36%). En qualsevol cas, les dades demostren que el copagament està essent instrumentalitzat com una forma de recaptació d'ingressos per reduir la despesa pública.

Sostingué, doncs, que el sistema de copagament utilitzat, tant a Catalunya com en altres CCAA, és altament regressiu de forma que l'esforç econòmic que fan les classes mitjanes-baixes és molt superior al que fan les classes mitjanes-altes. L'elevada quantia del copagament respecte als ingressos líquids de molts pensionistes fa que sigui, amb freqüència, un element d'exclusió de les persones beneficiàries al sistema públic d'atenció a la dependència renunciant a les prestacions a les que tenen dret. Altres manifestacions de la regressivitat del copagament són, el topall sobre el cost i el reduït import de la quantia mínima garantida per a despeses personals, manifestant-se de forma més evident en el cas dels serveis residencials.

Tot i que el copagament està establert de forma que el fa regressiu i un instrument de recaptació d'ingressos, encara hi ha un element que el fa més regressiu, la imputació del patrimoni. Amb aquest element, explicà que hi ha una falta d'equitat total atès que no només no s'aplica el criteri que pagui més qui més en té, sinó que té efecte directe sobre les classes mitjanes-baixes. En aquests casos, doncs, la seva quota s'incrementa i, fins i tot, es pot arribar al punt que s'hagi de pagar un import més alt que els ingressos líquids dels que es disposen, de manera que es generi un deute amb l'Administració. En canvi, la imputació del patrimoni no té cap impacte (no incrementa la quota a pagar degut als topalls superiors) en les persones amb rendes superiors a 2,5 IRSC (aproximadament a partir de 1.500 euros mes), la qual cosa fa que l'objectiu d'equitat perseguit se'n vagi en orris. La recaptació d'ingressos pel patrimoni de les persones, al parer de la ponent, hauria d'estar reservada al departament d'Hisenda que són els que disposen dels mitjans i criteris tècnics per controlar la seva efectivitat i, en tot cas, aplicar els ingressos recaptats a finançar el sistema de la dependència.

A partir dels resultats de la Llei de dependència, comparà les expectatives inicials en el moment de l'aprovació de la Llei i els resultats reals aconseguits fins al moment. Inicialment, les estimacions de la Llei



preveien que la despesa mínima en dependència de l'Estat l'any 2015 seria de l'1% del PIB, però actualment només en suposa el 0,7%. Addicionalment, altres estimacions també han presentat resultats negatius: es pretenien incrementar els llocs de treball del sector fins als 600.000, però els creats no arriben als 300.000, menys de la meitat; la qualitat de les prestacions havia d'augmentar, però s'ha reduït, sobretot a causa de les retallades de l'any 2012; i actualment la transparència en la informació de la gestió és molt limitada, de poca intensitat i de baixa qualitat.

### **PROPOSTES DE POLÍTIQUES SOCIALS PER MILLORAR LA SITUACIÓ**

Finalment, Júlia Montserrat recordà que actualment l'atenció a la dependència no funciona com si fos un dret, sinó que l'Administració la fa servir com si fos un sistema assistencial, és a dir que està subjecte a pressupostos. Així, explicà que cal fixar un nivell assistencial i definir quin és el nivell de qualitat que es vol donar a les persones amb dependència per tal de determinar el cost públic d'atenció a la dependència sense fer recaure sobre els beneficiaris una part important del seu finançament. Cal repensar el sistema de copagament dels usuaris per tal que sigui just, progressiu i equitatiu, la qual cosa significa l'exempció del cost de la prestació assistencial; que els topalls de la quota siguin sobre la renda i no sobre el cost del servei i la supressió del patrimoni en la

determinació de la capacitat econòmica, entre d'altres. Afegí que caldria buscar la manera de prevenir les retallades en els recursos disponibles i estudiar la manera d'evitar que torni a succeir el que s'ha produït en els últims anys, és a dir, evitar que les prestacions i la qualitat tornin a disminuir a tots els nivells. Caldria pensar en formules de "blindatge" de finançament per tal de prevenir retallades pressupostàries com la que s'ha patit recentment; entre elles, s'apuntaren diverses alternatives com fixar un percentatge de l'IRPF o aplicar la recaptació de l'impost sobre el patrimoni al finançament de les prestacions de la dependència.

## **B/ Propostes de constitucionalització – ANDREU OROFINO**

Un cop contextualitzada la Llei de dependència, que fou titllada de "Llei de la frustració" per Antoni Guillén, moderador de la taula, Andreu Orofino inicià la seva intervenció des de la perspectiva jurídica, analitzant la possible constitucionalització del dret a l'autonomia personal i l'atenció a la dependència.

En primer lloc, es referí a la situació del tema des del punt de vista jurídic, partint del fet clau que els Estats moderns, després de la Segona Guerra Mundial, intentaren definir-se a les seves constitucions o processos constituents com a socials i democràtics de dret. Concretament, analitzant aquesta dimensió social, explicà que es pot detectar l'aspiració d'aquests estats de ser estats del benestar, volent-se diferenciar d'altres tipus d'estats com el liberal, i la seva voluntat de mostrar preocupació pel ciutadà, fent-lo beneficiari de determinats drets.

Quant al dret a l'autonomia a l'actualitat, el ponent sostingué que tots els ciutadans es trobaran en situació de fer-ne ús en algun moment de la seva vida, sigui per malaltia, per accident, per discapacitat, per situació econòmica desfavorable o per altres raons. És important, doncs, tenir present aquest horitzó i aclarir el que representa.

El primer problema que plantejà fou una qüestió conceptual: què són els drets socials?, quins són?, com es protegeixen?, és suficient la protecció que s'hi dóna? Una altre element que considerarà que cal tenir en compte és que, en molts casos, no es garanteixen tots els drets socials, fet que passa desapercebut atès que la majoria d'estats es mostren a favor dels drets socials. Això planteja una pregunta, per què no se sanciona qualsevol vulneració o no garantia d'aquests drets, ja que hi ha certa hipocresia i marge de tolerància social amb els drets

socials. Per exemple, els casos d'altres drets com ho són el de l'educació o el de la sanitat tenen menys tolerància, no s'accepta ni políticament ni social, que un nen es quedi sense escolarització o que algú no pugui ser atès a la sanitat pública. Aquests casos, doncs, demostren, igual que digué Júlia Montserrat, que la consciència social a nivell dels drets socials és menor, el que dificulta la reacció d'indignació davant la no vigència dels drets socials, de manera que la resposta crítica es limita al col·lectiu afectat. És el cas del dret a l'atenció a la dependència, no s'és conscient que tots som vulnerables a ser dependents i que podem formar part del sistema.

El ponent va considerar també el paper dels juristes i, més concretament, el dels advocats, ja que, al seu parer, cal reflexionar sobre quins mecanismes són a l'abast dels ciutadans a l'hora de reclamar l'exigibilitat del seu dret i si aquests són prou efectius.

En referència a la situació actual dels drets socials en termes jurídics, explicà que tenen una previsió constitucional, certament, però en qüestionà la seva potència real a efectes pràctics, ja que, tot i protegir, hi continuen havent vulneracions. Algunes de les previsions que trobem a la Constitució espanyola són: l'article 9.2, que estableix que tots els poders públics han de vetllar perquè la igualtat sigui una realitat efectiva i, d'aquesta manera, dóna elements factibles a la reivindicació dels drets socials; i l'article 10, que incorpora els drets socials al text constitucional per mitjà de la inclusió de textos internacionals com la Convenció de Nova York sobre els Drets de les Persones amb Discapacitat, entre d'altres. Aquests elements, doncs, es podrien fer servir per exigir la garantia dels drets socials davant els tribunals. A més, el ponent afirmà que l'article 10 també inclou el dret a la dignitat de la persona, que és premissa de tots els drets fonamentals i un element que permetria als legisladors fer una llei orgànica que protegís la persona i la seva autonomia personal. L'article també podria utilitzar-se per redactar lleis en pro de la garantia de qualsevol altre dret social com el d'habitatge, treball, etcètera.

Orofino constatà que els articles de la Constitució esmentats són vigents actualment però no estan essent efectius per garantir els drets socials, de manera que considerà que, tot i que qualsevol procés constitucional ha de ser benvingut, el fonamental és garantir l'efectivitat dels drets, un objectiu que cal procurar en el marc jurídic vigent que, com ja s'havia mostrat, està contemplat en diversos articles.

A més de la previsió constitucional, féu algunes altres consideracions, com la significació de la Llei de dependència legislativament

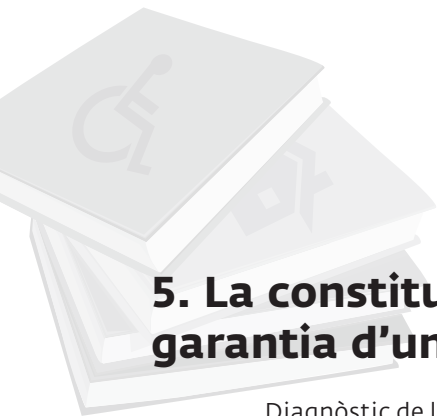


parlant, ja que suposa una fita atès que converteix el que anteriorment era beneficència en un dret subjectiu. Considerà aquest fet cabdal, ja que el ciutadà deixa de demanar o suplicar un dret a un Estat paternalista i passa a disposar d'un dret subjectiu, que el permet exigir-ne la seva efectivitat. Explicà també la importància de la Llei 12/2007 de Serveis Socials de Catalunya, que també considerà com una fita legislativa-normativa important, atès que parla del dret a accedir als serveis socials sota una naturalesa, altra vegada, de dret subjectiu. Aquests canvis substantius des del punt de vista jurídic són, al parer del ponent, un pas important que s'ha de tenir en compte.

A més de la discussió del marc normatiu, Orofino parlà de l'efectivitat dels drets socials, que està determinada pel finançament. En el cas dels drets socials, a diferència d'altres drets com el dret a l'educació o la sanitat, s'ha introduït el concepte del copagament, figura que considerà de molt preocupant atès que demana fer una declaració de renda i de patrimoni singulars, el que genera un sistema de tributació doble per part dels usuaris: amb el règim general i amb el copagament, tal com apuntà prèviament Júlia Montserrat. En el cas de l'educació, per exemple, el preu de la plaça escolar no varia en funció de la declaració de la renda dels pares, situació que sí que es dóna amb les prestacions de dependència. Si es fa servir el sistema fiscal generalitzat, apuntà, no es pot fer un doble sistema de finançament, és una situació injusta per als usuaris.

El ponent parlà també del sistema processal per exigir la vigència dels drets socials, sostenint que els advocats es troben amb moltes dificultats de procediment a l'hora d'exigir els drets socials en termes de dependència. Els procediments comporten unes taxes i uns costos de procediments civils que actuen com a factor dissuasiu per a la reclamació dels drets als tribunals. Mantingué que, des d'un punt de vista processal, s'ha d'actuar per garantir que els ciutadans que vegin vulnerats els seus drets puguin reclamar-los sense ser penalitzats, pel qual caldria, en primer lloc eliminar les limitacions.

En definitiva i a mode de resum, el ponent afirmà que, tot i que qualsevol proposta de modificació constituent ha de ser benvinguda, cal emprar el marc jurídic vigent per reclamar la garantia dels drets socials. A més, insistí en la necessària millora del sistema de finançament, sobretot pel que fa al copagament, en la potencialitat jurídica de la Llei de dependència i la Llei de Serveis Socials de Catalunya i, finalment, la necessitat d'agilitar els procediments judicials.



## 5. La constitucionalització de la garantia d'uns ingressos mínims

Diagnòstic de la situació actual / **Sr. Manuel Aguilar**,  
*professor de política socials de la Universitat de Barcelona*

Propostes per a la constitucionalització / **Sr. Sixte Garganté**,  
*professor de dret del treball de la Universitat Pompeu Fabra*

Modera / **Sr. Enric Morist**, *coordinador de la Creu Roja*

La taula començà amb unes reflexions prèvies del moderador, Enric Morist. Primer, recordà l'estat de la situació actual, sostenint que, tot i que algunes xifres diguin que s'està començant a sortir de la crisi, des del punt de vista de les organitzacions socials la situació d'emergència social s'està cronificant per aquelles persones més vulnerables, el que obliga a actuar amb urgència per evitar situacions més greus. Presentà algunes dades sobre aquesta situació a Catalunya: 200.000 famílies tenen tots els seus membres a l'atur i més de 100.000 no tenen cap tipus d'ingrés oficial. A més, denuncià que les dades que mostren reduccions de la taxa d'atur emmascaren l'atur de llarga durada, que no para de créixer, i, d'altra banda, hi ha gent que ja no s'inscriu a l'atur perquè ha deixat de confiar en el sistema. Tot plegat portà Morist a sostenir que cal donar resposta a aquestes situacions i evitar que

siguin ocultades per macro-dades, fet que només contribueix a empitjorar la situació.

Posteriorment, digué que debat sobre les prestacions ha tingut diversos noms (renda bàsica, renda mínima, renda garantida, etc.) però tots ells han tenien el mateix fil conductor, assegurar uns ingressos mínims a les persones que tenen més dificultats perquè tinguin un mínim de dignitat. Concloué la seva breu introducció afirmant que, al seu parer, el millor que es pot fer per abordar aquesta situació i ajudar a la població afectada és no només concedir ajudes, sinó garantir drets.

## **A/ Diagnòstic de la situació actual – MANUEL AGUILAR**

La ponència de Manuel Aguilar començà amb algunes consideracions sobre els drets socials a les constitucions. A mode de contextualització, explicà que actualment, a Espanya, s'està produint una forta crisi institucional que ha obert el debat al voltant de la garantia dels drets socials. Identificà un parell d'elements contradictoris pel que fa als discursos dins aquest debat: d'una banda, digué, hi ha un retret a la Constitució com a fre a canvis que es volen portar endavant; i, alhora, es reclama blindar un seguit d'elements de forma constitucional, un blindatge que d'aquí 20 anys podria suposar un entrebanc per als intents de canvi, com s'esdevé ara. Per aquesta raó el ponent es mostrà partidari de constitucions contingudes i relativament ambigües ja que, si es blinden elements en funció dels drets socials a la Constitució, explicà, el perill és que no agradin a tothom i que, tot i així, s'hagin d'acceptar durant anys amb la dificultat que comportaria tornar-los a canviar pel fet de ser textos constitucionals.

En referència als drets socials, recordà que no tenen les mateixes garanties constitucionals que tenen altres tipus de drets, com els civils o els polítics. En aquesta línia, considerà important recordar que són drets diferents, és a dir el que en anglès es diferencia terminològicament distingint rights i entitlements. Els primers són drets a fer coses que un mateix fa i que no poden ser impedides pel poder, i els segons suposen el dret a rebre determinats béns de la col·lectivitat i, per tant, l'obligació d'aquesta de proveir-los. Els entitlements, doncs, necessiten de la disponibilitat de mitjans per fer-los efectius. El ponent explicà que aquests drets es poden blindar més del que ho estan actualment

però sempre estaran sotmesos als mitjans disponibles i a la voluntat política.

## **SISTEMA DE RENDA MÍNIMA ESPANYOL**

A continuació, Aguilar es centrà en el model de garantia de renda actual recollit a la Constitució, analitzant les seves dificultats i propo-sant algunes mesures que contribuirien a millorar la situació.

Inicià la seva explicació recordant que la Constitució espanyola ja reconeix, en certa manera, el dret a la garantia de mitjans per l'existència per a tots els ciutadans a l'article 42, tot i que s'inclou dins el marc de la seguretat social. Certament, digué, es tracta d'un element ambivalent atès que la seguretat social no està destinada a tots els ciutadans sinó només a una part, tot i que molt extensa, de la població. Addicionalment, també trobem reconeixements de la garantia de mitjans a l'article 50, amb la garantia de suficiència econòmica per als ciutadans de la tercera edat, i a l'article 35.1, que inclou el dret al treball i a rebre'n una remuneració suficient per les necessitats del treballador i la seva família. En aquest sentit, Aguilar recordà que la garantia de rendes és un conjunt d'elements que inclou el salari mínim, els sistemes de prestacions i elements del sistema fiscal. Finalment, assenyalà la dualitat entre seguretat social bàsicament contributiva i assistència social, recollida a la Constitució en termes de repartiment de competències, present als articles 149.1.17 (seguretat social a càrrec de l'Estat) i 148.1.20 (assistència social que pot ser funció de les comunitats autònomes).

Darrera d'aquest model de Constitució hi ha, d'acord amb el ponent, la cultura jurídica i sociopolítica de l'època de 1978, any en que es va redactar i aprovar. Una cultura que resumí així:

- Model fordista d'ocupació: treballadors (homes) a jornada completa amb un salari per sobre de la subsistència que permetia mantenir a tota la família.
- Dualitat "bismarckiana", típica de molts estats de benestar europeus, combinant assegurança social, amb la finalitat de substituir els ingressos quan es deixava de treballar, i assistència social, destinada a aquella població que quedava desprotegida pel sistema contributiu.
- Confusió a propòsit de la universalitat de la Seguretat Social: no estava clar si se'n podria beneficiar tothom o només els cotitzants i les seves famílies.

- Forta divisió entre persones actives i inactives.
- Oblit "familista": es parlava de protecció però no s'esmentava la garantia de mitjans econòmics per la família, a diferència d'altres països amb estats del benestar que incorporen prestacions per fills a càrrec, considerant que el salari no augmenta en funció dels membres de la família.
- Nivell assistencial insuficient i molt fragmentat.
- Deduccions fiscals molt regressives: afavorint les rendes mitjanes i altes. Element molt important i que no es qüestiona suficient, segons Aguilar.

El problema actual, afirmà, és que aquest model està tenint resultats poc satisfactoris. Va il·lustrar-ho amb dades d'un estudi fet per l'OCDE l'any 2011 sobre la despesa en transferències socials dels diferents països membres, un estudi que demostra que el sistema espanyol de prestacions econòmiques és ineficient per la reducció de la pobresa. Així doncs, mostrà com a Espanya, la proporció de transferències socials que rep el 20% més ric de la població és considerablement superior que a la que rep el 20% més pobre, fet totalment contradictori que s'explica pel pes del sistema de pensions, orientat a mantenir ingressos i no a reduir la pobresa i la manca d'un nivell assistencial sòlid. Aquesta tendència és pròpia dels països mediterranis que, explicà, tenen raonablement desenvolupat el nivell contributiu però poc desenvolupat el nivell assistencial. En canvi, els països escandinaus tenen serveis universalistes i sotmesos a una pressió fiscal que fan que els més rics s'emportin menys transferències socials que els més pobres.

A continuació, el ponent parlà del risc de pobresa abans i després de les transferències socials, emprant dades de 2014 que comparaven tres països, Irlanda, França i Espanya. Mostrà com Irlanda és l'estat que disposa de més capacitat per reduir la pobresa a través de les prestacions, seguida de França i, en tercer lloc, Espanya. Mentre que Espanya redueix bastant la pobresa mitjançant les pensions, les altres prestacions (atur, renda mínima, prestacions per fill a càrrec) hi contribueixen molt poc. Contràriament, a Irlanda l'efecte de les pensions es molt menor, però la contribució del nivell assistencial és molt important. El més interessant d'aquestes dades, sostingué, és el percentatge del producte interior brut que dediquen aquests països a les transferències: Irlanda hi dedica un 13,6% del PIB i és més capaç de reduir la pobresa que Espanya, que hi dedica el 17%. Remarcà, però, que no estava proposant Irlanda com a model a seguir, ja que també té les seves debilitats,

## Un pas més en el debat per a l'enfortiment legal dels drets socials bàsics



sinó que amb aquestes dades pretenia demostrar que l'estructuració del sistema de prestacions condiona la seva efectivitat.

Aguilar explicà que, com a conseqüència de les característiques esmentades del nostre model de protecció social, reflectit a la Constitució de 1978, actualment disposem d'un model poc adaptat per una societat "post-fordista", on una part important de la població no té una ocupació estable durant tota la seva vida laboral, com passava a l'època fordista. A dia d'avui, una part molt ample de la societat viu amb formes d'ocupació post-fordistes: moltes persones viuen en situacions cada vegada més intermèdies entre activitat, ocupació, inactivitat i atur, realitzant diferents tipus de feines, amb contractes de poques hores, etcètera. Aquests sectors de la població laboral estan mal protegits ja que la protecció social clàssica no estava prevista per aquestes formes de treball. Un exemple, apuntà, és que el salari mínim no és suficient per garantir el mínim per viure si la feina que realitza una persona és de només unes hores al dia.

Situacions com les explicades, digué, resulten agreujades per la dualitat entre assegurança i assistència, ja explicada, que fa més forta la diferència entre insiders i outsiders, és a dir, entre els que treballen a llarg termini i estan protegits i aquells que entren i surten i no compten amb una protecció adient. A més, hi ha dues dinàmiques afegides

a aquesta situació actual, l'envelliment de la població accelerat, que amenaça el sistema de pensions, i les destrosses que ha causat la crisi, pel que, d'acord amb el ponent, no només hi continua havent sectors de població en situació econòmica molt dura, sinó que tot un sector social pateix efectes socials i laborals que duraran molt temps.

Finalment, hi afegí encara una doble crisi institucional-territorial, la de l'Estat espanyol i l'europea atès que, cada vegada més, els territoris on s'acumula la pobresa són els territoris pobres d'Europa i no els de cada país. Està en joc l'escala de la redistribució, cada vegada més necessitada d'un plantejament transnacional.

### **LÍNIES DE DESENVOLUPAMENT FUTUR**

Després d'aquest plantejament, Aguilar analitzà possibles línies de desenvolupament futur i, per tant, possibles pistes per bastir un nou model de garantia de rendes a nivell constitucional. El primer repte, considerà, ha de ser la integració i simplificació de les prestacions assistencials, millorant i ampliant la protecció pels més vulnerables i evitant situacions paradoxals de sobreprotecció per alguns i desprotecció per altres. També explicà que s'haurien de dissenyar les prestacions en termes de compatibilitat amb la feina, és a dir, que no es pensi com a prestació pels que no tenen res sinó com un complement pels ingressos insuficients. Abordà també el replantejament de les prestacions per fills a càrrec, insuficients actualment, un canvi que tindria un impacte molt positiu sobre les situacions de pobresa, i la contenció i recalibració de la protecció contributiva.

Per afrontar tots aquests canvis, el ponent afirmà que caldria reorganitzar els recursos disponibles actualment, però també que aquests no seran suficients. El problema que tenim davant es pot formular com un trilema, tres elements dels que no en podem tenir més de dos. Per una banda, la societat demana i espera serveis públics, pensions i infraestructures de qualitat ("com a Europa"). Per altra, les classes mitjanes i altes gaudeixen (i volen mantenir) una pressió fiscal limitada (inferior a "l'europea"). En tercer lloc, els més pobres necessiten de transferències i polítiques de suport, ara per ara poc desenvolupades. Actualment, tenim les dues primeres a canvi de sacrificar la tercera i, si volem desenvolupar-la, caldrà sacrificar una de les dues primeres. Aquest trilema mostra un dels nuclis centrals dels conflictes i debats polítics actuals.

## **B/ Propostes de constitucionalització – SIXTE GARGANTÉ**

El ponent, començà al·ludint a la ponència marc de la jornada, realitzada per Marco Aparicio, fent referència a la seva afirmació de no oblidar-se de la realitat de les prestacions actuals, que es caracteritzen per tenir una baixa taxa de cobertura de les famílies en situació de risc, 200.000 segons apuntà Manuel Aguilar, i unes quanties insuficients. Garganté explicà que una de les raons d'aquesta situació rau en l'article 135 de la Constitució espanyola sobre el compliment del dèficit, que actua com a excusa. Per tant, considerarà que no es pot parlar del blindatge de drets socials, sobretot pel que fa a la garantia d'ingressos mínims, mentre aquest article continuï vigent. Tot i així, considerarà que és possible dur a terme un cert blindatge constitucional des del punt de vista jurídic, per la qual cosa el problema de fons és estrictament polític.

En aquest sentit, es mostrarà optimista atès que tant la Constitució espanyola com l'Estatut d'Autonomia de Catalunya permeten o, si més no, no impedeixen, que es reconegui legalment un sistema d'ingressos mínims. Tanmateix, afirmà que la majoria de països d'Europa occidental no tenen els drets socials i les prestacions d'ingressos mínims blindats a les seves constitucions, però això no els impedeix tenir lleis que garanteixin importants taxes de cobertura i quanties suficients. Així doncs, Garganté considerarà que d'aquestes experiències se'n deriva la possibilitat de legislar en favor del dret a la garantia d'uns ingressos mínims sense que sigui necessària una reforma constitucional. Tanmateix, digué, seria de gran ajuda qualsevol reforma que blindés, en certa manera, aquesta qüestió a la Constitució.

Per il·lustrar la situació actual espanyola, complementant el que s'havia dit a la ponència anterior, féu referència a dos informes, un de l'OCDE de finals de 2015 i l'altre del Comitè de Control dels Drets Econòmics, Socials i Culturals de les Nacions Unides. Els informes conclouen que Espanya ha baixat de posició pel que fa a les garanties relacionades amb el dret al treball i que, a més, és el país que ha sofert una major disminució de garanties com a conseqüència directa de l'aplicació de diverses mesures arran de la crisi econòmica.

Pel que fa a les propostes per a la protecció constitucional del dret als ingressos mínims, el ponent sostingué que actualment hi ha diversos tractats internacionals i articles de la Constitució que permetrien dur-les a terme, però caldria tenir en compte alguns elements



abans de fer-ho. Concretament, els elements a considerar haurien de ser, en primer lloc, el concepte de vida digna, com ja fa l'article 24.3 de l'Estatut, en substitució al de pobresa severa, atès que el nivell de cobertura es modula a partir de la utilització d'aquests dos conceptes. Segons explicà, el concepte de vida digna va lligat al concepte de suficiència, el qual ha de ser més objectivat, perquè no hauria de dependre de l'interès general, concepte jurídic indeterminat que fa servir la Constitució per posar en disposició de l'Estat la riquesa general. Aquest últim element es recull a l'article 128, on s'estableix que la riquesa del país es distribuirà d'acord amb l'interès general.

D'altra banda, el ponent comentà un altre element a considerar, les possibilitats jurídiques existents per resoldre el blindatge constitucional de dret als ingressos mínims. Les possibilitats serien: si hi hagués diners suficients, que s'establís el dret a una prestació econòmica com dret fonamental; o bé que s'incloués una limitació en forma de marges normatius que els legisladors no poguessin superar a l'hora de regular. Tot i així, concloué, si es disposés d'una regulació constitucional d'una prestació econòmica d'ingressos mínims en el sentit comentat, no es tindria una regulació diferent ni tampoc millor que la que ja existeix actualment a l'article 24/3 de l'Estatut: "Les persones o les famílies que es troben en situació de pobresa tenen dret a accedir a una renda garantida de ciutadania que els asseguri els mínims d'una vida digna, d'acord amb les condicions que legalment s'estableixen". Aquest article inclou els elements clau que s'haurien de tenir en compte per la constitucionalització del dret, com són la vida digna, el llindar de pobresa i la prestació econòmica. Altrament dit, el dret té un element de dret subjectiu i un altre de suficiència econòmica, bàsics per una futura nova regulació. Tanmateix, Garganté recordà que des de l'aprovació de l'Estatut l'any 2006, el Parlament de Catalunya des no ha estat capaç de regular-ho.

En referència a la gestió dels recursos de la Generalitat de Catalunya, explicà que, malgrat les dificultats econòmiques, no s'ha fet una bona gestió dels diners disponibles per a les prestacions. Ho il·lustrà explicant que, d'acord amb el mapa de prestacions de la Generalitat, aquest organisme va gastar gairebé 800 milions d'euros durant el 2014 en aproximadament unes 60 prestacions, ajuts, subvencions, etcètera. Per això es va mostrar partidari d'unir la majoria d'aquestes 60 prestacions i convertir-les en un únic dret subjectiu, el de la renda garantida.

En definitiva, considerà que és possible i necessària una reforma constitucional per evitar que el dèficit actuï com a excusa i per tant per blindar els drets socials, però encara que no es blindessin també seria possible reordenar la despesa per augmentar-ne l'efectivitat. A més, també recordà que la pobresa actual és molt diferent a la pobresa anterior, ja que actualment s'hi han d'afegir els treballadors pobres, que no són pobres en tant que no tenen feina sinó que la tenen i, tot i així, no tenen un mínim de subsistència per gaudir d'una vida digna. Segons explicà, el percentatge de treballadors pobres s'anirà incrementant en els propers anys, raó per la qual el dret a la renda garantida serveix, també, per afrontar aquesta situació.

Finalment, proposà el sistema de garantia d'ingressos del País Basc com a bona praxi, en ser un sistema de rendes contributiu que parla d'un dret subjectiu, no condicionat pels itineraris i de fàcil accés. Així doncs, proposà emprar com a referència aquesta llei del País Basc (del 2008 amb modificacions del 2011) i aprovar-la amb els canvis adients a casa nostra per avançar amb el dret a la garantia d'uns ingressos mínims.

## Cloenda

La Jornada es tancà amb una intervenció de Santiago Vidal, jutge i senador, moderada per Carles McCragh, president de la comissió de drets humans del Consell de l'Advocacia Catalana. Ambdós destacaren l'èxit de la Jornada tant pel nombre d'assistents com pel contingut i professionalitat dels ponents, raó per la qual les taules foren seguides amb gran interès.

Santiago Vidal contextualitzà políticament el contingut de les ponències, tot insistint en la complexitat general dels temps que vivim, una complexitat que digué que cal encarar amb esperança, atès que en moments de canvi com els actuals és quan hi ha l'oportunitat d'avançar en matèria de drets socials. És per aquest motiu que apuntà que, tant a Espanya com a Catalunya, tenim l'oportunitat de fer millores importants al respecte.

En definitiva, Vidal senyalà com a conclusió que el millor fora fer un país nou i començar "de zero" tot contextualitzant els drets socials, un requisit bàsic per qualsevol país democràtic que vetlli per la seva ciutadania.





Aquests darrers anys vivim l'emergència de debats ciutadans entorn de processos constituents que cerquen nous acords sobre el nostre marc general de convivència, cohesió i pau social. Es tracta de debats que fa moltes dècades que no es produïen i que tenen relació, en part, amb la crisi del model socio-econòmic construït a Espanya després de la transició. Una crisi que ha posat en evidència que alguns drets socials bàsics no gaudeixen fins avui de la mateixa efectivitat, ni grau de protecció, ni garantia legal que la resta de drets fonamentals. I que, per això mateix, els darrers anys han estat més vulnerables al seu deteriorament i afebliment, en un context de desigualtats creixents en què molts ciutadans no assoleixen els mínims que permeten una vida digna.

A Europa portem constitucionalitzant drets des del segle XVIII, i hem parlat de la constitucionalització de drets socials durant tot el segle XX. Després de la transició espanyola de 1978, el debat constitucional actual –tant a Catalunya com a Espanya– obre ara una oportunitat per plantejar l'actualització o substitució d'un marc normatiu –la Constitució espanyola– configurat en un moment, fa quaranta anys, en què alguns drets socials gaudien d'un reconeixement polític, cultural i social molt menor a l'actual. Amb la finalitat que aquests drets socials assoleixin en un futur proper un grau semblant d'efectivitat, protecció i garantia al que tenen altres drets fonamentals.

El Consell dels Il·lustres Col·legis d'Advocats de Catalunya, la Taula d'entitats del Tercer Sector Social de Catalunya i el Col·legi Oficial de Treball Social de Catalunya vam convocar conjuntament una jornada sobre aquesta temàtica el 31 de març de 2016 a l'auditori Caixafòrum de Barcelona, per contribuir a donar un pas més en el debat per a l'enfortiment legal dels drets socials, en continuïtat amb l'acte que, amb el mateix títol, va organitzar el Col·legi Oficial de Treball Social el 16 de setembre de 2015.

En conveni amb:



Generalitat de Catalunya  
**Departament de Treball,  
Afers Socials i Famílies**



**Diputació  
Barcelona**



Ajuntament de  
**Barcelona**