



## **DECISIÓ DE LA SINDICA DE GREUGES SOBRE L'ACTUACIÓ D'OFICI REFERENT AL REGLAMENT PER A L'ADJUDICACIÓ D'HABITATGES D'EMERGÈNCIA SOCIAL A BARCELONA**

### **JUSTIFICACIÓ DE L'ACTUACIÓ D'OFICI**

Una de queixes que més reiteradament ha plantejat la ciutadania de Barcelona a la Síndica de greuges en els darrers anys és la fragilitat del dret a l'habitatge i el risc de l'exclusió residencial i social que pateixen molts ciutadans que no poden accedir al mercat de lloguer per manca d'ingressos suficients. D'aquestes situacions s'han fet eco any darrera any els informes de la Síndica al Consell municipal.

En data 28 de juliol de 2014 s'ha publicat al *Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya* el "Reglament per a l'adjudicació d'habitatges d'emergència social". Aquest reglament substitueix la regulació que es recollia en el Capítol IV (Habitatges socials destinats a emergències socials) del "Reglament del Registre de Sol·licitants d'Habitatges amb Protecció Oficial de Barcelona", que també ha estat objecte d'una nova regulació amb la publicació el mateix dia d'un nou "Reglament del Registre de Sol·licitants de Barcelona".

Aquesta Sindicatura junt amb altres entitats que formen part del Consell de l'Habitatge Social van rebre el projecte de nou Reglament per a l'adjudicació d'habitatges per emergència social per tal de formular observacions i suggeriments. En data 27 de maig de 2014, es va donar trasllat al Consorci de l'Habitatge de Barcelona de l'anàlisi que aquesta Sindicatura havia fet d'aquest projecte. Totes les propostes realitzades tenien com a comú denominador l'objectiu d'ampliar la casuística de supòsits a protegir pel Reglament d'habitatges d'emergència social ja que el projecte del nou reglament era encara més restrictiu que el reglament vigent. Aquesta limitació només s'entendria en un altre moment en què el parc d'habitatge de la ciutat donés resposta a la realitat que reflecteix clarament el Registre de Sol·licitants d'Habitatge de Protecció Oficial. Cal recordar que una part molt important de les persones inscrites estan per sota de la possibilitat d'accedir a un habitatge del mercat privat: 62,9 % de les sol·licituds tenen uns ingressos per sota de l'1,40 de l'IRSC, és a dir, tenen ingressos inferiors a 14.910 € anuals. D'aquests, un 14,5 % de les sol·licituds tenen ingressos econòmics anuals inferiors al 0,37 %, és a dir, ingressen menys de 3.976,07 € anuals (dades del Consell de l'Habitatge Social del mes de gener de 2014).

Aquestes observacions, junt amb les propostes que aquesta Sindicatura havia formulat en el seu informe anual del 2013 sobre les necessitats d'habitatge de protecció oficial i les recomanacions fetes al projecte de Reglament del Registre de Sol·licitants d'Habitatge de Protecció Oficial, van ser reiterades, en data 19 de juny de 2014, al tinent d'alcalde responsable de les polítiques d'habitatge de Barcelona.

## **MARC LEGAL DE L'HABITATGE D'EMERGÈNCIA SOCIAL**

Les normes jurídiques que emmarquen el dret a l'habitatge i, en especial, de l'allotjament d'emergència són, a més de la Constitució Espanyola i l'Estatut d'autonomia de Catalunya:

- La Llei 22/1998, de 30 de desembre, d'aprovació de la Carta Municipal de Barcelona. En el capítol III, l'article 85 estableix que les competències en matèria d'habitatge a la ciutat de Barcelona corresponen al Consorci de l'Habitatge de Barcelona.
- El Decret 34/2006, de 28 de febrer, de modificació del Decret 420/2000, de 27 de desembre, i d'aprovació dels Estatuts del Consorci de l'Habitatge de Barcelona. L'article 6 dels Estatuts i funcions del Consorci de l'Habitatge de Barcelona determina que aquest és l'encarregat de promoure una política d'habitatges de lloguer assequible, i que també té, entre altres funcions, redactar, tramitar i aprovar el reglament de fixació dels criteris de selecció i accés a l'habitatge públic.
- La Llei 18/2007, de 28 de desembre, del dret de l'habitatge, modificada per la Llei 9/2011, de 29 de desembre, de promoció de l'activitat econòmica. Al seu Títol V anomenat "De la política de protecció pública de l' habitatge" estableix les polítiques orientades a l'obtenció d'habitatge amb protecció oficial, així com altres actuacions susceptibles de ser protegides, i que s'hauran de detallar en els plans d'habitatge.
- El Decret 75/2014, de 27 de maig, del Pla per al dret a l'habitatge. El capítol 5 sobre "Altres mesures connexes i complementàries" regula les mesures de valoració de situacions d'emergències econòmiques i socials, en general, i, en particular, la Mesa de Valoració de Situacions d'Emergències Econòmiques i Socials de Catalunya i la consideració de situacions d'emergències econòmiques i socials.
- El Pla de l'habitatge de Barcelona 2008-2016, que regula les estratègies, els instruments i les actuacions del Pla de l'habitatge per atendre la demanda social d'habitatge, l'increment i la diversificació de l'oferta d'habitatge social i assequible. També els programes específics transversals com el Programa d'habitatge i allotjament per a persones socialment vulnerables.

## **CONSIDERACIONS:**

Vist el Reglament per a l'adjudicació d'habitatges d'emergència social finalment aprovat, hem de fer les consideracions següents:

## I. SOBRE EL PROCEDIMENT D'ELABORACIÓ DE LA NORMA

Observem deficiències en la tramitació seguida que poden viciar de nul·litat de ple dret aquest Reglament d'habitatges d'emergència:

Primer. La manca de dictamen de la Comissió Jurídica Assessora, que havia d'haver informat el projecte d'aquest Reglament, tràmit omès sense cap argumentació. La Comissió Jurídica Assessora és competent per emetre dictamen obligatori en tractar-se d'una disposició de caràcter general que desplega lleis, així està disposat a l'article 8.2.b) de la Llei 5/2005, reguladora de la Comissió. Aquest projecte de reglament desplega dues lleis: la Llei de la Carta Municipal de Barcelona, i la Llei del dret a l'habitatge:

De la Llei de la Carta Municipal, en resulten afectats:

- l'article 23.2: "Correspon al Consell de Districte emetre informe preceptiu en els procediments de concessió d'habitatges en el territori del districte";
- l'article 85.5. "El Consorci, mitjançant reglament, ha d'establir els criteris de selecció i d'accés a l'habitatge públic".

De la Llei 26/2007, del dret a l'habitatge, resulten afectats els articles 86 i 92 i concordants, i la disposició addicional 22a:

- La disposició addicional 22a diu: "Correspon al Consorci de l'Habitatge de Barcelona regular mitjançant reglament el Registre de Sol·licitants d'Habitatge amb Protecció Oficial de la ciutat, d'acord amb el que estableix l'article 85.5 de la Llei 22/1998, del 30 de desembre, de la Carta municipal de Barcelona."
- L'article 86 estableix els principis i instruments de control i hi inclou la regulació del sistema d'adjudicació dels habitatges que es promouin.
- L'article 92.2. diu "Per accedir a un habitatge amb protecció oficial s'ha d'estar inscrit en el Registre de Sol·licitants d'Habitatge amb Protecció Oficial. S'exceptuen d'aquest requisit les adjudicacions destinades a fer front a les situacions d'emergència en el marc de les prestacions que corresponen als serveis d'assistència i benestar socials".

Aquests dos articles requereixen un acurat desplegament reglamentari, i la missió de la Comissió Jurídica Assessora és precisament garantir que el desplegament que es faci sigui ajustat a dret, i els habitatges d'emergència, que ara per ara són habitatges de protecció oficial, estiguin inclosos en el mandat i que només estiguin exclosos els sol·licitants d'inscripció prèvia en el Registre.

Segon. També demana la Llei 26/2010 una intervenció de l'Administració local en el procediment d'elaboració quan el projecte de disposició reglamentària les afecti de manera específica. És el cas indubtable de l'Ajuntament de Barcelona com a tal, més enllà de la seva participació en el Consorci, perquè en resulta afectada la pròpia política d'habitatge de l'Ajuntament regulada a la Carta Municipal: "Una carta que asseguri a tots els ciutadans i ciutadanes un urbanisme pensat per a ells i per a la

millora de la qualitat de vida en tots els àmbits de la ciutat, que afavoreixi una política pròpia d'habitatge (...)”. Per això entenem que els serveis jurídics municipals haurien d’haver informat el projecte per tal de contrastar l’abast del col·lectiu exclòs, l’abast del concepte *d'emergència*, i l’abast del marc de les prestacions d’assistència i benestar social de responsabilitat municipal.

L’omissió de tots dos informes –Comissió Jurídica Assessora i Ajuntament– produeix una ombra de nul·litat de ple dret sobre aquest reglament d’acord amb el que estableix l’article 62.2 de la Llei 30/1992, de règim jurídic de les administracions públiques, en tant que viola dues disposicions legals: La Llei 26/2010, de procediment de la Generalitat, i l’exigència de la Llei 5/2005, de la Comissió Jurídica Assessora.

Finalment, s’ha tingut accés a la memòria general del projecte, però es desconeix el contingut i si s’hi ha inclòs la preceptiva memòria d’avaluació de l’impacte, que hauria d’incloure :

- Un informe amb la repercussió de la disposició reglamentària en els recursos personals i materials i en els pressupostos.
- Un informe d’impacte econòmic i social, en què s’avaluïn els costos i els beneficis que implica el projecte de disposició reglamentària per als seus destinataris i per a la realitat social i econòmica.
- I els informes d’impacte normatiu i d’impacte de gènere.

## II. SOBRE LA CONCORDANÇA AMB LA REGULACIÓ DELS HABITATGES D’EMERGÈNCIES A LA NORMATIVA CATALANA D’HABITATGE

- **La llei 18/2007, de 28 de desembre, del dret a l’habitatge**, exceptua del requisit d’inscriure’s al Registre de Sol·licitants d’Habitatge amb Protecció Oficial les adjudicacions destinades a fer front a les situacions d’emergència en el marc de les prestacions que corresponen als serveis d’assistència i benestar social. Semblaria reforçada la idea que també manté aquesta Sindicatura en anteriors informes que les adjudicacions d’emergències haurien de ser gestionades des dels serveis socials.

- Recentment el Govern de la Generalitat de Catalunya ha publicat el nou **Pla per al dret a l’habitatge** (Decret 75/2014, de 27 de maig) justificat per la necessitat de posar l’accent de l’actuació en els programes socials, a diferència dels plans d’habitatge anteriors, que es basaven, principalment, en els programes de foment de l’habitatge protegit. El nou Pla de l’habitatge es basa a facilitar a la ciutadania l’accés a l’habitatge i evitar l’exclusió social residencial amb l’objectiu d’evitar, així, la pèrdua de l’habitatge per motius econòmics. També pretén facilitar l’accés a l’habitatge en condicions assequibles i incentivar l’entrada al mercat de lloguer d’habitatges desocupats. Com a mesura connexa i complementària a altres actuacions socials d’habitatge, aquest nou Pla recull les mesures de valoració de les situacions d’emergència econòmiques i socials com a òrgans col·legiats de les administracions locals o de les entitats públiques gestores dels habitatges, que tenen per objecte fer front a situacions d’emergència social amb l’adjudicació d’un habitatge, crea la Mesa de Valoració de Situacions d’Emergències Econòmiques i Socials de Catalunya de l’Agència de l’Habitatge de Catalunya i, finalment, defineix quines són les situacions d’emergència econòmica i social en els casos de risc de pèrdua de l’habitatge imminent o de risc exclusió residencial i, en concret, enuncia unes determinades situacions que han de tenir cobertura. Moltes d’aquestes situacions no han estat

recollides en el nou Reglament de Barcelona, i s'han deixat fora del seu àmbit de protecció.

En concret, les situacions que es recullen al Pla de l'habitatge de Catalunya i no en el nou Reglament de Barcelona són les següents:

**Primer. Les situacions de persones sense llar** d'acord amb l'article 3.m) de la Llei 18/2007, de 28 de desembre, del dret a l'habitatge, és a dir, la persona o unitat de convivència amb una mancança manifesta d'un habitatge digne i adequat ja que no disposa d'un domicili, viu al carrer o viu en un espai no apte com a habitatge i pateix l'exclusió social efectiva a causa de barreres socials o de dificultats personals per viure de manera autònoma. També atorga la Llei la condició de persones sense llar a les persones que han estat objecte d'un procés de desnonament motivat per la impossibilitat acreditada de satisfer el lloguer.

El nou Reglament de Barcelona recull, en el seu preàmbul, la necessitat d'un reglament segregat específic per a l'adjudicació dels habitatges d'emergència, atès que la situació de crisi econòmica i social, que afecta el país des de fa uns anys, ha agreujat la situació de moltes famílies. Però contràriament al que s'enuncia en el seu preàmbul i al que diu el Pla de l'habitatge de Catalunya de totes les situacions que la Llei del dret a l'habitatge defineix com a persones sense llar, el nou Reglament de Barcelona només permet la sol·licitud d'un habitatge d'emergència a aquelles persones que acreditin que els sigui impossible continuar pagant el lloguer i ha exclòs de les assignacions d'emergència la resta de situacions.

Així, per exemple, estan excloses moltes famílies que es queden sense llar en el moment del desnonament com a conseqüència de no tenir documentat per escrit el contracte existent amb el propietari de l'habitatge i que tampoc tenen un contracte laboral però ingressen els diners necessaris per pagar el lloguer, aquelles que han viscut en infrahabitatges sense contracte o les que han entrat a viure en un habitatge sense cap títol legal per necessitat i no pas per voluntat. Es dona la paradoxa que aquestes famílies que perden l'habitatge on viuen i no tenen accés a un habitatge d'emergència porten normalment molts anys inscrites al Registre sense haver pogut participar en cap convocatòria i, evidentment, no poden pagar un lloguer del mercat privat.

**Segon. La situació de les dones que pateixen situacions de violència** no es troba recollida en el nou Reglament de Barcelona, la qual cosa sí que feia l'anterior reglament. Malgrat que en el Pla de l'habitatge de Barcelona, actualment vigent, es mantenen altres programes residencials per a les dones víctimes de violència masclista, a la pràctica, aquest col·lectiu es veu privat d'una de les mesures destinades a atendre les situacions d'urgència que les afecten.

**Tercer. Les víctimes de l'assetjament immobiliari** també han quedat fora del nou Reglament de Barcelona. Tot i que el volum de víctimes ha baixat darrerament, a causa precisament de la crisi econòmica que ha fet que els propietaris dels immobles no tinguin tantes possibilitats de negoci amb el patrimoni immobiliari, les víctimes d'aquest assetjament passen per situacions especialment dures en el seu dia a dia i necessiten respostes ràpides i diligents.

**Quart.** Els casos derivats d'entitats de la Xarxa d'Habitatges d'Inserció Social o les demandes de les administracions locals per a aquelles persones demandants d'habitatges amb protecció oficial efectuades per **persones o unitats de convivència que no tinguin els ingressos mínims exigits** o no compleixin els requisits de capacitat necessaris que estableixi la legislació vigent en cada moment. El Reglament no preveu que aquestes famílies puguin ser adjudicatàries d'un habitatge d'emergència encara que siguin derivades i avalades pels serveis socials o les entitats que gestionen habitatges d'inserció social.

Des de la creació l'any 2012 de la Mesa de valoració per a l'adjudicació d'habitatges per a situacions d'emergències econòmiques, socials i altres casos amb necessitats especials de l'agència de l'habitatge de Catalunya ja s'establia en el seu Reglament de funcionament l'atenció de totes aquestes situacions que ara es recullen en el Pla pel dret a l'habitatge.

### III. SOBRE EL CONTINGUT FINAL DEL REGLAMENT

En data 27 de maig de 2014 es va donar trasllat al Consorci de l'Habitatge de Barcelona de l'estudi del projecte de Reglament d'emergència social amb les 35 al·legacions fetes al redactat presentat, 19 de les quals van ser desestimades, 10 incorporades i 6 incorporades parcialment. La majoria de les acceptades han estat proposades fetes sobre el contingut formal del projecte i les no acceptades feien més referència al contingut de fons. Sobre el contingut final del nou Reglament volem destacar:

**Primer.** La nova regulació hauria d'haver ampliat més les situacions d'emergència per tal de donar resposta a la realitat actual. En aquest moment, el criteri d'emergència social és encara més restrictiu que abans i aquesta redacció de "numerus clausus" de les situacions d'emergència fa que moltes famílies que estan en situació de necessitat d'habitatge d'emergència no hi puguin accedir. A més, com ja hem dit anteriorment, no recull moltes de les situacions que s'estableixen en el recent aprovat Pla de l'habitatge de Catalunya, i no sembla congruent el fet que la Mesa de Valoració de Barcelona no utilitzi els mateixos criteris que la Mesa de Valoració de Catalunya pel que fa a les situacions que s'atenen.

Especialment preocupant és la redacció de l'article 3.c), que fa referència a les situacions de necessitat d'habitatge on visquin persones menors d'edat en condicions higièniques i sanitàries o de seguretat precàries comprovades pels Serveis Tècnics de les Oficines de l'Habitatge de Barcelona, ja que vincula l'accés a un habitatge d'emergència a l'existència d'un informe de l'Equip d'Atenció a la Infància i l'Adolescència (EAIA) que justifiqui que les circumstàncies de l'habitatge, juntament amb altres indicadors, comporten una possible situació de desemparament per a la persona menor d'edat. Creiem que en la definició d'aquesta situació no s'ha respectat la Llei 14/2010, dels drets i les oportunitats en la infància i l'adolescència, que diferencia clarament les situacions de risc de les persones menors d'edat que s'han de treballar amb els recursos i serveis del territori a fi d'eliminar-les de les situacions de desemparament que han de ser tractades, inevitablement, des de la separació de la persona menor d'edat del nucli familiar.

**Segon.** No es fa cap concreció pel que fa al nombre d'habitatges que ha de formar part del Fons de Lloguer Social. L'article 4 defineix què s'entén per Fons de Lloguer Social i a quines finalitats van destinats els habitatges que el componen. També recull la procedència dels habitatges del Fons, però manca una fórmula que permeti un blindatge o una concreció major del nombre d'habitatges que n'han de formar part, la

qual cosa permetria que aquest Fons s'anés nodrint d'una manera continuada i constant, tenint en compte que la demanda, a data d'avui, també és continuada i constant.

**Tercer.** Amplia els requisits que han de complir els sol·licitants d'un habitatge d'emergència social, alguns del quals no compartim com:

- Disposar d'ingressos mínims: Si bé és cert que per a les persones que disposen d'ingressos suficients hi ha altres procediments d'adjudicació per sorteig o per barem, no és així en el cas de les persones que en quedar-se sense ingressos estables, i que comporti una pèrdua el seu habitatge habitual, se'ls denegui l'adjudicació d'un habitatge d'emergència. Aquestes famílies no tenen al seu abast cap mena de recursos públics d'habitatge, la limitació de recursos públics no es justifica en un tema com l'habitatge, dret bàsic per a la persona
- Disposar d'una situació administrativa irregular sobrevinguda: Actualment, hi ha situacions d'irregularitat administrativa sobrevinguda ocasionada per la manca d'un contracte de treball, la qual cosa suposa, a part de la pèrdua de poder adquisitiu, la impossibilitat de mantenir l'habitatge i, per tant, estar en situació d'exclusió social sense poder accedir als drets bàsics i, en concret, al dret a l'habitatge.
- Tenir una residència mínima continuada a Barcelona d'un any sense tenir en compte un seguit de situacions excepcionals, motivades per causes majors com de salut o laborals, cosa que fa que persones amb una antiguitat molt superior hagin iniciat un procediment migratori que no ha funcionat i han hagut de retornar a Barcelona.

**Quart.** Pel que fa al sistema d'adjudicació dels habitatges per part de la Mesa de Valoració, l'antic Reglament recollia un sistema d'adjudicació directa per als sol·licitants que complien amb els requisits establerts. El funcionament de la Mesa de Valoració contempla que malgrat que es compleixen tots els requisits que es recullen en el Reglament (tant de la situació d'emergència que motiva la demanda com dels requisits que han de complir els membres de la unitat familiar), s'aporti tota la documentació que es demana i també constin els informes pertinents favorables que han d'emetre els serveis socials, quan la Mesa consideri, de manera raonada, que no s'acredita suficientment una situació d'emergència o consideri que les causes que motiven la pèrdua de l'habitatge són imputables als sol·licitants, i podrà denegar el dret a l'habitatge d'emergència. Aquestes denegacions no fonamentades en requisits legals semblen a priori un excés de discrecionalitat de difícil fonamentació, i caldrà sempre una justificació clara i entenedora per no generar indefensió a la ciutadania, ja que sempre serà recurreble la denegació.

A banda, considerem que, en tots els casos en els quals es denegui la sol·licitud d'habitatge d'emergència, serà necessària la coordinació imperativa amb els serveis socials, coordinació que no ha quedat recollida en el Reglament.

## CONCLUSIONS

D'acord amb a les anteriors consideracions, aquesta Sindicatura de Greuges arriba a les conclusions que segueixen sobre el Reglament per a l'adjudicació d'habitatges d'emergència social publicat en data 28 de juliol de 2014 al *Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya*:

**Primera:** El nou reglament per a l'adjudicació d'habitatges d'emergència social és regressiu en l'empara del dret a l'habitatge de la ciutadania de Barcelona davant riscos greus i emergències sobrevingudes. Aquesta regressió deixa sense garantia de dret a diverses situacions de necessitat que anteriorment emparava, i que estan protegides a la resta de Catalunya.

**Segona:** El nou Reglament per a l'adjudicació d'habitatges d'emergència social aprovat pel Consorci de l'Habitatge de Barcelona podria estar viciat de nul·litat en el procediment seguit per a la seva elaboració, en haver obviat informes preceptius previs a la seva elaboració.

**Tercera:** És necessari, i així es recomana per la Síndica de greuges a l'Ajuntament de Barcelona, que el Consell Municipal promogui l'anul·lació del nou reglament i el restabliment del vigent anteriorment mentre s'estudia a fons i amb participació ciutadana un nou text que reflecteixi la política pròpia d'habitatge que vindica la Carta Municipal de Barcelona, de manera que el Consorci de l'Habitatge de Barcelona disposi d'una norma que empari totes les situacions de necessitat que es recullen al Pla d'habitatge de Catalunya. Aquesta nova norma hauria d'anar acompanyada d'una dotació suficient i quantificada d'habitatges del Fons de lloguer social del Consorci i d'Habitatges d'inclusió assistencial de l'Àrea de Qualitat de Vida perquè no es deixi cap situació d'exclusió residencial sense atendre de manera immediata. Específicament el nou reglament hauria d'emparar tots els desnonaments d'habitatge principal quan els afectats no puguin obtenir una alternativa de lloguer en el mercat privat.

Barcelona, 4 de novembre de 2014