

Grau en Dret
Treball de fi de Grau (21067/22747)
Curs acadèmic 2015-2016

MANS FREDES, ACTUACIÓ TEMPERADA.
DRET A UN HABITATGE DIGNE I ADEQUAT I POBRESA
ENERGÈTICA: REGULACIÓ, POLÍTIQUES PÚBLIQUES I
REALITATS.

Mariona Blanco i Casas
157641

Tutor del treball:
Clara Velasco Rico



A la meva família, companys i professors.

Tots formeu part inestimable de l'etapa que amb aquest darrer treball es tanca.

DECLARACIÓ D'AUTORIA I ORIGINALITAT

Jo, *Mariona Blanco i Casas*, certifico que el present treball no ha estat presentat per a l'avaluació de cap altra assignatura, ja sigui en part o en la seva totalitat. Certifico també que el seu contingut és original i que en sóc l'únic autor, no incloent cap material anteriorment publicat o escrit per altres persones llevat d'aquells casos indicats al llarg del text.

Com a autor/a de la memòria original d'aquest Treball Fi de Grau autoritzo la UPF a dipositar-la i publicar-la a l'e-Repository: Repositori Digital de la UPF, <http://repositori.upf.edu>, o en qualsevol altra plataforma digital creada per o participada per la Universitat, d'accés obert per Internet. Aquesta autorització té caràcter indefinit, gratuït i no exclusiu, és a dir, sóc lliure de publicar-la en qualsevol altre lloc.

Mariona Blanco i Casas

Barcelona, 3 de juny de 2016

BREU RESUM DEL CONTINGUT DEL TREBALL

L'esclat de la bombolla immobiliària als vols de l'any 2008 provocà el inici a l'Estat Espanyol d'una crisi econòmica, generant així una situació d'emergència social i habitacional que encara es manté a l'actualitat, on l'endeutament de les famílies està influenciant especialment sobre la capacitat per poder pagar les factures de subministraments d'electricitat, gas i aigua i per poder mantenir els habitatges de lloguer o els adquirits mitjançant préstecs hipotecaris.

L'anàlisi de varis indicadors mostra els efectes socials de la crisi a Catalunya, reflectits en un empitjorament general de les condicions de vida:

- Entre 2008 i 2013 s'iniciaren 98.040 procediments d'execucions hipotecàries.
- Al 2013 es produïren 16.008 desnonaments, dels quals un 67% estaven relacionats amb el impagament del lloguer.
- Hi ha 193.000 llars que no poden assumir la despesa de mantenir l'habitatge a una temperatura adequada¹.

Amb l'objectiu de frenar aquesta realitat i combatre la desestructuració social que ara ens marca s'aprovà, entre d'altres, la Llei 24/2015, de 29 de juliol, de mesures urgents per a afrontar l'emergència en l'àmbit de l'habitatge i la pobresa energètica.

En el present treball analitzarem la regulació dels drets afectats i les polítiques públiques al respecte, observarem l'última legislació autonòmica i la resposta del Govern central i proposarem algunes mesures per a millorar-ne l'efectivitat.

¹ Dades extretes del Preàmbul de la Llei 24/2015, de 29 de juliol, de mesures urgents per a afrontar l'emergència en l'àmbit de l'habitatge i la pobresa energètica. D'ara en endavant, Llei 24/2015.

SUMARI

1. INTRODUCCIÓ	3
2. DRET A UN HABITATGE DIGNE I ADEQUAT.....	6
2.1 CONCEPTE	6
2.2 MARC NORMATIU	7
2.2.1 MARC INTERNACIONAL	7
2.2.2 MARC EUROPEU	9
2.2.3 MARC ESTATAL	10
2.2.4 MARC AUTONÒMIC	12
2.3 POLÍTIQUES PÚBLIQUES HABITACIONALS	13
2.3.1 POLÍTIQUES PÚBLIQUES ESTATALS	14
2.3.2 POLÍTIQUES PÚBLIQUES AUTONÒMIQUES	17
3. POBRESA ENERGÈTICA	18
3.1 CONCEPTE, CAUSES I CONSEQÜÈNCIES	18
3.1.1 CONCEPTE	18
3.1.2 CAUSES	19
3.1.3 CONSEQÜÈNCIES	21
3.2 MARC NORMATIU	22
3.2.1 MARC INTERNACIONAL	22
3.2.2 MARC EUROPEU	23
3.2.3 MARC ESTATAL	25
3.2.4 MARC AUTONÒMIC	26
3.3 POLÍTIQUES PÚBLIQUES SOBRE LA POBRESA ENERGÈTICA	26
3.3.1 POLÍTIQUES PÚBLIQUES ESTATALS	26
3.3.2 POLÍTIQUES PÚBLIQUES AUTONÒMIQUES	30
4. LEI 24/2015, DEL 29 DE JULIOL	32
4.1 CONTEXT, MOTIUS I OBJECTIUS	32
4.2 REGULACIÓ RESPECTE A L'HABITATGE	33

4.2.1 ANÀLISI DE L'ARTICLE 5. "MESURES PER A EVITAR ELS DESNONAMENTS QUE PUGUIN PRODUIR UNA SITUACIÓ DE MANCA D'HABITATGE"	34
4.2.2 ANÀLISI DE L'ARTICLE 7. "MESURES PER A GARANTIR LA FUNCIÓ SOCIAL DE LA PROPIETAT I AUGMENTAR EL PARC D'HABITATGES ASSEQUIBLES DE LLOGUER"	37
4.2.3 CONFRONTACIÓ DEL DRET A LA PROPIETAT PRIVADA AMB EL DRET A L'HABITATGE	40
4.3 REGULACIÓ RESPECTE A LA POBRESA ENERGÈTICA	45
4.3.1 ANÀLISI DE L'ARTICLE 6. "MESURES PER A EVITAR LA POBRESA ENERGÈTICA"	45
4.3.2 SENTÈNCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL 62/2016, DE 17 DE MARÇ DE 2016	46
4.3.3 COMPARACIÓ AMB ALTRES ORDENAMENTS JURÍDICS	49
5. CONCLUSIONS	51
6. BIBLIOGRAFIA	61
7. ANNEXOS	68
7.1 INICIATIVES RESPECTE LA POBRESA ENERGÈTICA AL CONGRÉS DELS DIPUTATS	68

1. INTRODUCCIÓ

Degut a l'àmplia i ràpida expansió dels efectes de la crisi econòmica que envaiïren la societat espanyola, el mandat europeu s'orientà a posar fre a les conseqüències que aquesta provocava, materialitzades principalment en la disponibilitat d'habitatge i la falta de recursos per afrontar les despeses de subministrament.

Conscients que la manca de satisfacció de les necessitats d'habitatge i energètiques bàsiques contradeïa nombrosos compromisos internacionals assumits per l'Estat Espanyol, el Govern central promulgà diverses modificacions i un Reial Decret-Llei destinats a solucionar-ho. Per la seva banda, la comunitat autònoma de Catalunya, tot seguint l'estela d'altres com Andalusia i creient no solucionada la situació amb la regulació estatal al respecte, ha començat a regular al respecte.

Així, ha modificat el Codi de consum de Catalunya mitjançant el Decret-Llei 6/2013 i la Llei 20/2014 i ha establert nous mecanismes respecte al dret a un habitatge digne i adequat i a la pobresa energètica mitjançant les previsions de la Llei 24/2015. Tot aquest seguit de regulació autonòmica s'ha destinat doncs a protegir i garantir el dret a un habitatge digne i adequat i a establir les mesures necessàries per tal de poder afrontar i eradicar la pobresa energètica a la Comunitat Autònoma de Catalunya.

Sota aquesta realitat, el present treball es destina a tractar les mesures que influencien a ambdós conceptes, tant a l'habitatge com a la pobresa energètica, la relació entre els quals es resumeix en les idees següents. En primer terme, no podem parlar d'un habitatge digne i adequat si dins d'aquest no es disposa de llum, gas i aigua, doncs aquesta disposició forma part dels paràmetres d'adequació i dignitat de la llar que marca la Comunitat Internacional. Al mateix temps, la manca de recursos econòmics provoca situacions d'emergència social que es materialitzen en limitacions dels drets socials dels ciutadans, impedingint poder complir amb les obligacions de pagament amb les entitats subministradores i, en situacions més greus, acabant en una manca d'habitatge per impagament. Així doncs, aquesta relació d'interdependència obliga, alhora que justifica, el tractament conjunt d'ambdós conceptes.

Els objectius d'aquest estudi són, principalment:

- Conèixer el marc teòric dels àmbits afectats, és a dir, del dret a l'habitatge digne i adequat i de la pobresa energètica.
- Saber les polítiques públiques efectuades al respecte, tant estatals com autonòmiques, i els seus resultats a la realitat.
- Analitzar la darrera normativa autonòmica, la Llei 24/2015, coneixent les mesures que preveu per a solucionar la realitat existent.
- Determinar l'adequació de totes les actuacions estatals i autonòmiques i concretar així les possibles deficiències del règim jurídic previst.
- Aportar propostes de polítiques públiques al respecte.

Amb aquests objectius estructurarem el nostre treball de la següent manera.

En primer lloc, els apartats segon i tercer es destinen a definir els conceptes bàsics, dret a un habitatge digne i adequat i pobresa energètica, emmirallant els mandats internacionals i europeus amb la legislació estatal i autonòmica, i finalment esmentant també les polítiques públiques al respecte, realitzades tant per part de l'Estat Espanyol com per Catalunya.

A continuació, a l'apartat quart, analitzarem el contingut de l'última legislació autonòmica reguladora de la matèria, la Llei 24/2015, centrant-nos ens els preceptes que afecten els drets objecte d'anàlisi, principalment els articles 5, 6 i 7. No obstant, en aquest mateix apartat hem considerat necessari tractar també dues qüestions més. Respecte al dret a l'habitatge analitzarem la confrontació entre aquest dret i el dret a la propietat privada, basant-nos en l'evolució jurisprudencial del Tribunal Constitucional; i, respecte a la pobresa energètica, arrel de la darrera sentència del Tribunal Constitucional sobre la matèria, observarem les mesures que han pres altres estats igualment vinculats per les Directives europees sobre aquests àmbits, concretament el Regne Unit i França.

Així doncs, la comprensió teòrica dels conceptes i de les mesures previstes a la Llei 24/2015 ens permet poder fer una avaluació al respecte, la qual es plasma a l'apartat cinquè d'aquest treball, on s'hi troben les conclusions. En elles es reflexiona sobre l'adequació de les mesures existents respecte als dos àmbits tractats, primerament el dret a l'habitatge i posteriorment la pobresa energètica, proposant *lege ferenda* en alguns moments.

En referència a la metodologia emprada, aquesta és jurídica-econòmica, doncs conté normativa, doctrina i jurisprudència, però observada i analitzada sota el prisma d'algunes dades estadístiques al respecte, obtingudes de fonts com l'EUROSTAT, el Institut Nacional d'Estadística o el Baròmetre Social d'Espanya, entre d'altres.

Abans de començar amb el contingut però, creiem convenient fer un últim incís i explicar el títol que dóna nom a l'estudi, "Mans fredes, actuació temperada", el qual respon a una metàfora que resumeix les consideracions que s'exposaran al llarg del treball. Primerament, parlem de "mans fredes" per a referir-nos a aquells ciutadans als quals els manca l'accés als recursos bàsics, com el gas o l'aigua, i també a aquells que, en circumstàncies més extremes, els manca també la disponibilitat d'un habitatge; i d'altra banda, definim l'actuació com a "temperada" perquè, malgrat la situació de fractura i emergència social i habitacional, les legislacions i polítiques, tant estatals com autonòmiques, semblen relativitzar en excés els problemes existents, apostant per mesures que mostren una aparent preocupació real però que són molt llunyanes a solucionar la realitat que viuen aquells ciutadans definits com a "vulnerables".

Totes aquestes consideracions seran tractades als diferents apartats. Així doncs, no avancem més matèria i donem pas al contingut.

2. DRET A UN HABITATGE DIGNE I ADEQUAT.

En el present apartat analitzarem en primer lloc què s'entén per dret a l'habitatge doncs, tal i com observarem, no es tracta només de disposar d'un aixopluc, sinó que inclou quelcom més concret. Posteriorment contextualitzarem el dret reconegut dins del seu marc legal, tant internacional i comunitari com estatal i autonòmic, observant així quina regulació se n'ha fet al respecte per tal de garantir-lo i donar-li compliment. Finalment, un cop observat el seu règim jurídic, serà el torn d'observar quines polítiques públiques ha dut a terme l'Estat Espanyol i la Comunitat Autònoma de Catalunya, i així podrem conèixer quins mecanismes han estat els utilitzats per tal d'aconseguir el respecte efectiu del dret definit.

2.1 CONCEPTE

El primer pas per tractar un dret és conèixer quin és el contingut que l'integra, doncs només d'aquesta manera disposarem d'una informació suficientment completa per a poder ser crítics a l'hora d'analitzar si és o no efectivament garantit.

En inici, és necessari remarcar que el dret a un habitatge digne i adequat té una importància fonamental per al gaudiment de tots els altres drets econòmics, socials i culturals, i per això no pot ser interpretat en un sentit estricte i restrictiu. D'aquesta manera, no podem interpretar-lo de manera que se l'equipari a, per exemple, l'aixopluc que resulta de disposar d'una teulada i quatre parets on trobar refugi, sinó que també implica accedir a una llar i a una comunitat segures en les quals viure amb pau, dignitat i salut física i mental².

No obstant, i malgrat la reafirmació constant des de la Comunitat Internacional de la importància de respectar aquest dret, segueix existint una gran diferència entre el que preveuen les diverses normes, tant internacionals com estatals, i la realitat existent a moltes regions del món, ja sigui en països en vies de desenvolupament com en societats més desenvolupades econòmicament. Així, les Nacions Unides calculen que hi ha més de 100

² Observacions generals aprovades pel Comitè de Drets Econòmics, Socials i Culturals. Observació número 4, apartat 7.

milions de persones sense habitatge i més de 1.000 milions allotjades en habitatges inadequats en tot el món³.

Apuntar finalment que, tot i ser aquest apartat el qual conté la definició del dret, a l'apartat següent es seguiran exposant els elements integradors del mateix, d'acord amb les previsions legals que s'exposaran.

2.2 MARC NORMATIU.

El present apartat es destina a emmarcar el dret a un habitatge digne i adequat a cada nivell legislatiu existent, essent aquests el internacional, l'europeu, l'estatal i l'autonòmic.

2.2.1 MARC INTERNACIONAL.

La Declaració Universal de Drets Humans va ser la primera en considerar a l'habitatge com a una de les necessitats bàsiques que possibiliten una vida digna, establint així al seu article 25 que “tota persona té dret a un nivell de vida que asseguri, per a ell i la seva família, la salut i el benestar, especialment en referència a alimentació, vestir, habitatge, assistència mèdica i serveis socials necessaris [...]”.

D'altra banda, en la mateixa direcció l'article 11 del Pacte Internacional de Drets Econòmics, Socials i Culturals⁴, al seu paràgraf primer, estableix que els Estats Parts “reconeixen el dret de tota persona a un nivell de vida adequat per a ell i la seva família, inclosa alimentació, roba i vivenda adequades, i a una millora contínua de les condicions d'existència”. A més, preveu que “els Estats Parts prendran les mesures apropiades per a assegurar l'efectivitat d'aquest dret [...]”.

Prenent com a base aquestes dues previsions legals, el Comitè DESC, encarregat de supervisar el compliment del PIDESC, ha concretat i complementat el contingut del dret a l'habitatge en dues observacions generals.

En primer lloc, l'observació general número 4 defineix en el seu paràgraf vuitè una sèrie de factors que han d'ésser tinguts en compte per tal de determinar si certes formes d'habitatge es pot considerar que constitueixen un “habitatge adequat” als efectes del PIDESC. D'aquesta

³ Observacions generals, aprovades pel Comitè de Drets Econòmics, Socials i Culturals. Observació número 4, apartat 4.

⁴ D'ara en endavant, PIDESC.

manera, i malgrat que l'adequació d'un habitatge ve definida en part per factors socials, econòmics, culturals, climatològics o ecològics, el Comitè considera que, tot i així, és possible identificar alguns aspectes d'aquest dret que han d'ésser presents en qualsevol context, els quals són: seguretat jurídica en la tinença; disponibilitat de serveis materials, facilitats i infraestructures; despeses suportables; habitabilitat i assequibilitat; localització; i, finalment, adequació cultural. D'aquesta manera, correspon exposar cada una de les característiques que ens serveixen com a paràmetre per a determinar l'adequació d'un habitatge.

Primerament, parlem de seguretat jurídica en la tinença quan, tot i ser la tinença de qualsevol tipus, totes les persones poden gaudir d'una seguretat que els garanteixi una protecció legal contra el desnonament, el fustigament i altres amenaces. D'altra banda, la disponibilitat de serveis materials, facilitats i infraestructura implica que l'habitatge serà adequat si conté els serveis indispensables per a la salut, seguretat, comoditat i nutrició, el que inclou tenir accés permanent a recursos naturals i comuns, a aigua potable, a energia a la cuina, a calefacció i enllumenat, a instal·lacions sanitàries i lavabo, a emmagatzematge d'aliments, a l'eliminació de rebuigs, de drenatge i a serveis d'emergència. En tercer lloc, per a que les despeses, tant personals com de l'habitatge, siguin suportables han de ser d'un nivell que no impedeixin ni comprometin l'assoliment i la satisfacció d'altres necessitats bàsiques, de manera que el percentatge de les despeses de l'habitatge sigui, en general, proporcionat amb el nivell d'ingressos. A continuació, parlem d'habitabilitat en el sentit de poder protegir als seus ocupants del fred, la humitat, la calor, la pluja, el vent i altres amenaces per la salut, així com de riscos estructurals i de vectors de malalties; i d'assequibilitat quan és assequible als que tenen el dret, de manera que als grups en situació de desavantatge se'ls ha de concedir un accés ple i sostenible als recursos adequats per a aconseguir una llar. En referència a la localització, considera el Comitè DESC que l'habitatge ha de situar-se en llocs que permetin l'accés a les opcions d'ocupació, als serveis d'atenció a la salut, als centres d'atenció per a nens, escoles i altres serveis socials. A més, inclou també no situar-lo en llocs contaminats ni de proximitat immediata a fonts de contaminació que amenacin el dret a la salut dels ocupants. Finalment, hi ha adequació cultural quan l'habitatge permet que no es sacrificuin les dimensions culturals i que s'assegurin, entre d'altres, els serveis tecnològics moderns.

D'altra banda, l'observació general número 7 analitza la relació entre el dret a l'habitatge i els desnonaments forçosos, oferint aclariments sobre les conseqüències d'aquestes pràctiques per a les obligacions enunciades al PIDESC, doncs *prima facie* els desnonaments forçosos són incompatibles amb el contingut del dret.

El terme “desnonament forçós” es defineix a l’apartat tercer d’aquesta mateixa observació, i fa referència a l’acció de “fer sortir a persones, famílies i/o comunitats de les llars i/o terres que ocupen, de forma permanent o provisional, sense oferir-los mitjans apropiats de protecció legal o d’altra índole ni permetre’ls l’accés a aquests”. Així, per a ser legals, la pràctica d’aquests desnonaments s’ha de dur a terme d’acord amb l’article 4 del PIDESC, el qual estableix que les limitacions que s’imposin hauran de ser “determinades per llei, només en la mesura compatible amb la naturalesa dels drets econòmics, socials i culturals, i amb l’exclusiu objecte de promoure el benestar general en una societat democràtica”.

El Comitè recorda també que el dret a l’habitatge, com els altres drets socials, no comporta només obligacions de prestació, com la construcció d’habitatge públics o ajuts al lloguer, sinó també obligacions d’abstenció, com prohibir els desnonaments arbitraris, i obligacions de protecció, com és garantir que s’apliqui la llei als seus agents o a tercers que efectuïn els desnonaments.

Finalment, l’observació 15 del Comitè DESC està també relacionada amb l’article 11, i estableix que el dret humà a l’aigua és indispensable per a viure dignament, i es tracta del dret a disposar d’aigua suficient, salubre, acceptable, accessible i assequible per a l’ús personal i domèstic.

Destacar darrerament que l’article 2.1 del PIDESC imposa el principi de progressivitat, establint que els Estats Part es comprometen a adoptar les mesures necessàries per a donar-li compliment, utilitzant fins al màxim de recursos dels quals disposen. D’aquesta manera és com es podrà aconseguir progressivament, per tots els mitjans apropiats, inclosa l’adopció de mesures legislatives, la plena efectivitat dels drets reconeguts al mateix. Per tant, l’assoliment dels objectius que preveu el Pacte està supeditat a les possibilitats normatives i fàctiques de satisfer els drets que reconeix.

2.2.2 MARC EUROPEU.

En l’àmbit de la Unió Europea les previsions sobre el dret a l’habitatge han estat molt menys abundants, doncs les competències sobre habitatge corresponen fonamentalment als Estats.

No obstant, la Unió Europea ha incidit en la regulació del dret a l’habitatge ha través d’algunes competències indirectes, com les de cohesió social i territorial, renovació urbana, millora de l’eficiència energètica de les edificacions, lluita contra la discriminació... D’aquesta manera, la Unió Europea ha emès documents sobre política habitacional i ha

aprovat directives relacionades amb el dret a l'habitatge, de les quals la més rellevant és la a Directiva 2000/43/CE, de 29 de juny de 2000, relativa a l'aplicació del principi d'igualtat de tracte entre les persones, independentment de l'origen ètnic o racial. Mitjançant la mateixa, la Unió Europea ha contribuït a aplicar les diverses tècniques de lluita contra la discriminació directa o indirecta al sector de l'habitatge.

Finalment, tot i no ser una regulació existent, considerem pertinent mencionar la iniciativa *Urban Housing*, a través de la qual varis parits del Parlament Europeu proposaren crear una Carta que convertís el dret a l'habitatge en un dret fonamental europeu⁵.

2.2.3 MARC ESTATAL.

A nivell estatal, l'article 47 de la Constitució Espanyola, situat dins dels "Principis rectors de la política econòmica i social", recull una previsió específica relativa al "dret a un habitatge digne i adequat". A més, l'article alhora exhorta als poders públics a promoure les condicions necessàries i a establir les normes pertinents per tal de fer-lo efectiu i a regular l'utilització del sòl d'acord amb l'interès general per tal d'impedir l'especulació.

Degut al seu abast, aquest dret es connecta a d'altres drets i principis reconeguts també a la mateixa Constitució Espanyola, com són els principis de l'estat social (article 1.1) i de la dignitat de la persona i el seu lliure desenvolupament (article 10.1), i drets com la integritat física i moral (article 15), la intimitat (article 18) o la llibertat de residència (article 19). A més a més, la Constitució conté també d'altres disposicions relacionades amb el dret a l'habitatge, com són el dret a gaudir d'un medi ambient adequat per al desenvolupament de la persona (article 45) o les previsions destinades a garantir la funció social del dret a la propietat privada (article 33).

Aquesta darrera connexió esmentada entre el dret a l'habitatge i la garantia de la funció social del dret a la propietat privada que trobem a l'article 33 l'exposa Oscar Alzaga quan comenta l'article 47 de la Constitució Espanyola⁶, determinant que "el constitucionalisme modern atén fonamentalment a la dimensió social de l'habitatge i a la seva consideració de necessitat d'índole col·lectiva, davant de la qual l'Estat no pot mantenir-se indiferent i seguir prenent

⁵ PISARELLO, Gerardo. «El dret a l'habitatge com a dret social: implicacions constitucionals». *Revista catalana de dret públic*, núm. 38 (2009). Pàgina 5.

⁶ ALZAGA, Oscar. «Comentarios a la Constitución Española de 1978. Tomo IV - Artículos 39 a 55 de la Constitución Española de 1978. Artículo 47: Derecho a la vivienda». Pàgines 305 a 340.

que els ciutadans hagin de, amb caràcter absolut, autosatisfer les seves necessitats d'habitatge d'acord amb les seves possibilitats econòmiques al mercat”.

És necessari esmentar que, malgrat la importància reconeguda en l'àmbit internacional d'aquest dret, la Constitució Espanyola no el configura com a un dret subjectiu, sinó que el preveu com a un mandat als poders públics, obligant-los a definir i executar les polítiques necessàries per a fer-lo efectiu, com per exemple la regulació de l'ús del sòl d'acord amb l'interès general⁷. Així ho afirma Oscar Alzaga, qui entén que “tot i la consciència de la necessitat d'atendre aquesta necessitat en funció de la premissa de l'Estat Social de Dret i d'una llarga tradició (...) d'intervenció dels poders públics en el sector de l'habitatge social, cal registrar una evident i notòria resistència als textos constitucionals contemporanis a reconèixer un dret a l'habitatge com un dret subjectiu exigible davant dels poders públics i accionable davant els Tribunals⁸”. No obstant, actualment “tant la jurisprudència com la doctrina majoritària especialitzada consideren que tant la Constitució Espanyola com l'Estatut d'Autonomia de Catalunya i la legislació vigent contenen un autèntic dret subjectiu a l'habitatge⁹” i, per tant, la norma està reconeixent una acció per a exigir d'un tercer un comportament o una abstenció, acció la qual és emparada per un tribunal que podria imposar al tercer l'acció o omissió que es reclama¹⁰. Apuntar que caldrà tenir present aquesta naturalesa del dret quan analitzem, a l'apartat 4.2.3 del present treball, la confrontació entre el dret a la propietat privada i el dret a l'habitatge.

Pel que fa al concepte “habitatge”, cal destacar que aquest no es refereix únicament com a bé immoble objecte de propietat privada, sinó que és considerat també com un dels elements bàsics per a l'existència humana, motiu pel qual inclou també el conjunt d'elements que permeten fer efectiva la consideració de l'habitatge com a digne i adequat, tals com la urbanització, serveis, seguretat, condicions higièniques, etc. Aquesta construcció en doble vessant comporta dues conseqüències: per una banda, es passa a tractar l'habitatge com a funció pública, i no com a objecte exclusiu del dret privat; i, d'altra banda, la necessitat de dur

⁷ GARCÍA MARTÍNEZ, Asunción. «Sinopsis artículo 47 Constitución Española» (desembre 2003). Actualitzada per SIREIRA, Sara (2011). Data última consulta: 18.05.2016. Link d'accés:

<http://www.congreso.es/consti/constitucion/indice/sinopsis/sinopsis.jsp?art=47&tipo=2>

⁸ ALZAGA, Oscar. «Comentarios a la Constitución Española de 1978. Tomo IV - Artículos 39 a 55 de la Constitución Española de 1978. Artículo 47: Derecho a la vivienda». Pàgines 305 a 340.

⁹ PONCE SOLÉ, Juli. Siete consideraciones sobre el derecho a la vivienda, la ciudad y las viviendas vacías: podemos hacer más (y mejor) » (març 2015). Data última consulta: 31.05.2016. Link d'accés:

<https://eapc-redp.blog.gencat.cat/2015/03/20/siete-consideraciones-sobre-el-derecho-a-la-vivienda-la-ciudad-y-las-viviendas-vacias-podemos-hacer-mas-y-mejor-juli-ponce-sole/>

¹⁰ TORNOS MAS, Joaquín. «El acceso a la vivienda y la nueva función social del derecho de propiedad». Pàgina 3.

a terme una política social en matèria d'habitatge per a que els sectors de la població amb recursos econòmics limitats puguin veure satisfet el dret¹¹.

Per completar l'article citat cal tenir present els articles 33 i 128 del mateix cos legal. D'una banda, l'article 33 de la Constitució imposa als poders públics el deure de garantir que el dret de propietat no s'exerceixi de manera antisocial, doncs prega que "la funció social d'aquests drets en delimitarà el contingut, d'acord amb les lleis". No obstant, aquest precepte es completa amb la previsió de l'apartat tercer del mateix article, el qual disposa que "Ningú podrà ser privat dels seus béns ni dels seus drets sinó per causa justificada d'utilitat pública o d'interès social, mitjançant la corresponent indemnització i de conformitat amb allò que les lleis disposin." Finalment, l'article 128 subordina tota la riquesa, sigui quina sigui la seva titularitat, a l'interès general.

2.2.4 MARC AUTONÒMIC.

El marc autonòmic del dret a l'habitatge es troba regulat a l'Estatut d'Autonomia de Catalunya¹², per mitjà de l'autorització continguda a la Constitució Espanyola. L'Estat Espanyol és un Estat descentralitzat, format per vàries comunitats autònomes, motiu pel qual la reglamentació jurídica de les qüestions relacionades amb l'habitatge es desenvolupa a nivell central a la Constitució Espanyola, però també a nivell autonòmic.

L'article 148.1.3 de la Constitució Espanyola autoritza a les comunitats autònomes a assumir competències plenes en matèria d'ordenació del territori, urbanisme i habitatge, i l'EAC, en ús d'aquestes competències, atribueix al seu article 137 la competència exclusiva en matèria d'habitatge a la Generalitat, com també ho fa en matèria de consum per mitjà de l'article 123.

Prèviament cal mencionar però l'article 15 de l'EAC, el qual estableix que "totes les persones tenen dret a viure (...) lliures d'explotació, de maltractaments i de tota mena de discriminació, i tenen dret al lliure desenvolupament de llur personalitat i capacitat personal". Aquest article es relaciona amb l'anàlisi present perquè la manca d'habitatge digne o la impossibilitat d'accés a subministraments de llum, gas i aigua són situacions que, *de facto*, vulneren els drets reconeguts al precepte.

¹¹ GARCÍA MARTÍNEZ, Asunción. «Sinopsis artículo 47 Constitución Española» (desembre 2003). Actualitzada per SIREIRA, Sara (2011). Data última consulta: 18.05.2016. Link d'accés:

<http://www.congreso.es/consti/constitucion/indice/sinopsis/sinopsis.jsp?art=47&tipo=2>

¹² D'ara en endavant, EAC.

En compliment de l'atribució de competències, l'EAC consagra el dret a l'habitatge, preveient al seu article 26 que “les persones que no disposen dels 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”. En el mateix sentit, l'article 47 exhorta als poders públics, disposant que “els poders públics han de facilitar l'accés a l'habitatge mitjançant la generació de sòl i la promoció d'habitatge públic i d'habitatge protegit, amb una atenció especial pels joves i els col·lectius més necessitats”.

Finalment, l'article 42.3 del mateix cos legal obliga als poders públics a “vetllar per la dignitat, la seguretat i la protecció integral de les persones, especialment de les més vulnerables”.

2.3 POLÍTIQUES PÚBLIQUES HABITACIONALS.

Un cop exposada la configuració legal del dret a un habitatge digne i adequat creiem convenient observar quines polítiques públiques s'han dut a terme, tant a nivell estatal com autonòmic, per tal de garantir que les previsions legals siguin efectivament complertes.

No obstant, la situació existent a l'Estat espanyol ens obliga a fer un canvi de mentalitat, doncs tot i la importància del dret a l'habitatge com a necessari per a garantir el compliment d'altres drets socials i econòmics, tal i com se l'ha descrit al marc legal, la realitat és que a la pràctica és considerat i tractat com un mer bé de consum subjecte a les lleis de mercat, doncs és el mercat qui regula i assigna recursos habitacionals i urbanístics. Per a recolzar les consideracions ara exposades, podem observar com la gestió immobiliària iniciada prop de l'any 2004 ha convertit l'habitatge en l'actiu d'inversió més revalorat, doncs ha patit un augment del 300% en els preus i així, entre els anys 2004 i 2007, la indústria de la construcció a Espanya va batre el rècord en quantitat absoluta d'habitatges construïts, en percentatge d'habitatges construïts a la Unió Europea i en volums de facturació¹³.

¹³ RIBA RENOM, Nolas. «El dret a l'habitatge». *Materials de pau i drets humans*, 15 (juliol 2010). Pàgina 11.

Així doncs són varis els problemes d'habitatge a Espanya, entre ells la distorsió causada per les grans corrents de capital, el nombre de llars desocupades i les deficiències dels marcs reguladors que regeixen el lloguer d'habitatges, entre d'altres¹⁴.

Degut a la situació, i buscant incentivar solucions relacionant l'habitatge amb el seu ús i no amb la seva funció econòmica, s'han adoptat darrerament polítiques públiques que han intentat assegurar-ne la funció social i mantenir-lo com un bé essencial per a una vida digna, allunyant-lo del tracte com a bé de consum. No obstant, i tal i com observarem, aquestes polítiques no han estat tampoc suficients per a donar un compliment adequat al mandat provinent de la Comunitat Internacional ni al constitucional, i en essència la política habitacional segueix essent insuficient, doncs el desenvolupament habitacional depèn gairebé per complet de la iniciativa privada.

A continuació doncs analitzarem aquestes polítiques públiques, dividint l'anàlisi en dues parts, relatives a les polítiques públiques desenvolupades per l'Estat i a les polítiques públiques dutes a terme per la Generalitat de Catalunya.

2.3.1 POLÍTIQUES PÚBLIQUES ESTATALS.

Tal i com s'ha exposat a l'apartat destinat al marc legal internacional, un dels paràmetres per a considerar a l'habitatge com a adequat és la seva assequibilitat, la qual a l'Estat Espanyol s'ha intentat aconseguir principalment mitjançant dues polítiques públiques, la promoció del lloguer social i l'ofertament d'habitatges de protecció social. Malauradament, però, cap d'elles ha conduït als resultats perseguïts.

En referència al lloguer social, aquest és un "lloguer públic amb preus sensiblement inferiors als de mercat¹⁵", i que per tant facilita l'accés a un habitatge a aquelles famílies o persones que no tenen prous recursos econòmics per a llogar a preus de mercat. Per a d'augmentar la presència d'aquest tipus d'habitatge al mercat, l'Estat Espanyol ha dut a terme varis programes d'ajuda a aquest tipus de lloguer de l'habitatge. No obstant, les dades ens mostren la ineficiència d'aquestes, doncs el parc d'habitatge de lloguer social representa un 2% del parc total, és a dir, uns 60.000 pisos, mentre al nostre entorn europeu representa de mitjana un

¹⁴ Ministres d'Habitatge de la Unió Europea. «Las políticas de vivienda como instrumentos de la regeneración urbana». Informe d'Espanya presentat a la 17a reunió de Ministres d'Habitatge de la Unió Europea. Pàgina 260.

¹⁵ PISARELLO, Gerardo. «El dret a l'habitatge com a dret social: implicacions constitucionals». *Revista catalana de dret públic*, núm. 38 (2009). Pàgina 55.

18%¹⁶; i, d'altra banda, els habitatges socials en lloguer a Espanya per cada 1000 habitatges són de 3, mentre a d'altres països europeus es situen en xifres de 147 o 102, com Holanda o Àustria i Dinamarca, respectivament¹⁷. Per tant, la realitat mostra la insuficiència de les polítiques públiques dutes a terme fins al moment per a garantir l'accés a l'habitatge a través d'aquest mitjà, i això comporta que la baixa oferta en disminueixi l'assequibilitat. Per tant, el nombre d'habitatges en lloguer social és baix i, per consegüent, els pocs dels quals se'n disposa es situen a uns preus no assequibles.

D'altra banda, les polítiques públiques per a garantir l'habitatge s'han orientat a l'oferiment d'habitatges de protecció oficial, que són aquells que proporcionen, a compradors i llogaters, determinats avantatges econòmics i fiscals, aportant assistència financera i no financera per a llogar, comprar i rehabilitar l'habitatge. El que es fa a través d'aquest sistema és oferir subsidis per al lloguer i adquisició d'aquests habitatges i, d'altra banda, establir preus màxims per al lloguer i venda d'habitatges¹⁸. No obstant, aquesta altra política no ha estat tampoc una solució adient per a aconseguir l'assequibilitat de les llars, doncs no són realment habitatges "socials", ja que segueixen sense ser assequibles per als col·lectius més vulnerables de la població¹⁹; i, d'altra banda, representen un percentatge molt baix del total d'habitatges construïts a l'Estat, percentatge el qual es situava al 2014 al 28%²⁰. Així doncs, altra vegada el baix nombre d'oferta incrementa el preu, disminuint l'assequibilitat i allunyant de l'objectiu inicial, el de garantir l'accés a l'habitatge per donar compliment al dret reconegut.

Donada la situació, des dels inicis del 2000 s'han realitzat noves polítiques públiques que han buscat apropar-se als objectius no aconseguits fins al moment, algunes de les quals es desglossaran a continuació.

Pel que fa al foment del lloguer, al 2005 es va crear la Societat Pública de Lloguer, la qual intervenia entre propietaris privats i arrendataris i perseguia reduir el nombre d'habitatges desocupats. No obstant, degut al poc nombre d'arrendaments en els quals intermediava,

¹⁶ Observatori DESC. Plataforma d'afectats per la hipoteca. «Emergència habitacional a Catalunya. Impacte de la crisi hipotecària en el dret a la salut i els drets dels infants» (2015). Pàgina 14.

¹⁷ Escuela Superior de Arquitectura de Sevilla. «Políticas de vivienda nacionales y europeas. Marco general y tendencias. La necesaria convergencia de España con la UE en materia de vivienda» (2014).

¹⁸ Consell de Drets Humans. «Promoción y protección de todos los derechos humanos, civiles, políticos, económicos, sociales y culturales incluido el derecho al desarrollo. Informe del Relator Especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado, Sr. Miloon Kothari». Pàgina 9.

¹⁹ PISARELLO, Gerardo. «El dret a l'habitatge com a dret social: implicacions constitucionals». *Revista catalana de dret públic*, núm. 38 (2009). Pàgina 56.

²⁰ Baròmetre social d'Espanya. Habitatges protegits sobre el total dels construïts. Data última consulta 13.04.2016. Link d'accés: <http://barometrosocial.es/vivienda>

desaparegué en aplicació d'un pla del Govern de reducció d'empreses públiques, doncs es considerà que ja hi ha instàncies que poden complir el seu objectiu.

D'altra banda, en referència als habitatges de protecció oficial, una de les iniciatives ha estat la creació del Ministeri de l'Habitatge, a través del Reial Decret 553/2004, de 17 d'abril. Aquest nou Ministeri va néixer per tal d'exercir les competències que, d'acord amb l'article 149.1 de la Constitució Espanyola, corresponen a l'Administració General de l'Estat en matèria d'habitatge i sòl, com reforçar el nombre d'habitatges protegits o intentar equiparar el règim de lloguer al de propietat.

Posteriorment, el Reial Decret 801/2005 aprovà el Pla d'habitatge estatal 2005-2008 per a afavorir l'accés dels ciutadans a l'habitatge, el qual conté també entre els seus objectius augmentar el grup d'habitatges de protecció oficial. Per a fer-ho, contenia inicialment que els habitatges de protecció oficial quedarien durant tota la seva vida útil subjectes a aquest règim. No obstant, degut a l'oposició de determinades comunitats autònomes, finalment només es pogué limitar aquesta qualificació de protecció pública durant un termini de 30 anys des de la qualificació definitiva, ampliable però a decisió de la comunitat autònoma corresponent.

Al 2007 s'aprovà la Llei 8/2007, de 28 de maig, del sòl, la qual reformà i canvià el paradigma fins al moment existent per dos motius. En primer lloc, contempla per primera vegada els drets habitacionals de tots els ciutadans, i no només dels propietaris. I, d'altra banda, es vincula el dret a l'habitatge a la funció social de la propietat del sòl, entre d'altres. Així imposa, per exemple, l'obligació de reserva d'un 30% del nou sòl residencial per a habitatge protegit²¹.

Perseguint el mateix objectiu, el Pla Estatal de foment del lloguer d'habitatges, la rehabilitació edificatòria, i la regeneració i renovació urbanes 2013-2016, conté mesures per a, entre d'altres, ajudar al lloguer de l'habitatge, fomentar el parc públic de llars en lloguer o la rehabilitació edificatòria per tal de millorar l'eficiència energètica.

Posteriorment, el Reial Decret-Llei 6/2012, de 9 de març, de mesures urgents de protecció de deutors hipotecaris sense recursos i la Llei 1/2013, de 14 de maig, de mesures per a reforçar la protecció als deutors hipotecaris, de reestructuració del deute i lloguer social, foren també mesures per a solucionar el problema habitacional.

²¹ Llei 8/2007, article 10, apartat b).

Finalment, , la Llei 8/2013, de 26 de juny, de rehabilitació, regeneració y renovació urbanes persegueix la reconversió i reactivació del sector immobiliari cap a un model sostenible i integrador. Tot i ser una llei estrictament vinculada a l'edificació, els barris i les ciutats, incorpora entre els seus objectius l'eliminació de la pobresa energètica, doncs pretén millorar l'estat de conservació, l'accessibilitat, la qualitat, la sostenibilitat i l'eficiència energètica del parc d'habitatges²².

2.3.2 POLÍTIQUES PÚBLIQUES AUTONÒMIQUES.

A nivell autonòmic, l'any 2007 es feu a Catalunya el Pacte Nacional per a l'Habitatge 2007-2016, del 8 d'octubre de 2007, un acord entre l'Administració i els representants de diverses organitzacions socials, econòmiques i polítiques de l'àmbit català on es comprometien a impulsar actuacions destinades a fer efectiva una nova filosofia respecte a l'habitatge, orientada principalment a complir cinc objectius: millorar l'accés a l'habitatge, especialment del joves; millorar les condicions del parc d'habitatges; millorar l'allotjament de la gent gran i de les persones amb diversitat funcional; prevenir l'exclusió social residencial; i, finalment, garantir un habitatge digne i adequat per a les llars mal allotjades²³.

Pocs mesos després Catalunya va aprovar la Llei 18/2007, de 28 de desembre, del dret a l'habitatge. Aquesta llei conté diversos elements destacables, entre ells l'article 4.1, el qual estableix que “el conjunt d'activitats vinculades amb el proveïment d'habitatges destinats a polítiques socials es configura com un servei d'interès general per a assegurar un habitatge digne i adequat per a tots els ciutadans”. La previsió més controvertida de la llei es trobava però a l'article 42.6, el qual establia la possibilitat d'acordar, després d'un procediment contradictori, un lloguer forçós si l'habitatge era buit o permanentment desocupat i es trobava en àmbits de demanda residencial forta i acreditada, i un cop posades a disposició dels propietaris totes les mesures de foment que preveu el mateix precepte. Aquest últim precepte va ser però derogat per la Llei 9/2011, del 29 de desembre, de promoció de l'activitat econòmica.

Esmentar finalment que un altre dels articles innovadors d'aquesta llei, l'article 5.2, l'analitzarem posteriorment a l'apartat 4.2.3 del present treball, relatiu a l'anàlisi de la confrontació entre el dret a un habitatge digne i adequat i el dret a la propietat privada.

²² Llei 8/2013, Disposició transitòria primera, apartat b).

²³ Pacte Nacional per a l'Habitatge 2007-2016, apartat C.1 “Continguts del Pacte”.

3. POBRESA ENERGÈTICA

Com hem observat al descriure el contingut del dret a un habitatge digne i adequat, el reconeixement d'aquest dret conté alhora el d'altres elements, com l'accés als subministraments bàsics. Així doncs, el present apartat 3 d'aquest treball el destinem a analitzar la situació existent quan no es disposa d'aquests subministraments, la qual es denomina com a "pobresa energètica".

Al primer dels apartats es descriu què entenem per pobresa energètica, quines causes la generen i quines son les conseqüències de trobar-se en aquesta situació. Posteriorment, igual que hem fet amb el dret a l'habitatge, analitzarem quina regulació se n'ha fet al respecte i, en darrer terme, quines polítiques públiques s'han dut a terme per tal de garantir el compliment del règim jurídic previst.

3.1 CONCEPTE, CAUSES I CONSEQÜÈNCIES.

3.1.1 CONCEPTE

El concepte de pobresa energètica no es troba definit a cap regulació legal estatal, però a nivell autonòmic sí hi trobem una definició, continguda a l'article 3 de la Llei 20/2014, del 29 de desembre, la qual modifica la Llei 22/2010 (Codi de consum de Catalunya) i, entre d'altres, hi estableix una nova lletra. Així, a la lletra "v" de l'article 3 es defineix la pobresa energètica com a la "incapacitat d'una llar per a satisfer el mínim de serveis energètics i, d'aquesta manera, garantir les necessitats bàsiques tot tenint en compte els factors personals, geogràfics i materials que hi concorren". A banda de la definició, el precepte estableix també que "aquests paràmetres s'han de definir per reglament". Així doncs, una llar està en situació de pobresa energètica quan és incapaç de sufragar una quantitat de serveis de l'energia suficients per a la satisfacció de les seves necessitats domèstiques bàsiques, com són la calefacció i altres demandes d'energia, com els electrodomèstics o l'aigua calenta. No obstant, també s'entén que una llar es troba en aquesta situació quan hom es veu obligat a destinar una

part excessiva dels seus ingressos per a pagar la factura energètica del seu habitatge, doncs al fer-ho deixar de poder altres necessitats també bàsiques²⁴.

A tall d'exemple, i en referència la temperatura de la llar, els seus habitants es trobarien en situació de pobresa energètica si no poguessin mantenir una temperatura que no baixés dels 18°C al hivern, tal i com ho recomana l'OMS. Així, si no poden mantenir aquesta temperatura les afectacions serien clares, doncs per sota d'aquesta temperatura, apropant-nos als 16°C, les funcions respiratòries es veuen afectades; i si la temperatura ambient de l'habitatge és inferior als 12°C s'afecten també les funcions circulatòries²⁵.

Finalment creiem convenient exposar en aquest apartat quina és la realitat a la nostra societat al respecte. D'aquesta manera, basant-nos en dos mitjans de medició cumulatiu, el pes de les despeses en energia superior al 10% dels ingressos anuals i la declaració d'incapacitat per mantenir l'habitatge a una temperatura adequada durant els mesos freds, les enquestes de Pressupostos Familiars i de Condicions de Vida realitzades al 2010, l'últim any amb informació disponible, han determinat que prop del 10% de les llars espanyoles es troben en situació de pobresa energètica, el que involucra aproximadament a uns 4 milions de persones²⁶.

3.1.2 CAUSES

Un cop definit el concepte correspon exposar quines són les circumstàncies que porten a partir la situació de pobresa energètica, les quals són una combinació de tres variables: un baix nivell de renda, el increment dels preus de l'energia i una baixa qualitat de l'edificació²⁷. A continuació exposem el contingut dels tres elements.

En primer lloc, el baix nivell de renda és considerat un dels causants de la pobresa energètica perquè a la majoria dels casos les persones que pateixen la situació treballen a temps parcial, estan endeutats, viuen només del que reben de les prestacions socials o bé estan a l'atur. Aquesta mancança de recursos econòmics els apropa a la situació de pobresa energètica per

²⁴ Asociación de Ciencias Ambientales. «Pobreza Energética en España. Potencial de Generación de empleo derivado de la rehabilitación energética de viviendas» (2012) Pàgina 6.

²⁵ Salvados. « José Manuel Soria, Miguel Sebastián y Ada Colau abordan el problema de la pobreza energética ». Minut 02:40. Data última consulta: 10.05.2016. Link d'accés: http://www.atresplayer.com/television/programas/salvados/temporada-11/capitulo-10-jos-manuel-soria-miguel-sebastin-ada-colau-abordan-problema-pobreza-energtica_2015121100430.html.

²⁶ Asociación de Ciencias Ambientales. «Pobreza Energética en España. Potencial de Generación de empleo derivado de la rehabilitación energética de viviendas» (2012). Pàgina 11.

²⁷ Asociación de Ciencias Ambientales. «Pobreza Energética en España. Análisis de tendencias» (2014). Pàgina 27.

dos motius: en primer lloc, els impedeix poder fer front a les despeses de subministraments, doncs no disposen dels suficients mitjans econòmics; i, d'altra banda, la manca de recursos els apropa a no utilitzar o a fer un ús molt escàs de les fonts a la seva disposició, com la calefacció o la llum, per por a no poder pagar la factura i acabar posteriorment en un tall del subministrament per impagament. D'altra banda, el baix nivell de renda es relaciona també amb la baixa qualitat de l'edificació, la qual comporta una incapacitat per poder reformar els habitatges, el que provoca una disminució de l'eficiència energètica. Aquesta segona causa de la pobresa energètica ens aproxima al segon dels factors, el qual s'exposa a continuació.

La baixa eficiència energètica de les vivendes és també causa de pobresa energètica, doncs més del 50% dels habitatges del nostre país van ser construïts abans que s'apliqués cap normativa de regulació tèrmica²⁸. Així, la baixa qualitat constructiva no permet mantenir una temperatura de confort, o bé per a mantenir-la es requereixen més recursos econòmics. Aquesta situació té major impacte en les persones econòmicament vulnerables o que pateixen problemes de salut, però de fet afecta a tota la població resident en edificis que no compten amb el compliment dels paràmetres d'eficiència energètica.

L'última de les variables està relacionada amb les tarifes, i aquestes són causa de pobresa energètica degut a que Espanya ha passat de ser un dels països europeus amb l'electricitat més barata a ser el país europeu amb l'electricitat més cara. La tendència alcista començà al 2006, on una trajectòria ascendent traslladà el cost originari de 0.1079 euros per kWh al 2006 a 0.2309 euros per kWh al 2015²⁹, és a dir, incrementà el cost de l'energia en un 114%. Clar és doncs que aquest elevats costos incrementen la possibilitat de manca de recursos per poder fer front a la factura i, d'altra banda, impulsen també la por a no poder assumir el que s'ha consumit en subministraments. A més a més, les empreses subministradores d'aquests serveis segueixen essent opaques, negant-se a acceptar qualsevol activitat de control sobre els costos reals de generació i subministrament d'energia, el que impossibilita una intervenció per part de l'Administració Pública en la regulació dels preus.

²⁸ Taula d'entitats del Tercer Sector Social de Catalunya. «La pobresa energètica a Catalunya. Situació actual i propostes d'acció». *Dossiers del Tercer Sector*, núm 23 (maig de 2012). Pàgina 3.

²⁹ Eurostat. Electricity prices by type of user, medium size households. Data última consulta: 22.04.2016. Link d'accés: <http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcode=ten00117&plugin=1>

3.1.3 CONSEQÜÈNCIES.

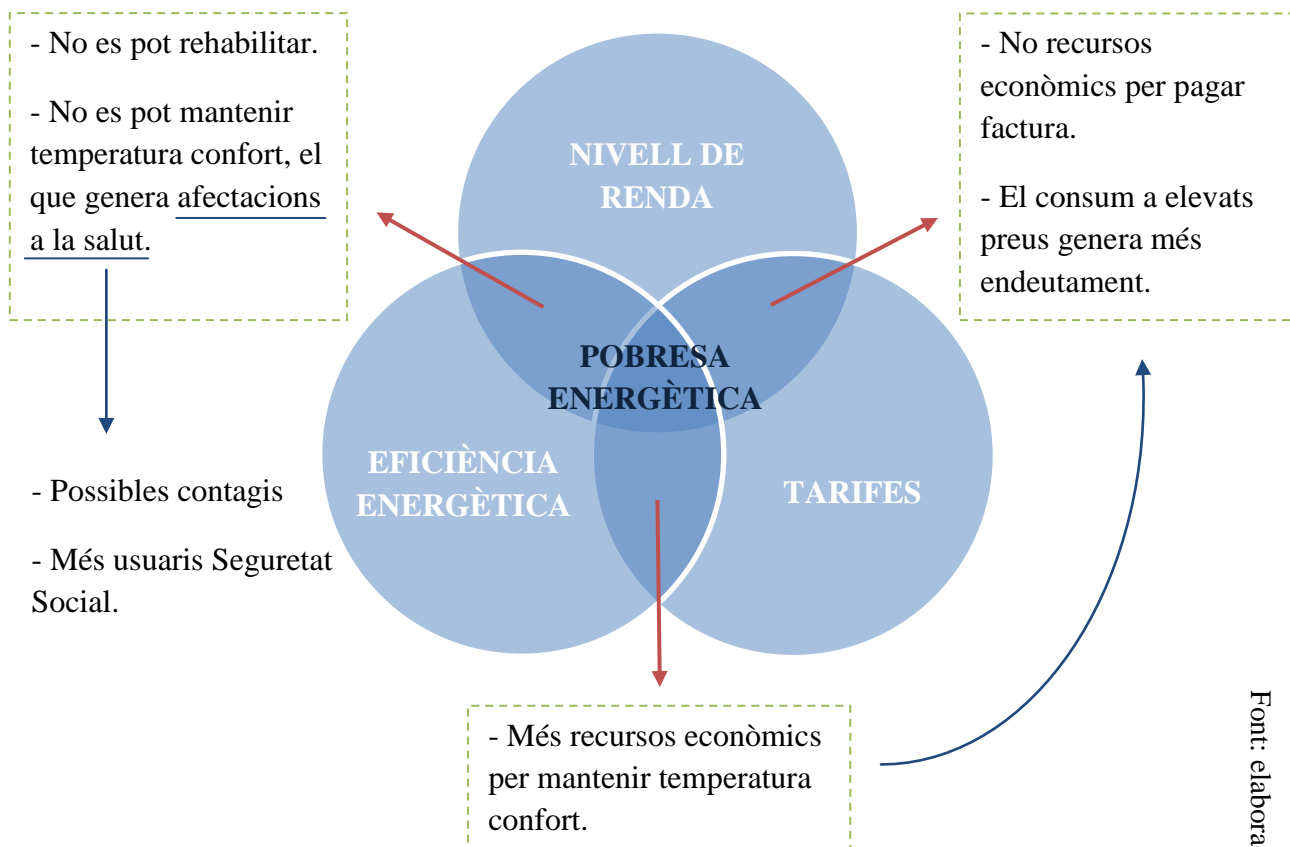
A continuació exposarem quines són les conseqüències de trobar-se en situació de pobresa energètica, doncs la preocupació creixent per aquest problema apareix degut a que les tres causes que la provoquen comporten conseqüències en cadena.

En inici, el baix nivell de renda i la poca eficiència energètica dels edificis comporta afectacions a la salut física i psicològica, com són problemes respiratoris, ansietat, insomni, inestabilitat familiar, etc. A més, el baix nivell de renda també impedeix poder solucionar la degradació dels edificis, el que significa que a més degradació de l'edifici, més recursos econòmics s'hi ha de destinar per a mantenir el cobriment de les necessitats bàsiques, recursos econòmics dels quals no es disposa.

Al seu torn, l'augment dels preus de l'electricitat comporta que, per a compensar la degradació, cada cop siguin més els recursos que és necessari destinar a mantenir les condicions d'habitabilitat i benestar i, d'altra banda, aquesta degradació alhora fa incrementar el consum d'energia, el que suposa requerir més nivell de renda i, alhora, implica més emissió de gasos contaminants. Aquest augment d'emissió de gasos té també efectes sobre la salut pública, provocant afectacions al sistema respiratori o cardiovasculars a tots els ciutadans, algunes de les quals contagioses, i incrementant per tant del nombre d'assistents als serveis de la Seguretat Social.

I, finalment, el cúmul de totes les situacions anteriors provoca que les famílies, degut a la dificultat per afrontar les factures de subministrament, entre d'altres, augmentin el seu endeutament, entrant en dinàmiques de subsistència diària i dificultant-se així cada cop més la sortida de la situació de precarietat i la capacitat per fer front a altres despeses diàries com pot ser, a banda dels subministraments, el lloguer o la hipoteca, incrementant-se els llançaments i la necessitat de recursos socials per a intentar posar-hi fre.

Com a resum de la “roda” exposada, inserim a la pàgina següent un gràfic que uneix tots els continguts exposats.



Font: elaboració pròpia

Figura 1: Causes i conseqüències de la pobresa energètica.

3.2 MARC NORMATIU.

Actualment el dret a tenir garantit l'accés als subministraments bàsics, és a dir, a no patir pobresa energètica, encara no s'ha positivat com a dret humà, però degut a que és essencial per al desenvolupament d'altres drets humans, com el dret a una vida digna, és actualment tractat com un bé de primera necessitat i, per tant, els instruments legals existents han de vetllar per a garantir-ne l'accés.

En aquest apartat observarem com, a nivell internacional, europeu, estatal i autonòmic s'actua per a intentar garantir el dret a una vida digna i, per tant, garantir l'exclusió de la pobresa social.

3.2.1 MARC INTERNACIONAL.

A nivell internacional, la Declaració Universal de Drets Humans conté a l'article 25 el dret de tota persona a un "nivell de vida que asseguri, per a ell i la seva família, la salut i el benestar".

D'altra banda, l'article 11 del PIDESC reconeix el "dret de tota persona a un nivell de vida adequat per a ell i la seva família, inclosa alimentació, roba i vivenda adequades, i a una millora contínua de les condicions d'existència".

Així, tot i no contenir cap dels dos cossos legals analitzats una previsió directa respecte a la pobresa energètica, sí l'afecten, doncs com ja s'ha exposat a l'apartat anterior, aquesta pobresa repercuteix sobre la salut i el benestar dels residents d'un habitatge i, per tant, els drets que acabem d'anunciar no es veuen garantits si hi ha pobresa energètica.

Hem de tenir també present en aquest apartat de l'àmbit internacional les Observacions del Comitè DESC contingudes a l'apartat 2.2.1 d'aquest treball, les quals desglossen l'article 11 del PIDESC i influeixen també la regulació internacional sobre la pobresa energètica, doncs contenen referències a l'accés als subministraments, com l'aigua.

3.2.2 MARC EUROPEU.

En el marc europeu la Unió Europea va començar a desenvolupar l'any 2003 un seguit de normativa relacionada amb l'electricitat i el gas, regulant per tant la conseqüent pobresa energètica.

El primer pas va ser la Directiva 2003/54/CE, la qual establia normes comunes sobre el mercat interior de l'electricitat, imposant al seu article 3.5 l'obligació als Estats Membres de garantir una protecció adequada dels clients vulnerables. Posteriorment, l'any 2009, la Directiva anteriorment anomenada va ser derogada per la Directiva 2009/72/CE, la qual anava acompanyada de la Directiva 2009/73/CE, relatives al sector de l'electricitat i del gas, respectivament. Aquestes Directives consideren la pobresa energètica com un problema creixent dins de la Unió Europea, i per això imposen l'obligació als Estats Membres afectats, que encara no hagin pres mesures al respecte, de desenvolupar plans d'acció nacionals i d'altres marcs adequats per a lluitar contra la pobresa energètica, a fi de reduir el nombre de persones que pateixen aquesta situació.

D'una banda, la Directiva 2009/72/CE obliga als Estats Membres a garantir el subministrament d'energia necessari per als clients vulnerables³⁰, deixant en mans de cada Estat la definició de què s'entén per "client vulnerable", tal i com s'estableix a l'article 3.7. Per complir amb aquesta finalitat, estableix al seu considerant 50 que els Estats Membres

³⁰ Directiva 2009/72/CE, considerant 53.

podran incloure mesures específiques relacionades amb el pagament de les factures d'electricitat o mesures més generals adoptades dins del sistema de la Seguretat Social. Finalment, imposen als Estats Membres la prohibició de desconnectar del subministres, en períodes crítics, a aquests clients definits com a vulnerables³¹.

En el mateix sentit, la Directiva 2009/73/CE, reguladora del sector del gas, imposa també als Estats Membres l'obligació de definir el concepte de client vulnerable, obligant-los també a garantir una protecció adequada d'aquests clients³².

Ambdues directives van entrar en vigor el 3 de setembre de 2009, establint un període de transposició que s'allargava fins al 3 de març de 2011. Passat el termini, Espanya publicà, el 15 de juliol de 2011, els projectes de llei que modificaven la Llei 54/1997, relativa al sector elèctric³³, i la Llei 34/1998, relativa al sector d'hidrocarburs³⁴, a fi d'adaptar-les a les direccions europees, però cap d'elles recollia plans ni polítiques específiques per fer front a la pobresa energètica, tal i com manen les Directives.

Anteriorment s'havia aprovat la Directiva 2002/91/CE, la qual va ser refosa a l'any 2010 per la Directiva 2010/31/CE, establint la necessitat d'aplicar requisits mínims d'eficiència energètica a nous edificis o a grans edificis ja existents, i imposant la certificació energètica dels edificis. La refosa del 2010 va introduir el concepte d'edificis de “consum d'energia gairebé nul”, definint-los com a aquells “amb un nivell d'eficiència energètica molt alt”, considerant-ho així quan la quantitat casi nul·la o molt baixa d'energia requerida estigui coberta, en gran mesura, per energia procedent de fonts renovables³⁵. Així, estableix que els Estats membres s'hauran d'assegurar que, “com a molt tard el 31 de desembre de 2020, tots els edificis nous siguin edificis de consum d'energia gairebé nul i que, després del 31 de desembre de 2018, els edificis nous que estiguin ocupats i siguin propietat d'autoritats públiques siguin edificis de consum d'energia gairebé nul”. El mateix precepte conté també l'obligació dels Estats Membres d'adoptar mesures i formular polítiques que estimulin la transformació dels edificis en edificis de consum d'energia gairebé nul³⁶.

³¹ Directiva 2009/72/CE, article 3, apartat 7.

³² Directiva 2009/73/CE, article 3, apartat 3.

³³ D'ara en endavant, LSE.

³⁴ D'ara en endavant, LSH.

³⁵ Directiva 2010/31/CE, article 2, apartat 2.

³⁶ Directiva 2010/31/CE, article 9, apartats 1 i 2.

Hem de mencionar però que, altre cop, aquesta Directiva només ha estat parcialment transposada per l'Estat Espanyol, doncs queden pendents alguns aspectes com la certificació d'eficiència energètica.

Finalment, i preveient que no s'aconseguirien els objectius marcats per al 2018 i al 2020, alhora que buscant noves millores d'eficiència energètica que vagin més enllà que les previstes pel 2020, el Parlament Europeu i el Consell Europeu aprovaren el 25 d'octubre de 2012 la Directiva 2012/27/UE.

Aquesta última Directiva ha estat transposada parcialment per l'Estat Espanyol en un Reial Decret-Llei relatiu a auditories energètiques, sistemes d'acreditació per a proveïdors de serveis energètics i auditors energètics, promoció de l'eficiència energètica en els processos de producció i utilització de la calor i el fred i la comptabilització del consum d'aigua calenta sanitària, calefacció i refrigeració. L'objectiu del Reial Decret-Llei és detectar les actuacions a realitzar dins dels processos de consum energètic que poden contribuir a l'estalvi i a l'eficiència de l'energia primària consumida, així com a optimitzar la demanda energètica de la instal·lació, equips o sistemes consumidors d'energia, a més de disposar d'un nombre suficient de professionals competents i fiables a fi d'assegurar l'aplicació efectiva i oportuna de la Directiva³⁷.

D'entre les mesures que conté el Reial Decret-Llei destaca la creació de l'obligació a les empreses no PIMES de realitzar una auditoria energètica abans del 5 de desembre de 2015 i, posteriorment, com a mínim, una cada quatre anys a partir de la data de l'auditoria energètica anterior³⁸.

3.2.3 MARC ESTATAL.

A nivell estatal, el dret a l'energia es troba reconegut de manera implícita als articles 47 i 43.1 de la Constitució Espanyola, els quals reconeixen, respectivament, el dret a un habitatge digne i adequat i el dret a la protecció de la salut. Així doncs, com ja hem comentat anteriorment, un habitatge és digne i adequat quan disposa, entre d'altres, de l'accés als subministraments; i, d'altra banda, la pobresa energètica afecta al salut, motiu pel qual el dret reconegut a l'article 43.1 de la Constitució incideix sobre les situacions de pobresa energètica.

³⁷ Reial Decret pel qual es transposa la Directiva 2012/27/UE, article 1, apartat 2.

³⁸ Reial Decret [...] *ibídem*, article 3, apartat 1.

D'altra banda, l'LSE estableix al seu article 2.2 que el subministrament d'energia elèctrica constitueix un servei d'interès econòmic general, en el mateix sentit que ho fa l'LSH, també al seu article 2.2, en referència a l'accés al subministrament de productes petrolífers i de gas per canalització.

Concretar finalment que aquest apartat del marc estatal és curt perquè gran part de la normativa s'ha explicat dins l'apartat anterior, el 3.2.2, referent al marc internacional, el qual conté les diverses transposicions per l'Estat Espanyol de les Directives europees relacionades amb la pobresa energètica.

3.2.4 MARC AUTONÒMIC.

Finalment, el marc autonòmic es troba estretament relacionat amb el règim jurídic que garanteix el dret a un habitatge digne i adequat. Així, implícitament es reconeix l'exclusió de la pobresa energètica quan a l'article 26 de l'EAC s'estableix que "les persones que no disposen dels recursos suficients tenen dret a accedir a un habitatge digne", el qual ha d'incloure per tant l'accés a subministraments bàsics, tal i com hem anat exposant al llarg del treball.

I d'altra banda, observem aquesta exclusió de la pobresa energètica a l'article 42.3 de l'EAC, el qual exhorta als poders públics ha "vetllar per la dignitat, la seguretat i la protecció integral de les persones, especialment de les més vulnerables".

3.3 POLÍTIQUES PÚBLIQUES SOBRE LA POBRESA ENERGÈTICA.

En el present apartat exposarem quines han estat les polítiques públiques dutes a terme a nivell estatal i a nivell autonòmic. D'una banda, a nivell estatal la política duta a terme s'ha centrat en la creació de l'abonament social, aplicable a tot el territori de l'Estat Espanyol; i d'altra banda, a nivell autonòmic la Generalitat de Catalunya, partint de l'aplicació de l'abonament social, ha dut a terme més iniciatives destinades a eradicar la pobresa energètica, una de les quals ha estat impugnada per l'Estat central.

3.3.1 POLÍTIQUES PÚBLIQUES ESTATALS.

A Espanya manca una estratègia definida de lluita contra la pobresa energètica, però des del 2009 s'ha creat un mecanisme addicional per a la protecció de determinats consumidors

considerats vulnerables, anomenat abonament social. No obstant, aquest només ha servit com a pal·liatiu temporal a algunes llars, doncs degut als requisits per acollir-s'hi no ha abraçat tots els habitatges que es troben en situació de vulnerabilitat.

La justificació per a la seva creació la trobem a les previsions de l'article 3 de la Directiva 2009/72/CE, el qual conté les obligacions del servei públic i de protecció del client. En compliment d'aquest s'aprovà el Reial Decret-Llei 6/2009, de 30 d'abril, creant l'abonament social, amb l'objectiu d'ajudar als col·lectius vulnerables, permetent-los pagar l'electricitat a un preu inferior al del mercat.

L'abonament social és una obligació del servei públic³⁹ que persegueix, tal i com defineix el Preàmbul de la disposició que el crea, “protegir la seguretat jurídica i la confiança l·legítima dels consumidors més desprotegits”. Consisteix en una bonificació a les factures de subministrament d'electricitat que equival a la diferència entre la Tarifa d'Últim Recurs i un valor de referència, anomenat Tarifa Reduïda, que és la tarifa vigent al primer semestre del 2009, moment d'entrada en vigor del Decret-Llei⁴⁰. Per tant, l'abonament social suposa una congelació de la tarifa vigent abans del juliol del 2009, motiu pel qual amb el transcurs dels anys i el continuo increment dels preus de l'energia ha anat suposat cada cop un estalvi major.

Per tal d'acollir-s'hi, però, és necessari complir unes característiques socials, de consum i de poder adquisitiu determinades per l'Administració⁴¹. Actualment, i mentre no es desenvolupi un llindar relacionat amb l'indicador de renda per càpita familiar, tal i com preveu l'article 2.1, l'abonament social es concedeix a les persones físiques acollides al Preu Voluntari al Petit Consumidor⁴² i sobre el seu habitatge habitual. Partint d'aquestes premisses, a més és necessari trobar-se en un dels supòsits següents, considerats com a “situacions de vulnerabilitat” i recollits a la disposició transitòria desena de l'LSE:

- Tenir una potència contractada inferior a 3kW.
- Tenir 60 anys o més i percebre la pensió mínima vigent a cada moment per jubilació, incapacitat permanent o viduïtat.
- Ser família nombrosa.

³⁹ Reial Decret-Llei 6/2009, article 2, apartat 2.

⁴⁰ Reial Decret [...] *ibídem*, article 2, apartat 3.

⁴¹ Reial Decret [...] *ibídem*, article 2, apartat 1.

⁴² El Preu Voluntari al Petit Consumidor és un mecanisme de fixació de preus, a través del qual es calcula el preu de l'electricitat per a cada dia i hora en funció del mercat diari d'energia.

- Tenir tors els membres de la llar en situació d'atur⁴³.

Un cop descrits els requisits per a acollir-s'hi és oportú que analitzem l'efectivitat de l'abonament, doncs tot i semblar una mesura adient per fer front a la pobresa energètica no ho és del tot. La realitat és, tal i com exposa l'Asociación de Ciencias Ambientales⁴⁴, que, degut als requisits que s'imposen per a beneficiar-se'n, no abraça totes les persones en situació de vulnerabilitat i, d'altra banda, s'hi poden acollir persones que no es troben en aquesta situació.

Respecte al primer dels supòsits, que atorga l'abonament a aquells que tenen una potència contractada inferior a 3kW a l'habitatge habitual, el requisit conté una associació, potència-vulnerabilitat, que pot ser errònia. A tall d'exemple, ho seria als casos d'habitatges que durant el transcurs de l'any estan gairebé sempre buits però que els seus propietaris han preferit mantenir l'alta del subministrament elèctric i, per disminuir al màxim el cost, el mantenen a la potència mínima, beneficiant-se d'una mesura per a situacions de vulnerabilitat sense trobar-s'hi. A més, es tracta d'un límit massa baix, doncs amb l'ús diari de calefacció, electrodomèstics, aigua calenta i llum ja es requereix una potència contractada superior a la prevista per acollir-se a l'abonament⁴⁵.

En referència al segon supòsit, relatiu a l'edat de la persona física que percep una pensió, la relació establerta és adient, doncs ja preveu que, tot i ser beneficiari d'una pensió, ho ha de ser per la quantitat mínima, motiu pel qual sí es pot considerar que és un consumidor vulnerable.

El tercer supòsit preveu l'aplicació de l'abonament per als casos de família nombrosa, i considerem que la determinació d'aquest supòsit és incompleta tal i com està prevista. Una família nombrosa no ha de ser, pel sol fet del nombre de membres que la componen, una família vulnerable en termes econòmics, motiu pel qual el més adient seria establir uns llindars de renda per a determinar la correcta aplicació de l'abonament. A més a més, tal i com està previst pot ser que es beneficiï de l'abonament una família nombrosa amb dos membres treballant i que en quedi exclosa una família amb dos fills i només un dels membres treballant.

⁴³ INSIGHT_E. «Energy poverty and vulnerable consumers in the energy sector across the EU: analysis of policies and measures». *Police report*, (maig 2015). Pàgina 45.

⁴⁴ Asociación de Ciencias Ambientales. «Pobreza Energética en España. Análisis de tendencias» (2014). Pàgina 124.

⁴⁵ El correo. «Casi 200.000 usuarios, excluidos del bono social de la luz desde 2012». Data última consulta: 30.05.2016. Link d'accés: <http://www.elcorreo.com/bizkaia/sociedad/201508/24/casi-usuarios-excluidos-bono-20150824001743.html>

Finalment, l'últim dels supòsits, que proporciona l'abonament quan tots els membres de la llar estan a l'atur, sí es adient mantenir-lo, doncs és una mesura apropiada, ja que té en compte el nivell econòmic dels integrants de l'habitatge.

Fora de l'anàlisi dels supòsits esmentats hi ha també un altre aspecte criticable d'aquesta mesura, i és en relació a la font d'energia respecte de la qual es concedeix l'abonament, doncs només subvenciona una part de les llars, les que tenen calefacció elèctrica, deixant fora aquella que, per exemple, utilitzen butà; i, a més, tampoc està contemplada cap mesura similar per al gas natural.

Pel que fa al mecanisme de finançament de l'abonament, la qüestió ha estat objecte de controvèrsia. En un primer moment, l'article 2.5 del Decret-Llei 6/2009 establia que el finançament seria compartit entre les diverses empreses titulars de les instal·lacions de generació del sistema elèctric, designades nominativament i segons uns percentatges recollits a la disposició transitòria segona del mateix Decret-Llei. No obstant, Iberdrola interposà un recurs (recurs 419/2010), el qual realment es dirigia contra l'Ordre ITC 1723/2009, però de manera indirecta impugnava també el mecanisme de finançament establert al Decret-Llei. Finalment, la sentència del Tribunal Suprem declarà inaplicables⁴⁶ els preceptes del Decret-Llei que determinaven el sistema d'assumpció del cost⁴⁷.

El motiu per a determinar-ne la inaplicació va ser que els preceptes eren contraris al dret comunitari i al dret estatal, doncs d'una banda es vulnerava l'article 3.2 de la Directiva 2003/54/CE (substituída per la Directiva 2009/72/CE), perquè el sistema de finançament era discriminatori i vulnerava el principi general d'igualtat, a més de ser contrari també a la llibertat d'establiment; i, d'altra banda, es vulnerava també el dret estatal, perquè el sistema era contrari a la Constitució Espanyola, concretament als articles 9.1 i 14, doncs carregava tot el finançament a unes empreses concretes sense explicitar els motius de l'elecció i imposava determinats percentatges sense oferir arguments que justificuessin la diferència⁴⁸.

A l'anul·lar-se aquest sistema de finançament el Govern va carregar de manera provisional a la tarifa elèctrica del 2013 el cost de l'abonament social, mentre definia un nou mecanisme de determinació. Un cop definit, s'ha establert que el cost l'assumeixen les elèctriques però la

⁴⁶ S'establí la inaplicabilitat perquè cau fora de la seva jurisdicció anul·lar directament els preceptes impugnats, doncs l'anul·lació suposaria invalidar allò establert en una norma amb rang i força de llei.

⁴⁷ STS 1425/2012 Fonament de Dret 3, apartat 1.

⁴⁸ STS 1425/2012, [...] *ibídem*, apartat 2.

nominalització es realitza a través de criteris que eliminen els aspectes considerats pel Tribunal Suprem com a discriminatoris.

Destacar finalment que l'article 45 de l'LSE estableix que l'abonament social serà d'aplicació a aquell consumidor definit com a "client vulnerable", que serà aquell que "compleixi les característiques socials, de consum, poder adquisitiu que es determinin mitjançant desenvolupament reglamentari". Per tant, en l'actualitat ens trobem en un període teòricament transitori, doncs els requisits estan en procés de revisió i seran redefinits pròximament, esperem.

3.3.2 POLÍTIQUES PÚBLIQUES AUTONÒMIQUES.

La preocupació per la situació d'emergència social que genera, entre d'altres, la pobresa energètica, es plasmà a Catalunya en un primer moment al Pla d'Energia i Canvi Climàtic de Catalunya 2012-2020, el qual conté entre els seus objectius "introduir mecanismes específics preferents per a les persones afectades per la pobresa energètica dins els actuals sistemes d'ajuts i subvencions en matèria energètica en l'àmbit domèstic, que permetin a aquest col·lectiu disposar dels serveis energètics bàsics i millorar les condicions d'eficiència energètica del seu habitatge i de l'equipament de la seva llar, tot reduint-ne la despesa econòmica."

Posteriorment, el 25 d'abril de 2013 el Ple del Parlament va debatre la Moció 10/X, sobre polítiques d'inclusió social i d'eradicació de la pobresa, instant al Govern a dur a terme varies actuacions, dues de les quals considerem pertinent mencionar. La primera d'elles l'instava a promoure de manera immediata les mesures necessàries (incloses les normatives, si era precís) per a que les empreses subministradores d'energia i aigua potable no interrompessin el subministrament per impagament si no tenien un informe dels serveis socials bàsics i si la unitat familiar rebia uns ingressos inferiors al salari mínim interprofessional o es trobava en situació econòmica d'estat de necessitat. D'altra banda, reclamaven al Govern de l'Estat la transferència de la fixació dels preus bàsics de l'energia per tal d'establir un sistema públic de preu social en els subministraments bàsics per a la llar d'electricitat, gas natural i butà.

Davant el increment del cost de l'energia, les dificultats d'una part de la població per a poder assumir el cost dels serveis bàsics i la inactivitat del Govern central, el Govern de la Generalitat va aprovar, el mes de desembre de 2013, el Decret-Ilei 6/2013. Aquest Decret-Ilei, entre d'altres, implicava incloure al Codi de consum de Catalunya la definició de "persona en

situació de vulnerabilitat” i establir restriccions a la interrupció dels subministraments energètics als mesos d’hivern. No obstant, la Presidenta del Govern en funcions interposà recurs d’inconstitucionalitat contra el mateix, el qual va ser parcialment estimat.

Abans d’èsser impugnat, i en la mateixa direcció, al juliol de 2014 es va constituir la Taula sobre la Pobresa Energètica⁴⁹, donant així continuïtat al Decret-Llei. L’objectiu de la TPE era remetre al Parlament propostes relacionades amb la pobresa energètica, com la definició de “persona amb vulnerabilitat energètica”, els mínims vitals de proveïment energètic a garantir i models de tarifes socials, entre d’altres.

Finalment, el 29 de desembre s’aprovà la Llei 20/2014, la qual deroga al Decret-Llei 6/2013 i conté algunes de les mesures en matèria de pobresa energètica que ja es trobaven al mateix. Així doncs, alguns dels preceptes d’aquesta llei substitueixen els del Decret-Llei impugnat per la Presidenta del Govern en funcions, plantejant-se per tant similars problemes de constitucionalitat.

Per tant, cal exposar que passa amb el recurs que estava en curs contra el Decret-Llei 6/2013. En aquest cas, el Tribunal Constitucional no ha aplicat la regla general segons la qual la derogació de la norma que es recorre produeix l’extinció del procés, sinó que ha determinat que en el cas que ens ocupa és procedent aplicar dues de les excepcions a la norma general, segons les quals correspon mantenir el recurs d’inconstitucionalitat perquè el plet té caràcter competencial i perquè la controvèrsia no pot entendre’s resolta amb la derogació del Decret-Llei 6/2013⁵⁰. El contingut d’aquesta sentència l’analitzarem en un apartat posterior d’aquest treball, concretament al 4.2.2.

En darrer terme, la Generalitat de Catalunya ha aprovat la Llei 24/2015, de 29 de juliol, de mesures urgents per a afrontar l’emergència en l’àmbit de l’habitatge i la pobresa energètica. Pel que fa al seu contingut, aquesta Llei segueix mantenint regulacions presents tal al Decret-Llei 6/2013 i a la Llei 20/2014, motiu pel qual analitzarem amb deteniment a l’apartat següent els articles que conté, referents tots ells al dret a un habitatge digne i adequat i a la pobresa energètica.

⁴⁹ D’ara en endavant, TPE.

⁵⁰ STC 62/2016, Fonament Jurídic 2.

4. LLEI 24/2015, DEL 29 DE JULIOL.

Aquest apartat del nostre treball es destina a analitzar la Llei 24/2015 en allò referent al dret a un habitatge digne i adequat i a les mesures que presenta respecte a la pobresa energètica. Al primer apartat s'exposen el context i els motius que donen lloc a la seva aprovació, així com els objectius que persegueix. Posteriorment, als apartats 4.2 i 4.3 exposarem quina regulació fa aquesta llei respecte al dret a l'habitatge i respecte a la pobresa energètica. Així doncs, a l'apartat 4.2 les mesures que afecten al dret a un habitatge digne i adequat, les quals es troben als articles 5 i 7 i, degut al contingut d'aquests articles, analitzarem també la confrontació d'aquest dret amb el dret a la propietat privada. D'altra banda, a l'apartat 4.3 analitzarem l'article 6; observarem la Sentència del Tribunal Constitucional 62/2016, de 17 de març de 2016, la qual afecta les mesures sobre la pobresa energètica que es contenen al Decret-Llei 6/2013; i finalment compararem la regulació estatal i autonòmica existent amb la present a d'altres ordenaments jurídics de la Unió Europea, concretament al Regne Unit i França.

4.1 CONTEXT, MOTIUS I OBJECTIUS.

Per a contextualitzar la realitat que dona lloc a l'aprovació de la Llei 24/2015 cal situar-nos al 2008 amb l'esclat de la bombolla immobiliària, amb el qual s'inicia la crisi econòmica i financera que afecta encara actualment a Espanya. Deguda la situació, van ser vàries les reaccions institucionals destinades a fer-hi front, les quals generaren efectes importants sobre la regulació existent dels drets socials, culturals i econòmics, entre els quals s'hi troben el dret a un habitatge digne i adequat, incloent-hi l'existència d'unes condicions bàsiques que excloïen la pobresa energètica.

El per què de les noves regulacions es devia a l'elevat endeutament privat de les famílies, generat com a conseqüència de la situació econòmica existent al nostre Estat, la qual incidia de manera rellevant sobre la disponibilitat de l'habitatge en els casos en els quals aquest s'havia adquirit mitjançant préstecs hipotecaris. A més, en molts casos aquests préstecs havien estat concedits en condicions abusives⁵¹, dificultant encara més la possibilitat dels

⁵¹ Tribunal de Luxemburg. Assumpte C-415/11. Considerant 77, apartat primer.

ciutadans de fer front a les obligacions que contenien. Així, augmentaren el nombre de desnonaments per manca de pagament⁵² i la pèrdua de l'habitatge esdevingué una de les problemàtiques socials més punyents⁵³, obligant a la Generalitat a intentar fer-hi front.

Per a solucionar-ho, alhora que buscant evitar la vulneració reiterada i sense fre d'un dret constitucional, el dret a un habitatge digne i adequat, i perseguint eradicar la pobresa energètica, generada també com a efecte col·lateral de la situació existent, s'aprovà el Decret Llei 6/2013, de 23 de desembre, i les posteriors Lleis 20/2014 i 24/2015, amb continguts similars.

Així, exposa el Preàmbul de la Llei 24/2015, el motiu de l'aprovació és que la "situació d'emergència social és especialment greu en l'àmbit de l'habitatge" i "Catalunya s'ha convertit en una de les comunitats autònomes amb major nombre d'execucions hipotecàries i desnonaments". Al problema existent, exposa, s'hi suma l'alarmant creixement de la pobresa energètica, doncs els preus d'accés als subministraments d'electricitat, gas i aigua "han esdevingut inassequibles per la població".

A continuació, doncs, explicarem quines mesures presenta aquesta llei en relació als dos àmbits afectats, el dret a l'habitatge digne i adequat i la pobresa energètica.

4.2 REGULACIÓ RESPECTE A L'HABITATGE.

En relació a l'habitatge, la Llei 24/2015 conté dues mesures destinades a dos objectius. Per una banda, amb l'article 5 persegueix evitar que els desnonaments condueixin a una situació d'exclusió de l'habitatge a aquelles persones que no tenen una alternativa pròpia d'habitatge i que es troben dins dels paràmetres d'exclusió social que la mateixa llei defineix; i, d'altra banda, l'article 7 s'orienta a garantir la funció social de la propietat i a augmentar el parc d'habitatges assequibles de lloguer.

Per a complir el primer objectiu citat, l'article 5 prescriu un lloguer social forçós d'alguns habitatges per a famílies en procés de desnonament per impagament del lloguer per un període mínim de 3 anys. En segon terme, per a complir el segon dels objectius, l'article 7 preveu la cessió obligatòria d'habitatges buits que siguin propietat de persones jurídiques que

⁵² CARRILLO, Marc. «L'impacte de la crisi sobre els drets de l'àmbit social». *Revista catalana de dret públic*, núm. 46 (2013). Pàgina 65

⁵³ Preàmbul Llei 24/2015.

compleixin determinades condicions, aconseguint així augmentar el parc públic de lloguer i, per tant, podent reallotjar aquelles famílies que han estat desnonades, per tal de garantir d'aquesta manera la funció social de la propietat.

Degut a la complexitat d'ambdós articles, procedirem a exposar-ne tot el contingut als apartats 4.2.1 i 4.2.2 d'aquest treball.

4.2.1 ANÀLISI DE L'ARTICLE 5. "MESURES PER A EVITAR ELS DESNONAMENTS QUE PUGUIN PRODUIR UNA SITUACIÓ DE MANCA D'HABITATGE".

L'article 5 presenta una estructura subdividida en tretze apartats, els dos primers dels quals es destinen a determinar en quines situacions el propietari ha d'oferir la possibilitat d'un lloguer social per un període de com a mínim 3 anys abans de procedir a determinades accions.

Així doncs, el primer dels casos s'exposa a l'apartat primer, el qual estableix que l'adquirent ha d'oferir als afectats, abans d'adquirir un habitatge resultant de l'assoliment d'acords de compensació o dació en pagament de préstecs o crèdits hipotecaris sobre l'habitatge habitual o bé abans de la signatura de la compravenda d'un habitatge que tingui com a causa de la venda la impossibilitat per part del prestatari de retornar el préstec hipotecari, una proposta de lloguer social.

No obstant, aquesta imposició no és incondicionada, motiu pel qual el precepte estableix dos requisits cumulatiu que han de complir-se per tal de fer néixer l'obligació d'oferir una proposta lloguer social. El primer d'ells imposa que l'adquisició o la compravenda ha afectar a persones o unitats familiars que no disposen d'una alternativa d'habitatge pròpia; d'altra banda, el segon requisit exigeix que aquestes persones o famílies s'han de trobar dins dels paràmetres de risc d'exclusió residencial, els quals estan previstos a l'apartat 10 del mateix precepte.

D'altra banda, el segon apartat de l'article estableix un altre supòsit en el qual imposa l'obligació de realitzar una proposta lloguer social, en aquest cas al demandant. Així, s'estableix que abans d'interposar qualsevol demanda judicial d'execució hipotecària o de desnonament per impagament del lloguer, el demandant ha d'oferir als afectats una proposta de lloguer social.

No obstant, aquesta obligació tampoc és lliure de condicionaments, doncs estableix la Llei que s'han de complir dos requisits, els mateixos que a l'apartat anterior (afectar a persones o

unitats familiars que no disposen d'una alternativa d'habitatge pròpia i que aquestes persones o famílies s'han de trobar dins dels paràmetres de risc d'exclusió residencial). Finalment, però, s'estableix que per a que sigui obligat realitzar la proposta ha de complir-se respecte al demandant un dels dos requisits alternatius següents: ha de ser persona jurídica amb condició de gran tenidor d'habitatge (condició definida a l'apartat 9), o bé ha de ser persona jurídica que hagi adquirit després del 30 d'abril de 2008 habitatges que siguin, en primera o en ulteriors transmissions, provinents d'execucions hipotecàries, d'acords de compensació de deutes o de dació en pagament, o bé de compravendes que tinguin com a causa la impossibilitat de retornar el préstec hipotecari.

Finalment, la disposició transitòria segona estén als processos d'execució hipotecària i de desnonament que estan en curs a 6 d'agost del 2015, data d'entrada en vigor d'aquesta Llei, l'obligatorietat d'efectuar una oferta de lloguer social.

A partir d'aquí, el precepte estableix uns paràmetres per a determinar quan la proposta pot ésser considerada com a lloguer social (article 5.7). No obstant, aquests paràmetres són els utilitzats també a l'article 7, motiu pel qual els exposarem a l'apartat següent (4.2.2), el qual es destina a analitzar el contingut de l'article 7.

Finalment, l'apartat 10 del precepte estableix els paràmetres per a determinar quan les persones i unitats familiars es troben en risc d'exclusió residencial, i ho fa prenent com a mesura els seus ingressos. Aquests paràmetres, degut a que són també d'aplicació a les previsions de l'article 7, els exposarem igualment al pròxim apartat del treball.

Per tal de fer més fàcil la comprensió de l'article a continuació adjuntem un esquema d'elaboració pròpia que n'exposa el contingut, el qual conté també els paràmetres per a determinar quan la proposta és de lloguer social i quan la família està en risc d'exclusió residencial.

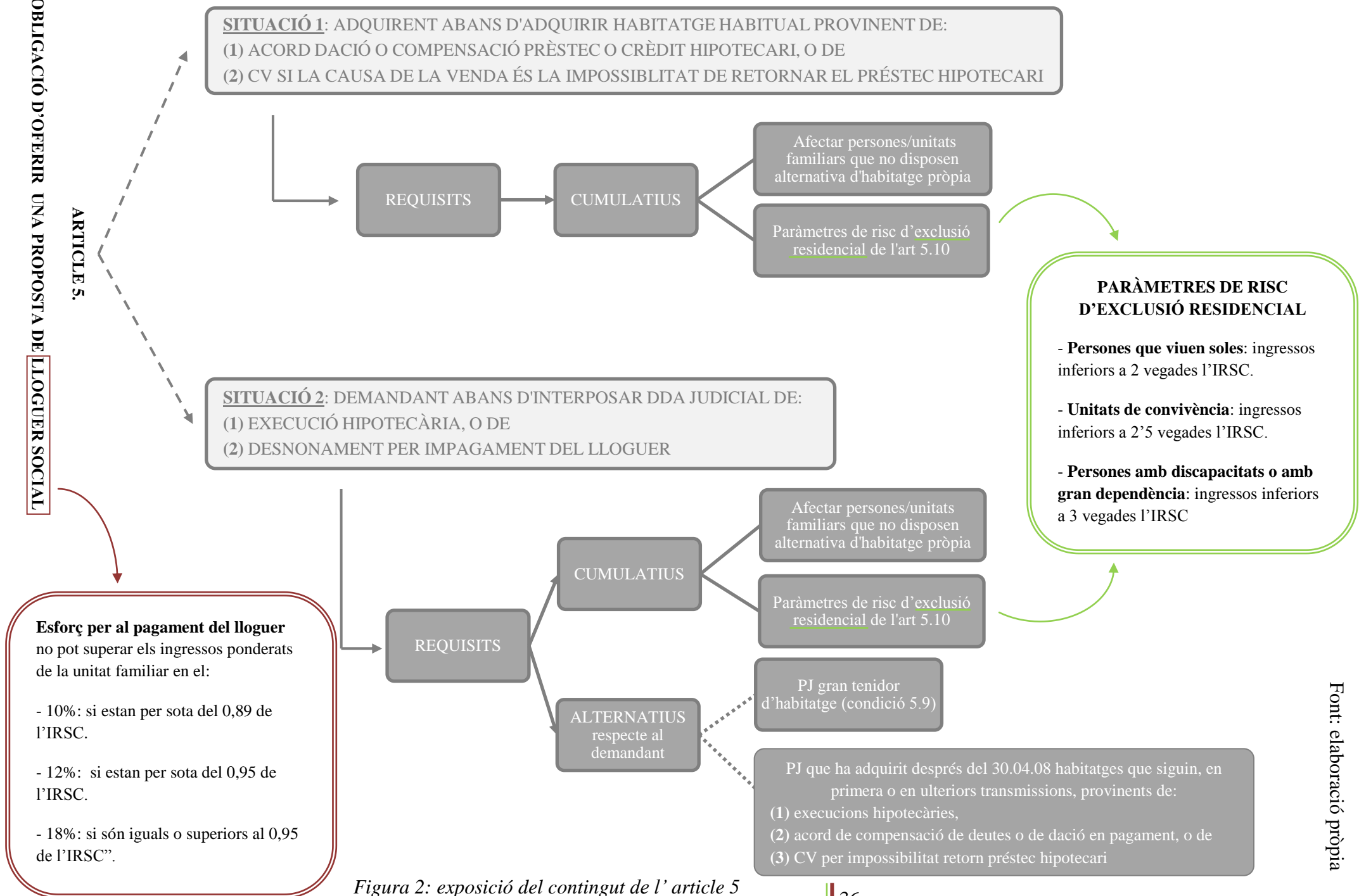


Figura 2: exposició del contingut de l' article 5

4.2.2 ANÀLISI DE L'ARTICLE 7. “MESURES PER A GARANTIR LA FUNCIO SOCIAL DE LA PROPIETAT I AUGMENTAR EL PARC D'HABITATGES ASSEQUIBLES DE LLOGUER”.

Per tal de garantir la funció social de l'habitatge, l'article 7 estableix que l'ajuntament pot obligar a la cessió d'un habitatge buit a una persona jurídica, per un període de 3 anys i sempre que es compleixin determinats requisits. L'objectiu de la cessió és incorporar l'habitatge al Fons d'Habitatges de lloguer per a polítiques socials, el qual és un “instrument destinat a posar a disposició de les persones i famílies en risc d'exclusió residencial els habitatges de titularitat pública i privada que l'integrin⁵⁴”.

No obstant, per tal que aquesta cessió sigui possible és necessari que es compleixin un seguit de requisits. En primer lloc, és necessari que es tracti d'habitatges buits; d'altra banda, es requereix que aquests siguin propietat de persones jurídiques; i, finalment, s'imposa el compliment d'un seguit de condicions cumulatives més, dividides en els apartats a) i b) del precepte.

La primera d'aquestes condicions, que es regula l'apartat a), estableix que el propietari de l'habitatge ha de ser subjecte passiu, no exempt, obligat al pagament de l'impost sobre els habitatges buits. D'altra banda l'apartat b) imposa que l'habitatge buit ha de situar-se en un municipi en el qual hi hagi, com a mínim, una unitat familiar en una de les situacions de risc d'exclusió residencial sense solució. Per a determinar si la família es troba o no en risc d'exclusió residencial aplicarem els següents paràmetres:

- Persones que viuen soles amb ingressos inferiors a 2 vegades l'IRSC⁵⁵.
- Unitats de convivència amb ingressos inferiors a 2'5 vegades l'IRSC.
- Persones amb discapacitats o amb gran dependència amb ingressos inferiors a 3 vegades l'IRSC.

Així doncs, inserim a continuació un esquema d'elaboració pròpia que resumeix els requisits que s'han de complir per a que la Llei imposi la cessió obligatòria de l'habitatge.

⁵⁴ Generalitat de Catalunya. Departament de Governació, Administracions Públiques i Habitatge. «Modelatge sobre l'expedient municipal relatiu a la cessió obligatòria temporal d'habitatges buits» (març 2016). Pàgina 9.

⁵⁵ L'IRSC és el Indicador de Renda de Suficiència, i serveix per a valorar la situació de necessitat que permet tenir dret o accés a determinades prestacions. Aquest és fixat periòdicament per la Generalitat a la Llei de pressupostos de la Generalitat. Actualment és de 569,12 euros mensuals i 7.967,73 euros anuals (article 15.2 de la Llei 13/2006, del 27 de juliol, de prestacions socials de caràcter econòmic).

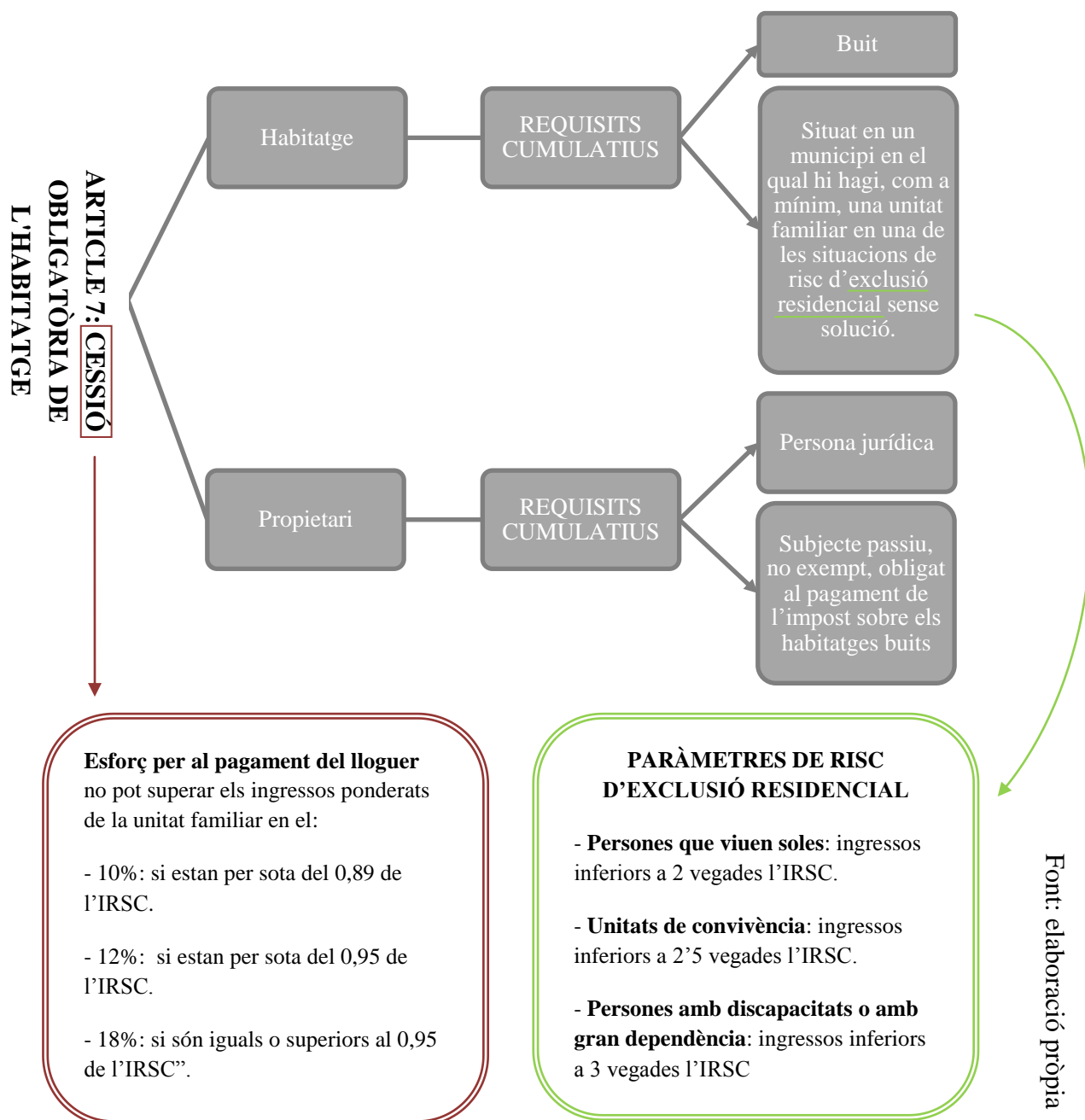


Figura 3: explicació del contingut de l'article 7.

El segon apartat del mateix precepte estén la imposició de la cessió obligatòria a aquells subjectes passius que compleixin amb els requisits establerts a l'apartat 1 que disposin d'habitatges buits als municipis de Catalunya que no estiguin situats en zones de forta i acreditada demanda residencial.

A continuació, després de precisar que la declaració de cessió obligatòria es realitzarà per mitjà d'un procediment contradictori, l'apartat tercer ens remet a l'article 5 per tal de determinar les condicions econòmiques en les quals s'ha de dur a terme la cessió de l'habitatge a l'Administració. Per tant, les condicions de la cessió seran les mateixes que les condicions per a considerar la proposta com a "lloguer social". Així, l'article 5.7, apartat a), estableix que s'han de "fixar rendes que garanteixin que l'esforç per al pagament del lloguer no superi:

- El 10% dels ingressos ponderats de la unitat familiar, si estan per sota del 0,89 de l'IRSC.
- El 12% dels ingressos ponderats de la unitat familiar, si estan per sota del 0,95 de l'IRSC.
- El 18% dels ingressos ponderats de la unitat familiar, si són iguals o superiors al 0,95 de l'IRSC.

Destacar però que l'operació en la qual es controlarà el compliment d'aquest darrer requisit, el de les condicions econòmiques, s'efectuarà en un moment posterior, en el qual es realitzarà la cessió d'ús, atribuïnt a la família en risc d'exclusió residencial l'ús de l'habitatge buit. El motiu que aquesta operació sigui posterior és que quan es realitza el procediment previst a l'article 7, consistent en la cessió obligatòria de l'habitatge buit per a inscriure'l al Fons d'Habitatge, pot ser que encara es desconegui quina serà efectivament la família en risc d'exclusió residencial que l'utilitzarà i, per tant, no es sàpiga tampoc l'element indemnitzatori a atorgar al propietari (és a dir, la renda de lloguer), doncs aquest va lligat al nivell de renda de la família⁵⁶.

Finalment, l'apartat 4 de l'article 7 estableix que, en els casos en els quals hi hagi habitatges de diferents subjectes passius que compleixin les condicions esmenades en els paràgrafs anteriors, "es prioritza l'aplicació de la cessió obligatòria als subjectes passius que gaudeixen de menys bonificacions en l'impost sobre els habitatges buits".

Abans d'acabar amb l'anàlisi de l'article 7, cal que determinem de quin caire és la cessió que obliga a efectuar l'article, doncs el propi precepte no ho defineix. Aquesta cessió podria ser la cessió d'una titularitat dominical temporal a les persones o unitats familiars que complissin els paràmetres, i aquesta cessió estaria limitada a un màxim 3 anys. D'altra banda, podria

⁵⁶ Generalitat de Catalunya. Departament de Governació, Administracions Públiques i Habitatge. «Modelatge sobre l'expedient municipal relatiu a la cessió obligatòria temporal d'habitatges buits» (març 2016). Pàgina 5.

tractar-se de la cessió d'un dret real d'usdefruit, també a les persones o unitats familiars que complissin els paràmetres, i altra vegada limitada temporalment a màxim 3 anys. Finalment, podria tractar-se de cedir la facultat de disposició a l'Administració i aleshores aquesta, en ús d'aquesta facultat, i d'acord amb l'article 5, realitzaria contractes de lloguer social amb les persones o unitats familiars que complissin les condicions establertes. En el darrer dels casos doncs, al relacionar-se les prescripcions d'ambdós articles, 5 i 7, és necessari que prenem atenció a la diferència en la limitació temporal que efectuen. Així, mentre l'article 5 estableix, que la proposta de lloguer social ha de ser per un període de com a mínim 3 anys, l'article 7 estableix que la cessió serà per un període (màxim) de 3 anys. Per tant, per a que aquesta última possibilitat de tipus de cessió pugui existir s'han de produir de forma simultània ambdues actuacions, és a dir, tal i com existeixi la cessió de la facultat de disposició l'Administració ha d'iniciar ja el contracte de lloguer social, per aconseguir així fer coincidir els dos límits temporals⁵⁷.

4.2.3 CONFRONTACIÓ DEL DRET A LA PROPIETAT PRIVADA AMB EL DRET A L'HABITATGE.

La qüestió principal que planteja la nova regulació és determinar si les mesures que conté relatives als articles 5 i 7 poden resultar lesives sobre el dret a la propietat privada.

Per a procedir a l'anàlisi, i així poder determinar si existeix lesivitat, correspon esbrinar el contingut del dret a la propietat privada i com aquest és interpretat i delimitat per la jurisprudència.

L'article 33 de la Constitució Espanyola s'articula de la següent manera:

- 1. Es reconeix el dret a la propietat privada i a l'herència.*
- 2. La funció social d'aquests drets en delimitarà el contingut, d'acord amb les lleis.*
- 3. Ningú podrà ser privat dels seus béns ni dels seus drets sinó per causa justificada d'utilitat pública o d'interès social, mitjançant la corresponent indemnització i de conformitat amb allò que les lleis disposin.*

Així, observem com en primer terme es reconeix l'existència d'un dret a la propietat privada, el qual conté un feix de poders i facultats individuals sobre les coses però, alhora, està integrat

⁵⁷ Habitatge. «Modelatge sobre l'expedient municipal relatiu a la cessió obligatòria temporal d'habitatges buits» (març 2016). Pàgina 7.

també pel conjunt de deures, obligacions i límits que l'afectin d'acord amb les lleis, doncs el titular del dret restarà obligat a actuar de conformitat amb la finalitat que el legislador imposi⁵⁸. És per tant aquest segon component integrant del dret on podem relacionar el primer apartat del precepte amb el segon i el tercer, ja que aquests deures i obligacions es crearan en atenció a valors i interessos de la comunitat, el que en determinarà la finalitat o utilitat pública que cada categoria de béns objecte de domini estigui destinada a complir⁵⁹. D'aquesta manera, la funció social limitarà, mitjançant els instruments jurídics oportuns, les facultats inherents al dret a la propietat privada.

Un cop definit el dret, l'objectiu d'aquest apartat del meu treball és analitzar la possible confrontació entre el dret ara definit i el dret a un habitatge digne i adequat que, entre d'altres, imposa la Llei 24/2015. Per poder realitzar aquest anàlisi el primer pas és doncs determinar quina és la definició d'aquesta funció social, en el nostre cas del dret a l'habitatge, que pot permetre limitar el dret a la propietat.

Aquesta definició la trobem a la jurisprudència del Tribunal Constitucional el qual, definint el contingut del dret a la propietat, n'ha definit també la funció social. D'aquesta manera, el Tribunal va establir que “la fixació del «contingut essencial» de la propietat privada no pot fer-se des de l'exclusiva consideració subjectiva del dret o dels interessos individuals que el subjauen, sinó que ha d'incloure igualment la necessària referència a la funció social, entesa aquesta no com un mer límit extern a la seva definició o al seu exercici, sinó com a part integrant del dret mateix”. Segueix argumentant el Tribunal que “utilitat individual i funció social defineixen, per tant, inescindiblement el contingut del dret de propietat sobre cada categoria o tipus de béns⁶⁰”. Per tant, tal i com conclou Pisarello, “la funció social del dret de propietat (...) opera com a límit i com a part integrant, alhora, del contingut protegit constitucionalment⁶¹”.

En el mateix sentit, el Tribunal acceptava la limitació del dret a la propietat afirmant que “en establir amb caràcter general una nova configuració legal dels drets patrimonials, el legislador no només pot, sinó que ha de tenir en compte les exigències de l'interès general. Així resulta amb tota evidència pel que fa al règim jurídic de la propietat privada, ja que per imperatiu

⁵⁸ STC 112/2006, Fonament Jurídic 8, apartat a).

⁵⁹ STC 37/1987, Fonament Jurídic 2.

⁶⁰ STC 37/1987, Fonament Jurídic 2.

⁶¹ PISARELLO, Gerardo. «El dret a l'habitatge com a dret social: implicacions constitucionals». *Revista catalana de dret públic*, núm. 38 (2009). Pàgina 50.

constitucional, la llei ha de delimitar el contingut d'aquest dret en atenció a la seva funció social⁶²».

Tot i que no d'una manera tant clara, anteriorment l'Alt Tribunal ja havia delimitat el dret a la propietat per la seva funció social quan, al 1983, declarà constitucional un Reial Decret-llei que assenyalava l'expropiació forçosa de totes les accions representatives del capital de les societats integrants del grup Rumasa SA. En el present cas, el Tribunal declarà que el dret de propietat “conté una doble garantia, ja que es reconeix des de la vessant institucional i des de la vessant individual, és a dir, com un dret subjectiu debilitat”, doncs “cedeix per a convertir-se en un equivalent econòmic quan el bé de la comunitat concretat a l'article 33.3, per la referència als conceptes d'utilitat pública o interès social, legitima l'expropiació⁶³”.

En el mateix sentit ho feu uns anys després quan, al 1994, reconegué la validesa de l'obligació de pròrroga forçosa imposada als arrendaments de propietats urbanes, entenent que l'obligació formava part de la funció social de la propietat urbana⁶⁴, una mesura prou similar a la que actualment comprèn l'article 5 de la Llei 24/2015.

A partir d'aquí, aquesta funció social es pot manifestar de tres maneres diferents, bé sigui amb la imposició de l'obligació d'executar determinades facultats al propietari, bé amb la no atribució de determinades facultats als propietari, o finalment amb la imposició d'un conjunt de condicions a l'exercici de les facultats del propietari⁶⁵, i és el primer dels tipus de funció social el qual ens pertoca al nostre cas, on el propietari resta obligat a oferir una proposta de lloguer social o a cedir l'habitatge buit. Remarcant abans que ambdós casos, però, estan limitats per condicions a complir per part de beneficiari.

Finalment, la Llei catalana 18/2007 materialitzà amb un llistat *numerus clausus* els casos d'incompliment de la funció social de la propietat d'un habitatge o d'un edifici d'habitatges⁶⁶. Així, regula com a supòsit d'incompliment de la funció social de la propietat la “desocupació de forma permanent i injustificada” de la mateixa. Per tant, aquest precepte marca com a contingut d'aquesta funció social el seu destí a ser ocupada, obligant al propietari a executar una determinada acció, la de posar l'habitatge al mercat en condicions de poder ser ocupat per un tercer que, en el present cas, es troba en situació de vulnerabilitat. A més a més, el tercer

⁶² STC 227/1988, Fonament Jurídic 11.

⁶³ STC 111/1983, Fonament Jurídic 8.

⁶⁴ STC 89/1994 de 17, Fonament Jurídic 5, apartat b).

⁶⁵ BARRAL, Imma. «Un nuevo concepto de propiedad: la función social como delimitadora del derecho» (1994).

⁶⁶ Llei 18/2007, de 28 de desembre, del dret a l'habitatge, article 5, apartat 2.b).

apartat del precepte atorga competència a les administracions per a establir d'altres mesures, incloses les de caràcter fiscal, que proporcionin el compliment d'aquesta funció social i penalitzin el seu incompliment.

En idèntic sentit que la Llei 18/2007, i en compliment de la mateixa, s'aprovà la Llei 24/2015, els articles 5 i 7 de la qual correspon analitzar a continuació. Apuntar prèviament que, en aplicació de la competència per a adoptar mesures de caràcter fiscal, la Generalitat aprovà també la creació de l'impost sobre els habitatges buits.

L'objectiu de la regulació que la Llei 24/2015 fa respecte a l'habitatge és, tal i com prega la rúbrica del seu article 7, garantir la funció social del mateix. Així, un cop hem determinat els continguts del dret a la propietat privada i la seva funció social correspon efectuar una ponderació d'aquest amb el dret a l'habitatge.

Com ja hem dit, els articles 5 i 7 imposen l'obligació d'oferir una proposta de lloguer social i la cessió obligatòria de l'habitatge, respectivament. No obstant, aquestes obligacions no suposen una vulneració del dret a la propietat doncs, en coherència amb tota la jurisprudència exposada, la funció social de l'habitatge es converteix en la raó d'interès social que legitima les mesures que aquests preceptes contenen. Per tant, ara la funció social incorpora una obligació de fer, en concret l'obligació de donar a la propietat un ús determinat, el de servir com a habitatge i fer possible que algú en situació de risc d'exclusió residencial pugui viure-hi.

Així doncs, les conclusions que podem extreure de tot l'anàlisi realitzat es poden sintetitzar en els punts següents.

En primer lloc, la mateixa Constitució Espanyola, tal i com ha disposat el dret a la propietat privada, ens demostra com no es tracta d'un dret absolut doncs, el mateix precepte que l'atorga permet també limitar-lo d'acord amb una funció social, una causa justificada en l'interès social o en la utilitat pública, i amb la corresponent indemnització, d'acord amb les lleis.

A partir d'aquí, i com ja s'ha exposat en les diferents sentències analitzades, la funció social no és un límit del dret a la propietat constitucionalment reconegut, sinó que el límit és en sí mateix part integrant del seu contingut essencial, i com a tal en pot delimitar el conjunt de drets i facultats que l'integren. Recordem, "la utilitat individual i la funció social defineixen de manera conjunta el contingut essencial del dret de propietat sobre cada categoria de béns".

Per tant, podem concloure que el contingut essencial del dret no s'infringeix quan se'n limiten les facultats d'ús o disposició, tal i com ho fan els preceptes 5 i 7 de la Llei 24/2015.

Mencionar també que dins la justificació que estem realitzant de la confrontació entre els drets no s'està utilitzant el principi de proporcionalitat, i l'elusió té un motiu. És doctrina del Tribunal Constitucional que, al considerar la funció social com a contingut del mateix dret a la propietat, això eximeix d'una "indagació exhaustiva de la proporcionalitat o raonabilitat de la norma o de la prova dels seus pressupòsits fàctics" doncs, segueix argumentant, "serà suficient amb que la finalitat de la norma examinada s'insereixi amb naturalitat a la funció social de la propietat per a determinar la constitucionalitat de la mateixa"⁶⁷.

Tot i així, si efectuéssim el judici de proporcionalitat, considerem que la mesura seria igualment proporcional. En primer lloc, és necessària, doncs aquestes persones o unitats familiars en risc d'exclusió residencial no disposen d'un espai físic on viure, i les circumstàncies d'emergència social que s'exposen al Preàmbul de la Llei en demostren la necessitat. En segon lloc, la mesura es també idònia, ja que com s'ha comentat en apartats anteriors, malgrat els avantatges econòmics que proporcionen els habitatges de protecció oficial aquest no han arribat a complir l'accessibilitat per als col·lectius més vulnerables i l'oferta no és suficient, representant al 2014 un 28% del total d'habitatges construïts a l'Estat espanyol⁶⁸; d'altra banda, Espanya és un dels països de la UE amb més habitatges construïts, més habitatges buits i menys habitatge assequible⁶⁹, el que justifica imposar mesures per a que en cas de desnonament hi hagi una alternativa que ens permeti garantir l'habitatge. I, finalment, sí seria una mesura proporcionada doncs limita la possessió o l'ús, sense afectar a la propietat, conté element indemnitzatori, la renda de lloguer i, finalment, es regula amb uns requisits detallats i acurats que en demostren la proporcionalitat al cas. Per tant, els preceptes 5 i 7 de la Llei 24/2015 compleixen igualment tots els elements per a determinar el compliment del principi de proporcionalitat de les mesures que contenen.

Així doncs, el legislador català no vulnera el dret a la propietat quan, en la regulació que fa i que l'afecta, estableix regulacions diferents de la de propietat per raó de la naturalesa del bé afectat, l'habitatge.

⁶⁷ STC 89/1994, Antecedents, apartat 5 b).

⁶⁸ Baròmetre social d'Espanya. Habitatges protegits sobre el total dels construïts. Data última consulta 13.04.2016. Link d'accés: <http://barometrosocial.es/vivienda>

⁶⁹ KOTHARI, Milon. « Informe del Relator Especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado », (febrer 2008). Pàgina 8.

D'aquesta manera la propietat és un dret que ha passat d'entendre's com a un dret individual i personal a articular-se com a una institució jurídica, coartada per totes les limitacions imposades per la funció social a la qual resta subjecta, entre les quals hi ha la de proveir un habitatge⁷⁰. Per tant, la dimensió social de la propietat privada, entesa com a la institució destinada a satisfer necessitats col·lectives, és conforme amb la imatge que d'aquest dret s'ha format a la societat contemporània i, per tant, hem de rebutjar la idea que la previsió legal de restriccions a les facultats d'ús, gaudi, consum i disposició o la imposició de deures positius al propietari facin irreconeixible el dret de propietat com a pertinent al tipus constitucional descrit⁷¹.

4.3 REGULACIÓ RESPECTE A LA POBRESA ENERGÈTICA.

La Llei 24/2015 preveu a l'article 6 un seguit de mesures per tal de garantir l'accés als subministraments bàsics, d'evitar els talls de subministraments i d'aconseguir que les companyies subministradores assumeixin part dels impagaments mitjançant la concessió de descomptes o ajuts.

En aquest apartat analitzarem doncs quines mesures conté l'article 6 de la Llei 24/2015, així com pararem també atenció a la STC 62/2016, de 17 de març de 2016 i comparem les previsions estatals i autonòmiques respecte a la pobresa energètica amb la regulació que s'efectua a altres ordenaments jurídics propers, concretament Regne Unit i França.

4.3.1 ANÀLISI DE L'ARTICLE 6. "MESURES PER A EVITAR LA POBRESA ENERGÈTICA".

El primer apartat obliga a les administracions públiques a garantir l'accés als subministraments bàsics (aigua potable, gas i electricitat). No obstant, aquesta obligació és només respecte a les persones i unitats familiars que es troben en risc d'exclusió residencial, paràmetres els quals es defineixen a l'article 5.10 de la Llei 24/2015, exposats a la pàgina 38 del present treball.

⁷⁰ RUIZ NAVARRO, José Luís. «Sinopsis artículo 33 Constitución Española» (abril 2004). Actualitzada por SIREIRA, Sara (gener 2011). Data última consulta: 18.05.2016. Link d'accés:

<http://www.congreso.es/consti/constitucion/indice/sinopsis/sinopsis.jsp?art=33&tipo=2>

⁷¹ STC 37/1987, Fonament Jurídic 2.

Partint d'aquesta premissa, i per tal de donar compliment a l'apartat primer, l'apartat 2 estableix que els serveis socials seran coneixedors de la situació i, d'aquesta manera, intervindran per tal d'evitar els talls de subministraments en els casos d'impagament per manca de recursos econòmics.

D'altra banda, i seguint amb l'objectiu de garantir l'accés als subministraments, l'apartat tercer compromet a les administracions a assolir acords amb les companyies que ofereixen els subministraments per a que aquestes confereixin ajuts a fons perdut o apliquin descomptes molt notables en el cost dels consums mínims.

Així doncs, quan les persones o unitats familiars no puguin fer front a les despeses de llum, gas i aigua, la companyia subministradora resta obligada a demanar prèviament a serveis socials l'informe que determina si es tracta d'un cas en risc d'exclusió residencial i, en cas de ser-ho, no podran tallar-li el subministrament i restarà obligada a aplicar-li els ajuts necessaris de l'apartat tercer.

Destacar finalment la previsió que s'efectua a l'article 8 de la mateixa Llei, la qual preveu que "el Govern ha de garantir que en els supòsits de vulnerabilitat a què fan referència els articles 5 i 6 les despeses en habitatge i en subministraments bàsics no comportin més d'un 30% dels ingressos disponibles de la unitat familiar, sempre que les despeses de lloguer i de subministrament siguin inferiors als topalls màxims que siguin establerts per reglament en funció de la zona geogràfica de residència de les persones o unitats familiars beneficiàries".

4.3.2 SENTÈNCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL 62/2016, DE 17 DE MARÇ DE 2016.

El present apartat el destinem a l'anàlisi de la Sentència del Tribunal Constitucional 62/2016, la qual deroga el Decret-Llei 6/2013, aprovat per la Generalitat de Catalunya, el qual incloïa una modificació del Codi de consum de Catalunya, entre d'altres.

El present apartat es destina a dos objectius. En primer lloc, tal i com observarem, el Tribunal Constitucional apel·la, entre les seves justificacions per a derogar, que les Directives europees reguladores de la pobresa energètica ja han estat correctament transposades i ja se'ls ha donat compliment a l'ordenament jurídic espanyol. Així doncs, el primer dels objectius és analitzar l'efectiu compliment de les Directives. D'altra banda, l'ús d'aquesta justificació i el seu anàlisi ens servirà com a paràmetre per a comparar la regulació que efectuen respecte a la

pobresa energètica altres països comunitaris vinculats per les mateixes Directives, com el Regne Unit i França.

Primerament és necessari que concretem que, segons el Tribunal, el motiu principal per a declarar la inconstitucionalitat és, tot i els tres vots particulars dels Magistrats Sra. Adela Asua Batarrita, Sr. Fernando Valdés Dal-Ré i Sr. Juan Antonio Xiol Ríos en contra, l'existència d'una "inconstitucionalitat de caràcter exclusivament competencial"⁷². No obstant, malgrat les discrepàncies entre els membres Magistrats respecte a la discussió competencial, aquesta qüestió no la tractarem, doncs són controvèrsies on sempre hi haurà diferents punts de vista i justificacions que ens aproparan a una o altra posició, sense poder tenir mai una solució absoluta.

Així, tractarem els temes que abraça la sentència que van més enllà dels aspectes merament competencials, és a dir, motius d'ordre substantiu.

Els Magistrats del Tribunal Constitucional consideren que no hi ha cap vici d'inconstitucionalitat a la definició de persona en situació de vulnerabilitat econòmica continguda a l'article 1 del Decret-llei ni a l'establiment de la possibilitat d'acordar mesures d'intercanvi d'informació entre les empreses subministradores i les Administracions Públiques amb l'objectiu de millorar la prevenció i la planificació de les actuacions públiques i de posar en coneixement dels serveis socials i dels usuaris la informació existent sobre tarifes socials i altres ajudes o mesures per fer front a la pobresa energètica⁷³.

No obstant, sí considera incompatible amb la regulació bàsica estatal el segon paràgraf dels apartats 6 i 7 de l'article 252-4 del Codi de consum de Catalunya, els quals estableixen la suspensió de la interrupció del subministrament elèctric o del gas i la imposició del deure d'aplaçament i/o fraccionament del deute pendent amb les empreses subministradores⁷⁴. Segons la majoria dels Magistrats les Directives 2009/72/CE i 2009/73/CE han estat correctament transposades, i l'ordenament jurídic espanyol ofereix la protecció que aquestes imposen a través de l'establiment d'un sistema de bonificació, l'abonament social, i no pas optant per l'establiment de prohibicions de desconexió⁷⁵. Al nostre parer, les mesures adoptades per l'Estat Espanyol no demostren una transposició de les Directives, doncs no

⁷² STC 62/2016, Fonament Jurídic 4.

⁷³ STC [...] *ibídem*, Fonament Jurídic 3.

⁷⁴ STC [...] *ibídem*, Fonament Jurídic 8.

⁷⁵ STC [...] *ibídem*, Fonament Jurídic 10.

protegeixen efectivament al consumidor. Així, i basant-nos en el vot particular del Magistrat Sr. Xiol, creiem convenient exposar-ho.

En primer terme, la normativa estatal es limita a establir la Tarifa d'Últim Recurs i un abonament social, no exceptuant per tant al consumidor vulnerable del règim general sobre interrupció del subministrament. D'aquesta manera, tot i poder arribar a considerar com a bàsiques l'LSE i l'LSH, aquestes no esgoten el sistema de protecció de les persones i famílies en situació de vulnerabilitat econòmica, doncs no estableixen prohibicions de desconnexió del subministrament respecte als clients vulnerables en períodes crítics, tal i com manen les Directives⁷⁶. Així, creiem que no és cert que la transposició de les Directives ja ha estat realitzada i que se'ls ha donat compliment amb l'establiment del mecanisme de la bonificació social, ni per al sector elèctric ni per al del gas.

D'altra banda, i en paraules del Sr. Xiol, “el sistema estatal de protecció d'aquests consumidors vulnerables, en transposició de les obligacions comunitàries (...) no està ja concretat de manera definitiva”. En referència al sector elèctric, és necessari que recordem que, tot i existir una remissió expressa prevista a l'article 45.1 de l'LSE, no hi ha encara “cap desenvolupament reglamentari que incideixi sobre un concepte de consumidor vulnerable ni sobre les mesures a prendre respecte d'aquest col·lectiu, mantenint-se només –i amb caràcter transitori- la prèvia normativa sobre l'abonament social⁷⁷”. En segon terme, en referència al subministrament del gas, malgrat la previsió a l'article 57.3 de l'LSH, tampoc hi ha cap normativa de desenvolupament reglamentari on s'hagin establert condicions específiques de subministrament per als consumidors vulnerables. Per tant, els articles incorporats a l'LSE i a l'LSH mitjançant el Reial Decret-Llei 13/2012, destinats a donar compliment a les dues Directives, no han estat desenvolupats reglamentàriament, tal i com es preveia. Així no podem afirmar que la normativa estatal està ja tancada i esgotada mitjançant aquestes dues modificacions, doncs ni tan sols defineixen al consumidor vulnerable vinculat a una situació de pobresa energètica.

Finalment cal mencionar el contingut de la normativa autònoma, per analitzar si realment existeix la contradicció de la qual parlen els Magistrats majoritaris. El Decret-Llei 6/2013, i les posteriors Lleis 20/2014 i 24/2015, defineixen el concepte de “consumidor vulnerable” i estableixen les mesures a adoptar-se especialment en períodes crítics, regulació la qual els

⁷⁶ Vot particular que formula el Magistrat Sr. Juan Antonio Xiol Ríos a la Sentència dictada en el recurs d'inconstitucionalitat núm. 5831-2014, apartat 5.

⁷⁷ Vot particular [...], *ibidem*.

Magistrats consideren contrària a la regulació estatal. No obstant, considerem que aquesta normativa no pot ser contrària, doncs la regulació estatal de la qual parlen els Magistrats és inexistent perquè, tal i com hem dit al paràgraf anterior, el seus nous articles no defineixen al “consumidor vulnerable” ni estableixen mesures més enllà del ja establert abonament social.

Per tant, degut a la falta de desenvolupament reglamentari, la normativa autonòmica controvertida no pot ser contrària a una regulació estatal encara no present. D'aquesta manera, en el moment en el qual la normativa estatal fos desenvolupada i aquesta desenvolupés un sistema per a fer front a aquestes situacions, només aleshores podríem, si fos el cas, fer un judici de contrast que ens apropés a declarar la inconstitucionalitat sobrevinguda de la normativa autonòmica⁷⁸.

Observant aquest anàlisi podem concloure que, tot i voler aparentar que amb l'abonament social i amb les modificacions incorporades a l'LSE i l'LSH s'ha aconseguit solucionar el problema de la pobresa energètica, al nostre parer els jutges constitucionals estan subordinant conflictes competencials molt discutibles i al·legant desenvolupament normatiu encara inexistents, fomentant d'aquesta manera la marginació i l'exclusió social de part de la seva població, característiques de difícil cabuda en un règim jurídic-constitucional que es defineix com a social i democràtic.

4.3.3 COMPARACIÓ AMB ALTRES ORDENAMENTS JURÍDICS.

Per tal de poder aconseguir una visió crítica, aquest apartat es destina a mencionar breument la regulació d'altres ordenaments jurídics comunitaris sobre la pobresa energètica per així, mitjançant la comparativa, poder tenir una visió completa i realista sobre la incorporació de les Directives amb la regulació exposada a l'LSE i l'LSH. Les polítiques dels dos països que analitzarem seran les del Regne Unit i les de França. Primerament, però, creiem convenient apuntar que el 60% dels països de la Unió Europea tenen alguna normativa que impedeix tallar el subministrament elèctric a les llars en situació de vulnerabilitat⁷⁹.

Dins dels a Unió Europea, el Regne Unit va ser pioner i institucionalitzà ja fa 30 anys la lluita contra la pobresa energètica, essent també capdavanter en l'establiment de polítiques integrals al respecte. Així, el seu Govern ha millorat la legislació, ha desenvolupat polítiques relacionades amb el preu de l'energia, amb el preu de la renda dels habitatges i amb l'eficàcia energètica de

⁷⁸ Vot particular que formula el Magistrat Sr. Juan Antonio Xiol Ríos a la Sentència dictada en el recurs d'inconstitucionalitat núm. 5831-2014, apartat 6.

⁷⁹ MAS Consulting Trends. «La pobreza energética: análisis y soluciones», núm. 2 (octubre 2014). Pàgina 10.

les llars. En primer lloc, des del 2011 el Regne Unit compta amb una política de recolzament directe al pagament de les factures a les famílies en situació de pobresa energètica, anomenada *Warm Home*, a través de la qual s'exigeix a les subministradores que apliquin descomptes als pensionistes i a grups de llars amb rendes baixes. D'altra banda, s'obliga a les companyies a una treva hivernal, la qual prohibeix als operadors tallar el subministrament energètic, en motiu del impagament, durant els mesos d'hivern, que van des de l'1 d'octubre fins al 31 de març. I, finalment, per tal de millorar l'eficiència energètica, es subvencionen a les famílies de renda baixa i en risc per a que puguin aïllar els seus habitatges i renovar els seus sistemes de calefacció⁸⁰.

D'altra banda, França compta amb un sistema de fons solidaris per a les llars amb ingressos baixos, el qual serveix per a pagar les factures energètiques de les famílies que no poden fer front a aquest pagament. Pel que fa a la llum i al gas, des del 2005 s'implanten programes de tarifes solidàries, finançades conjuntament pels consumidors, aplicant descomptes d'entre el 40% i el 60% als rebuts de les famílies amb rendes reduïdes. En referència a l'eficiència energètica dels habitatges, el Govern compta amb un programa de micropréstecs per a poder-la millorar. I, finalment, s'han implementat també subvencions *Habiter Mieux*, les quals promouen l'eficiència energètica mitjançant la rehabilitació de la llar i formant a aquestes famílies sobre hàbits energètics⁸¹.

⁸⁰ Ofgem. «Help with energy bills» (2016). Data última consulta: 25.05.2016. Link d'accés: <https://www.ofgem.gov.uk/information-consumers/domestic-consumers/help-energy-bills>.

⁸¹ Síndic de Greuges de Catalunya. «Informe sobre la pobresa energètica en Catalunya» (octubre 2013). Pàgina 1.

5. CONCLUSIONS

El present apartat conté totes les idees exposades al llarg del treball. Així, en ell s'analitza la implicació i realitat pràctica de les mesures exposades al mateix temps que es determina l'adequació de les actuacions estatals i autonòmiques i es concreten les possibles deficiències del règim jurídic previst, aportant en alguns moments propostes de polítiques públiques al respecte.

Aquestes conclusions s'exposaran en el mateix ordre que s'ha fet al llarg de tot el treball, referint-nos primerament a l'àmbit habitacional i posteriorment a la pobresa energètica.

Respecte a l'habitatge, la crisi econòmica ha posat a prova a les institucions estatals i autonòmiques, obligant-les a garantir l'accés a una llar, accés el qual es veia amenaçat per les mesures d'execució dels préstecs hipotecaris als quals no s'ha pogut fer front, entre d'altres motius. Així, el problema de l'emergència habitacional ha cobrat especial importància, i més enllà del debat de si ha de ser o no un dret subjectiu, la realitat és que la Constitució Espanyola imposa als poders públics l'obligació de dur a terme actuacions normatives i administratives eficaces per a que tots els ciutadans puguin accedir a un habitatge. En aquesta direcció, i entre d'altres, la Comunitat Autònoma de Catalunya ha aprovat la Llei 24/2015, la qual incideix directament sobre l'habitatge amb els seus preceptes 5 i 7.

El primer dels passos és recordar que, tal i com s'ha exposat en aquest treball, el Tribunal Constitucional ha establert la funció social de l'habitatge com a límit a l'exercici de les facultats de domini, i aquesta funció social forma part del contingut essencial del dret.

Partint d'aquesta consideració, les disposicions autonòmiques aprovades, les quals són una expressió de la funció social del dret a la propietat privada, obliguen al lloguer forçós per un mínim de 3 anys per a evitar que el desnonament comporti com a conseqüència la manca d'habitatge (article 5 de la Llei 24/2015) i, d'altra banda, obliguen a la cessió obligatòria d'habitatges per a ús social per a un termini màxim de 3 anys (article 7 de la Llei 24/2015).

No obstant, aquests preceptes han estat recorreguts per part del Govern, impugnació la qual, al ser admesa el 31 de maig del 2016, ha comportat la suspensió automàtica com a conseqüència de l'admissió a tràmit del recurs.

Tot i així, més enllà del que pugui determinar el Tribunal Constitucional quan dicti sentència, les previsions tenen un clar punt dèbil, i és que són mesures temporals, limitades a 3 anys. I, per tant, aquesta temporalitat no garanteix una solució d'allotjament o real·lotjament a les famílies que, per les circumstàncies de vulnerabilitat, s'hi hagin d'acollir. Així doncs, tan sols dóna una solució per ara, però cap garantia de futur. Pot ser, segons el supòsits, un mer aplaçament del problema.

Considerem doncs que per tal d'aconseguir que l'habitatge compleixi la funció social que se li imposa és necessari que, més enllà dels mitjans a curt termini previstos a la Llei 24/2015, els quals permeten per ara solucionar la situació d'emergència habitacional, és necessari adoptar polítiques econòmiques i socials basades en els drets humans per tal que s'eradiqui la manca d'habitatge assequible, s'elimini l'excés d'habitatge desocupat i s'augmenti el nombre d'habitatges de protecció oficial. Convé doncs aportar mesures per a complir els 3 objectius que s'acaben de definir.

Respecte al primer dels fins a perseguir, la inassequibilitat apareix com a conseqüència de tractar a l'habitatge com un bé de consum més, immers en un sistema immobiliari i urbanístic socialment excloent que deixa fora als col·lectius vulnerables, com són aquells amb pocs recursos econòmics. A més, a aquest funcionament s'hi uneix la primacia que s'ha atorgat al model d'habitatge en propietat, conseqüència de les últimes polítiques consistents en deduccions impositives i altres mesures similars en favor dels propietaris. I finalment, el baix nombre d'habitatges en lloguer fa incrementar els seus preus, doncs la baixa oferta atorga poder als propietaris. Aquestes tres circumstàncies juntes han provocat una marginació dels sectors de la societat que no tenen prous recursos per a comprar i que, per tant, son objecte de discriminació.

Per a solucionar-ho és necessari incentivar mesures que prioritzin l'úsdefruit de l'habitatge enlloc de la propietat, entenent en el context actual a l'habitatge com un bé de necessitat. L'objectiu és doncs enfortir la concepció d'habitatge social com un bé d'ús, i no pas com un bé d'inversió.

En segon lloc, ja s'han pres mesures destinades a reduir el nombre d'habitatges desocupats, com la creació d'un impost que grava a alguns dels seus propietaris, però tot i així segueixen existint més de tres milions d'habitatges buits al territori espanyol, el que representa un 14,8% del total del parc⁸². Aquesta desocupació no genera més que conseqüències negatives, bé de caire econòmic, com l'existència de molt patrimoni sense aprofitament, o bé de caire social, com l'ús inadequat de la propietat al no respectar-se la seva funció social. Així, les mesures contingudes a la Llei 24/2015, que redueixen en certa mesura i de manera temporal els habitatges desocupats, i els altres mecanismes presos al respecte, com l'impost creat, estan destinades a eliminar l'existència d'habitatges desocupats però, bé sigui per la temporalitat, bé pels elevats costos del lloguer que no s'aconsegueixen reduir, o bé pels delimitats subjectes passius als quals grava, no acaben d'aconseguir els objectius perseguits.

Així doncs, per a completar les mesures existents podria crear-se un fons de lloguer d'emergència social, iniciativa que ja presentaren alguns partits polítics durant la legislatura X, destinat a "atendre situacions d'especial emergència social mitjançant la utilització d'habitatge públic i d'habitatge privat procedent d'entitats financeres⁸³". I, en el mateix sentit, podrien atorgar-se ajust econòmics, bé sigui per a ajudar a les famílies en risc d'exclusió residencial a poder cobrir el cost del lloguer social d'habitatge públic, o bé per a incorporar-los dins d'una partida pressupostària destinada a cobrir les situacions d'urgència social, com l'accés a l'habitatge.

Respecte a eradicar aquesta desocupació és pertinent destacar la derogació de l'article 42.6 de la Llei 18/2007, article el qual es destinava a corregir-la a l'establir la imposició, després d'un procediment contradictori, d'un lloguer forçós si l'habitatge era buit o permanentment desocupat i es trobava en àmbits de demanda residencial forta i acreditada, preveient també la possibilitat per part de l'Administració d'expropiar temporalment l'usdefruit de l'habitatge, per un període de fins a 5 anys, per a llogar-lo a tercers. Així, eradicava de manera també temporal l'existència d'habitatges buits, però amb unes restriccions més fortes i preveient un marge temporal superior.

Finalment, per tal d'aconseguir el tercer dels objectius, i així solucionar l'emergència habitacional actual, hem dit que seria necessari augmentar el nombre d'habitatges de

⁸² VINUEAS ANGULO, Julio. «La vivienda vacía en España: un despilfarro social y territorial insostenible». *Scripta Nova*, núm. 270 (agost 2008). Data última consulta: 31.05.2016. Link d'accés: <http://www.ub.edu/geocrit/-xcol/74.htm>

⁸³ Universitat de Barcelona – Registradors de Catalunya. «Vivienda y crisis: ensayando soluciones» (novembre 2014). Pàgina 72.

protecció oficial, doncs les llars subvencionades de lloguer són escasses i, per tant, no satisfan les necessitats de la població, existint així una oferta insuficient. A més a més, els preus d'aquests habitatges, tot i ser més baixos que els del mercat, acostumen a ser massa alts per als segments de la població amb els nivells d'ingressos més baixos⁸⁴, conseqüència directa de la manca d'oferta. Són necessàries doncs polítiques públiques destinades a incrementar el parc d'habitatges de protecció oficial, augmentant-ne així l'oferta i, per tant, disminuint-ne el cost d'accés.

En referència a la pobresa energètica, s'exposen a continuació les conclusions a les quals s'ha arribat, realitzant altre cop un anàlisi de les mesures adoptades al respecte, observant la seva eficàcia, i exposant també breus propostes per a aconseguir l'efectivitat dels fins perseguits.

Disposar d'accés als subministraments bàsics com l'aigua, l'electricitat o el gas és essencial per al desenvolupament d'altres drets humans, com el dret a una vida digna. Per tant, tot i no existir cap dret social positivitat que obligui a prestar aquest accés, sí ha de ser preservat com a dret per a poder afirmar el compliment d'altres. I, per tal de poder parlar d'aquesta preservació, ha estat necessari que la pobresa energètica sigui present a l'esfera de debat, per d'aquesta manera assegurar que les institucions existents prenguin mesures orientades a garantir-ne l'eradicació.

Partint d'aquesta necessitat, la primera conclusió a la qual arribem és que, més enllà de l'estudi que farem a continuació sobre la utilitat i l'eficàcia real de les mesures adoptades, és innegable que gràcies a aquestes la pobresa energètica ha guanyat visibilitat i ha entrat al debat polític i social, fet que és clau per a forçar l'ús dels instruments legals en el sentit de garantir la protecció, si més no a ulls dels ciutadans. Per a recolzar l'existència d'aquesta presència només cal que observem com des de la X Legislatura (2011-2016) fins a l'actual, la XI (2016-actualitat), i sense comptar els Reial Decret-Llei i els Decret-Llei esmentats al llarg del treball, s'han presentat vuit Proposicions de Llei de Grups Parlamentaris, una Proposició de Llei de Diputats, un Projecte de Llei i una Proposició de Llei de Comunitats Autònomes⁸⁵ que contenen mesures varies per a intentar disminuir l'afectació actual de la pobresa

⁸⁴ Consejo de Derechos Humanos. «Promoción y protección de todos los derechos humanos, civiles, políticos, económicos, sociales y culturales incluido el derecho al desarrollo. Informe del Relator Especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado, Sr. Miloon Kothari» (febrer 2008). Pàgina 10.

⁸⁵ S'adjunta annex (Annex 1) amb l'enumeració de totes les iniciatives extretes del lloc web del Congrés dels Diputats.

energètica. Per tant, siguin o no eficaces les diverses regulacions que sí han prosperat, han ja aconseguit un primer pas més imprescindible del que sembla, el reconeixement de l'existència del problema i la seva presència gairebé diària a l'esfera política i social.

Tot i així, i malgrat els intents i les diferents propostes de modificació i millora, podem concloure que les mesures adoptades fins al moment, tant a nivell estatal com autonòmic, no aturen la situació d'emergència social generada i la pobresa energètica segueix sent una realitat creixent a Espanya i una de les múltiples vies per les quals la crisi està afectant al benestar dels espanyols. Feta l'afirmació, es necessari justificar-la.

En primer lloc, respecte a les mesures adoptades a nivell estatal, la situació és més descoratjadora del desitjable, doncs els mandats internacionals i europeus obliguen a una realitat actualment inexistente a l'Estat Espanyol. D'una banda, el PIDESC i les posteriors observacions del Comitè DESC estableixen, entre d'altres, que el dret humà a l'aigua és indispensable per a viure dignament, o que un habitatge serà adequat si permet, entre d'altres, accés permanent a energia a la cuina i a calefacció. I, d'altra banda, a nivell europeu les dues Directives al respecte imposen als Estats Membres l'obligació de garantir una protecció adequada i la prohibició de desconnectar del subministres en períodes crítics als clients definits com a vulnerables, definició la qual ha de ser realitzada per cada Estat Membre.

En compliment d'aquestes imposicions, a nivell estatal l'únic programa d'ajuda energètica que existeix és el ja explicat abonament social, una mesura pal·liativa llunyana a complir les prescripcions internacionals, amb requisits incomplets i encara en procés de desenvolupament, 7 anys després de la seva aprovació mitjançant el Reial Decret-Llei 6/2009. Convé analitzar en deteniment tots els defectes que presenta.

En primer lloc, no compleix les prescripcions ni del PIDESC ni del mandat europeu perquè no garanteix un accés permanent als recursos naturals, doncs no conté cap previsió de prohibició de desconnexió dels subministres en períodes crítics; i, d'altra banda, no s'ha complert l'obligació de definir qui és un client vulnerable, doncs malgrat la previsió a l'article 45 de l'LSE on s'estableix que "La definició dels consumidors vulnerables i els requisits que han de complir, així com les mesures a adoptar per a aquest col·lectiu, s'han de determinar reglamentàriament pel Govern", aquest desenvolupament reglamentari encara és inexistente.

En referència a la segona de les crítiques, podem afirmar que alguns dels requisits per a acollir-s'hi són incomplets i contenen associacions errònies, com és el cas d'haver de tenir

contractada la potència mínima (3kW) o haver de ser família nombrosa. Respecte al primer dels supòsits, la potència mínima que es preveu és insuficient per mantenir un ritme de vida habitual a qualsevol llar, doncs només per a mantenir l'ús d'una nevera, una rentadora i la il·luminació ja es requereix una potència superior a la permesa, aproximadament d'uns 3,55kW⁸⁶. I, d'altra banda, l'associació família nombrosa amb vulnerabilitat és incompleta tal i com està prevista, doncs ser família nombrosa no presumeix una situació de vulnerabilitat i, a la inversa, una unitat familiar amb només un o dos fills però, per exemple només un dels seus membres treballant, sí pot ser vulnerable i, en canvi, no es pot acollir a l'abonament.

Finalment, és una previsió incompleta, doncs encara manca establir el llindar referenciat a un indicador de renda per càpita familiar, tal i com prega l'article 2.1 del Reial Decret-Llei 6/2009, i manca també definir qui és un client vulnerable, tal i com estableix l'article 45 de l'LSE.

Tot i així, redefinir els criteris per acollir-se a l'abonament social i acabar de completar les previsions al respecte no seria una solució tampoc efectiva totalment, doncs aquest abonament no és més que una mesura pal·liativa que no aconseguirà per tant solucionar les limitacions energètiques de l'habitatge que s'hi acull. Posteriorment, després d'analitzar la normativa autonòmica, reprendrem aquesta idea.

D'altra banda, a nivell autonòmic són dues les mesures destacables respecte la pobresa energètica. En primer lloc, la previsió que contenia el Decret-Llei 6/2013, la qual protegia dels talls de subministrament durant els mesos d'entre novembre i març a les persones en situació de vulnerabilitat econòmica, definint-se aquests paràmetres de vulnerabilitat al mateix Decret-Llei. L'article preveia que els deutes amb les subministradores que s'acumulessin durant aquests mesos serien ajornats per a ser satisfets, de manera íntegra o fraccionada, entre els mesos d'abril a octubre següents.

No obstant, no és possible analitzar l'adequació o no de la mesura, estudiant si l'aplaçament hagués donat garantia de compliment posterior i s'hagués pogut, per tant, pagar el deute generat, doncs el precepte ja ha estat suspès pel Tribunal Constitucional i, per tant, no hi ha aplicació que ens pugui donar una informació completa per a analitzar-ne els resultats.

⁸⁶ El correo. «Casi 200.000 usuarios, excluidos del bono social de la luz desde 2012». Data última consulta: 30.05.2016. Link d'accés: <http://www.elcorreo.com/bizkaia/sociedad/201508/24/casi-usuarios-excluidos-bono-20150824001743.html>

Remetent-nos a l'opinió ja exposada sobre la decisió del Tribunal Constitucional de suspendre aquest precepte, simplement considerem pertinent afegir algunes reflexions més al respecte.

Gràcies a observar les polítiques existents a d'altres països europeus podem concloure l'endarreriment de l'Estat Espanyol dins de la Unió Europea en la lluita contra la pobresa energètica, malgrat ser el quart país comunitari amb més llars incapaces de mantenir una temperatura adequada als seus habitatges⁸⁷.

Conscients d'això, creiem inadequat derogar preceptes destinats a garantir drets socials prenent com a justificació dubtoses invasions competencials, al·legant una contradicció entre normatives estatals i autonòmiques inexistents degut a la incompletesa de l'estatal, i basant-se en arguments d'uniformitat de la regulació normativa quan no hi ha uniformitat en l'afectació, doncs Catalunya és una de les comunitats autònomes més vulnerable a la pobresa energètica⁸⁸. Així, lamentem el perjudici que causa la lluita constant entre l'Estat Espanyol i Catalunya, perdent-se d'aquesta manera de vista els objectius de les institucions en un Estat social i democràtic de Dret, definit com a Estat del benestar.

En segon terme, l'altra mesura destacable és la prevista a la Llei 24/2015, al seu article 6, explicat a l'apartat 4.3.1 d'aquest treball. El precepte preveu ajuts a fons perdut o descomptes molt notables i obliga a l'empresa subministradora a sol·licitar un informe als serveis socials municipals sobre les condicions econòmiques dels habitants de la llar afectats abans d'efectuar un tall de subministrament. Un cop observat el contingut, i degut a que no ha estat impugnada la mesura davant l'Alt Tribunal, sí és procedent considerar la seva adequació.

Primerament afirmar que es tracta altre cop d'una mesura pal·liativa, reflex de la situació d'emergència social existent a Catalunya, però que tampoc permet aportar garanties d'èxit. D'altra banda, i sense voler incórrer en la crítica fàcil, podem concloure que el precepte simplement preveu mesures que representa que són una protecció avançada dels consumidors, però que el contingut dels preceptes i l'estat de regulació actual demostren el contrari, per varis motius. En primer lloc, pel desenvolupament reglamentari en tres mesos que la mateixa llei preveu a la disposició final segona, el qual és inexistent a l'actualitat, 10 mesos després de l'entrada en vigor. En segon lloc, la poca concreció respecte als mecanismes d'aplaçament de

⁸⁷ Asociación de Ciencias Ambientales. «7 millones de ciudadanos tienen dificultades para pagar las facturas de energía». Data última consulta: 17.05.2016. Link d'accés: <http://www.cienciasambientales.org.es/index.php/noticias/331-7-millones-de-ciudadanos-tienen-dificultades-para-pagar-las-facturas-de-energia-.html>

⁸⁸ Asociación de Ciencias Ambientales. «Pobreza Energética en España. Análisis de tendencias» (2014). Pàgina 130.

les factures, preveient-se únicament un aplaçament, sense exposar terminis per a sol·licitar-lo, tràmits a realitzar, documentació a presentar o mitjans de tramitació, com sí es preveu per als casos d'altres mecanismes d'aplaçament, com per exemple el cas de l'aplaçament dels deutes amb la Seguretat Social. A més, crea desconfiança la falta de realisme en la previsió del termini que es dóna als serveis socials del municipi per a determinar si una unitat familiar es troba dins dels paràmetres de risc, limitat tan sols a 15 dies, quan l'estudi a realitzar per a determinar-ho no serà ni simple ni ràpid. Finalment, la manera per la qual ha optat la Generalitat de Catalunya de regular la situació és també dubtosa, doncs coneixedora que s'apel·laria al conflicte competencial per enderrocar les mesures, podria haver optat per mesures assistencials consistents en prestacions econòmiques per a evitar els talls de subministrament, en aplicació de la competència previstes a l'article 166.1 EAC, apartat a), assegurant-se així la plena efectivitat dels preceptes i, per conseqüent, la plena protecció dels consumidors afectats.

Així doncs, considerem que les mesures que es preveuen a la Llei 24/2015 responen únicament a la urgència de la situació, és a dir, a la necessitat d'haver de donar respostes ràpides als ciutadans. Aquesta urgència doncs ha prevalgut per sobre de la creació pausada de les mesures legals a adoptar-se i de l'eficàcia real de les mateixes. Així, són lleis que presenten un bon titular, però que no aconsegueixen a l'hora de la veritat les fites que pretenen. No obstant, caldrà mantenir-se a l'expectativa i observar la seva eficàcia per a poder fer una crítica fonamentada.

Un cop exposada la regulació al respecte, tant a nivell estatal com autonòmic, i argumentades les crítiques que hi fem, considerem que és necessari aportar una solució de reemplaçament, que en el nostre cas és apostar per un canvi de paradigma, estructurat de la manera següent.

El primer dels passos a fer és definir una estratègia nacional per a preveure i eradicar la pobresa energètica, però aquesta ha d'integrar els diferents nivells d'administracions, aconseguint així una acció coordinada entre l'Administració central i les autonòmiques i locals. Aquesta estratègia uniria mesures pal·liatives a curt i mig termini i mesures a llarg termini. Així doncs, a curt i mig termini és necessari mantenir l'abonament i les previsions de la Llei 24/2015, ambdues amb les millores esmentades, però al mateix temps, i amb perspectives de futur, la solució econòmicament sostenible és invertir en eficiència energètica mitjançant la rehabilitació dels habitatges.

En referència a les mesures a curt termini, s'haurien d'adoptar mecanismes com l'abonament social ja previst, però amb requisits redefinits, o bé crear d'altres mesures per a millorar la capacitat de pagament, com serien les subvencions de les llars amb ingressos baixos.

D'altra banda, per a solucionar la situació a llarg termini, l'estratègia inclouria una rehabilitació energètica dels habitatges, la qual no només eradicarà a llarg termini la pobresa energètica, sinó que ens aporta altres beneficis addicionals, com la millora de la qualitat de vida dels seus habitants, la reducció de la dependència energètica, la creació d'ocupació, la revaloració dels habitatges i la disminució d'emissió de gasos d'efecte hivernacle i d'altres gasos contaminants. Per tant, rehabilitar els habitatges garantiria un augment de l'ocupació; un nivell de qualitat i confort adequat per als seus usuaris, doncs milloraria l'estat de conservació, l'habitabilitat i l'accessibilitat de l'habitatge; i, finalment, afavoriria l'ús racional de l'energia, disminuint l'emissió de gasos perjudicials.

En referència al finançament d'aquestes rehabilitacions, i prenent com a referent les mesures adoptades al Regne Unit o a França, podrien o bé atorgar-se subvencions per a millorar l'eficiència energètica o, d'altra banda, oferir-se micropréstecs també amb el mateix objectiu. A més, optar per la primera de les opcions a nivell autonòmic faria marxar les sospites de demagògia que planegen actualment sobre la Llei 24/2015, doncs sí seria competència de la Generalitat, *ex* article 166.1 apartat a) de l'EAC, i serviria com a mesura correctora de la pobresa energètica, ajudant d'aquesta manera a les famílies en situació de vulnerabilitat.

Unint el conjunt de les dues mesures exposades aconseguiríem així un tàndem complet amb, per una banda, la rehabilitació dels habitatges per a garantir la protecció dels consumidors i l'eficiència energètica i, d'altra banda, aplicant els requisits mínims d'eficiència energètica a nous edificis o a grans edificis ja existents, i imposant la certificació energètica dels edificis, en compliment de la Directiva 2010/31/CE.

Com a clàusula de tancament apuntar que la renovació i rehabilitació dels habitatges ja existents frenaria també l'expansió descontrolada i el malbaratament del model urbanitzador espanyol actual, aturant-se així el tracte de l'habitatge com un bé de consum més, sotmès a les lleis del mercat i, per tant, garantint-se el dret a l'accés als subministraments bàsics alhora que protegint-se el dret a un habitatge digne i adequat.

La recuperación de la moral pública (cuya pérdida ha llevado a la situación actual de crisis) precisa del restablecimiento de sentimientos como la compasión y la indignación que, en cierto modo, hacen posible el discurso moral y los juicios de adscripción de responsabilidad. Pero todo ello presupone, al mismo tiempo, una sociedad de iguales o, al menos, en la que se hayan eliminado las desigualdades extremas. Y, lamentablemente, no parece que sea el camino que estamos tomando.

Atienza, Manuel.

«Podemos hacer más. Otra forma de pensar el derecho» (2013)

6. BIBLIOGRAFIA

6.1 LLIBRES, ARTICLES I RECURSOS ELECTRÒNICS.

ACCESO. «La rehabilitación, el futuro de la edificación en España». Data última consulta: 17.05.2016. Link d'accés:

http://www.acceso.com/es_ES/notas-de-prensa/la-rehabilitacion-el-futuro-de-la-edificacion-en-espana/103222/

ALZAGA, Oscar. «Comentarios a la Constitución Española de 1978. Tomo IV - Artículos 39 a 55 de la Constitución Española de 1978. Artículo 47: Derecho a la vivienda». Pàgines 305 a 340.

Asociación de Ciencias Ambientales. «Pobreza Energética». Data última consulta: 17.05.2016. Link d'accés:

<http://www.cienciasambientales.org.es/index.php/cambio-climatico-y-sector-energetico/pobreza-energetica.html>

Asociación de Ciencias Ambientales. «Pobreza Energética en España. Análisis de tendencias» (2014)

Asociación de Ciencias Ambientales. «Pobreza Energética en España. Potencial de Generación de empleo derivado de la rehabilitación energética de viviendas» (2012)

Asociación de Ciencias Ambientales. «7 millones de ciudadanos tienen dificultades para pagar las facturas de energía». Data última consulta: 17.05.2016. Link d'accés:

<http://www.cienciasambientales.org.es/index.php/noticias/331-7-millones-de-ciudadanos-tienen-dificultades-para-pagar-las-facturas-de-energia-.html>

BARRAL, Imma. «Un nuevo concepto de propiedad: la función social como delimitadora del derecho», (1994)

Barómetro social de España. Vivienda. Data última consulta: 10.04.2016. Link d'accés:

<http://barometrosocial.es/vivienda>

BORDALI SALAMANCA, Andrés. «La función social como delimitación interna e inherente del derecho de propiedad y la conservación del patrimonio ambiental», *Revista derecho Valdivia* (agost 1998)

CARRILLO, Marc. «L'impacte de la crisi sobre els drets de l'àmbit social». *Revista catalana de dret públic*, núm. 46 (2013)

Consejo de Derechos Humanos. «Promoción y protección de todos los derechos humanos, civiles, políticos, económicos, sociales y culturales incluido el derecho al desarrollo. Informe del Relator Especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado, Sr. Miloon Kothari» (febrer 2008)

CUATRECASAS, GONÇALVEZ PEREIRA. «Ley catalana 24/2015, de 29 de julio, de medidas urgentes para afrontar la emergencia en el ámbito de la vivienda y la pobreza energética» (setembre 2015)

Delegación del Tribunal Constitucional de España. «La propiedad en la jurisprudencia del tribunal constitucional español». (octubre 2009)

DE LUXAN, Margarita. «Construcción sostenible. Capítulo 3: La rehabilitación energética de los edificios en Construcción sostenible». Data última consulta: 17.05.2016. Link d'accés:

http://www.eoi.es/wiki/index.php/La_rehabilitaci%C3%B3n_energ%C3%A9tica_de_los_edificios_en_Construcci%C3%B3n_sostenible#Estimaciones_de_ahorro_de_energ.C3.ADa_de_la_rehabilitaci.C3.B3n_frente_a_la_nueva_construcci.C3.B3n.

Energía y sociedad. «El bono social». Data última consulta: 17.05.2016. Link d'accés:

http://www.energiaysociedad.es/documentos/4_4_el_bono_social.html

European Commission. Press Release Database. «Nuevo diseño del mercado de la electricidad y un nuevo acuerdo para los consumidores» (juliol 2015). Data última consulta: 18.05.2016. Link d'accés:

http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-15-5351_es.htm

EUROSTAT. Electricity prices by type of user. Data última consulta: 17.05.2016. Link d'accés:

<http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcode=ten00117&plugin=1>

GARCÍA MARTÍNEZ, Asunción. «Sinopsis artículo 47 Constitución Española» (deseembre 2003). Actualitzada per SIREIRA, Sara (2011). Data última consulta: 18.05.2016. Link d'accés:

<http://www.congreso.es/consti/constitucion/indice/sinopsis/sinopsis.jsp?art=47&tipo=2>

Generalitat de Catalunya. Departament de Governació, Administracions Públiques i Habitatge. «Modelatge sobre l'expedient municipal relatiu a la cessió obligatòria temporal d'habitatges buits» (març 2016).

INSIGHT_E. «Energy poverty and vulnerable consumers in the energy sector across the EU: analysis of policies and measures». *Police report*, (maig 2015).

KOTHARI, Milon. «Informe del Relator Especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado», (febrer 2008)

LAVILLA RUBIRA, Juan José. «Comentario a la STC 111/1983, de 2 de diciembre. Caso Rumasa I».

MARÍN GARCÍA, Ignacio i MILÀ RAFEL, Rosa. «El alquiler forzoso de la vivienda» (maig 2007).

MAS Consulting Trends. «La pobreza energética: análisis y soluciones», núm. 2 (octubre 2014)

MENDOZA LOSANA, Ana I. «Los derechos del consumidor (catalán) en situación de pobreza energética, más ruido que nueces». *Revista CESCO de Derecho de Consumo*, núm. 13 (2015).

MENDOZA LOSANA, Ana I. «¿Quién paga el bono social? ». *Departamento de Gestión de Conocimiento de Gómez-Acebo & Pombo* (març 2012).

Ministres d'Habitatge de la Unió Europea. «Las políticas de vivienda como instrumentos de la regeneración urbana». Informe d'Espanya presentat a la 17a reunió de Ministres d'Habitatge de la Unión Europea.

Observatori DESC. Plataforma de afectados por la hipoteca. «Emergència habitacional a Catalunya. Impacte de la crisi hipotecària en el dret a la salut i els drets dels infants» (2015)

Ofgem. «Help with energy bills» (2016). Data última consulta: 25.05.2016. Link d'accés:

<https://www.ofgem.gov.uk/information-consumers/domestic-consumers/help-energy-bills>

PAGE, David. «¿Cómo se combate la pobreza energética en Europa y cómo (no) se hace en España? » (juny 2015). Data última consulta: 19.05.2016. Link d'accés:

http://sabemos.es/2015/06/01/como-se-combate-la-pobreza-energetica-en-europa-y-como-no-se-hace-en-espana_2332/

PERALES MARQUÈLLES, Susana. «Derecho de la propiedad y función social de la vivienda». Data última consulta: 17.05.2016. Link d'accés:

http://www.elderecho.com/tribuna/civil/Derecho-propiedad-funcion-social-vivienda_11_530680003.html

PISARELLO, Gerardo. «El dret a l'habitatge com a dret social: implicacions constitucionals». *Revista catalana de dret públic*, núm. 38 (2009).

PONCE SOLÉ, Juli. «L'efectivitat del dret a l'habitatge a Catalunya i el paper del dret urbanístic: esperances en ple drama?». *Revista catalana de dret públic*, núm. 46 (2013)

PONCE SOLÉ, Juli. «La sentència del tribunal constitucional sobre la pobresa energètica» (14 d'abril del 2016). Data última consulta: 17.05.2016. Link d'accés:

<http://agendapublica.es/la-sentencia-del-tribunal-constitucional-sobre-la-pobreza-energetica/>

PONCE SOLÉ, Juli. Siete consideraciones sobre el derecho a la vivienda, la ciudad y las viviendas vacías: podemos hacer más (y mejor) » (20 març 2015). Data última consulta: 31.05.2016. Link d'accés:

<https://eapc-rcdp.blog.gencat.cat/2015/03/20/siete-consideraciones-sobre-el-derecho-a-la-vivienda-la-ciudad-y-las-viviendas-vacias-podemos-hacer-mas-y-mejor-juli-ponce-sole/>

RAMONEDA, Clara. «Resum de la Llei 24/2015, del 29 de juliol, de mesures urgents per a afrontar l'emergència en l'àmbit de l'habitatge i la pobresa energètica. Nova llei sobre una vella realitat». Data última consulta: 18.05.2016. Link d'accés:

<http://elrisell.cat/resum-de-la-lei-242015-del-29-de-juliol-de-mesures-urgents-per-a-afrontar-lemergencia-en-lambit-de-lhabitatge-i-la-pobresa-energetica.html>

RIBA RENOM, Nolasc. «El dret a l'habitatge». *Materials de pau i drets humans*, 15 (juliol 2010)

RUIZ NAVARRO, José Luís. «Sinopsis artículo 33 Constitución Española» (abril 2004). Actualitzada por SIREIRA, Sara (gener 2011). Data última consulta: 18.05.2016. Link d'accés:

<http://www.congreso.es/consti/constitucion/indice/sinopsis/sinopsis.jsp?art=33&tipo=2>

SÁNCHEZ GARCIA, Jesús. «Mesures urgents per afrontar l'emergència en l'àmbit de l'habitatge i la pobresa energètica». *Món jurídic*, núm. 300 (setembre 2015)

SIBIANA I TOMÀS, Domènec. «Nuevos desarrollos normativos en materia de vivienda en Cataluña». *QDL estudios*, núm. 7 (febrero 2005).

Síndic de Greuges de Catalunya. «Informe sobre la pobreza energética en Cataluña» (octubre 2013).

Stop desahucios. «Taller ILP – Llei 24/2015» (març 2016).

Taula d'entitats del Tercer Sector Social de Catalunya. «Debats Catalunya Social. Propostes des del Tercer Sector», núm 38 (setembre de 2014).

Taula d'entitats del Tercer Sector Social de Catalunya. «La pobresa energètica a Catalunya. Situació actual i propostes d'acció». *Dossiers del Tercer Sector*, núm 23 (maig de 2012).

TORNOS MAS, Joaquín. «El acceso a la vivienda y la nueva función social del derecho de propiedad»

TRILLA BELLART, Carme. «La llei del dret a l'habitatge: aspectes més destacats». *Revista catalana de dret públic*, núm. 38 (2009)

VINUEAS ANGULO, Julio. «La vivienda vacía en España: un despilfarro social y territorial insostenible». *Scripta Nova*, núm. 270 (agost 2008)

Universitat de Barcelona – Registradors de Catalunya. «Vivienda y crisis: ensayando soluciones» (novembre 2014)

6.2 VIDEOGRAFIA

Salvados. «José Manuel Soria, Miguel Sebastián y Ada Colau abordan el problema de la pobreza energética». Data última consulta: 10.05.2016. Link d'accés:

http://www.atresplayer.com/television/programas/salvados/temporada-11/capitulo-10-jos-manuel-soria-miguel-sebastin-ada-colau-abordan-problema-pobreza-energtica_2015121100430.html.

6.3 RESOLUCIONS JUDICIALS CITADES.

6.3.1 TRIBUNAL SUPREM

Sala i data	Número sentència	Ar.	Magistrat Ponent
3ª, 07.02.2012	1425/2012	RJ 2012\3348	Eduardo Espin Templado

6.3.2 TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Data	Número sentència	Ar.	Magistrat Ponent
02.12.1983	111/1983	RTC 1983\111	Jerónimo Arozamena Sierra

19.12.1986	166/1986	RTC 1986/166	Eugenio Díaz Eimil
26.03.1984	37/1987	RTC 1987\37	Jesús Leguina Villa
29.11.1988	227/1988	RTC 2988/227	Jesús Leguina Villa
04.07.1991	149/1991	RTC 1991/149	Francisco Rubio Llorente
17.03.1994	89/1994	RTC 1994\89	Luis López Guerra
05.04.2006	112/2006	RTC 2006\112	Pablo Pérez Tremps
12.12.2007	247/2007	RTC 2007\247	Elisa Pérez Vera
17.03.2016	62/2016	RTC 2016/62	Santiago Martínez- Vares García

7. ANNEXOS

7.1 INICIATIVES RESPECTE LA POBRESA ENERGÈTICA AL CONGRÉS DELS DIPUTATS.

A continuació s'enumeren totes les iniciatives que, des del 2011 fins a l'actualitat, s'han presentat al Congrés dels Diputats amb l'objectiu de millorar i eradicar la situació de pobresa energètica. Per a saber-les, s'ha consultat el lloc web del Congrés i hem observat totes les iniciatives presentades, apuntant aquelles relacionades al cas.

Legislatura XI (2016 – actualitat)	
Proposicions de Llei de Grups Parlamentaris	
Proposición de Ley de protección del cliente vulnerable y contra la pobreza energética (122/000006).	- Presentada per: Grup Parlamentari Socialista). - Resultat de la tramitació: caducat
Proposicions de Llei de Diputats	
Proposición de Ley 25 de emergencia social (123/000001)	Resultat de la tramitació: caducat
Legislatura X (2011-2016)	
Projectes de Llei	
Proyecto de Ley del Sector Eléctrico (121/000064)	Resultat de la tramitació: aprovat amb modificacions
Proposicions de Llei de Grups Parlamentaris	
Proposición de Ley de creación de un fondo para combatir la pobreza y la exclusión social (122/000204)	- Presentada per: Grup Parlamentari Català (CiU). - Resultat de la tramitació: caducat
Proposición de Ley de reforma del Impuesto sobre el Valor Añadido de los servicios básicos: agua, electricidad, gas y transporte (122/000165)	- Presentada per: Grup Parlamentari de IU, ICV_EUiA, CHA (esquerra plural) - Resultat de la tramitació: rebutjat

Proposición de Ley de protección de los consumidores vulnerables y contra la pobreza energética (122/000159)	- Presentada per: Grup Parlamentari Socialista - Resultat de la tramitació: rebutjat
Proposición de Ley de medidas para prevenir la pobreza energética (122/000121)	- Presentada per: Grup Parlamentari de IU, ICV_EUiA, CHA (esquerra plural). - Resultat de la tramitació: rebutjat.
Proposición de Ley de modificación de la LSE (122/000116)	- Presentada per: Grup Parlamentari Mixt. - Resultat de la tramitació: retirat.
Proposición de Ley sobre mejora de la protección de ingresos mínimos y ayudas sociales (122/000103)	- Presentada per: Grup Parlamentari Socialista. - Resultat de la tramitació: rebutjat.
Proposición de Ley de creación de un fondo de emergencia contra la pobreza i la exclusión social (122/000100)	- Presentada per: Grup Parlamentari Socialista. - Resultat de la tramitació: rebutjat
Proposicions de llei de Comunitats Autònomes	
Proposición de Ley relativa al agua (125/000006)	- Presentada per: Castella la Manxa - Resultat de la tramitació: retirat.

