

EL PAPER DELS SERVEIS SOCIALS LOCALS EN L'APLICACIÓ DE LES POLÍTIQUES D'HABITATGE EN UN CONTEXT DE CRISI DE L'ESTAT DEL BENESTAR: UNA MIRADA DES DE CATALUNYA

Maria Victòria Forns i Fernández*

Resum

Aquest article destaca el paper dels serveis socials locals en l'aplicació de les polítiques d'habitatge, concretament a Catalunya. És per això que es presenta una revisió de tres instruments normatius: la Llei 18/2007, del dret a l'habitatge; la Llei 24/2015, de mesures urgents per afrontar l'emergència en l'àmbit de l'habitatge i la pobresa energètica, i la Llei 4/2016, de mesures de protecció del dret a l'habitatge de les persones en risc d'exclusió residencial. S'identifiquen els processos o polítiques públiques que –per a la seva concreció– requereixen la participació de les professionals dels serveis socials, i es destaquen els reptes que es presenten i la necessària articulació entre les diferents administracions públiques per garantir l'exercici efectiu del dret a l'habitatge de les persones que resideixen a Catalunya.


Paraules clau: dret a l'habitatge; serveis socials; exclusió residencial; emergència habitacional; municipis.

THE ROLE OF LOCAL SOCIAL SERVICES IN THE IMPLEMENTATION OF HOUSING POLICIES WITHIN THE CONTEXT OF THE CRISIS OF THE WELFARE STATE: A CATALAN PERSPECTIVE

Abstract

This article reviews the role of local social services in the implementation of housing policies, specifically in Catalonia. To this end, it looks at three pieces of legislation: Law 18/2007, on the right to housing, Law 24/2015, on urgent measures to tackle the housing emergency and energy poverty, and Law 4/2016, on measures for protecting the right to housing for persons at risk of residential exclusion. It identifies processes and public policies that, in order to be put into practice, require the participation of social services professionals and highlights the challenges arising and the coordination required between the different public administrations to guarantee effective exercising of the right to housing on the part of people resident in Catalonia.

Keywords: right to housing; social services; residential exclusion; housing emergency; municipal authorities.

* Maria Victòria Forns i Fernández, professora col·laboradora permanent de Treball Social i Serveis Socials, Universitat Rovira i Virgili (URV). Doctora en Antropologia Social i Cultural per la URV i codirectora de la Càtedra d'Inclusió Social. Facultat de Ciències Jurídiques, av. de Catalunya, 35, 43002 Tarragona. marivictoria.forns@urv.cat.  0000-0003-3938-8172.

Article rebut el 16.01.2023. Avaluació cega: 27.01.2023 i 24.02.2023. Data d'acceptació de la versió final: 21.03.2023.

Citació recomanada: Forns i Fernández, Maria Victòria. (2023). El paper dels serveis socials locals en l'aplicació de les polítiques d'habitatge en un context de crisi de l'estat del benestar. Una mirada des de Catalunya. *Revista Catalana de Dret Públic*, 66, 23-38. <https://doi.org/10.58992/rcdp.i66.2023.3944>

Sumari

- 1 Introducció
- 2 Estat del benestar, serveis socials i exercici de drets
- 3 Els serveis socials a Catalunya
- 4 Participació dels serveis socials en les polítiques públiques d'habitatge a Catalunya
 - 4.1 Habitatge d'inserció
 - 4.2 Habitatges de protecció oficial
 - 4.3 Mediació social en el lloguer d'habitatges
 - 4.4 Lloguer social com a mesura per evitar els desnonaments
 - 4.5 Prestacions econòmiques per al pagament de lloguer o de subministraments bàsics
 - 4.6 Reallotjament d'emergència
 - 4.7 Procediments de mediació en cas de sobreendeutament
 - 4.8 Procediments judicials d'execució d'hipoteques o desnonaments
- 5 El II Pla Estratègic de Serveis Socials de Catalunya
- 6 Conclusions
- 7 Referències

1 Introducció

El dret a l'habitatge ha estat considerat un dels pilars fonamentals de l'estat del benestar (Mastrodi i Soárez, 2022; Fornés i Fernández, 2022a). Aquest dret, conjuntament amb d'altres com la salut o el treball, impacta en la qualitat de vida de les persones; tant és així que durant la pandèmia de la covid-19 es va demostrar que l'habitatge era un espai vital per minimitzar el risc de contagis massius de la malaltia del coronavirus, i va reforçar el paper d'entorn garant de l'estabilitat social, fins i tot en situacions de crisi (Gifreu i Font, 2020a).

L'article 47 de la Constitució (CE) preveu que tots els espanyols tenen dret a gaudir d'un habitatge digne i adequat, i atribueix als poders públics l'obligació de promoure les condicions necessàries i establir les normes pertinents per fer efectiu aquest dret. Els poders públics tenen l'obligació de vetllar per la dignitat, la seguretat i la protecció integral de les persones, especialment per les més vulnerables, i, en funció d'això, "la vivienda adquiere un significado que trasciende la noción de servicio público" (Gifreu i Font, 2020b, p. 42). Aquesta noció de servei públic essencial ha estat consagrada per la Unió Europea, segons Vaquer Caballería:

Aunque los Estados miembros gozan de amplia discrecionalidad para definir el alcance de dicha misión [servei públic] y, por ende, para determinar en nuestro caso las características de los colectivos beneficiarios de la vivienda social, la Comisión se reserva la tutela de que no exista "error manifiesto" en tal definición. (2010, p. 18)

Aquest marc ha generat que les comunitats autònomes (CA), a través dels seus estatuts d'autonomia i/o de diferents instruments legals, apostin per la implementació de polítiques públiques "tradicionals" d'habitatge, que han procurat oferir solucions d'habitatge a persones que formen part de grups vulnerables —afectades pel desnonament del seu habitatge habitual, víctimes de violència de gènere i persones sense llar, entre d'altres—; les més freqüents són les que tenen a veure amb prestacions econòmiques per evitar la pèrdua de l'habitatge, així com "el uso de viviendas de los parques bajo responsabilidad pública, ya sean viviendas de patrimonio público o viviendas gestionadas porque han sido obtenidas de otros propietarios" (Fuentes i Gasó, 2023, p. 9). Tanmateix, ni la declaració expressa de la llei ni la formulació d'una política pública resulten en si mateixes suficients per atendre els problemes de dèficit d'habitatge o el sensellarisme, que afecten la nostra societat.

Actualment, els problemes d'accés i manteniment de l'habitatge presenten una gran quantitat de desafiaments —escassa oferta d'habitatge assequible davant d'una demanda en creixement exponencial, inseguretat en la tinença, finançament insuficient de les polítiques públiques d'habitatge, infrahabitatge i sensellarisme, entre d'altres— (Gifreu i Font, 2020b, p. 42), que requereixen, a més a més, la implantació d'estratègies com el *housing first*¹ o l'acompanyament de professionals dels serveis socials per atendre i orientar una persona o grup familiar en els diferents problemes o situacions que poden patir i que es manifesten en l'absència d'un habitatge digne.

L'Administració pública és responsable d'"ampliar el parque público de viviendas para garantizar de esta manera el acceso a la vivienda de una parte de la población, que actualmente, se encuentra en riesgo de exclusión residencial o que, simplemente tiene serios problemas para llegar a fin de mes, puesto que el pago de la vivienda supone casi un 45 % de sus ingresos" (Bastús Ruiz, 2021, p. 150).

El desenvolupament de les polítiques socials s'ha convertit avui en dia en una part fonamental de l'estratègia de protecció dels drets humans, especialment les destinades a les persones més desafavorides i vulnerables (Gifreu i Font, 2020b, p. 43-44); per això, tal com afirma Sales Campos (2022, p. 49), "bona part de la feina que realitzen els serveis socials consisteix a fer front a la crisi de l'habitatge de formes molt diverses", ja sigui intentant que les persones en qüestió no perdin l'habitatge, oferint allotjament d'emergència a les que es troben sense llar o atenent les que es troben en situació d'exclusió residencial.

1 La metodologia de treball *housing first* és un model que vol donar una resposta multidimensional i, si és possible, definitiva, a les persones sense llar. Defineix l'habitatge com un element prioritari en el procés d'inclusió o reinserció social de la persona. D'acord amb la Federació Europea d'Organitzacions Nacionals que treballen amb les Persones sense Llar (FEANTSA, per la sigla de l'equivalent en anglès), aquesta metodologia consta de vuit principis: 1) l'habitatge és un dret humà; 2) elecció i control de totes les persones usuàries; 3) separació d'habitatges i tractament; 4) orientació cap a la recuperació de la persona usuària; 5) compromís actiu sense coerció; 6) reducció del dany; 7) planificació centrada en la persona; i 8) suport flexible i disponible durant el temps necessari. Aquesta metodologia ja ha estat implementada a nou municipis de Catalunya: Barcelona, Girona, Lleida, Badalona, el Prat de Llobregat, Reus, Tarragona, Terrassa i Sabadell, dels quals, els tres primers ja n'han tret resultats positius, encara que millorables.

Tal com afirma Gómez Jiménez, sens dubte, el dret a un habitatge digne i adequat ha estat un dels més afectats, en plena crisi econòmica (...) cuando las unidades familiares veían mermado no solo el acceso a su vivienda sino la vivienda en sí a resultas de ejecuciones hipotecarias, que ponían sobre la mesa la débil protección de los consumidores en el ámbito financiero, y la significativa necesidad de orientar las medidas de política pública a salvaguardar y garantizar el derecho a la vivienda aún en las condiciones económicas más adversas. (2018, p. 9)

La pèrdua de l'habitatge o la dificultat d'accedir-hi s'ha convertit en un problema recurrent per a les professionals dels serveis socials, que, en molts casos, són les primeres a conèixer situacions dramàtiques que afecten famílies vulnerables. Aquestes professionals, fins i tot, es fan presents en el moment de l'execució del llançament; així doncs, els serveis socials compleixen un paper important en la concreció i/o aplicació de les polítiques d'habitatge, i en la garantia i l'exercici efectiu del dret a un habitatge digne.

És per això que aquest treball pretén evidenciar el paper dels serveis socials locals en l'aplicació de les polítiques d'habitatge, en particular a Catalunya, per la qual cosa es presenta una revisió dels tres instruments normatius fonamentals en aquesta matèria: la Llei 18/2007, de 28 de desembre, del dret a l'habitatge; la Llei 24/2015, de 29 de juliol, de mesures urgents per afrontar l'emergència en l'àmbit de l'habitatge i la pobresa energètica, i la Llei 4/2016, de 23 de desembre, de mesures de protecció del dret a l'habitatge de les persones en risc d'exclusió residencial, amb la finalitat d'identificar els processos o les polítiques que requereixen la participació de les professionals dels serveis socials, i destacar alhora els reptes que es presenten i la necessària coordinació entre les diferents administracions públiques a fi de garantir l'exercici efectiu del dret a l'habitatge de les persones que resideixen a Catalunya.

2 Estat del benestar, serveis socials i exercici de drets

Els antecedents del *welfare state* o estat del benestar poden situar-se als anys vint i trenta del segle xx. Ara bé, és a partir del període posterior a la Segona Guerra Mundial que l'Estat es transformarà gradualment en un agent actiu responsable del progrés social de la ciutadania, i es configurarà com el denominat "Estat providència", "Estat benefactor" o "Estat del benestar" (Forns i Fernández, 2020a, p. 11), que Moreno Fernández defineix com "un conjunto de instituciones públicas proveedoras de políticas sociales dirigidas a la mejora de las condiciones de vida y a promocionar la igualdad de oportunidades de los ciudadanos" (2002, p. 1). Així, segons Vaquer Caballería, a l'estat social contemporani, així denominat per molts,

no sólo se ha diluido la frontera entre Estado y sociedad, sino también entre lo social y lo económico, reunidos bajo el programa general de intervención del poder público en el orden socioeconómico para remover los obstáculos de la libertad y promover la igualdad efectiva de las personas. (2010, p. 8)

Per a la materialització de l'estat del benestar és necessari que les institucions públiques duguin a terme un conjunt d'intervencions o implementin polítiques públiques encaminades a millorar la qualitat de vida de les persones. Les àrees o sectors on s'ha reconegut que aquestes intervencions són necessàries poden agrupar-se de la manera següent: les transferències socials, entre les quals es troben les pensions o tot el sistema de protecció a la vellesa i a l'atur; els serveis públics, en els quals trobem la sanitat i els serveis d'ajut a la família; les intervencions normatives per protegir la higiene i la seguretat de les treballadores i de les consumidores, així com del medi ambient, i les intervencions per estimular i garantir la creació de treball de qualitat.

D'acord amb Calero Martínez (2021, p. 464), l'evolució històrica dels estats del benestar ha configurat formes d'intervenció diferenciades que van des de transferències econòmiques fins a prestació directa o indirecta de serveis. En aquest sentit, els més pròxims al model universalista proveeixen en major proporció prestacions en forma de serveis, mentre que els més continentals i meridionals a Europa tendeixen a destinar una proporció més gran de recursos a prestacions econòmiques. Segons Borgia Sorrosal (2009, p. 112), les intervencions més comunes i que impacten directament en la qualitat de vida de la ciutadania són les següents: 1) prestació de serveis públics i socials; 2) transferències socials; 3) intervencions normatives encaminades a protegir la ciutadania com a treballadora, consumidora o resident, entre d'altres, i, 4) intervencions públiques encaminades a millorar l'ocupabilitat de la ciutadania.

Els fonaments històrics de l'estat del benestar espanyol entre el 1964 i el 1975 se situen en el fet que es comença a construir l'entramat institucional dels diferents sistemes de protecció social, que es reflecteix, per exemple, en l'aprovació de la Llei sobre bases de la seguretat social, el període d'aplicació de la qual s'inicia l'1 de gener del 1967, mentre que en el període 1975-1988 comença el procés d'universalització, que es desenvolupa en el marc d'un relatiu deteriorament dels serveis públics, concretament de la sanitat i l'educació, en detriment de la qualitat del conjunt de les prestacions dels sistemes de protecció social (Rodríguez Cabrero, 1989, p. 80). Així, l'Estat espanyol va passar de ser un estat autoritari del benestar a un estat democràtic del benestar (Rodríguez Cabrero, 1989, p. 79), un fet que anirà de bracet del fet que la CE del 1978 “supuso un reconocimiento y una salvaguarda de los derechos sociales y del concepto de ciudadanía, un punto de inflexión en la historia de España” (Forns i Fernández, 2020b, p. 70). Aquesta teoria és compartida per Fernández García, per qui

la modernización y el cambio social español en cuanto a creación de su Estado de Bienestar no se ha producido de forma improvisada, sino que es el resultado de un proceso histórico que podemos acotarlo en un periodo aproximado de treinta y cinco años, aunque este proceso se haya acelerado a partir de los inicios de los años ochenta. (2012, p. 4)

L'estat del benestar és un model que busca el desenvolupament i el creixement de la persona i li garanteix el gaudi efectiu dels drets humans, per la qual cosa es refereix a la intervenció de les institucions públiques en els diferents àmbits de la seva vida.

Els drets socials són concebuts com autèntics drets fonamentals garants de la dignitat humana, és a dir, com a condicions de l'exercici mateix de l'autonomia personal, entesa no només com a llibertat negativa, sinó també com a llibertat positiva (Bea Pérez, 1993, p. 116). Així, els drets socials “de nuestro tiempo son el fruto de un largo devenir histórico lleno de vicisitudes, de altibajos y de crisis que no han impedido su paulatina penetración en las convicciones de la trama social y su asentamiento en el ordenamiento jurídico”. López Menudo (2012, p. 30) assegura que, malgrat la “debilitat crònica” que ha acompanyat des de sempre els drets socials, la legislació que els recull ha estat profusa sobretot abans de la irrupció de la crisi del 2007. En aquest mateix sentit, Rodríguez-Arana Muñoz considera el dret a l'habitatge com un dret fonamental a protegir per l'estat del benestar, un “derecho inherente a la persona porque es básico e imprescindible para su desarrollo libre y solidario”. Els drets fonamentals poden implicar la implementació de prestacions concretes per al seu gaudi i, per tant, “la protección jurisdiccional, y, por supuesto, en lo que se refiere a su aplicación inmediata, exigibilidad y justiciabilidad [...] en función de la situación de la evolución social y del bienestar social de cada país” (2015, p. 43).

Darrere de qualsevol model d'estat del benestar hi ha una política social determinada, que, d'acord amb Titmuss (1981, p. 37), tot seguint Marshall (1956, p. 9), fa referència a “la política de los gobiernos respecto a aquellas actuaciones que tienen impacto directo en el bienestar de los ciudadanos a través de proporcionarles servicios o ingresos”; una política social que suposa la intervenció de les institucions públiques per pal·liar els efectes d'una societat que genera desigualtats entre la ciutadania.

A la política social, els serveis socials hi tenen un rol fonamental, atès que la seva missió és “garantir les necessitats bàsiques de la ciutadania, posant atenció en el manteniment de la seva autonomia personal i promovent el desenvolupament de les seves capacitats personals” (Sales Campos, 2022, p. 46). Ara bé, aconseguir aquest objectiu no ha estat mai fàcil; no només per la successió de crisis econòmiques a Europa o a l'Estat espanyol dels darrers vint anys, sinó perquè, en el cas concret d'Espanya, l'estat del benestar ha estat poc consolidat, i fins i tot es troba per sota de la mitjana europea, perquè “hemos gastado menos de lo que nos pertenece por el nivel de desarrollo que tenemos” (Forns i Fernández, 2020b, p. 71), la qual cosa ha estat una circumstància desfavorable en l'esforç per garantir els drets de les persones.² I és que la sustentació del sistema de benestar espanyol presenta un doble vessant: d'una banda, la compatibilitat de les institucions del benestar i la seva forma de gestió i finançament, amb els imperatius de desenvolupament i creixement

2 El fracàs dels serveis socials com a “instituciones responsables de contribuir a mejorar la calidad de vida de las personas y garantizar el disfrute de sus derechos ha sido una constante en muchos países, especialmente en Latinoamérica, donde las crisis económicas y políticas han contribuido a favorecer a pequeñas élites políticas en detrimento de la calidad de vida de la población” (Vivas Roso, 2020, p. 400).

en una economia de mercat que presenta un nou atribut denominat globalització, caracteritzat per disminuir sensiblement el grau de llibertat del sector públic i, per tant, la seva actuació discrecional; d'altra banda, el fet que es limita a analitzar fluxos d'entrada i sortida de recursos, per concloure que el model està afectat per una insuficiència financera.

La crisi econòmica, financera i institucional, tant estatal com europea, que va començar el 2007 ha impactat “en la forma como se relacionan las personas con los servicios sociales, también ha generado la aparición de nuevas necesidades y la promulgación de leyes que fruto de la movilización y de la conciencia social y política han intentado generar los instrumentos jurídicos, técnicos y sociales necesarios para mitigar estas nuevas situaciones de exclusión social” (Forns i Fernández, 2018a, p. 61).

La reducció de l'ocupació i l'augment exponencial de l'atur ens han portat a una greu depressió econòmica, i han elevat el risc de pobresa i d'exclusió social. A tot això cal afegir-hi les múltiples i diverses situacions generades a partir de la pandèmia de la covid-19, que van fer incrementar, entre d'altres, els casos de violència masclista. Això ha provocat que el sistema de serveis socials de responsabilitat pública hagi resultat insuficient per satisfer l'augment de les demandes socials fruit de noves necessitats i de la intensificació de les que ja es coneixien.

La successió de crisis que patim, així com la seva diversitat, planteja la necessitat de cercar nous mètodes per a la consecució dels objectius del model d'estat del benestar, sense perdre de vista els seus principis —llibertat, igualtat d'oportunitats, reducció de les desigualtats, democratització, extensió de la seguretat social i cohesió social, entre d'altres—, a través de noves formes d'interacció entre la societat i l'Estat.

Les polítiques socials i l'estat del benestar condicionen de manera substancial la consolidació del sistema de serveis socials, així com l'acompliment de les seves funcions i el tipus de respostes que ha de donar als problemes i a les necessitats de la ciutadania, i d'això en dependrà també la configuració d'una societat d'oportunitats i generadora de justícia social per a totes les persones. D'aquí ve que a tots els models d'estat del benestar es pugui observar “cómo la íntima conexión entre democracia y universalidad de los derechos legitima el papel de las instituciones públicas e impulsa una reclamación de servicios por parte de colectivos que se encuentran excluidos del Sistema de Bienestar” (López Peláez, 2006, p. 17).

A fi d'evitar l'exclusió de determinats col·lectius de la societat, cal treballar, sens dubte, per fer realitat un dels fonaments de la democràcia representativa; les institucions públiques han de garantir la participació real i efectiva de la ciutadania a la gestió pública, i han de sotmetre la seva actuació a una sèrie de principis que promouen una democràcia i Administració de qualitat, la funció integral de la qual ha de ser sempre el servei a les persones i el respecte dels seus drets i capacitats (Carmona Garias, 2019, p. 10).

3 Els serveis socials a Catalunya

A l'Estat espanyol, els serveis socials es configuren com un servei públic essencial que busca garantir a la persona un nivell de benestar digne i suficient, i mantenir alhora l'equilibri necessari entre prestació i protecció per donar una resposta adequada a les necessitats de l'individu en una societat globalitzada, en el marc de la Unió Europea (Vaquer Caballería, 2010, p. 14). En virtut de la condició de servei públic, els poders públics han de garantir el dret d'accés als serveis socials; es converteix en un nou dret social exigible per al conjunt de la ciutadania.

En el cas de Catalunya, l'Estatut d'Autonomia del 2006 (EAC) consagra, a l'article 26, el dret de les persones en l'àmbit dels serveis socials, i assenjala, entre altres coses, que totes les persones tenen dret a accedir en condicions d'igualtat a les prestacions de la Xarxa de Serveis Socials d'Atenció Pública (XSSAP), i que les que tenen necessitats especials tenen dret a rebre una atenció adequada a la seva situació, d'acord amb les condicions que legalment s'estableixin. En funció d'això, es va dictar la Llei 12/2007, d'11 d'octubre, de serveis socials (LSS),³ amb la finalitat de “garantir-hi l'accés universal per a fer efectiva la justícia social i promoure el benestar del conjunt de la població” (art. 1.1), (Forns i Fernández, 2020c, p. 120).

³ Aquesta llei va substituir la primigènia Llei 26/1985, de 26 de desembre, de Serveis Socials de Catalunya, i va establir les bases del sistema de serveis socials a Catalunya.

La LSS, de la mateixa manera que a la resta de les CA, distingeix, a la XSSAP, els serveis socials bàsics (SSB) i els serveis socials especialitzats (SSE).

Els SSB “són el primer nivell del sistema públic de serveis socials i la garantia de més proximitat als usuaris i als àmbits familiar i social” (art. 16), i són competència pròpia dels ens locals (art. 31.1.c)). Els seus programes i serveis estan dirigits a la població general i també a col·lectius específics, i tenen un caràcter territorial, determinat pel nombre d'habitants i la dispersió geogràfica. Es tracta de serveis de caràcter descentralitzat i donen resposta a les necessitats en l'entorn de convivència; per això, el municipi és l'àmbit administratiu ideal per a l'organització i la gestió dels serveis. En funció de la dimensió i/o la dispersió municipal també es dissenyen altres models organitzatius basats en unitats inferiors —barris, districtes— o superiors —mancomunitats, comarques—, en funció de si els municipis superen els vint mil habitants o no. En aquest sentit, els SSB

are a fundamental pillar, since their services and services are guaranteed and universal, are the closest gateway to the citizenry and ensure the attention to basic needs. However, basic social services (BSS) have been under pressure from a growing social demand with dwindling resources, critical deficiencies and wide-ranging territorial inequalities in supply, intensifying purely welfare functions and focusing on providing benefits and processing aid. In addition, they are underdeveloped in the face of new social risks and the demands of socially neglected sectors. (Forns i Fernández, 2022b, p. 69)

La Cartera de Serveis Socials de Catalunya inclou entre la prestació dels SSB: 1) servei bàsic d'atenció social; 2) servei d'atenció domiciliària —ajut a domicili i de les tecnologies de suport i cura—; 3) serveis residencials d'estada limitada —acollida residencial d'urgència i residència temporal per a persones adultes en situació d'exclusió social—; 4) menjador social; 5) assessorament tècnic d'atenció social; 6) intervenció socioeducativa no residencial per a infants i adolescents —centre obert—, i 7) servei d'informació i atenció a les dones.

D'altra banda, els SSE s'organitzen en funció de les necessitats dels diferents sectors i col·lectius que aborden, en resposta a les seves especificitats, a partir de centres, serveis, programes i recursos, organitzats en forma de xarxa sobre el territori, i responen així al principi de descentralització, a les característiques dels nuclis de població, als diagnòstics socials i a la incidència de les necessitats detectades. Entre els SSE s'inclouen els equips tècnics de valoració que diagnostiquen les necessitats que poden abordar-se des d'un SSB a partir dels informes de valoració o de derivació que determinen l'accés a altres prestacions del sistema.

Els àmbits i sectors que comprenen els SSE són: 1) infància, adolescència i joventut; 2) persones grans amb dependència o risc social; 3) persones amb problemes derivats de la discapacitat; 4) persones amb problemàtica social derivada de la malaltia mental; 5) persones afectades pel virus VIH/sida; 6) cuidadores familiars i altres cuidadores no professionals; 7) famílies amb problemàtica social i risc d'exclusió social; 8) dones en situació de violència masclista i els seus fills; 9) víctimes de delictes amb violència o persones en risc de patir-ne, i 10) persones amb problemes derivats de les drogodependències.

El Sistema Català de Serveis Socials (SCSS) es divideix en prestacions de serveis, prestacions econòmiques i prestacions tecnològiques. Les primeres són les que ofereixen un servei i una intervenció duts a terme per equips professionals a través de diferents formes: informació, orientació i assessorament, valoració singularitzada i diagnosi social, intervenció professional i tractament social, atenció residencial substitutiva de la llar i atenció diürna i domiciliària, entre d'altres. Les segones són les aportacions dineràries que atenen determinades situacions de necessitat predefinides i que s'atorguen amb caràcter de dret subjectiu, de dret de concurrència o d'urgència social. Les terceres són les que involucren elements tecnològics, com la teleassistència domiciliària i els ajuts instrumentals per a l'autonomia personal, que contribueixin a materialitzar els altres tipus de prestacions esmentats (Alegre Agís, 2020, p. 273).

Amb relació al paper que els serveis socials tenen en el gaudi efectiu del dret a l'habitatge, l'article 7.c) de la LSS estableix que en són destinatàries les persones que es troben en situació de “necessitat social, com les relacionades amb la manca d'habitatge o amb la desestructuració familiar”. En aquest mateix sentit, l'article 17 disposa que entre les competències dels SSB hi ha: detectar les situacions de necessitat personal, familiar i comunitària en llur àmbit territorial (art. 17.a) de la LSS); fer i valorar els diagnòstics social, socioeducatiu i sociolaboral de les situacions de necessitat social a petició de la persona usuària, del seu entorn familiar,

convivencial o social o d'altres serveis de la XSSAP, d'acord amb la legislació de protecció de dades (art. 17.c de la LSS), i informar, a petició de jutges i fiscals, sobre la situació personal i familiar de persones afectades per causes judicials (art. 17.q) de la LSS), entre d'altres.

De tot el que s'ha exposat anteriorment (sense haver fet, encara, la revisió de la legislació en matèria d'habitatge) ja es pot apuntar que els SSB —que són de competència local— tenen un rol actiu en la protecció, garantia i gaudi del dret a l'habitatge de les persones que es troben al seu territori i poden participar en el procediment de desallotjament o en l'execució de polítiques com les d'habitatges d'inserció. Tal com reconeix la mateixa exposició de motius de la LSS, els serveis socials són un dels sistemes de l'estat del benestar, conjuntament amb la seguretat social, el sistema d'habitatge i altres actuacions públiques, l'objectiu dels quals és garantir les necessitats bàsiques de la ciutadania, amb especial atenció en el desenvolupament de les capacitats personals, en el marc del respecte a la dignitat de les persones.

4 Participació dels serveis socials en les polítiques públiques d'habitatge a Catalunya

A les lleis en matèria d'habitatge de Catalunya —Llei 18/2007, de 28 de desembre, del dret a l'habitatge (LDH); Llei 24/2015, de 29 de juliol, de mesures urgents per afrontar l'emergència en l'àmbit de l'habitatge i la pobresa energètica, i Llei 4/2016, de 23 de desembre, de mesures de protecció del dret a l'habitatge de les persones en risc d'exclusió residencial— s'hi han pogut identificar vuit programes, polítiques públiques i procediments administratius i/o judicials en els quals participen els serveis socials locals, que ens permeten evidenciar el rol important que aquests acompleixen en la protecció i gaudi del dret a l'habitatge de les persones o grups familiars, en especial els més vulnerables.

Destaquem que, si bé la Llei 18/2007, del dret a l'habitatge, per la seva posició cronològica és la norma de referència que ha tingut més influència sobre els instruments normatius i les línies estratègiques de les polítiques públiques d'habitatge en els anys posteriors (Gifreu Font, 2020c, p. 292), la nostra anàlisi s'ampliarà als tres instruments legals esmentats. A continuació, detallem cada un dels àmbits identificats:

4.1 Habitatge d'inserció

L'article 3.i) de la LDH defineix l'habitatge d'inserció com el que està “gestionat per administracions públiques o per entitats sense afany de lucre i que, en règim de lloguer o sota altres formes d'ocupació, es destina a atendre persones que requereixen una atenció especial”. En aquest marc, el Govern de la Generalitat de Catalunya ha constituït la Xarxa d'Habitatges d'Inserció Social (XHIS). D'acord amb l'article 70 de la mateixa llei, els serveis socials locals i les entitats sense ànim de lucre que duen a terme programes d'inserció social han de poder disposar d'un volum d'habitatges d'inserció suficient que els permeti atendre les necessitats d'habitatge que es detecten a cada municipi per a les persones sense llar, en el marc de programes socials d'integració, sota la responsabilitat de les administracions competents.

Els habitatges poden ser de titularitat de l'entitat gestora o d'un tercer, públic o privat, que en cedeix la gestió. El Govern ha d'establir ajuts per subvenir als costos de gestió dels habitatges d'inserció gestionats per les entitats sense ànim de lucre o pels serveis socials locals.

Observem com la LDH faculta els serveis socials locals per a la gestió dels habitatges d'inserció, i els fa participants del procés d'implementació d'aquesta política. Les professionals dels serveis socials locals són les responsables de detectar les necessitats d'habitatge dels seus municipis, en atenció a la demanda existent i a la situació de cada persona o grup familiar, i dur a terme les assignacions o actuacions corresponents.

4.2 Habitatges de protecció oficial

L'habitatge de protecció oficial ocupa un lloc destacat en el règim juridicopúblic de promoció de l'habitatge (Souvirón Morenilla, 2018, p. 193). L'article 77 de la LDH defineix aquesta figura com l'habitatge que està subjecte a un règim de protecció pública que permet establir com a mínim el preu màxim de venda, lloguer o altres formes d'accés, i el seu règim jurídic es troba al Decret 75/2014, de 27 de maig, del Pla per al Dret a l'Habitatge. La seva funció essencial és satisfer la necessitat d'habitatge de les persones usuàries que els ocupen legalment perquè constitueixi la seva residència habitual i la seva qualificació és de: 1) genèrica, quan

l'accés a l'habitatge de les persones usuàries és en règim de propietat, arrendament o qualsevol altre règim de cessió de l'ús sense transmissió de la propietat, i 2) específica, quan l'accés a l'habitatge de les persones usuàries és només en règim d'arrendament.

Respecte a aquest tipus d'habitatges, l'article 95.6 disposa que les demandes efectuades per persones o unitats familiars de convivència que no tinguin els ingressos mínims exigits o no compleixin els requisits de capacitat necessaris, d'acord amb la legislació corresponent, han de gestionar-se en coordinació amb els serveis socials corresponents. Així doncs, podem observar com el legislador, novament, atorga als serveis socials un paper actiu en el procés d'adjudicació dels habitatges de protecció oficial en supòsits determinats.

4.3 Mediació social en el lloguer d'habitatges

Aquesta figura es troba regulada a l'article 69 de la LDH i persegueix estimular els propietaris i inversos privats perquè posin al mercat de lloguer habitatges per a persones i unitats de convivència amb dificultats socials i econòmiques. En aquest sentit, ben segur que la col·laboració públicoprivada ha de permetre disposar d'habitatge de lloguer social per fer front a la necessitat d'habitatge dels col·lectius més vulnerables (Bastús Ruiz, 2022).

La mediació social en aquest àmbit està gestionada per la Xarxa de Mediació de Lloguer Social constituïda pel Govern de la Generalitat de Catalunya, integrada per administracions públiques locals, entitats sense ànim de lucre o agents vinculats amb l'habitatge, i té com a objectiu principal facilitar l'accés a un habitatge de lloguer digne, que s'estableix i s'articula com un sistema voluntari d'obtenció d'habitatges privats, en especial els desocupats, cedits a l'Administració perquè els posi en lloguer, amb la garantia que vetllarà pel seu manteniment i pel cobrament de la renda corresponent. El Decret 75/2014, del Pla per al Dret a l'Habitatge, n'estableix les condicions i els sistemes de control. En aquests casos, els òrgans dependents de les administracions locals i que integren la xarxa actuen com a mediadors entre les persones propietàries dels habitatges i les arrendatàries, que han de complir amb els criteris socials i econòmics per a l'accés a l'habitatge assequible; s'ocupen de formalitzar els contractes i aconseguen "una media de 1.400 nuevos contratos al año y mantienen vigentes alrededor de 9.000 viviendas con alquiler a precios asequibles" (Gifreu Font, 2020d, p. 598).

L'article 70.4 de la LDH estableix que els habitatges obtinguts a través d'aquest instrument podran ser oferts a entitats sense ànim de lucre o als serveis socials municipals perquè puguin utilitzar-los com a habitatges d'inserció.

4.4 Lloguer social com a mesura per evitar els desnonaments

L'article 5 de la Llei 24/2015, de 29 de juliol, de mesures urgents per afrontar l'emergència en l'àmbit de l'habitatge i la pobresa energètica, fruit d'una iniciativa legislativa popular (ILP),⁴ regula la figura del lloguer social per evitar els desnonaments. Té com a objectiu que, abans d'adquirir un habitatge resultant de la consecució d'acords de compensació o dació en pagament de préstecs o crèdits hipotecaris sobre l'habitatge habitual, o abans de la signatura de la compravenda d'un habitatge que tingui com a causa de venda la impossibilitat per part de la persona prestatària del retorn del préstec hipotecari, i, fins i tot, abans d'interposar qualsevol demanda judicial d'execució hipotecària o de desnonament per impagament del lloguer, la persona adquirent o demandant ofereixi a les persones afectades una proposta de lloguer social, si el fet corresponent —adquisició, compravenda o demanda— afecta persones o unitats familiars que no tinguin una alternativa pròpia d'habitatge i que estiguin dins dels paràmetres de risc d'exclusió residencial definits per la llei.

En aquests casos, la llei preveu la participació dels serveis socials en els supòsits següents: 1) emetre un informe que acrediti que el trasllat a un altre terme municipal no ha d'afectar negativament la situació de risc d'exclusió residencial de la unitat familiar (art. 5.7.b)); 2) acreditar la situació de risc d'exclusió residencial de les persones i unitats familiars amb ingressos superiors a 1,5 vegades l'indicador de renda de suficiència (IRSC) (art. 5.10), i 3) acreditar que persones i unitats familiars que superen els límits d'ingressos que fixi la

4 Promoguda per la Plataforma d'Afectats per la Hipoteca (PAH), l'Observatori DESC i l'Aliança contra la Pobresa Energètica (APE).

llei poden beneficiar-se d'un lloguer social, en trobar-se sotmeses a un risc imminent de pèrdua de l'habitatge i no disposar d'alternativa d'habitatge pròpia (art. 5.11).

4.5 Prestacions econòmiques per al pagament de lloguer o de subministraments bàsics

Tant la LDH com la Llei 24/2015 preveuen prestacions econòmiques que persegueixen contribuir al fet que les persones i les unitats de convivència residents a Catalunya disposin dels ingressos suficients per poder-se garantir el pagament del lloguer o dels subministraments bàsics d'aigua potable, gas i electricitat. Encara que, a la pràctica, les prestacions econòmiques no garanteixen en si mateixes el dret a l'habitatge i, en alguns casos, cal combinar diversos tipus de prestacions —econòmiques i no econòmiques—, la realitat és que contribueixen a aconseguir que persones o bé unitats de convivència que es troben en situacions de vulnerabilitat o risc d'exclusió residencial accedeixin a un habitatge i el mantinguin.

El primer, prestacions per al pagament del lloguer, està previst a l'article 72 de la LDH i és aplicable a les persones i unitats de convivència residents a Catalunya amb ingressos baixos i moderats a les quals el cost de l'habitatge pot situar en risc d'exclusió residencial o els pot dificultar el procés d'inserció social, i està integrat per dos tipus de prestacions: 1) prestacions permanents per al pagament del lloguer i 2) prestacions d'especial urgència per al pagament del lloguer o de quotes d'amortització hipotecària en situacions especials. Tenen el caràcter de prestacions econòmiques de dret de concurrència i es regeixen supletòriament per la Llei 13/2006, de 27 de juliol, de prestacions socials de caràcter econòmic. S'atorguen per un any i són prorrogables per anualitats successives en funció de les dotacions pressupostàries de cada exercici, mentre les persones beneficiàries mantinguin les condicions d'elegibilitat. Són compatibles amb altres ajuts que els beneficiaris puguin rebre per conceptes diferents dels previstos a l'apartat tercer de l'article de la LDH esmentat. L'atorgament de prestacions d'especial urgència per al pagament del lloguer i de les quotes d'amortització requereix un informe favorable dels serveis socials d'atenció primària o especialitzada.

El segon, prestacions per al pagament de subministraments bàsics, es troba previst a l'article 6 de la Llei 24/2015, a fi de garantir el dret d'accés als subministraments bàsics d'aigua potable, electricitat i gas, si l'immoble en disposa, a les persones i unitats familiars en situació de risc d'exclusió residencial, mentre es mantingui aquesta situació. D'acord amb el principi de precaució, s'estableix un protocol obligat de comunicació i d'intervenció dels serveis socials prèviament a la concessió dels ajuts necessaris per evitar els talls de subministrament, en els casos d'impagament per manca de recursos econòmics de les famílies afectades. Les empreses subministradores, abans de fer un tall de subministrament, han de sol·licitar un informe als serveis socials municipals⁵ per determinar si la persona o la unitat familiar es troben en alguna de les situacions de risc d'exclusió residencial previstes a l'article 5.10.⁶ Si es troben en alguns d'aquests supòsits, l'empresa ha de garantir els subministraments bàsics necessaris, i també s'hauran d'aplicar els ajuts necessaris que s'estableixen a la Llei, per no generar cap deute a la persona o a la unitat familiar.

El legislador ha reconegut el necessari acompanyament dels serveis socials en els diferents problemes o situacions relacionades amb les dificultats en l'accés o el manteniment d'un habitatge, de manera que la seva intervenció s'efectua de manera preventiva abans que es produeixi la pèrdua de l'habitatge o, en el cas concret, la impossibilitat de pagament dels subministraments bàsics.

4.6 Reallotjament d'emergència

L'article 5.6 de la Llei 24/2015 estableix l'obligació de les administracions públiques de garantir el reallotjament adequat de les persones i unitats familiars en situació de risc d'exclusió residencial que es trobin en procés

5 L'article 9.4 de la Llei 24/2015 preceptua que l'Administració ha d'emetre l'informe en un termini de quinze dies. Si transcorre aquest termini i no s'ha emès, s'entén que la unitat familiar es troba efectivament en situació de risc d'exclusió residencial. Aquesta disposició ha estat objecte de controvèrsia sobre si preveia un supòsit de silenci administratiu, qüestió resolta en cassació per les STS 2715/2022, de 7 de juliol (recurs núm. 1240/2021) i 1083/2022, de 21 de juliol (recurs núm. 2550/2021), en el sentit que no existeix silenci i que l'Administració ha d'emetre l'informe en el termini previst.

6 S'entén que les persones i unitats familiars es troben en situació de risc d'exclusió residencial sempre que tinguin uns ingressos inferiors a 2 vegades l'IRSC, si es tracta de persones que viuen soles; uns ingressos inferiors a 2,5 vegades l'IRSC, si es tracta d'unitats de convivència, o uns ingressos inferiors a 3 vegades l'IRSC, en cas de persones amb discapacitats o amb gran dependència. En el cas que els ingressos siguin superiors a 1,5 vegades l'IRSC, cal un informe dels serveis socials que acrediti el risc d'exclusió residencial.

de desnonament del seu habitatge habitual, abans de poder fer efectiu un desnonament. Aquesta mesura es va plantejar inicialment a la ILP que va donar lloc a la llei, com

un instrumento de *ultima ratio*, puesto que la propuesta para evitar la pérdida de la vivienda habitual instaba en su articulado a utilizar previamente otras medidas, algunas de carácter coercitivo, como el “arrendamiento forzoso” (art. 2.2 ILP), u otras de carácter asistencial, como las ayudas al alquiler (art. 2.3 ILP). No obstante, ante el fracaso de las medidas previas, se imponía que las Administraciones Públicas, en genérico, deben procurar un realojo adecuado a las personas en situación de vulnerabilidad, ante cualquier circunstancia, “para poder hacer efectivo el desahucio”. (Fuentes i Gasó, 2023, p. 12)

Per tal de materialitzar aquesta garantia, l'article 16.1 de la Llei 4/2016, de 23 de desembre, de mesures de protecció del dret a l'habitatge de les persones en risc d'exclusió residencial va establir un sistema transitori i excepcional per a les persones o unitats familiars ocupants de determinats habitatges si es troben en risc d'exclusió residencial i poden perdre l'habitatge habitual, sempre que no tinguin cap possibilitat d'accedir a l'ús legítim d'un altre habitatge. En els casos de real·lotjament, es preveu la participació dels serveis socials, específicament, per determinar si l'habitatge alternatiu ha d'estar ubicat al mateix terme municipal o si és possible el trasllat a un altre terme municipal sense que aquest desplaçament signifiqui que la situació de risc d'exclusió residencial de la unitat familiar es veu afectada de manera negativa.

El Pla del Dret a l'Habitatge, regulat pel Decret 75/2014, preveu, a l'article 73, l'articulació de la mesa de valoració de situacions d'emergències econòmiques i socials com a “òrgans col·legiats de les administracions locals”, a través de les quals es poden dur a terme “adjudicacions directes d'habitatges, propietat o gestionats per administracions o entitats públiques, que tenen per objecte fer front a situacions d'emergència social”. Així mateix, es preveu la Mesa de l'Agència de l'Habitatge de Catalunya (AHC), competent en la proposta d'adjudicació d'habitatges que tingui en propietat o que gestioni, s'ha de coordinar amb les mesures d'àmbit local, els serveis socials municipals i les entitats socials que treballin en aquesta matèria al municipi. Un cop més, els serveis socials resulten clau en la valoració de situacions d'exclusió residencial i en l'elaboració de les estratègies de resolució.

4.7 Procediments de mediació en cas de sobreendeutament

Aquesta figura està prevista a la Llei 4/2016, a l'article 10 i següents, la finalitat de la qual és aconseguir que persones amb addicions que es troben sobreendeutades a causa d'una relació de consum o que estan en risc de trobar-se en aquesta situació⁷ puguin dirigir-se a la Comissió d'Habitatge i Assistència per a Situacions d'Emergència Social i sol·licitar un procediment voluntari de mediació per tal d'arribar a un acord que suspengui els interessos monetaris i/o els procediments d'execució singulars que s'hagin instat, i, fins i tot, buscar alternatives de superació de la situació de sobreendeutament.

L'article 13.7 de la llei estableix que, si durant la mediació es detecten situacions de necessitat d'atenció especial, d'acord amb el que determina l'article 7 de la LSS i entre les quals es troben —com s'ha indicat en apartats anteriors— la manca d'habitatge o la desestructuració familiar, cal oferir a les persones afectades la intervenció dels SSB, els quals poden elaborar un pla d'atenció social personalitzat ajustat a les necessitats de les parts implicades en el procediment voluntari de mediació.

Aquest procediment també resulta aplicable als casos de transmissió d'habitatges derivats d'acords de compensació o dació en pagament de préstecs o crèdits hipotecaris sobre l'habitatge, establerts per la impossibilitat de retornar el préstec hipotecari, quan el transmissor o la unitat familiar no disposen d'una alternativa d'habitatge propi i es tornen de risc d'exclusió residencial. En aquests supòsits, els serveis socials hauran d'emetre un informe sobre l'existència de risc d'exclusió residencial o vulnerabilitat i, en el cas que sigui afirmatiu, caldrà posar en coneixement dels òrgans competents en matèria d'habitatge la situació, perquè s'adoptin les mesures de protecció corresponents (art. 17).

⁷ D'acord amb l'article 4.a), la situació d'incapacitat manifesta d'una persona per afrontar els deutes derivada d'una relació de consum; provocada per causes sobrevingudes, com ara l'atur, la incapacitat d'un membre de la unitat familiar, o per altres causes anàlogues, i les circumstàncies econòmiques i financeres alienes a la voluntat del deutor que han implicat un augment significatiu de la càrrega hipotecària i que provoquen una disminució important de la seva capacitat econòmica.

4.8 Procediments judicials d'execució d'hipoteques o desnonaments

L'article 18 de Llei 4/2016, d'acord amb el 17.q) de la LSS, determina l'obligació dels SSB d'informar els jutges i els fiscals, en els procediments judicials d'execució hipotecària o de desnonament, sobre la situació personal i familiar de les persones afectades per aquestes causes judicials, específicament, si els executats i els familiars que conviuen amb ells es troben en situacions de vulnerabilitat, a efectes de sol·licitar la suspensió o l'ajornament temporal del procediment, o, si és procedent, de preparar la demanda per facilitar el reallotjament dels afectats i els ajuts necessaris per garantir els seus drets i els terminis previstos.

Segons l'Observatori DESC, “l'aturada parcial dels desnonaments per la pandèmia (...), es transformà en una davallada d'habitatge a les Meses, que de nou torna a créixer el 2021” (2022).

5 El II Pla Estratègic de Serveis Socials de Catalunya

El II Pla Estratègic de Serveis Socials 2021-2024 (PESS) constitueix un “full de ruta” que centra l'atenció en la persona i en la seva interacció familiar i comunitària, intensifica les accions de prevenció i promoció i consolida les bases perquè els serveis socials esdevinguin el veritable tercer pilar de l'estat del benestar. En definitiva, té com a objectiu que el SCSS sigui més proper a la ciutadania, tingui un accés més universal i doni una resposta efectiva als reptes de futur.

Si la missió del SCSS és “acompanyar les persones al llarg del seu cicle vital amb actuacions de promoció, prevenció i protecció i, alhora, oferir a totes les persones la cura i els suports necessaris perquè s'apoderin i siguin autònomes en el desenvolupament del seu projecte de vida i l'incloguin i vinculin al seu entorn familiar i comunitari” (PESS 2021-2024, p. 71), aleshores no es podrien garantir l'autonomia funcional i l'autodeterminació de la ciutadania sense l'accés a un habitatge digne.⁸ Així doncs, hom pot assegurar que l'habitatge resulta imprescindible per al desenvolupament personal i social de les persones i, per això, gaudeix de la categoria de dret social a la normativa internacional, europea, estatal i estatutària.

L'increment dels problemes d'accés a l'habitatge i la manca d'un lloc estable on viure, que afecta sectors cada vegada més amplis de la població, han sobrepassat les capacitats dels nostres serveis socials per fer-hi front i, fins i tot, han generat en alguns casos tensions entre els afectats, que sovint senten frustració davant la incapacitat d'exercir el seu dret a l'habitatge, i part de la ciutadania. Aquesta frustració, d'altra banda, és compartida pel cos de professionals dels serveis socials, que sovint són “l'única interlocució directa i continuada que els ofereixen les administracions públiques” (Sales Campos, 2022, p. 49).

A fi de contribuir a garantir el dret a l'habitatge de les persones i unitats familiars que es troben en situació de vulnerabilitat o risc d'exclusió residencial, el II PESS 2021-2024 de la Generalitat de Catalunya preveu un conjunt de programes i accions en el marc del SCSS, per garantir el dret d'accés a l'habitatge.

El PESS preveu sis palanques de transformació, cadascuna de les quals determina els seus corresponents eixos de treball. En destaquem la cinquena, relativa a la interseccionalitat: intervenció holística, que preveu un únic eix d'acció —eix 13: resposta integrada a problemes socials complexos— que preveu l'execució de cinc projectes: 1) atenció integrada social i sanitària; 2) inclusió social mitjançant el treball; 3) abordatge integral de la vulnerabilitat energètica; 4) abordatge integral del sensellarisme i de l'exclusió residencial, i 5) nous models d'integració prioritàris.

Per la seva relació directa amb aquest treball, ens referim al projecte 4), abordatge integral del sensellarisme i de l'exclusió residencial, que pretén per al 2024:

aprovar, desplegar i avaluar l'Estratègia integral per a l'abordatge del sensellarisme a Catalunya, que té com a objectiu garantir el dret a l'habitatge a les persones sense llar i oferir-los un procés de recuperació integral en què es tinguin en compte les seves expectatives i tries educatives, ocupacionals i vocacionals. (Generalitat de Catalunya, 2021, p. 195)

8 V. Fantova Azcoaga, Fernando. (2018, 19 de juny). *Conferència marc sobre la dimensió comunitària dels serveis socials* [Conferència]. Jornada d'Acció Comunitària Inclusiva “Cap a la transformació dels serveis socials”, Barcelona, Departament de Treball, Afers Socials i Famílies.

Entre les línies prioritàries del projecte es troben: 1) incrementar el parc social d'habitatge amb una reserva específica per al sensellarisme; 2) reforçar i desplegar la metodologia de treball *housing first*, i 3) sensibilitzar la població sobre el sensellarisme, amb campanyes en què participin persones que hagin passat per aquesta situació per erradicar l'aporofòbia social.

En un pla abstracte, que depèn del transcurs del temps per avaluar els resultats del projecte referit, la revisió del PESS respon al caràcter multidimensional del problema d'accés i gaudi del dret a l'habitatge, així com a les diferents mesures i actuacions que es puguin desplegar per contribuir a minimitzar-lo i al rol dels serveis socials per implementar-les, malgrat que el camí per a la seva erradicació es vegi encara llunyà.

El PESS, més enllà de la participació dels serveis socials en les diferents polítiques per garantir el dret a l'habitatge i més enllà de disposar d'una oferta d'habitatges disponibles per ser assignats com a habitatges d'inserció o lloguer assequible, es refereix, a més, —entre moltes altres accions— a la conscienciació de la ciutadania; a l'acompanyament físic, psicològic, mèdic i social dels afectats, i, fins i tot, a la millora de la connexió entre les mesures d'accés a l'habitatge i altres prestacions socials, sense que això impliqui que els serveis socials assumeixin funcions pròpies d'altres òrgans o administracions públiques amb competència en matèria d'habitatge.

En tot cas, si bé és necessari poder comptar amb habitatges disponibles, les persones en risc d'exclusió requereixen també uns ingressos mínims estables que els mantinguin, i tenir l'oportunitat de dur a terme un procés de recuperació física i mental que els tregui d'aquesta situació.

6 Conclusions

L'exercici del dret a un habitatge digne esdevé una oportunitat de millora de la qualitat de vida i del context interpersonal i de les possibilitats de promoció social de qualsevol persona. Així mateix, la dificultat d'accés a l'habitatge és, sens dubte, un potenciador de l'exclusió social, i és per això que les polítiques d'habitatge han de ser una prioritat per als poders públics; en especial, la promoció d'habitatge protegit. Cal privilegiar la ciutadania més vulnerable i en risc d'exclusió residencial, alhora que s'amplien els col·lectius amb dret a protecció preferent per atendre adequadament les noves realitats socials.

Aquest és un problema gairebé estructural, atès que afecta de manera transversal la totalitat de la població i, específicament, els col·lectius de persones més fràgils, com les persones grans, els joves, les dones víctimes de violència masclista, les persones immigrades, les persones amb diversitat funcional i les seves famílies, les persones amb dependència i les famílies que els tenen a càrrec, les persones afectades per situacions d'emergència, les persones sense llar o les que viuen en infrahabitatges, les famílies monoparentals amb fills menors a càrrec, les famílies nombroses i, en definitiva, les persones i famílies en situació de precarietat econòmica i/o en situació de risc o exclusió social i residencial.

La revisió duta a terme de la legislació en matèria d'habitatge de Catalunya ens ha permès veure el paper que tenen els serveis socials locals en la garantia i el gaudi del dret a un habitatge digne. No és una tasca senzilla la que el legislador els ha assignat, atès que, cada cop més, els serveis socials es troben sobrepassats per l'augment de la demanda per part de la ciutadania. En particular, la saturació dels SSB té explicació pels efectes de les successives crisis econòmiques i socials, que han provocat que l'Administració local sigui la més tensionada del SCSS, pel fet que s'atenen des de la màxima proximitat les necessitats de la població en cada moment.⁹

Cal posar en relleu que l'actuació dels serveis socials locals no s'esgota en els supòsits previstos per les normes analitzades, sinó que desenvolupen altres funcions, com per exemple: oferir allotjament temporal en habitatges, centres o establiments hotelers a persones immigrants i sol·licitants de protecció internacional, abans d'entrar en el programa estatal d'asil i refugi; determinar si cal un informe d'adequació de l'habitatge

⁹ Així, el Servei d'Habitatge Social a Tarragona executa, entre d'altres, les accions següents: 1) oferir assessorament jurídic en matèria d'habitatge; 2) donar suport i assessorament social i jurídic a famílies en situació de pobresa energètica; 3) oferir seguiment i suport en els itineraris personals de famílies i persones per afavorir la inclusió residencial, i 4) gestionar prestacions i ajuts destinats a l'exclusió residencial (Beltran Mauri, 2022, p. 84).

en els reagrupaments familiars, o emetre informe en relació amb la integració social dels estrangers per a la concessió de les autoritzacions d'arrelament (Forns i Fernández, 2018b, p. 36).¹⁰

Tot i que la LSS assegura entre els seus principis rectors la universalitat dels serveis socials, a la pràctica el sistema no la garanteix completament, i, malgrat que l'habitatge constitueix un pilar essencial de l'estat del benestar, la realitat és que la situació actual de crisi econòmica i social ha fet difícil garantir a tothom els recursos econòmics i els mitjans necessaris per gaudir d'una vida digna i, encara més, d'un habitatge adequat, sobretot quan “una part important de la ciutadania malviu amb salaris baixos i amb molta precarietat laboral” (Batlle Bastardas, 2022, p. 93).

Actualment, els serveis socials es veuen abocats a assumir el repte d'atendre un nombre de persones cada vegada més elevat, amb problemàtiques associades a la manca d'habitatge, “sense tenir la clau d'accés a solucions residencials més o menys estables”. En conseqüència, s'enfronten a “les tensions derivades de no poder oferir el que desitgen les persones ateses mentre, paral·lelament, es van creant més programes i serveis d'allotjament temporal per oferir un suport que sempre resulta insuficient”. (Sales Campos, 2022, p. 52)

Per garantir efectivament el dret a l'habitatge, es requereix fer un esforç multidisciplinari i de multienfocament. No només es requereixen normatives i polítiques públiques eficaces en matèria d'habitatge, sinó que també ens calen professionals amb capacitat per atendre i comprendre les necessitats de la ciutadania, assignar els recursos econòmics suficients per poder disposar dels habitatges necessaris per ser assignats a les persones i famílies en risc d'exclusió residencial i, a més a més, és imprescindible poder articular de manera efectiva prestacions econòmiques, quan sigui necessari.

Per poder mantenir actives les polítiques públiques d'habitatge cal garantir un triple abordatge: el social, liderat pels serveis socials municipals, en gran mesura; l'urbanístic, que requereix la construcció d'habitatge protegit —que no deixi de ser-ho mai— en sòl destinat a aquesta finalitat o bé en sòl de dotació públic, evitant la “guetització” territorial, i, finalment, l'econòmic, perquè és imprescindible que els habitatges que gaudeixen d'ajuts públics puguin romandre el màxim de temps possible al servei de les persones i els col·lectius que els necessiten.

Per concloure, podem assegurar que les administracions locals, a través dels serveis socials, tenen i continuaran tenint un paper actiu i protagonista en la gestió de les necessitats d'habitatge d'una part important de la població. D'altra banda, atès que els locals tenen competències en matèria d'habitatge, caldria exigir al Govern de la Generalitat un finançament millor, perquè el desplegament de les accions en aquesta matèria pugui ser més efectiu en pro del dret a un habitatge digne, tal com es recull a la CE, en el marc dels principis de justícia, equitat i la funció social de la propietat.

Certament, és important reconèixer drets, però encara ho és més articular les polítiques públiques i els instruments que permetin a la ciutadania exercir-los.

7 Referències

- Alegre Agís, Elisa. (2020). Estudio preliminar. La estructura de los servicios sociales en Cataluña. Dins Maria Victòria Forns i Fernández (ed.), *La protección jurídica de la atención a las personas en materia de servicios sociales. Una perspectiva interdisciplinar* (p. 271-284). Atelier.
- Bastús Ruiz, Berta. (2021). La garantía del derecho a la vivienda a través del análisis de las últimas modificaciones legislativas. *Revista Aranzadi de Urbanismo y Edificación*, (46), 143-171.
- Bastús Ruiz, Berta. (2022). *Mecanismos para la ampliación del parque público de vivienda. Entre el urbanismo y la colaboración público-privada* [Tesi doctoral]. Universitat de Barcelona.
- Batlle Bastardas, Joan. (2022). El paper dels programes socials d'habitatge de l'Agència d'Habitatge de Catalunya. *Quaderns per a la Inclusió Social*, 8, 91-95.

¹⁰ Aquestes funcions es troben regulades a la legislació corresponent en la matèria que es tracti, com la Llei orgànica 4/2000, d'11 de gener, sobre drets i llibertat dels estrangers a Espanya.

- Bea Pérez, Emilia. (1993). Los derechos sociales ante la crisis del Estado del bienestar. *Anuario de Filosofía del Derecho*, 10, 111-134.
- Beltran Mauri, Josep Miquel. (2022). Servei d'Habitatge Social a Tarragona. *Quaderns per a la Inclusió Social*, 8, 81-89.
- Borgia Sorrosal, Sofia. (2009). *El derecho constitucional a una vivienda digna. Régimen tributario y propuestas de reforma*. Dykinson.
- Calero Martínez, Jorge. (2021). El estado del bienestar espanyol. Valoración y perspectivas de futuro. *Araucaria: Revista Iberoamericana de Filosofía, Política, Humanidades y Relaciones Internacionales*, 23(47), 457-478.
- Carmona Arias, Silvia. (2019). *Democracia y gobierno abierto. Una nueva cultura administrativa*. McGraw Hill.
- Fantova Azcoaga, Fernando. (2018, 19 de juny). *Conferència marc sobre la dimensió comunitària dels serveis socials* [Conferència]. Jornada d'Acció Comunitària Inclusiva "Cap a la transformació dels serveis socials", Barcelona, Departament de Treball, Afers Socials i Famílies.
- Fernández García, Tomás. (2012). El Estado de bienestar frente a la crisis política, económica y social. *Portularia: Revista de Trabajo Social*, 12, 3-12.
- Forns i Fernández, Maria Victòria. (2018a). El sistema organizativo y competencial de los servicios sociales locales de la post-crisis en el Estado español. El caso de Catalunya. *A&C - Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, 18(74), 25-66. <https://doi.org/10.21056/aec.v19i74.1046>
- Forns i Fernández, Maria Victòria. (2018b). Los servicios sociales locales como garantes del Estado del bienestar en el Estado espanyol. Análisis del régimen jurídico de la atención a la persona en Cataluña. *Revista de Direito Econômico e Socioambiental*, 9(3), 3-54. <https://doi.org/10.7213/rev.dir.econ.soc.v9i3.24548>
- Forns i Fernández, Maria Victòria. (2020a). La garantía de una renta básica de ciudadanía como instrumento del Estado del bienestar en transformación. *Revista de Investigações Constitucionais*, 7(1), 11-58.
- Forns i Fernández, Maria Victòria. (2020b). El sistema de servicios sociales frente a la crisis económica y social del Estado del bienestar. El modelo catalán de prestaciones de atención a la persona. *Revista de Ciencias Sociales*, 257, 61-84.
- Forns i Fernández, Maria Victòria. (2020c). La pervivencia de un modelo jurídico propio de servicios sociales en el Estado espanyol. El sistema integrado de prestaciones de Cataluña. *Cuadernos de Derecho Local*, 39(52), 104-139.
- Forns i Fernández, Maria Victòria. (2022a). Derecho a la vivienda y emergencia habitacional en España. El rol de las comunidades autónomas. *Revista de Investigações Constitucionais*, 9(3), 579-618. <https://doi.org/10.5380/rinc.v9i3.88558>
- Forns i Fernández, Maria Victòria. (2022b). The management of local social services in Spain. *A&C - Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, 22(87), 65-87. <https://doi.org/10.21056/aec.v22i87.1585>
- Fuentes i Gasó, Josep Ramon. (2023). La obligación al realojo en una vivienda en un contexto de crisis en Cataluña. De la burbuja inmobiliaria a la crisis sanitaria. *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, 57(361), 1-31.
- Generalitat de Catalunya. (2021). *Pla Estratègic de Serveis Socials 2021-2024*. Departament de Treball, Afers Socials i Famílies.
- Gifreu i Font, Judith. (2020a). La vivienda en tiempos del covid-19. ¿Nuevas vulnerabilidades sociales? Del impacto inicial a los retos del futuro. *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, 54(337-338), 247-304.

- Gifreu i Font, Judith. (2020b). Derecho a la Ciudad. ¿Un sumatorio de derechos ciudadanos o un derecho independiente? Dins Concepción Barrero Rodríguez i Joana Maria Socías Camacho (coord.), *La ciudad del siglo XXI. Transformaciones y retos. Actas del XV Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo (AEPDA)* (p. 29-58). Institut Nacional d'Administració Pública.
- Gifreu i Font, Judith. (2020c). La incorporación de las políticas de vivienda a la planificación urbanística. Transversalidad, sostenibilidad, justicia social y enfoque territorial. Dins José Antonio Cerdeira Pérez, José María Domínguez Blanco i María José Valenzuela Rodríguez (coord.), *Urbanismo. Retos y oportunidades* (p. 281-307). Wolters Kluwer.
- Gifreu Font, Judith. (2020d). Integridad institucional y gestión eficaz y eficiente de las políticas públicas de vivienda. Una aproximación desde Cataluña. Dins Silvia Subirana de la Cruz i Miquel Fortuny Cendra (coord.), *Compliance en el sector público* (p. 565-616). Thomson Reuters - Aranzadi.
- Gómez Jiménez, María Luisa. (2018). Régimen jurídico de la vivienda en España, un apunte. ¿Existe un derecho a la vivienda?. Diversos autors. *Monografías desde el Trabajo Social (1). Vivienda. Entre el derecho y la utopía* (p. 6-53). Colegio de Trabajo Social de Málaga.
- López Menudo, Francisco. (2012). La situación de los servicios sociales en el actual escenario de crisis económica. Dins Antonio Ezquerro Huerva (coord.), *El marco jurídico de los servicios sociales en España* (p. 29-47). Atelier.
- López Peláez, Antonio. (2006). Democracia, discapacidad y dependencia. ¿Qué papel juega la noción de ciudadanía en las declaraciones y recomendaciones internacionales? *Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración*, 65, 3-24.
- Marshall, Thomas Humphrey. (1956). *Social Policy*. Hutchinson University.
- Mastrodi, Josue, i Soárez, Verônica. (2022). Orçamento público da união como forma de efetivação do direito social à moradia adequada. *A&C - Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, 22(88), 103-130.
- Moreno Fernández, Luis. (2002). Estado del bienestar y “mallas de seguridad”. *Documentos de trabajo (CSIC. Unidad de Políticas Comparadas)*, 3, 1-32.
- Observatori DESC. (2022). *Estat de l'exclusió residencial. Impactes de la Llei 24/2015 i altres mesures de resposta*.
- Rodríguez-Arana Muñoz, Jaime. (2015). Dimensiones del Estado Social y derechos fundamentales sociales. *Revista de Investigações Constitucionais*, 2(2), 31-62.
- Sales Campos, Albert. (2022). El serveis socials davant l'exclusió residencial. *Quaderns per a la Inclusió Social*, 8, 45-60.
- Souvirón Morenilla, José María. (2018). El derecho a la vivienda y su garantía pública. Entre el servicio público y la protección social. Dins Isabel González Ríos (dir.), *Servicios de interés general y protección de los usuarios (educación, sanidad, servicios sociales, vivienda, energía, transporte y comunicaciones telefónicas)* (p. 181-224). Dykinson.
- Titmuss, Richard. (1981). *Política social*. Ariel.
- Vaquer Caballería, Marcos. (2010). De nuevo sobre la doctrina europea de los servicios de interés general. Los problemas para definir la familia de los “servicios sociales” y su aplicación en materia de vivienda. *Revista General de Derecho Administrativo*, 25, 1-19.
- Vivas Roso, Jessica. (2020). Los servicios sociales en Venezuela. Régimen jurídico y situación actual. Dins Maria Victòria Forn i Fernández (ed.), *La protección jurídica de la atención a las personas en materia de servicios sociales. Una perspectiva interdisciplinaria* (p. 379-400). Atelier.