

**RESUM DEL CONTINGUT DE LA  
PROPOSICIÓ DE LLEI DE MESURES  
TRANSITÒRIES I URGENTS PER  
A FER FRONT I ERRADICAR EL  
SENSELLARISME**

Autor del text “Resum del contingut de la proposició de llei de mesures  
transitòries i urgents per a fer front i erradicar el sensellarisme”:

**Antoni Milian i Massana**

*Data i lloc: setembre de 2022. Bellaterra/ Barcelona*



## Introducció

**La proposició de llei de mesures transitòries i urgents per a fer front i erradicar el sensellarisme** entrà per registre al Parlament de Catalunya el 25 de gener de 2022 amb el suport de la majoria dels partits de l'arc parlamentari (grups parlamentaris Socialistes i Units per Avançar, Esquerra Republicana, Junts per Catalunya, Candidatura d'Unitat Popular - Un Nou Cicle per Guanyar, En Comú Podem, Ciutadans i el Grup Mixt).

El 4 de febrer, la Mesa del Parlament l'admeté, prèvia conformitat del Govern de la Generalitat, en implicar un augment de crèdits. El 6 d'abril, el Ple del Parlament aprovà una esmena a la totalitat amb un text alternatiu, que corregia una errada formal, i acordà tramitar-la com a proposició de llei. Es pot consultar a <https://www.parlament.cat/document/bopc/260719291.pdf> (pàgines 27-80)

Posteriorment fou transmesa a la Comissió de Drets Socials, on actualment continua la tramitació parlamentària.

Aquesta proposició de llei és fruit del treball de més de tres anys de les entitats socials Assís Centre d'Acollida, Arrels Fundació, Càritas Catalunya, la Comunitat de Sant'Egidio i Sant Joan de Déu Serveis Socials en aliança amb el món acadèmic. La redacció del text legal lliurat a les forces parlamentàries i que aquestes van fer seu el 25 de gener, ha estat impulsat i dirigit per Antoni Milian i Massana, catedràtic de dret administratiu de la Universitat Autònoma de Barcelona (UAB), amb la col·laboració de Vicenç Aguado i Cudolà, catedràtic de dret administratiu de la Universitat de Barcelona (UB), Lúdia Pitarch, professora i doctora en Seguretat Humana i dret global (UAB) i de Raquel Prado i Almudena González, professores de dret administratiu (UB). A més, el text compta amb el suport de 35 entitats de primer, segon i tercer nivell de l'àmbit social i de 5 col·legis professionals.



# RESUM DEL CONTINGUT DE LA PROPOSICIÓ DE LLEI DE MESURES TRANSITÒRIES I URGENTS PER A FER FRONT I ERRADICAR EL SENSELLARISME

## I.- Les persones beneficiàries de la proposició

Les persones a les quals va adreçada la proposició són, d'una banda, **les persones que viuen al ras** (a la intempèrie) i, de l'altra, **les persones que no tenen una llar i que dormirien al ras si no fos perquè una administració o una entitat social els facilita un espai cobert on pernoctar.**

Com és sabut, las manifestacions del sensellarisme són molt diverses i han estat recollides en una tipologia europea de sensellarisme i exclusió residencial denominada ETHOS, que les agrupa en 13 categories operatives. Els supòsits que regula la proposició de llei comprendrien aproximadament les categories 1, 2, 3, 4 i 7 d'aquella tipologia.

La tria no és arbitrària: les persones beneficiàries de la proposició comprenen supòsits de sensellarisme consistents en la manca de sostre o d'habitatge, i no abraça els supòsits d'habitatge insegur o inadequat. A diferència d'aquests supòsits, que tenen un tractament més o menys adient —però el tenen— en la legislació d'habitatge, els supòsits de què s'ocupa la proposició de llei no tenen cap tractament legal específic. En les poques lleis que fan alguna menció al sensellarisme (Llei 18/2007, de 28 de desembre, del dret a l'habitatge; Llei 12/2007, d'11 d'octubre, de serveis socials, i Llei 19/2020, de 30 de desembre, d'igualtat de tracte i no-discriminació), aquesta menció és sempre genèrica i no s'hi troba cap mesura estructurada destinada als casos que la proposició regula. D'aquí la seva importància, perquè **pretén omplir un buit legal en un àmbit en què la dignitat humana està crebantada. D'altra banda, els supòsits escollits permeten fer-ne un tractament homogeni, cosa que ja no seria possible si n'afegíem d'altres.**

## **II.- Els objectius de la proposició**

El conjunt d'objectius que persegueix la proposició mitjançant les mesures que conté els podem agrupar en els quatre següents: **Primer, posar fi de manera immediata a la situació de dormir al ras**, bo i garantint un **espai residencial digne** a totes les persones que no disposen d'habitatge. Amb la garantia de l'espai residencial digne **s'erradiquen les categories 1 i 2 d'ETHOS**. **Segon, mitigar l'estat de penúria i fragilitat de les persones en situació de sensellarisme**, especialment de

les sense sostre, bo i **potenciant l'accés a serveis ja existents i garantint-ne de nous específics**. Tercer, **promoure**, entre les cinc modalitats d'espai residencial digne, les que consisteixen en **establiment residencial**, allotjament dotacional i, sobretot, **habitatge d'inserció**. I quart, **tendir a fer que el conjunt de les persones beneficiàries de la proposició accedeixi a un habitatge**, una vegada assolits els altres tres objectius.

### **III.- L'espai residencial digne**

La proposició de llei **crea l'espai residencial digne**. Aquesta figura, que és l'element cabdal de la proposició, pot consistir en cinc modalitats: pensió, hotel, alberg, establiment residencial o allotjament dotacional, i habitatge d'inserció. La proposició parteix dels recursos disponibles, però exigeix que siguin “dignes”; és a dir, perquè sigui un espai digne, qualsevol d'aquelles modalitats ha de complir una sèrie de requisits, com, per exemple, ser disponible les 24 hores del dia, disposar de dimensions suficients per a desenvolupar-hi la vida privada amb respecte al dret a la intimitat o comptar amb espai per a tenir-hi objectes personals.

A través de **l'espai residencial digne**, la proposició, com hem dit a l'apartat II, **garanteix un sostre i un espai a qualsevol persona**, bo i permetent posar fi a les situacions assimilables a les categories 1 i 2 d'ETHOS. Per tal de garantir el servei d'**espai residencial digne**, la proposició incorpora les quatre primeres modalitats a la **Cartera de Serveis Socials**, i ho fa com a **prestació garantida**, cosa que fa que **els crèdits** que la

Generalitat de Catalunya consigni en els seus pressupostos per finançar aquella prestació **siguin ampliables**, d'acord amb allò que estableixi la llei de pressupostos corresponent. D'aquesta manera, la prestació del servei d'espai residencial digne esdevé un **dret subjectiu que les persones en situació de sensellarisme poden fer valer** davant de l'administració i que, si són desateses, els permet exigir la prestació efectiva del servei **davant dels jutjats i tribunals**. D'altra banda, **el servei d'espai residencial digne és configurat com a servei bàsic i, als efectes de la legislació d'estrangeria, com a servei i prestació social bàsics**, la qual cosa fa possible que hi puguin accedir les persones estrangeres amb independència de la seva situació administrativa. **Cal, però, per accedir-hi, està empadronat.**

Una vegada erradicades les categories 1 i 2 d'ETHOS, objectiu per al qual la proposició fixa un termini de dos anys, l'espai residencial digne desplega, gràcies a la seva versatilitat, una segona funció, com és la d'**encaminar les persones beneficiàries de la llei cap a les modalitats que millor afavoreixen l'autonomia personal**. Per tal d'assolir aquest segon objectiu, la proposició ordena prioritzar els habitatges d'inserció, o els que s'hi puguin equiparar, amb la pretensió que, en el termini de cinc anys, les modalitats d'espai residencial digne habituals siguin la dels establiments residencials i la dels habitatges d'inserció. Per tant, a partir d'aquell termini, les modalitats de pensió, hotel, alberg, o els allotjaments equiparables, han de passar a tenir un ús residual, limitat als supòsits d'emergència i d'urgència, a les situacions provisionals i a cobrir les necessitats de reclusió derivades de situacions de crisi sanitària extraordinària, i d'extraordinària i



urgent necessitat.

Els municipis de més de 50.000 habitants que compten amb més de 20 persones en situació de sensellarisme han d'elaborar i aprovar un **Pla d'actuació municipal contra el sensellarisme**, que, entre altres previsions, ha de preveure la programació dels espais residencials dignes; programació que ha de fer possible l'evolució d'aquells espais cap a les modalitats que millor garanteixen l'autonomia personal de les persones beneficiàries.

Pel que fa a l'ordenació de l'espai residencial digne en la modalitat d'habitatge d'inserció, la proposició es remet a la normativa específica d'aquests habitatges, si bé en regula l'adjudicació i l'accés, alhora que dicta normes en relació amb les prestacions econòmiques per al pagament del lloguer dels habitatges esmentats o del cost del règim d'ús que s'hagi establert. Per facilitar-ne el pagament, i, per tant, l'accés, **la proposició crea una nova prestació social de caràcter econòmic**. Amb totes aquestes previsions sobre els habitatges d'inserció es persegueix donar efectivitat a l'article 70 de la Llei del dret a l'habitatge i que la dotació d'habitatges d'inserció arribi a les persones que pateixen el sensellarisme normalment més crònic. Per a reblar-ho, la proposició de llei conté encara un mandat de modificació de la Llei del dret a l'habitatge amb l'objectiu d'incrementar el nombre d'habitatges d'inserció que estiguin destinats a cobrir les necessitats d'espais residencials dignes en la modalitat d'habitatge d'inserció. **La proposició de llei no és, ni pretén ser, una llei del dret a l'habitatge, però connecta amb la normativa d'habitatge.**

#### IV.- Altres drets i serveis

A més de procedir a garantir un sostre i un espai residencial digne, la proposició de llei, amb la prouïja d'atenuar la privació i el patiment de les persones en situació de sensellarisme, i de dignificar la seva vida durant el període transitori en què s'articula aquella garantia, i conscient de la complexitat del fenomen del sensellarisme que fa que probablement quedi una població residual en aquesta situació, **promou l'exercici de drets i l'accés a serveis ja existents (exercici del dret d'inscripció en el padró, accés als serveis socials, accés a l'assistència sanitària, accés a les prestacions de la renda garantida de ciutadania, accés a l'ingrés mínim vital, accés als serveis i programes del sistema d'ocupació de Catalunya, exercici del dret de sufragi) i en consagra de nous: dret al servei de consigna, al servei de bugaderia, al servei de dutxa, a una alimentació digna, a obtenir un títol de transport gratuït dins del terme municipal del municipi on resideixin i hi estiguin empadronats, i el dret a un comiat digne en el traspàs, que comprèn el dret a la prestació del servei de tanatori (sala de vetlla i oratori).**

En ser l'empadronament la porta prèvia per a poder posteriorment accedir a la majoria de prestacions i serveis, **la proposició recorda l'obligació dels municipis d'inscriure en el padró municipal totes les persones en situació de sensellarisme que hi resideixin**, i recull, d'acord amb la normativa estatal i amb la finalitat que les persones esmentades disposin d'un domicili, la intervenció dels serveis socials i la figura del "domicili fictici".

Les persones sense sostre i sense llar amb prou feines compten amb un lloc on romandre durant les vint-i-quatre hores del dia que no sigui l'espai públic. Per això, es veuen abocades a realitzar-hi moltes de les necessitats indispensables i peremptòries que qualsevol persona humana porta a terme en el seus espais privats. Davant d'aquesta realitat, la proposició de llei, a més de recordar el dret de les persones en situació de sensellarisme a gaudir de l'espai públic en condicions d'igualtat amb la resta de la ciutadania, afegeix disposicions específiques que permeten l'ús singular d'aquell espai a fi i efecte de permetre-hi la satisfacció d'aquelles necessitats. Així, per exemple, **mentre no estigui plenament garantit el dret a un espai residencial digne i mentre no es compti amb un nombre suficient de centres de baixa exigència, la proposició de llei disposa que no es pot impedir a les persones en situació de sensellarisme la conducta de dormir en la via pública** o en altres espais públics oberts, llevat del cas que el lloc ocupat impedeixi de manera manifesta el trànsit lliure de les persones, o que de manera clara i evident comporti riscos per a la persona que hi dorm o per a tercers.

Una menció especial en l'apartat de serveis la mereix el recurs del **centre de baixa exigència**. Pensat especialment per a reposar-hi i pernoctar-hi, **aquest recurs es configura com a prestació garantida i servei bàsic dins de la Cartera de Serveis Socials, i com a servei i prestació social bàsics als efectes de la legislació d'estrangeria**. En la mesura que és un instrument elemental i particularment útil per a situacions d'urgència i d'emergència, **l'accés al centre de baixa exigència**

no requereix la condició d'haver d'estar empadronat.

## **V.- Instruments i actuacions de les administracions públiques**

Perquè es puguin dur a terme les previsions de la proposició, ella mateixa conté els instruments per a fer-ho possible i preveu les actuacions que les administracions públiques han d'efectuar per assolir-les. Entre els instruments, la proposició **institueix els Plans d'actuació municipal contra el sensellarisme, els equips de carrer i els recomptes de contrast i les enquestes.** Entre les actuacions, destaquen la persecució de la pràctica d'alguns municipis de desplaçar persones en situació de sensellarisme per allunyar-les-en, **el tractament i la persecució de l'aporofòbia, o l'obligació de prestar assistència sanitària** a les persones que viuen al carrer. En **regular les situacions de necessitat consistents en episodis climàtics extrems o en situacions de crisi sanitària extraordinària, i d'extraordinària i urgent necessitat**, la proposició institueix els instruments i ordena les actuacions adequades per a afrontar-les.

Allarg de tot l'articulat, **la proposició té presents les necessitats i les exigències que, en cada cas, requereix la perspectiva de gènere.**

Per tal que l'actuació de les administracions públiques sigui eficaç i eficient, la proposició fomenta les relacions interadministratives d'acord amb els principis, entre altres, de col·laboració, cooperació

i coordinació entre les administracions públiques, i afavoreix la connexió de les persones en situació de sensellarisme amb els serveis sanitaris, assistencials i d'inserció sociolaboral.

Pel que fa al finançament dels serveis socials bàsics, la proposició es remet a allò establert en la Llei des serveis socials i, per als altres serveis i activitats articula la corresponsabilitat de les administracions implicades i disposa que el Govern de la Generalitat de Catalunya ha de garantir la suficiència financera dels municipis i assegurar el compliment de la legislació d'estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera.

L'activitat administrativa es basteix sobre la base de **la col·laboració pública privada, amb un paper rellevant de les organitzacions i entitats socials, i promou, allà on escau, la col·laboració dels Col·legis professionals l'activitat dels quals pot beneficiar les persones en situació de sensellarisme.**

## **VI. Mesures per a l'eficàcia de la proposició**

Per tal d'assegurar l'eficàcia i garantir el compliment de la proposició, aquesta incorpora diverses mesures. Podem esmentar, per exemple, el recordatori de la possibilitat de fer ús de la **representació de les persones en situació de sensellarisme** davant de les administracions públiques **per part de les entitats socials legalment reconegudes que tenen cura d'aquestes persones**; l'atribució a aquestes entitats de la legitimació per a la

defensa dels drets i interessos legítims col·lectius de les persones en situació de sensellarisme, o el reconeixement de la condició de persona interessada en els procediments administratius sancionadors per a les persones en situació de sensellarisme que denunciïn haver estat víctimes d'alguna de les infraccions tipificades en la proposició, reconeixement que es fa extensiu a les entitats socials esmentades.

Amb l'establiment d'un **règim d'infraccions administratives i sancions** la proposició cerca el respecte al seu contingut, a la vegada que **poder perseguir qualsevol vulneració dels drets de les persones en situació de sensellarisme.**

## **VII. Cal una llei per a fer front al sensellarisme normalment més crònic?**

El repàs del contingut mateix de la proposició ja posa en relleu que, **si volem arremetre de manera decisiva contra el sensellarisme que sol ser més crònic**, ens cal una llei. Com hem dit abans, el col·lectiu de persones en situació de sensellarisme que regula la proposició està mancat de normes que se n'ocupin. Disposem de plans, marcs o estratègies que aborden el sensellarisme, instruments vàlids i necessaris que la mateixa proposició recolza en crear plans i en ordenar la redacció d'una estratègia integral que compregui tot tipus de sensellarisme, però es tracta d'instruments de naturalesa executiva, administrativa i de gestió, amb algun tret reglamentari, que els fa necessàriament limitats i de caire pal·liatiu si no disposen d'una llei prèvia que els

habiliti a adoptar determinades mesures. Si volem **garantir de manera efectiva un sostre, un espai residencial digne com a dret subjectiu** que permeti reaccionar **davant dels tribunals, garantir com a drets** els serveis que la proposició conté, **atribuir i redistribuir competències** en matèria de sensellarisme entre les administracions públiques, **impedir que es pugui sancionar la conducta de dormir al carrer**, permetre que la persona en situació de sensellarisme que presenta una denúncia **sigui al mateix temps interessada en el procediment sancionador, crear una prestació social de caràcter econòmic,...** ens cal **obligatòriament una norma amb rang de llei, perquè són matèries a ella reservades**. Una norma amb rang de llei que, per cert, en ser aprovada pel Parlament, pot comprometre un espectre polític més ampli i gaudeix d'una legitimació superior a la d'una decisió merament governamental.

**Només amb una llei**, doncs, i és allò que ambiciona la proposició de llei que ara es tramita en el Parlament de Catalunya, **podem regular de manera integral i específica, més enllà de fer-ho de manera pal·liativa, el sensellarisme que sol ser més crònic**. Mentre els plans, els marcs i les estratègies estan sotmeses al vaivé polític, **la proposició de llei, una vegada esdevinguda llei, dotarà la lluita contra el sensellarisme més crònic d'una base sòlida i permanent, inexistent fins ara, capaç de posar fi al flagell d'aquest fenomen**.

