



Anuario de Derechos Sociales Observatorio DESCA 2023

Anuario de Derechos Sociales

Observatorio DESCA

2023

Coordinación y edición: Irene Escorihuela Blasco

Autoras (en orden alfabético): Marco Aparicio Wilhelmi, Sílvia Bofill, Laia Costa Gay, Alfred Palomera Zaidel i Gisela Torrents Monegal

Fecha de publicación: junio de 2024

Maquetación: Descontrol Editorial & Impremta SCCL

Licencia y soporte:

Esta guía está publicada bajo licencia Creative Commons **Reconocimiento-NoComercial-CompartirIgual** que permite que otras personas remezclen, adapten y desarrollen el trabajo sin finalidades comerciales, siempre y cuando acrediten y licencien sus nuevas creaciones bajo los mismos términos.



Observatorio DESCA - Drets socials i justícia ecològica

c/ Casp 43, Baixos
08010 Barcelona

Con el apoyo de:



**Ajuntament
de Barcelona**



**Agència Catalana
de Cooperació
al Desenvolupament**

El contenido de esta publicación es responsabilidad exclusiva del Observatorio DESCA y no refleja necesariamente la opinión del Ayuntamiento de Barcelona ni de la Agencia Catalana de Cooperación al Desarrollo / Generalitat de Catalunya.

Introducción **4**

Derechos a analizar **7**

Derecho a la vivienda **8**

Derechos ambientales **20**

Notas de opinión **43**

Derecho al cuidado **43**

Derecho al padrón **51**

Introducción

Tenéis en vuestras manos nuestro tercer Anuario de Derechos Sociales. En esta época del consumo inmediato, del instante, de lo efímero, dar continuidad a un «producto» se vuelve *rara avis*. Sin embargo, entendemos que vale la pena, **porque esta publicación expresa precisamente la vigencia de un compromiso en la defensa de las necesidades colectivas amenazadas**. Es un compromiso que nos lleva a mantener el empuje contra los intereses y las políticas cómplices o, en todo caso, insuficientes, de carácter extractiva y desposeedora de los bienes comunes, ya sean naturales o sociales, si esta distinción sigue teniendo algún sentido.

Nuestro objetivo es recoger contenidos que, aunque puedan variar cada año, nos permitan trazar un camino de luchas, reivindicaciones,

avances y bloqueos en el ámbito de los derechos económicos, sociales, culturales y... ambientales. Efectivamente, en 2023, aprovechando la celebración del 25 aniversario de la creación del Observatorio, hemos actualizado nuestros estatutos y, al mismo tiempo, hemos incorporado formalmente la atención específica a los derechos ambientales, añadiendo la letra «a» al final de nuestro nombre, convirtiéndonos así en el Observatorio DESCA. Ahora nos definimos como un Observatorio de derechos sociales y justicia ecológica, en un momento en el que el reto de la adaptación colectiva al nuevo régimen climático impacta en el conjunto de derechos, en toda su globalidad. **El cuidado de la vida, en minúsculas y mayúsculas, como tarea principal e ineludible.**

Este año hemos decidido mantener la atención sobre la vivienda y los derechos ambientales, con la idea de poder ofrecer seguimiento y contraste. Como novedad, el anuario cuenta con colaboraciones externas que nos ofrecen reflexiones sobre dos cuestiones que consideramos fundamentales en la defensa de los derechos, especialmente con respecto a las personas más vulnerabilizadas. Nos referimos al derecho al padrón, para el que contamos con el análisis de Laia Costa, abogada y activista jurídica y social, y al derecho al cuidado, a partir de las reflexiones de Sílvia Bofill, profesora de antropología de la Universidad de Barcelona. Agradecemos especialmente a las dos su colaboración.

En relación con el derecho a una vivienda digna y segura, constatamos que, lamentablemente, éste sigue siendo una de las principales áreas de trabajo del Observatorio. No podemos decir que no haya habido avances importantes, pero aún son insuficientes para romper la fuerza de un bloque de intereses económicos solidificado después de décadas de construcción consciente de un modelo mercantilizado y especulativo. El año 2023 ha sido el año, después de 45 años de su constitucionalización, de la primera ley estatal sobre el derecho a la vivienda. Nos referimos a ello, junto con un análisis de otros aspectos relevantes en la materia, con especial atención a la situación en Cataluña.

En términos de derechos ambientales y justicia ecológica, podríamos decir que el año 2023 finalmente ha impactado en esa parte de la población que aún no quería despertar del sueño (o

de la pesadilla, en realidad) del crecimiento sostenido (a veces disfrazado de desarrollo sostenible). Los datos, fruto de una acumulación histórica pero especialmente evidente, y las sensaciones, a lo largo de 2023, nos hablan de una situación nunca antes vivida y que exige acciones profundas, radicales e inmediatas que transformen un modelo económico suicida. Repasamos estos datos, pero también el conjunto de medidas y políticas orientadas a la mitigación y adaptación, así como las formas de movilización social que sin duda deben ser cruciales para enfrentar colectivamente la injusticia climática, repartiendo equitativamente el peso, los efectos, señalando a los responsables y exigiendo y practicando respuestas.

Esperamos que disfrutéis de la lectura y, sobre todo, que sirva para seguir tejiendo un conocimiento crítico compartido. Nos gustaría poder transmitir no solo la preocupación o inquietud, sino también la confianza en la capacidad colectiva de desaprender ciertas inercias o ciegas convicciones y, al mismo tiempo, aprender de viejas y nuevas formas de enfrentar juntas los desafíos socioecológicos que nos constituyen, que nos hacen ser.

Gracias por formar parte de este reto.



Marco Aparicio

Presidente del Observatorio DESCA



Derechos

a analizar

Derecho a la vivienda

La problemática de la vivienda hace años que se sitúa entre una de las mayores preocupaciones sociales en el Estado español y Cataluña, como demuestran titulares como «La vivienda se ha convertido en una emergencia que envenena toda la vida de los españoles»¹, pero también los datos cuantitativos como los del barómetro del CIS, que a finales de año revelaron que la vivienda es el séptimo problema más importante², junto con la salud, el desempleo, los problemas personales y la crisis económica. Según un análisis reciente, el acceso a la vivienda hace siglos que dificulta la vida de muchas familias en muchos países³. La característica contemporánea más destacada es el peligro de expulsión de muchas personas como resultado de la colisión público-privada para expulsar de las ciudades a las clases con bajo poder adquisitivo, como veremos en los datos. Como resultado de la fuerte caída de los precios del suelo con la devaluación de 2008-2014, la economía urbana tiene ahora características que podrían definirse como feudales, ya que el suelo urbano es más rentable que los depósitos bancarios, los bonos del Estado o las acciones de

sociedades mercantiles. El resultado se demuestra por el hecho de que **dos tercios de la riqueza mundial se depositan en bienes inmobiliarios**⁴.

Una economía ineficiente está afectando gravemente la vitalidad de la ciudad, la capacidad de las empresas y comercios para instalarse a precios competitivos y de proporcionar vivienda a los trabajadores y trabajadoras. Desaparece el contexto de facilidad por emprendimiento industrial, los distritos industriales y el espíritu de libre empresa en las ciudades, analizado por el economista Alfred Marshall en *Principles of Economy* (1890). La novela negra de Xavier Melero, abogado y experto en derecho penal, *Frágil virtud* (Editorial Ariel, 2023), describe un fenómeno singular: «Hemos pasado de un modelo industrial a un modelo de rentistas sin moral cívica, que devoran la ciudad... Al final, solo quedará una carcasa asquerosa como Venecia». Ante esta situación, **era previsible que aparecieran en la agenda pública medidas que contrarresten estos déficits, como el «alquiler social» o la «regulación de precios»**, que ya forman parte del léxico diario.

1 El País, 24 de marzo de 2024. *Vivienda, una emergencia nacional* <https://elpais.com/hemeroteca/elpais/portadas/2024/03/24/>

2 El País, 17 de enero de 2024. *Crisis económica, sanidad y empleo, principales problemas de los españoles según el CIS* <https://elpais.com/espana/2024-01-17/la-crisis-economica-la-sanidad-y-el-empleo-los-principales-problemas-de-los-espanoles-segun-el-cis.html>

3 Observatorio DESCA «Las ocupaciones de vivienda: un tipo histórico de vivienda precaria, insegura e informal» (2023). Accesible en: <https://observatoridesc.org/ca/node/5094>

4 «Informe McKensey». 2021 Accesible en: <https://www.mckinsey.com/industries/financial-services/our-insights/the-rise-and-rise-of-the-global-balance-sheet-how-productively-are-we-using-our-wealth#/>

Los datos de vivienda en el estado español en 2023

Datos del mercado de vivienda: una tendencia hacia la expulsión

En 2023, una familia con dos salarios ordinarios sufre, en concepto de alquiler, una pérdida mínima del 30 % de su salario a favor de las personas arrendadoras, tanto en el Estado español, Cataluña como en el Área Metropolitana. La hipoteca supone un esfuerzo del 24 % en España y Cataluña, y del 28 % en el Área Metropolitana, más bajo que el alquiler. Sin embargo, **la tendencia a la reducción del esfuerzo de las familias para pagar la vivienda que observamos en el Anuario de 2022 empieza a disminuir**. El aumento del salario mínimo interprofesional y la reforma del mercado de trabajo han generalizado los contratos indefinidos, con un ligero aumento de la renta en 2022. Las áreas metropolitanas, muy presionadas por la subida de los precios y la especulación inmobiliaria, son las únicas que no ven esta mejora, pero este 2023 ya es todo el territorio que empeora con un aumento del esfuerzo. **La compraventa de viviendas ha experimentado un espectacular incremento del precio, un 4 % en general, y un 8 % en obra nueva, en tan solo un año.**

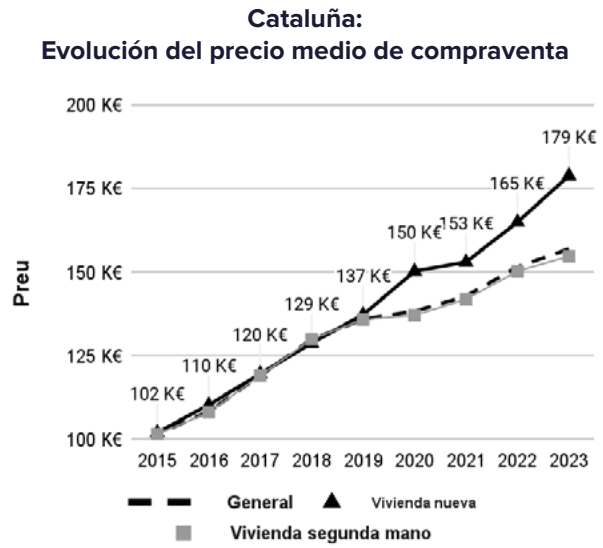
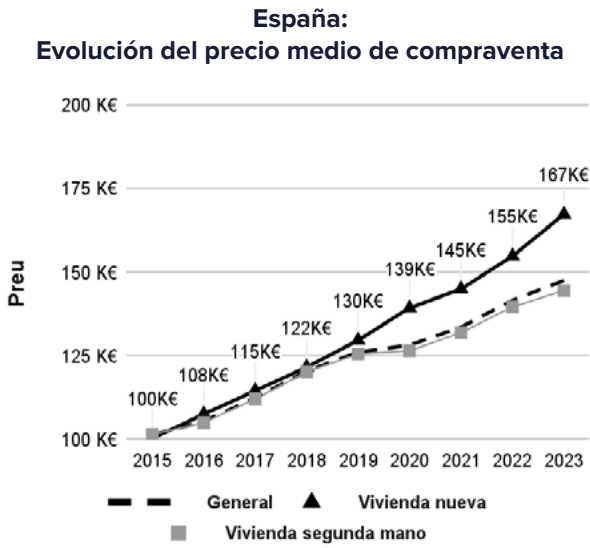
Sigue siendo un lujo contar con un capital mínimo de 60.000 € en cualquier compra de vivienda en zonas urbanas, lo que provoca que generaciones anteriores, en un régimen de propiedad ya pagada, se ofrezcan a avalar las hipotecas de sus

familiares o a darles créditos informales. Además, en cualquier género y edad, vemos que una sola nómina se reduce a la mitad para pagar el precio del alquiler. Esto conduce a la dificultad de emanciparse y, a menudo, a una degradación de la convivencia que es más forzada que deseada, a pesar de que las empresas del suelo crean conceptos de marketing como el *coliving*.

Uno de los aspectos más destacados del mercado de la vivienda en todo el Estado es la dureza de las expulsiones. La provincia de Barcelona casi duplica el número de desahucios de la Comunidad de Madrid, y se encuentra a una gran distancia de cualquier otra provincia. Si contrastamos los datos de desahucios con el número de hogares, veremos que la expulsión es una práctica muy extendida en Cataluña, siendo Girona y Lleida dos provincias donde tres de cada mil hogares son desahuciados. La investigación MapHab, con la colaboración del Observatorio DESCA⁵ en el proyecto Mapa Crítico de Movimientos Municipales (dedicado al mapeo de desahucios⁶), muestra la relación entre la expulsión y la estructura de propiedad: **son las empresas las que están detrás de la mayoría de los desahucios, y están implicadas en la ciudad de Barcelona en seis de cada diez lanzamientos.**

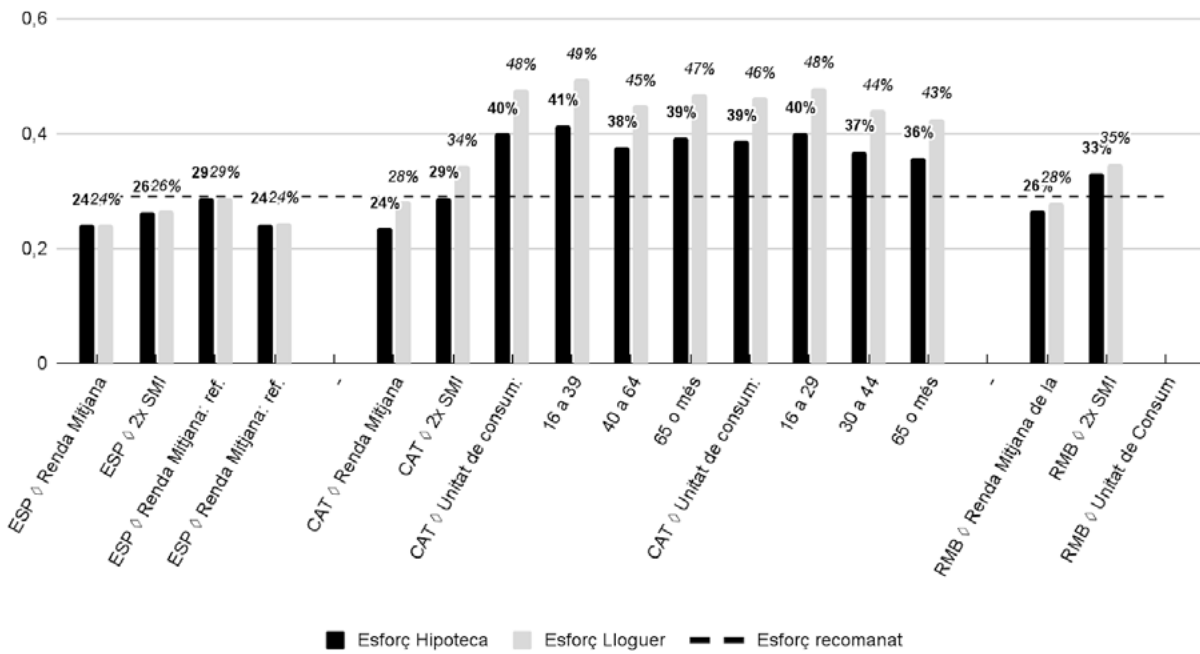
5 Observatorio DESC. 2022. *Qui desnona a Barcelona? Anàlisi del paper de les grans propietats privades en les expulsions de la ciutat*. Accesible en: <https://observatoridesc.org/ca/qui-desnona-barcelona-analisi-del-paper-dels-grans-propietaris-privats-expulsions-ciutat>

6 Irene Escorihuela Blasco, Carla Rivera, Eduard Sala Barceló, Lorenzo Vidal. 2022. MapHab. Mapa de la lluita per l'habitatge. Accesible en: <https://cmmm-maps.eu/barcelona/>



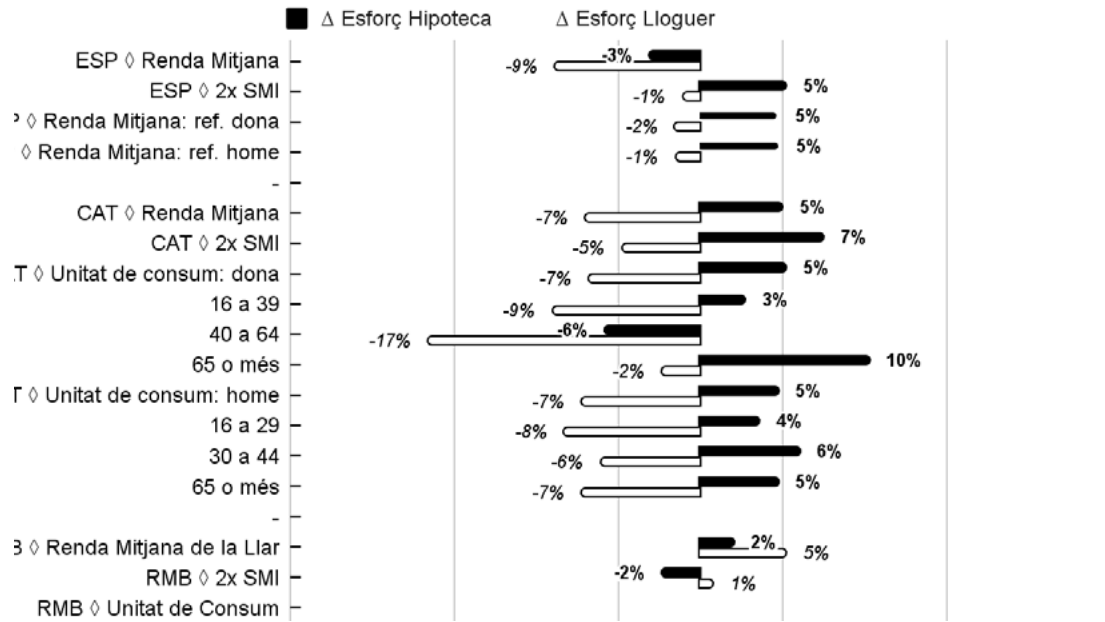
Fuente: Instituto Nacional de Estadística 2023.

Esfuerzo para acceder a una vivienda de compraventa o alquiler 2023 (España, Cataluña y RMB)



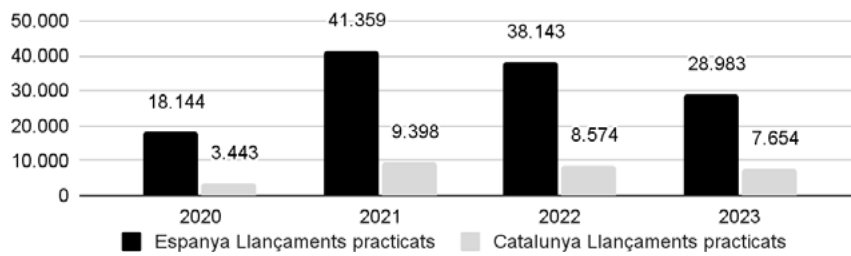
Fuente: Instituto Nacional de Estadística, Idescat, Catastro e Incasòl 2023.

Variación (Δ) del esfuerzo para acceder a una vivienda de compra o alquiler (2022-2023)



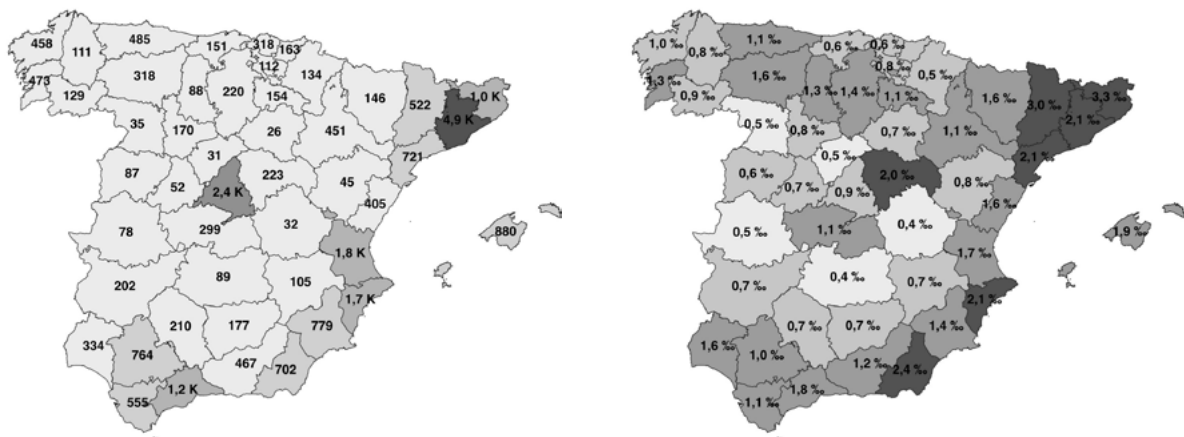
Fuente: Instituto Nacional de Estadística, Idescat, Registro de la Propiedad e Incasòl 2023.

Desahucios 2020-2023 en España y Cataluña



Fuente: Consejo General del Poder Judicial 2022.

Desahucios en números absolutos (izquierda) y relativos al nombre de hogares (derecha)



Elaboración propia. Fuente: CGPJ 2023 e INE 2023.



Datos del gasto público en vivienda: promesas sin presupuesto

La promoción de vivienda a precio público regulado, la vivienda protegida (VPO o VPP), muestra una tendencia creciente hacia el régimen de alquiler (23 % de las calificaciones VPO) en el ciclo 2018-2023: aumentó un 411 % en Cataluña frente al ciclo anterior y un 194 % en el Estado español. En Cataluña, la eliminación total de la vivienda protegida en propiedad para sustituirlo por el de alquiler, junto con la opción de vivienda cooperativa (77 %) es ciertamente positiva, pero supone un desequilibrio que el volumen de vivienda en este régimen sea tres veces superior a la VPO de alquiler. La producción de vivienda accesible para todos sigue siendo escasa y siempre en régimen

general, no en régimen especial de alquiler, que tiene un precio bajo. **Cabe destacar que los promotores públicos representan menos de un tercio de las calificaciones (32 %), mientras que el sector privado constituye la mayoría.** Respecto al sector privado, el movimiento por el derecho a la vivienda ha denunciado casos de mala praxis, como es el caso de La Caixa⁷. A partir de ahora se abre un importante debate sobre la gestión de la vivienda asequible por parte de la Administración pública, el sector privado o el mundo cooperativo, ya que el 70 % de las viviendas protegidas de la provincia de Barcelona caducan en 2040⁸.

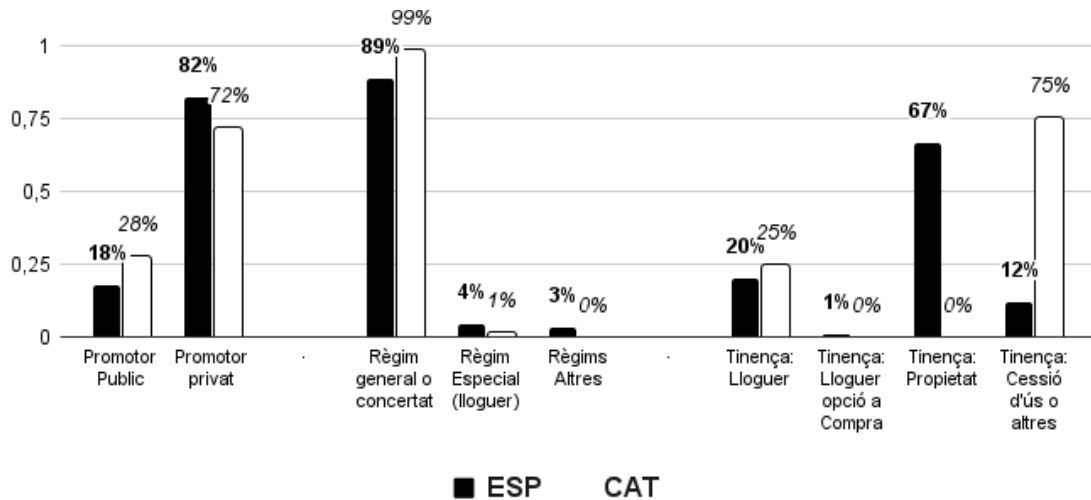
7 Sindicat de Llogateres. 2022. Habitatge de Desprotecció Social. El cas d'estudi de l'Obra social LaCaixa. Accesible en: <https://sindicatdellogateres.org/content/uploads/2023/02/Informe-DEF.-Habitatge-de-Desproteccio-Oficial.pdf>

8 Observatorio DESC y Observatorio Metropolitano de la Vivienda. <https://observatoridesc.org/ca/municipis-demarcacio-barcelona-perdran-gairebe-50-d-habitatge-protigit-privat-7-anys>

El parque de viviendas de titularidad pública sigue siendo el 2 % de los hogares. Los gobiernos han hecho promesas de construcción de viviendas en el futuro⁹, pero no se transfieren recursos de otros ministerios o consejerías para dar un giro radical en la previsión presupuestaria necesaria para marcar un punto de inflexión. **Los presupuestos de 2023 y 2024 sitúan la inversión en vivienda en el 0,15 % del PIB, menos de un tercio de la media de**

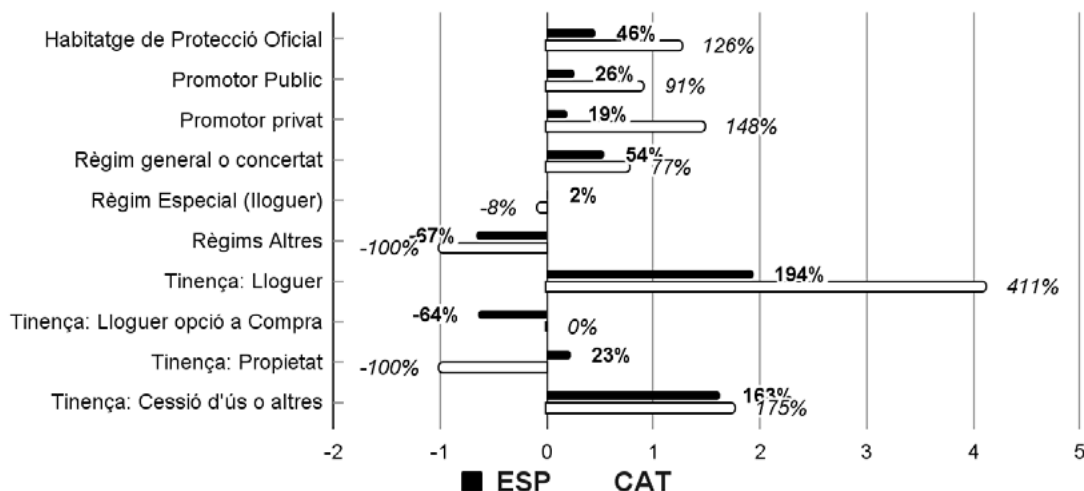
la UE-28 (0,50 %)¹⁰ y por debajo de la media de los gobiernos de la Generalitat en 25 años (0,17 %). No solo eso, en el momento en que se ha recibido un 0,24 % del PIB en ayudas Next Generation, parece que el Gobierno ha reducido su aportación propia al 0,09 %. De ser así, se trata de una negligencia importante con respecto al reto social que hemos presentado en el apartado «Datos del mercado de vivienda».

Porcentaje del tipo de promoción de VPO en el ciclo 2018-2024



Elaboración propia. Fuente: MITMA. Observatorio de Vivienda y Suelo. Online. Series mensuales.

Variación en la promoción de VPO entre el ciclo 2014-2017 y 2018-2022

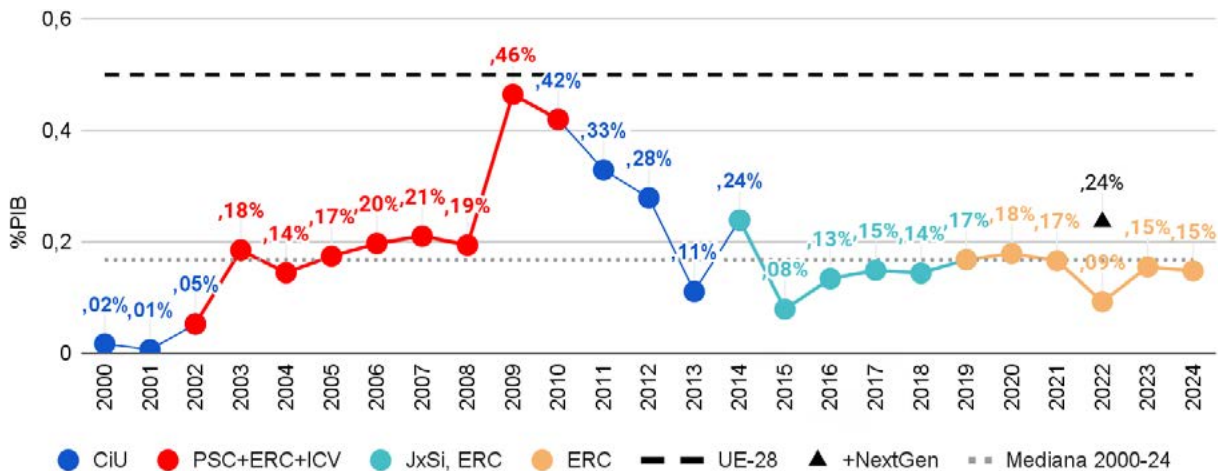


Elaboración propia. Fuente: MIVAU. Observatorio de Vivienda y Suelo. Online. Series mensuales.

9 Govern.cat, 3 de marzo de 2023, «President Aragonès: “Impulsem 10.000 nous pisos de lloguer social en els propers tres anys”». Accesible en: <https://govern.cat/salaprensa/notes-premsa/488082/president-aragones-impulsem-10000-nous-pisos-lloguer-social-propers-tres-anys>

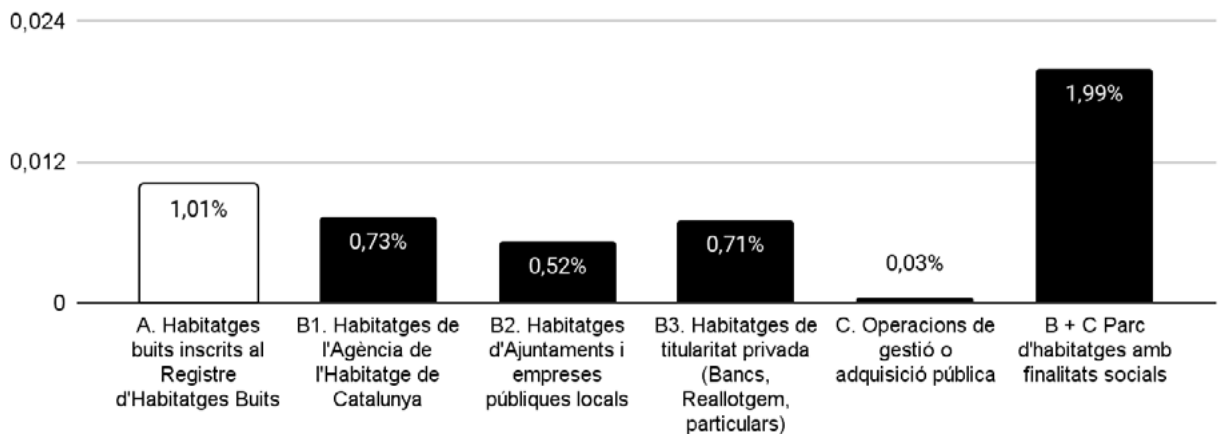
10 Fuente: «State of Housing 2021. Catalunya i Barcelona» (2022). Observatorio Metropolitano de la Vivienda y Observatorio DESC. Eurostat. General government expenditure by function (COFOG). https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/product/view/GOV_10A_EXP?lang=en [consultado el 21/01/2021]

Inversión en vivienda a los presupuestos de la Generalitat de Catalunya en relación al PIB 2000-2024



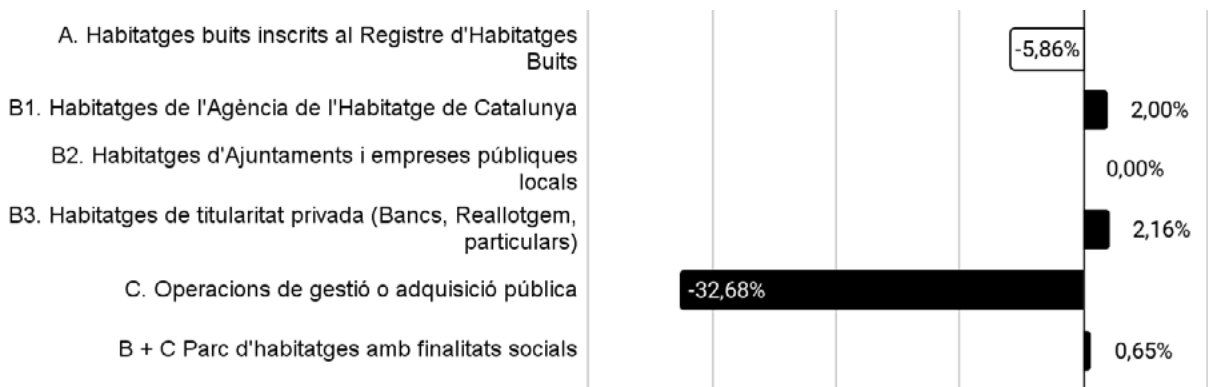
Fuente: Generalitat de Catalunya 2000-2024

Parque de vivienda con finalidades sociales 20223 (% sobre el total de hogares en Cataluña)



Fuente: «Dades HABITATGE. Butlletí 2023». (2023) Servicio de Estudios y Documentación de Vivienda. Departamento de Territorio y Sostenibilidad. Diario Crític, 03/10/2022.

Variación (Δ) Parque de vivienda con finalidades sociales 2022-2023



Fuente: «Dades HABITATGE. Butlletí 2023». (2023) Servicio de Estudios y Documentación de Vivienda. Departamento de Territorio y Sostenibilidad. Diario Crític, 03/10/2022.

Avances y retrocesos en la legislación



La ley estatal de vivienda

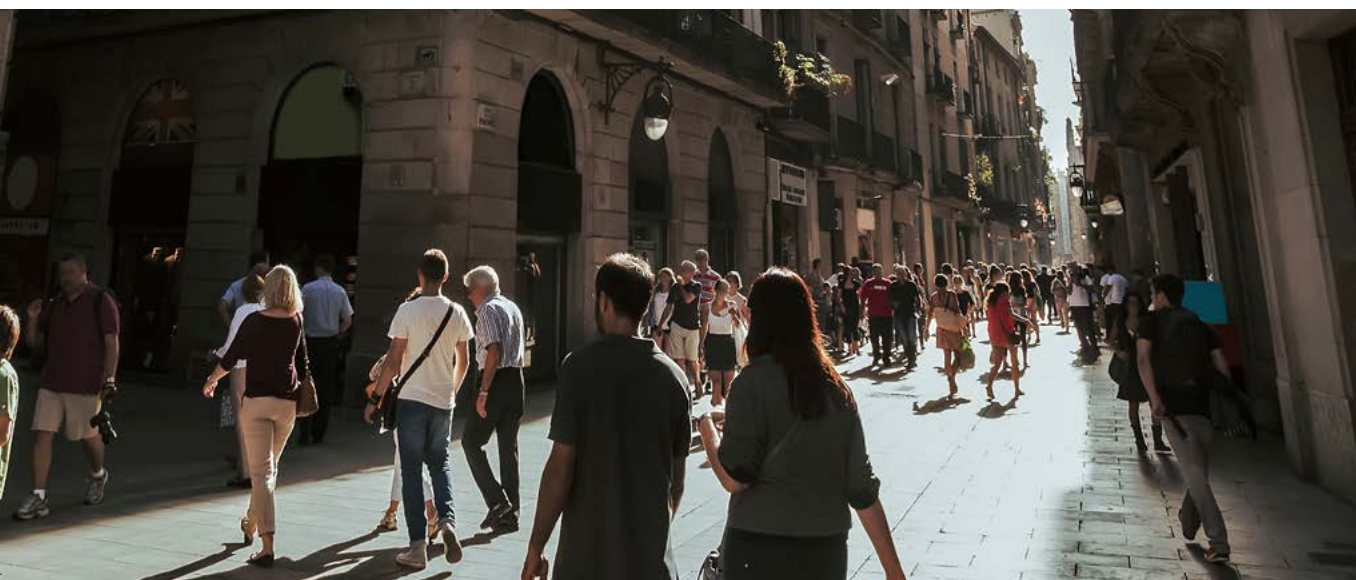
Después de cuatro años de presión por parte de la sociedad civil, con los estragos de la pandemia, los desacuerdos entre propietarios e inquilinos, y con modificaciones legislativas *ad hoc*, en 2023 se aprobó la primera ley española de vivienda, la Ley 12/2023 sobre el derecho a la vivienda. Se trata de una ley que desarrolla el artículo 47 de la Constitución Española y, sobre todo, traslada una serie de innovaciones legislativas a todo el Estado, algunas de las cuales ya han estado presentes en Cataluña en la última década. Esta ley detalla no solo el derecho a la vivienda del artículo 47 de la Constitución, sino que también delimita la función social de la propiedad del artículo 33 de la Constitución en aspectos relacionados con el mercado de precios de alquiler, y es una de las grandes novedades de la norma.

Se ha modificado la Ley 29/1994 de arrendamientos urbanos (LAU) para que, si una comunidad autónoma se declara ZMT (zona de mercado tensionado), cualquier persona arrendadora debe ofrecer las viviendas al mismo precio que alquiló en el contrato anterior. Si se alquila por primera vez, el nuevo índice estatal, basado en las declaraciones a Hacienda, determina el precio máximo del alquiler. Las personas que tengan en propiedad cinco o más viviendas no solo deben mantener el precio anterior, sino que también tienen la obligación de bajar el precio si previamente lo habían alquilado por encima del índice. Estas dos normas se habían aplicado para cualquier caso en la ya derogada Ley 11/2020 de Cataluña, pero a nivel estatal las bajadas se han restringido solo a los grandes tenedores.

Un cambio importante es la norma que **prohíbe cobrar los honorarios de las agencias agentes inmobiliarias a las personas inquilinas**, una norma que se aplica en todo el Estado, sin la necesidad de ser declarado ZMT. Esto obligará a las propiedades a pagar siempre los honorarios de las agencias inmobiliarias u obligará a las Agencias de la Propiedad Inmobiliaria (API) a reconfigurar la forma en que organizan su negocio. Hasta ahora, los honorarios cobrados por las empresas inmobiliarias y APIs a las personas inquilinas y las dinámicas de estas agencias intermediarias rompían con el espíritu del acuerdo entre las partes y podían de alguna manera viciar el consentimiento de las personas inquilinas.

Por otro lado, hay varios elementos de la ley que quedan muy por debajo de las expectativas:

- 1. En cuanto al aumento de la duración de los contratos, se mantienen en cinco y siete años, estableciéndose prórrogas en algunos casos.** En cualquier caso, la prórroga forzada no existe en el nuevo sistema y, aunque los propietarios y propietarias prácticamente ya no buscarían sustituir a las personas inquilinas por otras a las que pudieran cobrar una renta más alta –está prohibido–, nada les obliga a hacer un contrato con la misma persona inquilina, y esto está llevando a un alto nivel de conflicto para eludir la ley. Hay que tener en cuenta que la subida de precios durante el contrato se había regulado previamente y la ley establece límites para los próximos años, una cuestión importante teniendo en cuenta la inflación de los últimos años.
- 2. El alquiler de temporada escapa a la nueva ley;** solo se queda en un grupo de trabajo para estudiarlo. Es, por tanto, la vía de escape para los abusos de los propietarios y propietarias. En lugar de hacer contratos de alquiler regulares a través de la LAU, las viviendas se están desviando a alquileres de temporada (11 meses) o alquileres de habitaciones que no se ven afectados por la LAU 29/1994, lo que permite subidas cada año, sin siquiera una regulación de precios durante el contrato.
- 3. Con respecto a la cuestión de los desahucios,** se perciben cambios importantes. Aunque movimientos sociales como la PAH pidieron que se introdujera la obligación de ofrecer un alquiler social antes de presentar una demanda de desahucio a una familia en situación de bajos ingresos y esta no ha sido introducida, **la propiedad estará obligada a participar en una mediación administrativa para resolver el problema extrajudicialmente** que tendrá que ser diseñado e implementado por cada comunidad autónoma. Este proceso alargará el tiempo, pero no se detendrán los desahucios en caso de no haber encontrado esta alternativa. Por otro lado, es difícil de encontrarla debido a los altos precios del mercado privado y al escaso parque público existente.
- 4. Otro de los grandes defectos de la ley es la falta del proceso sancionador.** Ciertamente, las comunidades autónomas que lo aplican –por ahora solo Cataluña– pueden estudiar formas de implementar el control y la sanción en caso de incumplimiento, pero es una falta de previsión en la norma. Sin un sistema claro, ya se están detectando intentos de fraude e incumplimiento por parte de los propietarios y propietarias.





La legislación en Cataluña

En relación con la Ley Estatal de Vivienda, Cataluña ha sido por el momento la única comunidad autónoma que ha llevado a cabo los trámites para aplicarla en su territorio. Ha declarado 140 municipios como zonas residenciales tensionadas. Además, hay que tener en cuenta dos elementos recientes:

- Decreto de urgencia: **el gobierno catalán ha aprobado el Decreto Ley 6/2024, de medidas urgentes en materia de vivienda, en el que aborda tres temáticas que faltan en la legislación estatal:**
 - **El alquiler de temporada**, que se ha utilizado en muchas ocasiones de forma fraudulenta para evitar controlar los precios del alquiler, siendo, en abril de 2024, el 30 % de la oferta de vivienda según la misma ley.
 - **El alquiler de habitaciones**. Esta situación se suma a la fragmentación contractual de la vivienda mediante el alquiler de habitaciones como nueva estrategia para evitar la contención de precios y, así, obtener beneficios abusivos fragmentando diferentes contratos en una misma vivienda, lo

que provoca, en definitiva, una dispersión de la finalidad de la vivienda hacia modalidades de ocupaciones pretendidamente ocasionales.

- Establece un **régimen sancionador** por el incumplimiento de la contención de los precios de alquiler, en el marco de la protección de las personas consumidoras e usuarias y de la competencia autonómica en esta materia.

Desgraciadamente, este Decreto no fue convalidado en el Parlamento por los votos en contra de Junts y la abstención del PSC.

Por otro lado, si repasamos la normativa en materia de vivienda aprobada durante 2023, debemos mencionar el **Decreto Ley 3/2023, de medidas urgentes sobre el régimen urbanístico de las viviendas de uso turístico**, que aborda la problemática relacionada con el destino turístico de la vivienda, impactando tanto en la oferta como en el precio de la vivienda habitual, además de las consecuencias sociales, ambientales, económicas y comunitarias del turismo masivo.



A nivel de planificación, el **Plan territorial sectorial de vivienda ha ido avanzando, y finalmente fue aprobado provisionalmente** en febrero de 2024 con cambios sustanciales en cuanto al parque de alquiler social.

Por otro lado, estamos viendo en Cataluña los resultados de la **presión institucional de la PAH para que las medidas que se recuperaron con la Ley 1/2022 para personas en exclusión residencial den resultados**, tales como:

- **Las renovaciones de los alquileres sociales de los grandes tenedores**, que son obligatorias cuando los contratos llegan a su fin, permitiendo a miles de personas con alquileres sociales firmadas en 2015 evitar un nuevo desahucio al finalizar el primer contrato a un precio social legalmente establecido.
- Creación de **alquileres sociales obligatorios para los hogares vulnerables al finalizar los contratos de alquiler**, para evitar los «desahucios invisibles» de las familias en exclusión residencial, que se han quedado en la casa tras la extinción de su contrato de alquiler con un gran tenedor.
- Por último, tenemos los **alquileres sociales obligatorios para hogares vulnerables sin título**, imprescindibles para las familias que por falta de alternativas han tenido que ocupar pisos de bancos o fondos buitres y que están viviendo allí antes del 1 de junio de 2021, o

porque después de una ejecución hipotecaria o demanda de desahucio de hipoteca se han quedado sin título en el mismo piso, debido a miles de desahucios hipotecarios al año.

Respecto al incumplimiento de esta Ley 1/2022 por parte de algunas grandes propiedades, la Generalitat ha impuesto 246 sanciones a 79 grandes tenedores, por un importe total de más de 6 millones de euros, por no ofrecer alquiler social a personas y familias en riesgo de exclusión residencial. Desconocemos el cómputo de alquileres sociales firmados porque es un dato que aún no está registrado oficialmente, pero se han abierto más de 1.200 expedientes, de los cuales 246 se han resuelto hasta el momento con graves sanciones. La Agencia de Consumo ha detectado que dos grandes tenedores, Divarian Propiedad y Promontoria Coliseum Real Estate, acumulan más de la mitad del total de expedientes incoados. Las multas ascienden hasta los 30.000 euros por expediente. El Diario Oficial de la Generalitat ha hecho públicas 11 sanciones firmes a los siguientes grandes tenedores: BTL Spain Residential Acquisitions SL, Wind Luxemburg SARL, Cabot Assets Spain SLU, Claysburg SL, Cimentados3 SAU, Altamira Santander Real Estate SA, Matella SA, Iluro Pis Promotora Inmobiliaria SL, Unión de Crédito para la Financiación Mobiliaria e Inmobiliaria Credifimo Establecimiento Financiero de Crédito SA, Aiqon Capital España SL, Coral Homes SL.

Movilización social y litigios estratégicos

En materia de litigio estratégico y movilización social, la Plataforma de Afectados por la Hipoteca de Barcelona y el Observatorio DESCA han estado trabajando durante 2023 en una posible vía legal para frenar los desahucios. Esta propuesta se basa en la sentencia pionera obtenida en un juzgado de Badalona¹¹, que condenaba a un gran tenedor a ofrecer un alquiler social. Como resultado, y con la colaboración de un grupo experto, se ha publicado una guía para abogados y abogadas¹² y personas en riesgo de desahucio¹³. Esta **vía de litigio estratégico ensaya que una misma persona interponga una demanda ordinaria declarativa**, prevista en el artículo 249.6 de la Ley de Enjuiciamiento Civil, solicitando que se declare el derecho a ofrecer alquiler social a la persona o familia vulnerable. Su fundamento jurídico es el artículo 1089 y siguientes del Código Civil, que disponen que las obligaciones nacen de las leyes (como es el alquiler obligatorio regulado por la Ley 24/2015), además, el artículo 43 de la misma Ley de Enjuiciamiento Civil permite proponer que se suspenda el procedimiento abierto de desahucio hasta que se resuelva, pudiendo plantear en sede judicial que se detenga hasta que tenga respuesta, posibilidad

de defensa clave ya que evitaría la pérdida de la vivienda.

En un sentido más amplio, el movimiento por la vivienda en el Estado español y Cataluña ha continuado fuerte, deteniendo los desahucios y organizándose en barrios y ciudades. Las entidades y organizaciones por el derecho a la vivienda han exigido durante 2023 la aplicación de la Ley Estatal de Vivienda y la aceleración del Índice Estatal de Precios de Alquiler a aplicar, con un desacuerdo entre los Gobiernos español y catalán al respecto.

En cuanto a las movilizaciones del movimiento por la vivienda más allá de nuestro país, **las protestas han continuado en Europa por el aumento de los precios del alquiler y la escasez de viviendas asequibles**, con motivo del *Housing Action Day*¹⁴ de abril. En Palestina, en el contexto de genocidio que se está produciendo tras los atentados del 7 de octubre, la destrucción de viviendas se está erigiendo como una nueva forma de crimen hacia la sociedad. El Relator Especial de las Naciones Unidas sobre el Derecho a una Vivienda Adecuada, Balakrishnan Rajagopal, ha denunciado estas acciones y las ha calificado como **«domicidio», un posible crimen internacional**.

- 11 Grupo Promotor de la Ley 24/2015 y la Ley 1/2022. El Grupo Promotor de la Ley antidesahucios colabora con las abogadas del caso de Badalona. <https://ilphabitatge.cat/es/el-grupo-promotor-de-la-ley-antidesahucios-colabora-con-las-abogadas-del-caso-de-badalona/>
- 12 Substituir per nota al peu: Grupo Promotor de la Ley 24/2015 y Ley 1/2022. La demanda ordinaria en caso de incumplimiento de la Ley 24/2015. Guía para abogadas. <https://ilphabitatge.cat/wp-content/uploads/2022/11/CAST-Gu%C3%ADa-per-advocades-per-a-interposar-demanda-ordin%C3%A0ria-per-incompliment-de-la-Llei-242015-CAST.pdf>
- 13 Grupo Promotor de la Ley 24/2015 y Ley 1/2022. La demanda ordinaria en caso de incumplimiento de la Ley 24/2015. Guía para afectadas. <https://ilphabitatge.cat/wp-content/uploads/2022/12/CAST-Gu%C3%ADa-per-a-afectades-per-interposar-demanda-ordin%C3%A0ria-per-incompliment-de-la-Llei-242015.pdf>
- 14 European Action Coalition, Housing Action Days, 2023 <https://housingnotprofit.org/housing-action-days-2023/>



Alfredo Palomera

Técnico de Vivienda y Derecho a la Ciudad del Observatorio DESCA

Derechos ambientales

En el contexto de la lucha por proteger los derechos ambientales de la ciudadanía de Cataluña y mitigar la crisis climática y adaptar los territorios a sus consecuencias, el año 2023 ha visto algunos avances limitados en términos legislativos.

El 2023 se ha caracterizado por algunas novedades, especialmente a nivel internacional, aunque al mismo tiempo también ha estado marcado

por un notable retraso en la implementación de las políticas climáticas tanto a nivel estatal como en la ley catalana de cambio climático. En un momento en el que los efectos de la crisis climática y la sequía se hacen notar de forma significativa en nuestro entorno y especialmente en los países del Sur Global, Cataluña y la Unión Europea se están reafirmando como agentes clave en la lucha para mitigar este problema.

Los datos: el estado de la crisis climática en 2023



Concentraciones actuales de GEI en la atmósfera

Durante 2023, al igual que en 2022, la acumulación de Gases de Efecto Invernadero (GEI) en la atmósfera continuó aumentando. En concreto, la concentración de CO₂ en el aire ha aumentado de 2022 a 2023, pasando de un máximo de 420,23 ppm¹⁵ durante abril de 2022, a **421,23 ppm durante diciembre de 2023**¹⁶.

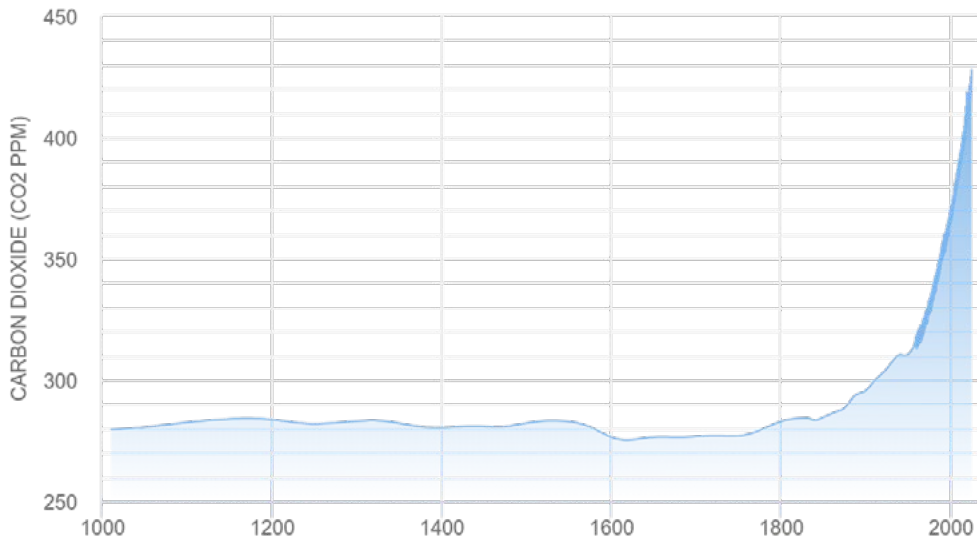
Como se explicó en versiones anteriores del Anuario de Derechos Sociales, hay que tener en cuenta que la concentración de CO₂ en la atmósfera ha sido durante milenios de unas 280 ppm, como máximo, durante los tiempos cálidos que ha atravesado la Tierra¹⁷.

15 Partes por millón, unidad de medida de CO₂ en la atmósfera, muestra una parte por 1.000.000 (10⁶) partes.

16 Global Monitoring Laboratory - Carbon Cycle Greenhouse Gases. (s.f.). <https://gml.noaa.gov/ccgg/trends/global.html>

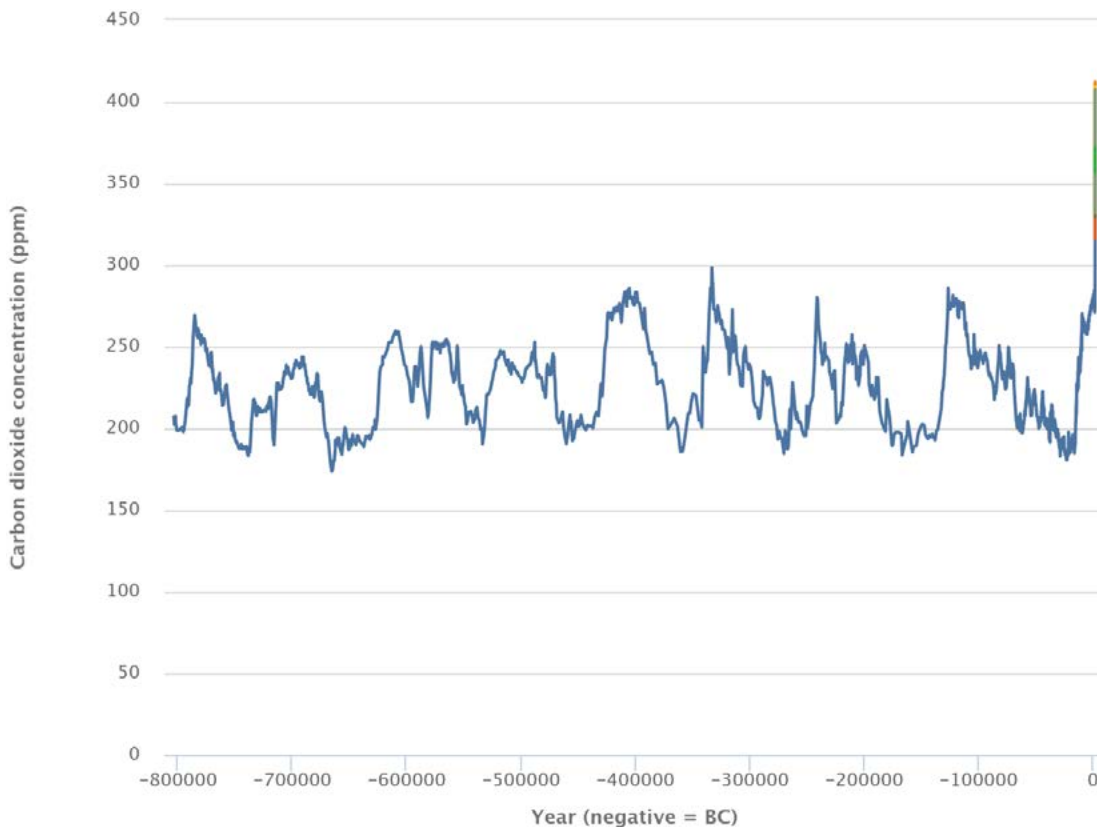
17 Climate Indicators Explorer. (s.f.). <https://edap.epa.gov/public/extensions/CCIDataViewer/CCIDataViewer.html#greenhouse-gases&atm-conc-ghg>

Concentración media de dióxido de carbono en la atmósfera, en ppm



Fuente: 2 ° Institute (s.d.) <https://www.co2levels.org/>¹⁸

Aumento de la concentración de CO₂ en la atmósfera a lo largo de los milenios, en ppm



Click on data sources below to show or hide data displayed in the chart

- Antarctic Ice Cores
- Cape Matatula, American Samoa
- Lampedusa Island, Italy
- Mauna Loa, Hawaii
- South Pole, Antarctica
- Shetland Islands, Scotland
- Barrow, Alaska
- Cape Grim, Australia

Fuente: United States Environmental Protection Agency (EPA)

Novedades en el ámbito de las consecuencias de la crisis climática en 2023

Según los informes más recientes, el aumento de la concentración de GEI en la atmósfera ha seguido aumentando, exacerbando los problemas asociados con la crisis climática. Algunos de estos problemas incluyen:

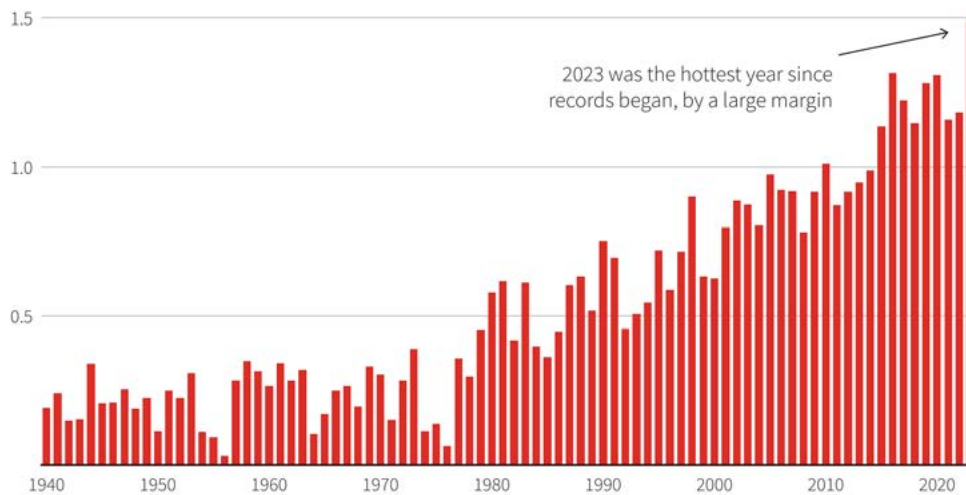
Aumento de la temperatura del aire

Según el informe *AR6 Synthesis Report: Climate Change 2023*, publicado en marzo de 2023 por el Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC, por sus siglas en inglés), la temperatura global de la superficie de la Tierra ha aumentado, de promedio, **1,09 °C entre 2011 y 2020, en comparación con la temperatura del periodo 1850-1900**. La temperatura de la superficie del suelo, respecto a la de la superficie de los

océanos, ha sido la que más ha aumentado, situando su incremento en 1,59 °C, mientras que la de los océanos se ha mantenido en un incremento de 0,88 °C¹⁹.

2023 ha sido, a nivel internacional, el año más caluroso registrado hasta el momento (los primeros registros son de 1850)²⁰, y puede que haya sido el año más caluroso de los últimos 100.000 años²¹. En concreto, durante el 2023 la temperatura media de la superficie terrestre habría estado entre un **1,34 °C y 1,54 °C por encima de la media preindustrial**²², siendo un año mucho **más cálido que la media del siglo XX**, que era de 13,9 °C. Así, 2023 se sitúa por delante de 2016, el año que tenía el récord del año más cálido en los registros. Recordemos que los diez años más cálidos registrados son todos de la última década (2014-2023)²³.

Desviación de la temperatura media de la superficie terrestre, respecto a la media de la época preindustrial



Source: Copernicus Climate Change Service/ECMWF

Fuente: Reuters.

19 AR6 Synthesis Report: Climate Change 2023. (s.d.). IPCC. <https://www.ipcc.ch/report/ar6/syr/>

20 2023 was the warmest year in the modern temperature record. (2024, 17 enero). NOAA Climate.gov. <https://www.climate.gov/news-features/featured-images/2023-was-warmest-year-modern-temperature-record>

21 Abnett, K. (2024, 9 gener). 2023 was world's hottest year on record, EU scientists confirm. Reuters. Recuperado el 31 de marzo de 2024 de <https://www.reuters.com/business/environment/2023-was-worlds-hottest-year-record-eu-scientists-confirm-2024-01-09/>

22 Hausfather, Z. (12 de enero de 2024). State of the Climate: 2023 smashes records for surface temperature and ocean heat. Carbon Brief. <https://www.carbonbrief.org/state-of-the-climate-2023-smashes-records-for-surface-temperature-and-ocean-heat/>

23 2023 was the warmest year in the modern temperature record. (2024, 17 enero). NOAA Climate.gov. <https://www.climate.gov/news-features/featured-images/2023-was-warmest-year-modern-temperature-record>

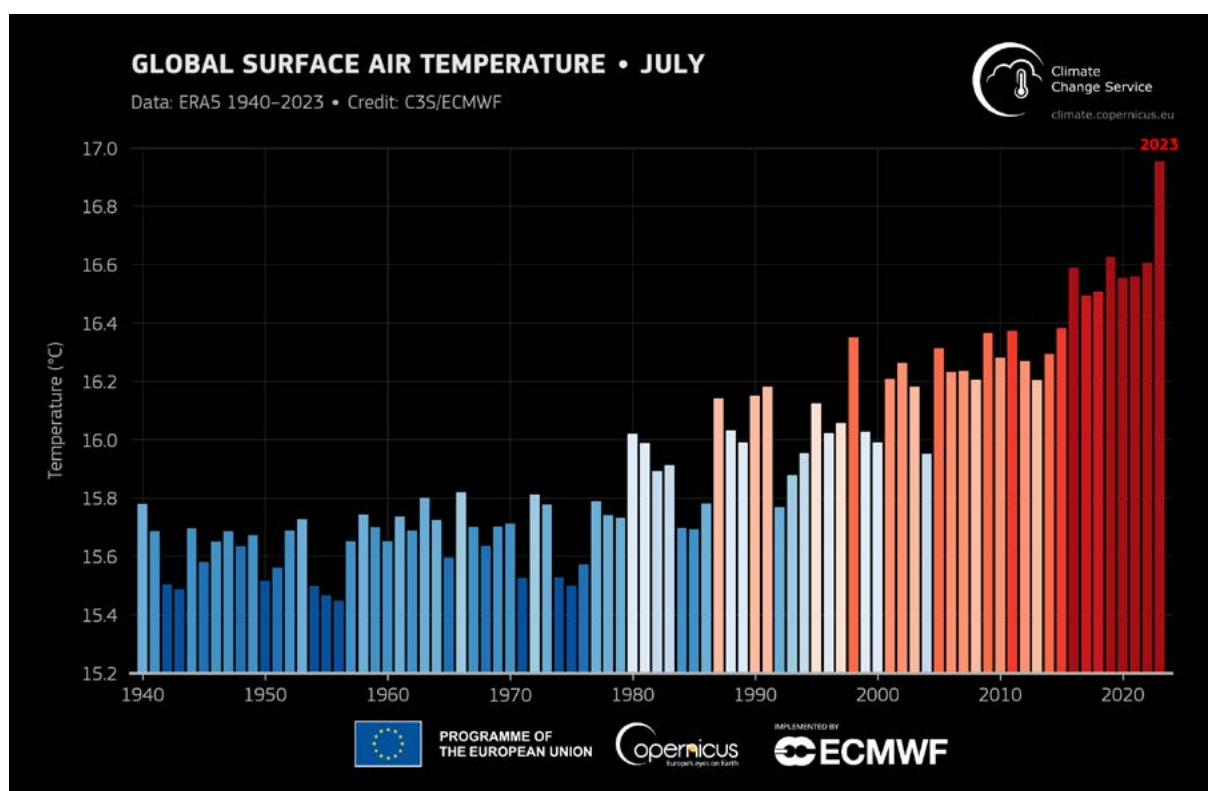
De hecho, **el 2023 ha sido el año más caluroso registrado en 77 países**. Así, 2.300 millones de personas (el 29 % de la población humana del planeta) han pasado el año 2023 en uno de estos territorios donde se ha registrado el año más caluroso²⁴.

En 2023, **es probable que julio haya sido el mes más cálido registrado**, tanto en términos de temperatura del aire como de temperatura de la superficie del agua, y puede que también el mes más cálido de los últimos 120.000 años²⁵.

La siguiente figura muestra la temperatura media global del aire superficial para todos los meses de julio, desde 1940 a 2023.

El 2023 ha sido el año más caluroso registrado en 77 países

Temperatura media global del aire superficial para todos los meses de julio desde 1940 a 2023



Las barras azules indican años más fríos que la media, mientras que las barras rojas muestran años más cálidos que la media. Fuente: <https://climate.copernicus.eu/>

Parte de esto ocurre debido a El Niño, un fenómeno climático en el Océano Pacífico caracterizado por temperaturas superficiales del mar más cálidas cerca del ecuador, causadas por el movimiento de rotación de la Tierra y el desplazamiento de las mareas del hemisferio norte al hemisferio

sur, siempre dentro de la zona intertropical. Cada cierto tiempo, este fenómeno causa efectos disruptivos en los patrones climáticos globales.

En Cataluña, la temperatura media en 2023 ha sido muy alta, pero no superior a la de 2022. Dentro de nuestro territorio, las zonas que más han sufrido el calor han sido el litoral y las zonas

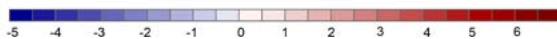
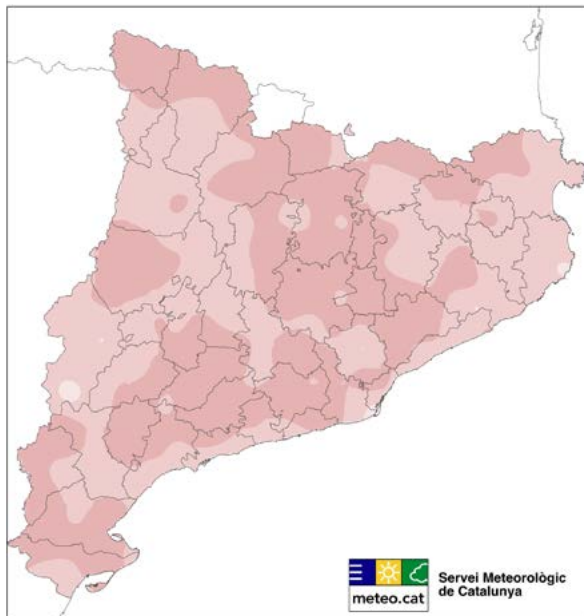
24 Hausfather, Z. (12 de enero de 2024). State of the Climate: 2023 smashes records for surface temperature and ocean heat. Carbon Brief. <https://www.carbonbrief.org/state-of-the-climate-2023-smashes-records-for-surface-temperature-and-ocean-heat/>

25 Welle, D. (27 de julio de 2023). July set to be the warmest on record. dw.com. <https://www.dw.com/en/july-set-to-be-the-warmest-on-record/a-66369651>

prelitorales del tercio sur, el Tarragonés y el litoral Central, con temperaturas medias anuales superiores a los 18 °C.

En comparación con la media climática de los años entre 1991 y 2020, 2023 ha presentado en casi toda Cataluña una anomalía positiva por encima de 1 °C (con algunas zonas del interior, prelitoral y Pirineo más pronunciadas con un aumento de 1,5 °C)²⁶. En la siguiente figura podemos ver las zonas de Cataluña más afectadas por este aumento de calor.

Desviación de la temperatura media anual del territorio catalán respecto a la temperatura media del periodo 1991-2020



Fuente: Generalitat de Catalunya

Aumento de la temperatura del océano

El 93 % del exceso de calor del planeta es absorbido por el agua de los mares y océanos, y la mayor parte (dos tercios) queda atrapada en los primeros 700 metros de profundidad²⁷. Como se ha mencionado anteriormente, según el informe *AR6 Synthesis Report: Climate Change 2023*, la temperatura superficial de los océanos ha aumentado en **0,88 °C** entre 2011 y 2020, en comparación con la temperatura del periodo 1850-1900²⁸.

2023 también ha sido un año récord para la temperatura del agua. La comunidad científica asegura que, **durante la última década, los océanos han estado más cálidos cada año que el año anterior**. Concretamente, la temperatura del océano ha aumentado en alrededor de 473 zettajulios desde la década de 1940²⁹. Los registros fiables de la temperatura del océano se remontan a 1940, y la comunidad científica señala que es probable que los océanos estén en el punto más cálido de los últimos 1.000 años³⁰.

La siguiente figura muestra la tendencia del aumento de temperatura de las aguas superficiales del planeta (azul claro) y aguas profundas (azul marino) desde 1950 a 2023 (en zettajulios)³¹.

Durante la última década, los océanos han estado más cálidos cada año que el año anterior

26 METEOCAT. (2 de enero de 2024). L'any 2023, el segon més càlid, i dels més secs [Comunicado de prensa]. Recuperado 31 de marzo de 2024, de <https://govern.cat/salaprensa/notes-premsa/569682/lany-2023-segon-mes-calid-dels-mes-secs>

27 Hausfather, Z. (2024, 12 de enero). State of the Climate: 2023 smashes records for surface temperature and ocean heat. Carbon Brief. <https://www.carbonbrief.org/state-of-the-climate-2023-smashes-records-for-surface-temperature-and-ocean-heat/>

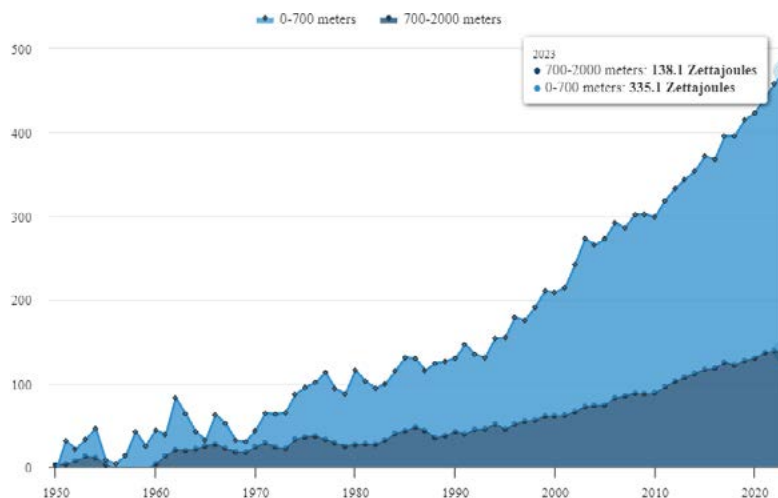
28 https://www.ipcc.ch/report/ar6/syr/downloads/report/IPCC_AR6_SYR_SPM.pdf

29 Hausfather, Z. (2024, 12 de enero). State of the Climate: 2023 smashes records for surface temperature and ocean heat. Carbon Brief. <https://www.carbonbrief.org/state-of-the-climate-2023-smashes-records-for-surface-temperature-and-ocean-heat/>

30 <https://www.theguardian.com/environment/2024/jan/11/ocean-warming-temperatures-2023-extreme-weather-data>

31 Hausfather, Z. (2024, 12 de enero). State of the Climate: 2023 smashes records for surface temperature and ocean heat. Carbon Brief. <https://www.carbonbrief.org/state-of-the-climate-2023-smashes-records-for-surface-temperature-and-ocean-heat/>

Contenido anual de calor oceánico global (en zettajulios –102.121 julios) para las capas de 0-700 metros y 700-2.000 metros



Fuente: *The Guardian*³².

Este aumento de la temperatura del agua conduce a varios problemas ambientales y de biodiversidad: por un lado, **el calor amenaza los hábitats naturales de la vida marina, que ve reducida cada vez más la cantidad de especies e individuos**. Además, 2023 ha visto niveles exagerados de estratificación en los océanos (las aguas superficiales cálidas no se mezclan con aguas más profundas y frías), con una gran reducción de la cantidad de oxígeno en los océanos. El hecho de que haya menos oxígeno mezclado en el agua salada es un hecho que amenaza la vida marina, y provoca que muchas especies desaparezcan. En consecuencia, **las muertes masivas de corales y esponjas son cada vez más frecuentes, y muchas especies de moluscos, peces, reptiles y mamíferos están en peligro de extinción**.

Por otro lado, los océanos absorben grandes cantidades de CO₂ de la atmósfera, un proceso que se hace más difícil con el aumento de la temperatura del agua, y obstaculiza el ciclo natural del carbono.

El mar Mediterráneo es uno de los mares que más rápidamente se calienta del mundo, y el 24 de julio de 2023 alcanzó una **temperatura media superficial de 28,7 °C**, habiéndose incrementado la temperatura del agua entre 0,29 °C y 0,44 °C por década desde 1980³³.

Precipitaciones y sequías

Durante 2023, la crisis climática provocó cambios en las precipitaciones en todo el mundo, que junto con el aumento de la temperatura provocaron periodos de sequía e inundaciones en todo el mundo. Las reducciones de las precipitaciones y las condiciones de sequía aumentaron en el sur de Europa, Canadá, el territorio amazónico, Brasil, Sudán y el sudeste asiático³⁴.

Europa sufre condiciones de sequía desde hace dos años (especialmente en la región del mar Báltico y la región alpina) que están afectando nuevamente a la mayor parte de la región mediterránea, y ya se han relacionado con graves impactos. En cuanto a la disponibilidad de recursos hídricos, la evolución es incierta y variable en las diferentes subregiones. La región alpina, el sureste de Francia, el sur de Alemania, la mayor parte de Polonia, Estonia, Lituania, el norte de Escandinavia y el este de Rumanía han estado en **alerta de sequía** durante 2023 debido a las bajas precipitaciones y al suelo seco³⁵.

En Cataluña, 2023 también ha sido un año seco. En el contexto de la peor sequía registrada en Cataluña en los últimos tiempos, las precipitaciones de 2023 han cubierto solo el 50-70 % de la media

32 Hausfather, Z. (2024, 12 gener). State of the Climate: 2023 smashes records for surface temperature and ocean heat. Carbon Brief. <https://www.carbonbrief.org/state-of-the-climate-2023-smashes-records-for-surface-temperature-and-ocean-heat/>

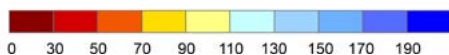
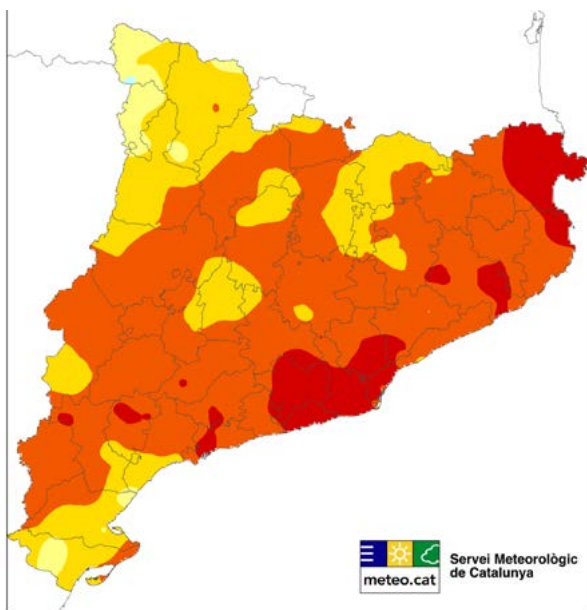
33 Klima, H. (27 de septiembre de 2023). Dramatic weather records in the Mediterranean. Helmholtz Climate Initiative. <https://www.helmholtz-klima.de/en/aktuelles/dramatic-weather-records-mediterranean>

34 2023 Summary Report. (2024, 10 de enero). Global Water Monitor. <https://www.globalwater.online/globalwater/report.html#gallery>

35 Joint Research Centre (JRC). (2024). Drought in the Mediterranean region. En GDO Analytical Report. Recuperado 31 de marzo de 2024, de <https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/handle/JRC137036>

climática entre 1991 y 2020, es decir, ha llovido solo lo suficiente para cubrir entre el 50 y el 70 % de lo que solía llover entre 1991 y 2020. En algunas zonas del litoral y prelitoral, las precipitaciones han cubierto menos del 50 % de la media. Como se puede ver en la misma figura, algunas zonas de los Pirineos han registrado precipitaciones habituales o incluso un poco más altas de lo habitual:

Porcentaje de precipitación, para el año 2023, en relación con la precipitación media de los años 1991-2020



Fuente: Generalitat de Catalunya³⁶.

El Observatorio Fabra recogió solo 309,5 mm de agua, marcando 2023 como el segundo año más seco de su serie centenaria, justo por debajo del año 2022, que fue un poco más seco, donde se recogieron solo 307,7 mm. Así, **los últimos tres años en Cataluña (2021, 2022 y 2023) han sido los más secos** de la serie de 110 años del Observatorio³⁷.

Los fenómenos extremos

La crisis climática ha provocado, en el año 2023, varios fenómenos meteorológicos extremos como olas de calor, inundaciones, incendios, etc. A continuación, se resumen los principales fenómenos extremos de 2023:

INUNDACIONES

2023 ha sido un año de grandes tormentas e inundaciones para varias regiones del mundo, lo que provocó pérdidas económicas y de infraestructura, así como pérdidas humanas. Corea del Sur, India y Pakistán son algunos de los países que más han sufrido este tipo de consecuencias de la crisis climática, registrando inundaciones entre junio y agosto, después de meses muy húmedos.

Italia también ha sufrido varias inundaciones durante mayo de 2023, esta vez después de meses récord en ausencia de lluvias³⁸.

Septiembre fue un mes complicado en el Mediterráneo: Grecia sufrió fuertes lluvias y en Libia varios desbordamientos de embalses provocaron miles de fallecimientos.

A finales de año, Somalia interrumpió años de sequía con fuertes lluvias e inundaciones, al igual que Australia, que también padeció fuertes tormentas e inundaciones³⁹.

En Cataluña, varios meses de primavera y verano estuvieron marcados por el peligro de inundaciones. Más tarde se observó que siete de cada diez municipios en riesgo no tenían actualizado su plan de acción municipal contra inundaciones⁴⁰.

INCENDIOS

Las altas temperaturas, la falta de lluvia y un aumento general de las temperaturas desencadenan a menudo incendios forestales, con demasiada frecuencia sin control. En 2023, varios países sufrieron la devastación de sus bosques, Grecia y Canadá entre los más afectados. En el caso de Canadá, las personas expertas describen 2023 como un año récord e impactante en incendios, se quemaron 18,4 millones de hectáreas (cuando generalmente se queman, de media, unos 2,5 millones de hectáreas al año)⁴¹.

36 METEOCAT. (2024, 2 de gener). L'any 2023, el segon més càlid, i dels més secs [Comunicat de premsa]. Recuperat el 31 de març de 2024, de <https://govern.cat/salaprensa/notes-premsa/569682/lany-2023-segon-mes-calid-dels-mes-secs>

37 Ibid.

38 2023 Summary Report. (2024, 10 de enero). Global Water Monitor. <https://www.globalwater.online/globalwater/report.html#gallery>

39 2023 Summary Report. (2024, 10 de enero). Global Water Monitor. <https://www.globalwater.online/globalwater/report.html#gallery>

40 Gomila, L. G. F. (2023, 18 de julio). 7 de cada 10 municipis amb risc d'inundacions, sense pla per evitar-les: consulta'n el mapa. 3Cat. <https://www.ccma.cat/324/7-de-cada-10-municipis-amb-risc-dinundacions-sense-pla-per-evitar-les-consultan-el-mapa/noticia/3240130/>

41 NASA Earth Observatory. (s.d.). Tracking Canada's extreme 2023 fire season. <https://earthobservatory.nasa.gov/images/151985/tracking-canadas-extreme-2023-fire-season>

Grecia sufrió decenas de incendios durante prácticamente todo el verano. Es especialmente remarcable el incendio en el noreste del país, cerca de Alejandrópolis, que produjo humo que se extendió cientos de millas al suroeste de Italia.

En el Estado español, más de 85.000 hectáreas de tierra se quemaron en 2023, lo que supone un

aumento del 9,5 % en los grandes incendios forestales. La temporada de alto riesgo de incendios ha dejado de limitarse a los meses de julio y agosto, y ahora se alarga desde marzo a noviembre, desencadenando incendios de invierno, primavera y verano⁴².

Humo de los incendios en Grecia



Fuente: Earth Observatory⁴³

OLAS DE CALOR Y CALOR TÓRRIDO

Además del aumento medio de la temperatura, la crisis climática a menudo implica olas extremas de calor o de frío. En 2023 se vivieron varias olas de calor en Europa, América del Norte y Asia.

La región mediterránea se vio especialmente afectada por las olas de calor extremas durante el mes de julio, lo que provocó que la ciudadanía sufriera temperaturas diurnas de hasta 45 °C. En este sentido, destacan territorios como Cerdeña, donde la temperatura alcanzó los 48 °C, y algunas partes del norte de África, donde la temperatura fue aún mayor⁴⁴.

Entre el 18 y el 25 de agosto, Cataluña sufrió una de las olas de calor más intensas jamás registradas, con temperaturas por encima de los 40 °C durante cinco días consecutivos en diversos sectores de Poniente, el Pla de Bages y la Ribera del Ebro. En el Observatorio del Ebro se registró un máximo de 43,6 °C, cifra que supone un nuevo récord absoluto⁴⁵.

Algunos informes advierten que, en un escenario pesimista, **cientos de miles de personas podrían morir a causa de las olas de calor a finales de siglo en Europa**⁴⁶.

42 La crisis climática prolonga la temporada de incendios, que se agravan. (s.d.). <https://www.wwf.es/?65481/La-crisis-climatica-prolonga-la-temporada-de-incendios-que-se-agravan-ante-la-falta-de-gestion-del-paisaje-en-Espana>

43 NASA Earth Observatory. (s. f.-b). Wildfires Rage in Greece. <https://earthobservatory.nasa.gov/images/151736/wildfires-rage-in-greece>

44 Klima, H. (2023, 27 setembre). Dramatic weather records in the Mediterranean. Helmholtz Climate Initiative. <https://www.helmholtz-klima.de/en/aktuelles/dramatic-weather-records-mediterranean>

45 METEOCAT. (2024, 2 de gener). L'any 2023, el segon més càlid, i dels més secs [Comunicado de prensa]. Recuperado 31 de marzo de 2024, de <https://govern.cat/salaprensa/notes-premsa/569682/lany-2023-segon-mes-calid-dels-mes-secs>

46 Welle, D. (2024, 11 març). Climate risks could be «catastrophic» in Europe, EU warns. dw.com. <https://www.dw.com/en/europe-climate-change-risks/a-68489563>

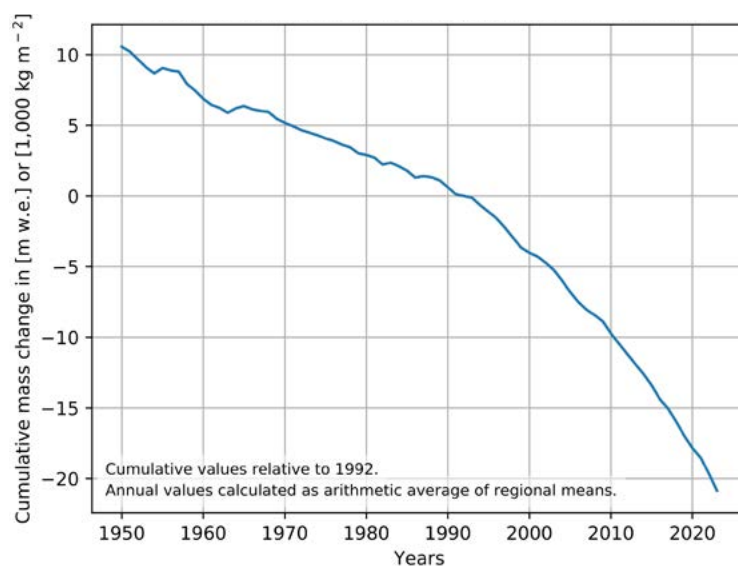
Glaciares

Los glaciares de todo el mundo se están derritiendo lentamente a medida que aumenta la temperatura media del aire. Uno de los problemas más importantes que acompañan a este proceso es el aumento del nivel del mar debido al deshielo en tierra firme. En los últimos años, por ejemplo, las capas de hielo de Groenlandia han contribuido significativamente al aumento del nivel del mar, debido a la pérdida acelerada de masa: el año 2023

marcó el 27º año consecutivo de pérdida de hielo en Groenlandia, con una cantidad total de 196 gigatoneladas perdidas durante los 12 meses entre septiembre de 2022 y agosto de 2023. El último año que Groenlandia obtuvo una ganancia neta anual de hielo fue en 1996.

La siguiente figura muestra el cambio en la masa glacial media global (entendida como metros equivalentes de agua) del planeta desde 1950⁴⁷.

Cambios en la masa media global de glaciares a lo largo de los años



Fuente: World glacier monitoring service⁴⁸

Nivel del mar

El deshielo de los glaciares junto con la expansión térmica del agua (causada por el calentamiento de los océanos y los mares) han provocado que 2023 marque un año récord en el aumento del nivel del mar. Este se ha incrementado más de 20 centímetros desde 1900, y los registros indican una aceleración en el periodo posterior a 1993⁴⁹.

De cara al futuro, el IPCC advierte que el nivel global del mar podría aumentar hasta un metro y medio para finales de siglo. En el Mediterráneo,

concretamente, hay 163 zonas costeras principales (aproximadamente 38.500 km²) que están a menos de dos metros sobre el nivel del mar actual, y que pronto estarán más expuestas al riesgo de inundaciones marinas⁵⁰. Además, se ha comprobado que el nivel del mar Mediterráneo aumenta tres veces más rápido de lo esperado, amenazando especialmente las costas de Italia, Francia y el Estado español⁵¹.

47 Global glacier state – world glacier monitoring service. (s.d.). <https://wgms.ch/global-glacier-state/>

48 Global glacier state – world glacier monitoring service. (s.d.). <https://wgms.ch/global-glacier-state/>

49 Hausfather, Z. (2024, 12 gener). State of the Climate: 2023 smashes records for surface temperature and ocean heat. Carbon Brief. <https://www.carbonbrief.org/state-of-the-climate-2023-smashes-records-for-surface-temperature-and-ocean-heat/>

50 Stopponi, S. (s.d.). Sea level rise: the risks for the Mediterranean coasts. Istituto Nazionale Di Geofisica E Vulcanologia. <https://www.ingv.it/en/ingv-newsletter-n-05-2022-year-xvi/rising-seas-poses-risks-to-the-Mediterranean-coasts>

51 Pellicer, J. (2024, 11 gener). El nivell del mar Mediterrani puja tres vegades més ràpid del previst. El Nacional.cat. https://www.elnacional.cat/ca/societat/nivell-mar-mediterrani-puja-tres-vegades-mes-rapid-previst_1141289_102.html

Avances y retrocesos en la legislación



En el ámbito internacional: La COP28 en Dubai, muchos *lobbies* de fósiles y algunas decisiones concluyentes

Las Partes signatarias de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC) se reunieron durante diciembre de 2023 en la COP28 (la Conferencia de las Partes), la conferencia climática anual donde los gobiernos de prácticamente todos los países del mundo se reúnen para acordar líneas de acción internacionales para combatir la crisis climática.

La COP28 se celebró en Dubái, en Emiratos Árabes Unidos, bajo la mirada de miles de personas que, a nivel internacional, vigilaban el proceso de negociación. Fue, sin duda, **una COP marcada por la polémica**: por un lado, la sociedad civil no entendía que las negociaciones climáticas se llevaran a cabo en un país productor y exportador de petróleo. Por otro lado, Dubái no lo puso fácil al

hacer presidente de la COP al ministro de Energía y Tecnología, el sultán Ahmed Al Jaber, también CEO de una de las mayores compañías petroleras a nivel internacional, la Abu Dhabi National Oil Company (ADNOC).

Además, la **COP28 se destacó como la conferencia climática donde han participado más lobbistas de la industria fósil**. En concreto, se calcula que 2.456 personas participaron en la COP28 en nombre de empresas fósiles. Si estas 2.456 personas formaran parte de la misma delegación, solo serían superadas en número por la delegación del Gobierno de Brasil (compuesta por 3.081 personas), que presidirá la COP30, y por la delegación de los propios Emiratos Árabes (compuesta por 4.409 personas)⁵².

52 Record number of fossil fuel lobbyists granted access to COP28 climate talks. (s.d.). Corporate Europe Observatory. <https://corporateeurope.org/en/2023/12/record-number-fossil-fuel-lobbyists-granted-access-cop28-climate-talks>

El balance mundial

La COP28 fue de suma importancia, ya que fue el espacio donde se presentó y aprobó el primer balance mundial del Acuerdo de París (global stocktake en inglés), un mecanismo que se ejecuta cada cinco años y es el resultado de un proceso de revisión de la implementación del acuerdo. Así, se acordó y aprobó en Dubái el primer balance mundial del Acuerdo de París, revisando la acción climática de todos los países de la CMNUCC desde 2020 en tres áreas: (1) mitigación, (2) adaptación y (3) medios de implementación y apoyo. El resultado aprobado en diciembre pasado debería guiar a los gobiernos en las políticas climáticas nacionales y en la redacción de los compromisos de reducción de emisiones para 2025.

A continuación, se presenta un repaso de los puntos más interesantes aprobados en el primer balance mundial:

MITIGACIÓN

En términos de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero, la COP28 finalizó con los siguientes acuerdos para ser implementados a nivel nacional por todas las Partes:

1. **Triplicar la capacidad de energía renovable** a nivel mundial y duplicar la tasa media mundial de eficiencia energética para 2030;
2. Acelerar los esfuerzos hacia la **eliminación gradual del uso del carbón** sin mitigar;
3. Acelerar los esfuerzos globales hacia sistemas de **energía de cero emisiones**, utilizando combustibles sin emisiones y bajos en carbono mucho antes o alrededor de mediados de siglo;
4. **Avanzar hacia sistemas energéticos alejados de los combustibles fósiles**, de manera justa, ordenada y equitativa, acelerando la acción en esta década crítica, para lograr el «cero neto» para 2050 de acuerdo con la ciencia;
5. Acelerar **las tecnologías de cero y bajas emisiones**, incluidas, entre otras, las energías renovables, la energía nuclear, la reducción y eliminación, como la captura, utilización y almacenamiento de carbono, particularmente en sectores difíciles de absorber, y la producción de hidrógeno con bajas emisiones de carbono;
6. Acelerar y reducir sustancialmente las emisiones de dióxido de carbono a nivel mundial, incluidas, en particular, las emisiones de metano para 2030;
7. Acelerar la **reducción de las emisiones del transporte por carretera** de diferentes maneras, mediante el desarrollo de infraestructuras y el rápido despliegue de vehículos de cero y bajas emisiones;
8. **Eliminar lo antes posible las subvenciones ineficientes a los combustibles fósiles** que no estén destinados a abordar la pobreza energética o la transición justa.

ADAPTACIÓN

En términos de adaptación, la COP28 acordó que los estados deben avanzar en la implementación de soluciones integradas y multisectoriales (como la gestión del uso de la tierra, la agricultura sostenible, los sistemas alimentarios resilientes, etc.) que protejan los territorios mientras ofrecen beneficios económicos, sociales y ambientales. Al mismo tiempo, el acuerdo final sobre adaptación pide a los gobiernos que hagan (si aún no lo han hecho) sus planes nacionales de adaptación para 2025, y que los implementen para 2030. La decisión final incluyó, entre otros, estos objetivos globales para 2030, muchos de ellos relacionados con los derechos humanos y los DESCA en particular:

1. Reducir significativamente la escasez de agua inducida por el clima y mejorar la resiliencia climática frente a los riesgos relacionados con el agua **buscando el acceso al agua potable segura y asequible para todas las personas**;
2. Mantener la producción, el suministro y la distribución de alimentos resistente al clima, así como aumentar la producción sostenible y regenerativa y el **acceso equitativo a una alimentación y nutrición adecuadas para todas las personas**;
3. Mantener la resiliencia frente a los impactos en la salud relacionados con el cambio climático, **promover servicios sanitarios resilientes al clima** y reducir significativamente la morbilidad y mortalidad relacionadas con el clima, especialmente en las **comunidades más vulnerables**;
4. Reducir los impactos climáticos sobre los ecosistemas y la biodiversidad;
5. Aumentar la resiliencia de las infraestructuras y los asentamientos humanos frente a los impactos del cambio climático para garantizar **servicios básicos esenciales de manera continua para todas las personas**;
6. Reducir sustancialmente los efectos adversos del cambio climático sobre **la erradicación de la pobreza**, en particular promoviendo el uso de **medidas de protección social adaptativas para todas las personas**;
7. **Proteger el patrimonio cultural** de los impactos relacionados con el clima mediante el desarrollo de estrategias de adaptación guiadas por el conocimiento tradicional, el conocimiento de los pueblos indígenas y los sistemas de conocimiento locales;

Además, **se avanzó en los debates sobre el objetivo de adaptación global, es decir, el acuerdo sobre cómo los estados deben gestionar los territorios y su economía para que sea resiliente al cambio climático.** Se acordó que las Partes de la CMNUCC deberían llevar a cabo una evaluación de impacto, vulnerabilidad y riesgo de sus territorios para 2030, y utilizar los resultados de estas evaluaciones para mejorar la formulación de sus planes nacionales de adaptación, que todos los estados también deberían tener para 2030. Además, todas las Partes deben establecer sistemas de alerta temprana multirriesgo para 2027.

Por último, a partir de 2030, todas las Partes deberán haber avanzado en la implementación, el seguimiento y la evaluación de sus planes, políticas y estrategias nacionales de adaptación y, como resultado, deberán haber reducido los impactos sociales y económicos de los principales riesgos climáticos nacionales identificados en las evaluaciones mencionadas en el apartado 6 (a) anterior.

MEDIOS DE IMPLEMENTACIÓN Y APOYO

Finalmente, la última parte del balance mundial consiste en las medidas de implementación del Acuerdo de París y, durante la COP28, se destacó la brecha que existe entre las necesidades de los países del Sur Global y el dinero movilizado tanto por el sector público como por el privado para la implementación de sus planes climáticos.

Por otro lado, el texto final acordado también destaca que las necesidades financieras para mejorar la adaptación de los países del Sur Global se estiman entre 215 y 387 mil millones de dólares anuales hasta 2030, y que se deben invertir alrededor de 4.300 millones de dólares anuales en energía limpia hasta 2030.

En cuanto a los actuales acuerdos de financiación en mitigación de GEI y adaptación, **2023 sigue siendo el tercer año consecutivo en el que los países del Norte Global no han cumplido con el objetivo firmado de movilizar 100 mil millones de dólares anuales (pacto que comenzó en 2020 y se mantiene hasta 2025).** Actualmente, se espera que las necesidades sean de entre 5.800 y 5.900 millones de dólares para el periodo pre-2030.

2023 sigue siendo el tercer año consecutivo en el que los países del Norte Global no han cumplido con el objetivo firmado de movilizar 100 mil millones de dólares anuales

Se implementa el nuevo fondo monetario de pérdidas y daños

Si en el Anuario de Derechos Sociales de 2022 explicamos que se aprobó la creación del nuevo fondo de pérdidas y daños, la COP28 ha avanzado en su implementación. De la COP27 a la COP28, un grupo de personas dentro de la CMNUCC estaba trabajando para llevar una propuesta a las negociaciones internacionales que explicitara el nuevo funcionamiento de estos fondos monetarios que deberían servir para «compensar» las pérdidas y daños económicos y no económicos de los países del Sur Global a causa de la crisis climática, ya sea a través de un desastre natural (como una inundación) o un fenómeno de proceso lento (como la pérdida de territorio debido al aumento del nivel del mar).

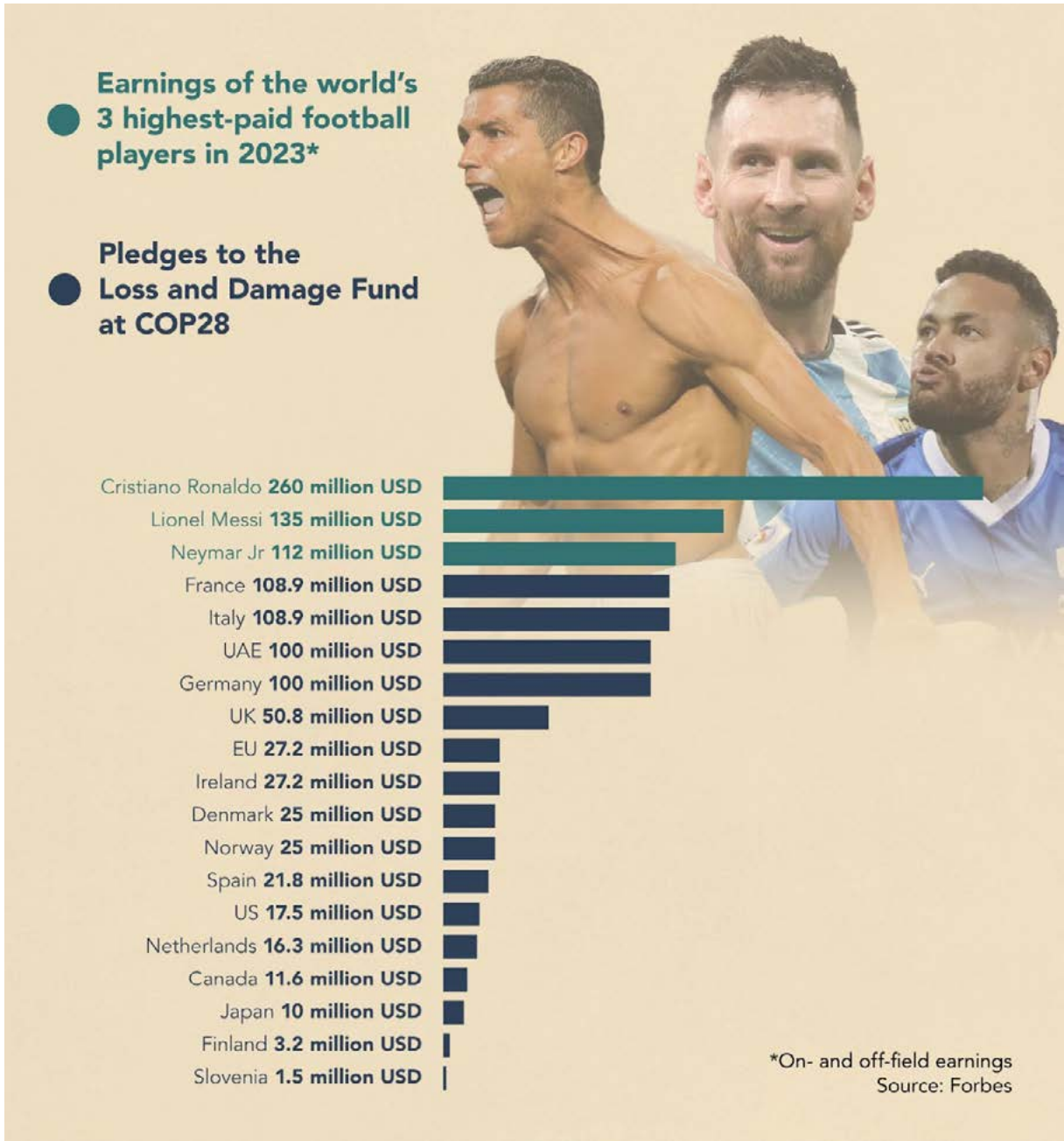
La propuesta fue presentada en Dubái y aprobada durante los primeros días de la conferencia internacional sobre el clima. Finalmente, se acordó (no sin resistencia de los países del Sur Global) que la entidad gestora del fondo sería, durante 4 años, el Banco Mundial. En cuanto a quién debe poner dinero y quién debe recibirlo, todavía hay debates sin resolver. Lo que sí se hizo eco fue la primera tanda de movilizaciones de dinero, que los países del Norte Global se encargaron de anunciar durante la COP, pero que solo alcanzó los 661,39 millones de dólares⁵³.

Algunas entidades como The Loss & Damage Collaboration ya han publicado algunas comparativas entre la financiación internacional de este nuevo instrumento y el coste de otras actividades⁵⁴.

53 Naciones Unidas. (s.d.). Pledges to the Loss and Damage Fund. United Nations Climate Change. Recuperado el 31 de marzo de 2024, de <https://unfccc.int/process-and-meetings/bodies/funds-and-financial-entities/loss-and-damage-fund-joint-interim-secretariat/pledges-to-the-loss-and-damage-fund>

54 The Loss and Damage Fund and Pledges at COP28: Shall I compare thee to a summer's day? Or to the annual earnings of a megastar footballer? (s.d.). <https://www.lossanddamagecollaboration.org/pages/the-loss-and-damage-fund-and-pledges-at-cop28-shall-i-compare-thee-to-a-summer's-day-or-to-the-annual-earnings-of-a-megastar-footballer>

Comparativa entre los fondos monetarios dedicados al fondo de pérdidas y daños, y algunos salarios de futbolistas famosos



Fuente: The loss and damage collaboration⁵⁵

55 The Loss and Damage Fund and Pledges at COP28: Shall I compare thee to a summer's day? Or to the annual earnings of a megastar footballer? (s.d.). <https://www.lossanddamagecollaboration.org/pages/the-loss-and-damage-fund-and-pledges-at-cop28-shall-i-compare-thee-to-a-summers-day-or-to-the-annual-earnings-of-a-megastar-footballer>



En el ámbito comunitario: Europa de camino a cumplir el pacto verde europeo

Como se explicó en anuarios anteriores, el Pacto Verde Europeo (European Green Deal en inglés) es la hoja de ruta establecida a nivel comunitario para cumplir, entre otras cosas, con el compromiso de reducir un 55 % las emisiones de GEI para 2030 que la Unión Europea ha prometido a la CMNUCC.

Con el fin de cumplir con el Pacto, en 2021 la UE presentó un paquete de políticas y medidas para revisar la legislación europea, denominado Fit for 55. Algunas medidas de este paquete han avanzado en 2023:

El Parlamento Europeo aprueba el Fondo Social Climático

En abril de 2023, el Parlamento Europeo aprobó la creación del Fondo Social Climático, un mecanismo de compensación para personas y empresas en situación de vulnerabilidad ante las nuevas medidas de la transición ecológica en el territorio⁵⁶.

El Fondo Social Climático se creó cuando se amplió el régimen de comercio de derechos de emisión para controlar las emisiones en los edificios y en el transporte por carretera. Teniendo en cuenta que las nuevas restricciones podrían afectar a las personas en situación de vulnerabilidad,

la UE proporciona a los Estados miembros 86.700 millones de euros durante el periodo 2026-2032 para que estos grupos vulnerables reciban apoyo directo (a través de medidas estructurales, renovaciones de edificios, ayudas a la renta, etc.) y no se queden atrás en la transición ecológica⁵⁷.

Adopción de la nueva Directiva Europea de Eficiencia Energética

En septiembre de 2023 se adoptó la nueva Directiva Europea de Eficiencia Energética (Directiva (UE) 2023/1791), que modifica el Reglamento (UE) 2023/955, obligando a todos los Estados miembros a tener en cuenta este aspecto en todas las nuevas decisiones políticas.

También establece un nuevo objetivo de eficiencia energética para 2030, que aumenta un 11,7 % la ambición de la UE en comparación con los objetivos establecidos para 2020. Este cambio corresponde a una reducción del 40,5 % en el consumo de energía primaria y una reducción del 38 % en el consumo de energía final en comparación con el escenario de referencia de la UE para 2030 realizado en 2007⁵⁸.

56 Press corner. (s. d.-b). European Commission - European Commission. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/IP_21_3541

57 Social Climate Fund. (s.d.). Climate Action. https://climate.ec.europa.eu/eu-action/eu-emissions-trading-system-eu-ets/social-climate-fund_en?prefLang=es

58 Directiva - 2023/1791 - EN - EUR-Lex. (s.d.). <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A32023L1791>

La Comisión Europea acoge el acuerdo provisional entre el Parlamento y el Consejo para la creación de la nueva Ley de restauración de la naturaleza

Durante noviembre de 2023, la Comisión Europea acogió la nueva Ley de restauración de la naturaleza (ley aprobada y establecida durante 2024)⁵⁹. Esta nueva legislación tiene como objetivo rehabilitar al menos el 20 % de las zonas terrestres y marinas de la Unión Europea para 2030 y todos los ecosistemas degradados para 2050⁶⁰.

Dado que el 81 % de los hábitats naturales de la Unión Europea se encuentran en mal estado⁶¹, esta ley tiene como objetivo revertir el daño ambiental humano, siendo pionera en el mundo tanto en términos de contenido como de territorio cubierto. Además de los objetivos básicos, la ley también establece diversas obligaciones y objetivos para que los Estados miembros apliquen en diferentes sectores (en la agricultura, en terrenos boscosos, en los ríos, en las zonas urbanas, etc.)⁶².

Nueva legislación para impulsar las energías renovables

El 18 de octubre de 2023, y de acuerdo con los objetivos climáticos de la Unión Europea, se aprobó una mejora legislativa que entró en vigor el 20 de noviembre de 2023 en el ámbito del sector energético para aumentar la capacidad de las fuentes de energía renovable. El Parlamento Europeo y el Consejo aprobaron la Directiva de Energías Renovables (Directiva (UE) 2023/2413) con la modificación de las políticas anteriores⁶³⁶⁴.

La Directiva de Energías Renovables es el marco legal para el desarrollo de la energía limpia en

todos los sectores de la economía de la UE, y da apoyo a la cooperación entre los países de la UE hacia este objetivo.

Este cambio legislativo **elevó el objetivo de la cuota de energía procedente de fuentes renovables en la Unión Europea al 42,5 % para 2030**, acordando hacer un esfuerzo para alcanzar el 45 % para el mismo año⁶⁵. Cabe señalar que el valor de 2022 de la cuota de energías renovables en el consumo de energía de la UE fue del 23 %.

La Comisión Europea propone un Plan Industrial del Pacto Verde Europeo

El 1 de febrero de 2023, la Comisión Europea emitió una comunicación dirigida al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, proponiendo un Plan Industrial del Pacto Verde para la era de las cero emisiones netas⁶⁶.

El Plan parte de la necesidad de intensificar el desarrollo tecnológico en la Unión Europea, aumentando la fabricación e instalación de productos de cero emisiones netas, priorizando las áreas donde Europa puede marcar la mayor diferencia. La comunicación de la Comisión Europea propone combinar la diversificación industrial con el fomento del desarrollo y la producción interna, modernizando y descarbonizando las industrias de gran consumo energético.

Este esquema de un nuevo Plan Industrial del Pacto Verde se basa en cuatro pilares: (1) nuevo marco regulador previsible y simplificado; (2) acceso más rápido a la financiación; (3) mejora de las capacidades; y (4) comercio abierto para unas cadenas de suministro resilientes⁶⁷.

Este proceso, que comenzó en 2023, aún tiene que pasar por varias fases hasta que la UE tenga un Plan Industrial cerrado y a punto de ser implementado.

59 European Commission - European Commission. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/ip_23_5662

60 Liboreiro, J. (2024, 28 de febrero). Aprobada la Ley de Restauración de la Naturaleza pese a la negativa de los agricultores. Euronews. <https://es.euronews.com/my-europe/2024/02/27/aprobada-la-ley-de-restauracion-de-la-naturaleza-pese-a-la-negativa-de-los-agricultores>

61 The EU #NatureRestoration Law. (2024, 27 marzo). Environment. https://environment.ec.europa.eu/topics/nature-and-biodiversity/nature-restoration-law_en

62 Liboreiro, J. (2024, 28 de febrero). Aprobada la Ley de Restauración de la Naturaleza pese a la negativa de los agricultores. Euronews. <https://es.euronews.com/my-europe/2024/02/27/aprobada-la-ley-de-restauracion-de-la-naturaleza-pese-a-la-negativa-de-los-agricultores>

63 Renewable Energy Directive. (s.d.). Energy. https://energy.ec.europa.eu/topics/renewable-energy/renewable-energy-directive-targets-and-rules/renewable-energy-directive_en

64 En concreto, se modificaron la Directiva (UE) 2018/2001, el Reglamento (UE) 2018/1999 y la Directiva 98/70/CE en lo que respecta a la promoción de la energía procedente de fuentes renovables y se derogó la Directiva (UE) 2015/652 del Consejo.

65 Directive - EU - 2023/2413 - EN - EUR-LEX. (s.d.). <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32023L2413&qid=1699364355105>

66 EUR-LEX - 52023DC0062 - EN - EUR-LEX. (s.d.). <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52023DC0062>

67 The Green Deal Industrial Plan. (s.d.). European Commission. https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/european-green-deal/green-deal-industrial-plan_en



En el ámbito estatal

El Estado español ha realizado algunos pequeños avances en materia de legislación ambiental durante el año 2023. repasamos los más destacados:

Las zonas de bajas emisiones se convierten en obligatorias para las grandes ciudades

La Ley de Cambio Climático de 2021 (Ley 7/2021), dictaminó que los municipios de más de 50.000 habitantes y territorios insulares debían adoptar, antes de 2023, planes de movilidad urbana sostenible, incluido el establecimiento de zonas de bajas emisiones (ZBE).

Alcanzado el año límite para la aplicación de las ZBE, el 27 de diciembre de 2023, se aprobó el Real Decreto 1052/2022, por el que se regulan estas políticas restrictivas en el territorio. Este Real Decreto tiene como objetivo regular los requisitos mínimos que deben cumplir las ZBE, contribuyendo a mejorar la calidad del aire y mitigar el cambio climático, dando como resultado una mejora en la salud de la ciudadanía y la calidad de la vida urbana, entre otros.

Real decreto de envases y residuos de envases

El 24 de enero de 2023 se aprobó el Real Decreto 34/2023, por el que se modifican varias políticas anteriores⁶⁸. Esta modificación se ha realizado con el fin de cumplir con el Plan Marco de Acción a corto plazo en caso de episodios de alta contaminación, aprobado en 2021, y que tiene como objetivo proteger a la ciudadanía de la contaminación del aire, evitando que la cantidad de partículas contaminantes peligrosas en el aire supere el umbral de seguridad establecido en la legislación (y, si no es posible, reducir el número de ocasiones en que se superen los valores límite). El plan establece valores y actuaciones homogéneas para todos, de forma que las respuestas de todas las administraciones ante situaciones de alerta por contaminación sean iguales^{69/70}.

68 El nuevo Real Decreto modifica el Real Decreto 102/2011 relativo a la mejora de la calidad del aire; el Reglamento de emisiones industriales y de desarrollo de la Ley 16/2002 de prevención y control integrados de la contaminación; y el Real Decreto 208/2022 de garantías financieras en materia de residuos.

69 Planes de calidad del aire. (s.d.). Ministerio Para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico. <https://www.miteco.gob.es/es/calidad-y-evaluacion-ambiental/temas/atmosfera-y-calidad-del-aire/calidad-del-aire/planes-mejora.html>

70 Normativa española. (s.d.). Ministerio Para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico. <https://www.miteco.gob.es/es/calidad-y-evaluacion-ambiental/temas/atmosfera-y-calidad-del-aire/calidad-del-aire/normativa/normativa-espanola.html>

En el ámbito autonómico: Implementación de la ley de cambio climático de cataluña (2017) durante 2023

Las políticas de Cataluña sobre la crisis climática se rigen por la Ley de Cambio Climático de Cataluña (Ley 16/2017), aprobada el 1 de agosto de 2017 por el Parlamento de Cataluña, y por los decretos de modificación de la ley que se aprobaron durante 2021. El Anuario de Derechos Sociales de 2021 y de 2022 del Observatorio DESCA indicaron el retraso que seguía la implementación de muchas de las promesas de la Ley 16/2017.

Durante 2023 se han iniciado algunos de los hitos de la ley. Los repasamos a continuación:

Inicia la puesta en marcha de la Mesa Social del Cambio Climático

Según el artículo 31 de la Ley 16/2017, se debía crear un órgano colegiado adscrito al departamento competente en materia de cambio climático para canalizar la participación, la información y la consulta a las entidades y organizaciones más representativas del tejido social, económico y medioambiental de Cataluña sobre las políticas climáticas.

A finales de 2022, teníamos aprobado el Decreto 31/2022, que establecía la composición y el régimen de funcionamiento de la Mesa, pero el nuevo órgano aún no se había reunido ni una sola vez.

En marzo de 2023 tuvo lugar la primera reunión de la Mesa Social del Cambio Climático en el Espai Bital de L'Hospitalet de Llobregat. El pleno de la Mesa cuenta con 79 personas que representan a diversos sectores económicos de Cataluña, así como a entidades sociales y ecologistas. La presidencia de la Mesa fue asumida por la consejera Teresa Jordà, junto con cinco vicepresidencias en representación de diferentes departamentos de la Generalitat⁷¹.

A la fecha de redacción de este anuario se han realizado dos reuniones más de la Mesa Social del Cambio Climático.

Sigue el retraso en los presupuestos de carbono

El artículo 7 de la Ley 16/2017 establecía medir presupuestos de carbono máximos y anuales para determinados sectores económicos contaminantes. Estos presupuestos debían ser acordados antes de finales de 2020, pero se ha incumplido el plazo, principalmente por falta de recursos. A finales de 2023, los presupuestos aún no se habían presentado.

La Generalitat aprueba el anteproyecto de ley del impuesto sobre las emisiones portuarias de los grandes buques. Sin embargo, el impuesto sobre las actividades económicas aún no ha sido aprobado

La Ley de cambio climático incluye la creación de tres impuestos adicionales sobre las actividades emisoras de GEI. A partir de 2023, dos de los tres impuestos sobre el carbono previstos en el artículo 39 de la Ley 16/2017 aún no se habían implementado: uno de ellos es el impuesto sobre las emisiones portuarias de los grandes buques, y el otro es el impuesto sobre las actividades económicas que generan dióxido de carbono. El 100 % de la recaudación de estos dos impuestos no establecidos debe destinarse a alimentar el Fondo para la Protección del Ambiente Atmosférico, creado por la Ley 22/1983.

Aunque aún no se han implementado, durante 2023, uno de los impuestos, el de los grandes buques, avanzó. El 14 de noviembre de 2023, el Govern aprobó el anteproyecto de ley sobre el impuesto a las emisiones portuarias de grandes buques, con un impuesto de 1 euro por kilogramo de NOx y PM emitido por cada embarcación⁷²⁷³. Posteriormente, este anteproyecto fue modificado en su totalidad y actualmente se encuentra bloqueado.

71 Moreno, M. (2023, 2 de marzo). El govern constitueix la Taula Social del Canvi Climàtic. El Punt Avui. <https://www.elpuntavui.cat/societat/article/11-mediambient/2261304-el-govern-constitueix-la-taula-social-del-canvi-climatic.html>

72 El Govern aprova l'Avantprojecte de llei de l'impost sobre les emissions portuàries dels grans vaixells. (s.d.). Govern.cat. <https://govern.cat/salaprensa/notes-premsa/556088/govern-aprova-lavantprojecte-llei-limpost-sobre-emissions-portuaries-dels-grans-vaixells>

73 PARLAMENT DE CATALUNYA. (2024, 30 de enero). BOLETÍN OFICIAL DEL PARLAMENT DE CATALUNYA, XIV* legislatura · séptimo periodo · número 751 · martes 30 de enero de 2024 [Comunicado de prensa].



Huella de carbono en las etiquetas

Según el artículo 56 de la Ley, determinados productos deben incorporar una evaluación de la huella de carbono, en formato «kg de CO₂ eq / kg de producto», visible en el etiquetado y embalaje. Los productos que debían ser sometidos a este proceso son: (1) productos y materiales para la construcción comercializados en Cataluña y (2) los productos industriales finales comercializados en Cataluña. A finales de 2023, la obligación de informar de la huella de carbono en las etiquetas de los productos no se ha aplicado.

Arranca en 2023 la Asamblea Ciudadana por el Clima de Cataluña

El proceso de diseño y creación de la Asamblea Ciudadana por el Clima de Cataluña se inició a mediados de 2023, cuando el grupo motor de la Asamblea (compuesto por personas expertas y representantes independientes de la sociedad civil) comenzó a trabajar junto con la Generalitat de Cataluña para diseñar este nuevo formato de democracia directa.

El 18 de noviembre de 2023 se celebró la primera sesión de la Asamblea, y hasta el 10 de febrero de 2024 se realizaron un total de seis sesiones (tres formativas y tres deliberativas). En total, el proceso acogió a 100 personas asamblearias, elegidas mediante sorteo estratificado que garantiza la representación de una amplia variedad de perfiles sociodemográficos de Cataluña.

En total, el proceso acogió a 100 personas asamblearias, elegidas mediante sorteo estratificado que garantiza la representación de una amplia variedad de perfiles sociodemográficos de Cataluña.

El objetivo de la Asamblea ha sido mejorar el estado democrático del país en la definición de políticas públicas relevantes, en este caso en la elaboración de propuestas en dos ejes temáticos: (1) despliegue de energías renovables y (2) modelo alimentario para el futuro⁷⁴.

La Generalitat de Catalunya se ha comprometido a analizar, en un plazo máximo de seis meses, las recomendaciones finales de la Asamblea y valorar su incorporación a las políticas públicas de la Generalitat, haciendo un retorno a la ciudadanía y dando cuenta de qué recomendaciones se han incorporado y cómo, y cuáles se han excluido.

Cataluña crea un nuevo mercado de créditos climáticos para fomentar la captación local de CO₂

Durante la COP28 celebrada en Dubái, el consejero David Mascort anunció la creación del Sistema de Créditos Climáticos de Cataluña, una nueva herramienta del Govern para permitir la compensación voluntaria de la huella de carbono y la huella hídrica de las empresas catalanas dentro del propio territorio catalán. El objetivo de esta nueva medida es garantizar una alta calidad de captura y almacenamiento de carbono, estableciendo una certificación fiable de las absorciones, mientras se impulsan los sectores forestal, agrícola y pesquero.

Por ahora, el mercado comenzará solo con créditos forestales (a través de la plantación y gestión de bosques), y más tarde abarcará dos sectores más: la agricultura sostenible y la restauración de hábitats marinos (sectores que aún se están estudiando para estandarizar sus absorciones en el Sistema de Créditos Climáticos de Cataluña)⁷⁵.

74 A la fecha de redacción de este anuario, la Asamblea Ciudadana por el Clima ha llegado a su fin, y estamos a la espera de la publicación oficial de las propuestas formuladas por las personas asamblearias.

75 El Govern crea el Sistema de Crèdits Climàtics de Catalunya per potenciar l'absorció del CO₂ que s'emet a l'atmosfera. (s.d.). Govern.cat. <https://govern.cat/salaprensa/notes-premsa/567122/govern-crea-sistema-credits-climatics-catalunya-potenciar-labsorcio-del-co2-que-semet-latmosfera>

Mobilización social por la justicia climática

En un 2023 donde se han notado con fuerza las consecuencias de la crisis climática y la falta de actuación de las instituciones públicas para hacerle frente, los movimientos sociales han dado un paso adelante en la defensa de los derechos de la ciudadanía catalana y del Sur Global. Estas son las acciones más destacadas del año:

Nace la Asamblea Catalana por la Transición Ecosocial (ACTE)

El pasado 6 de julio nació la Asamblea Catalana por la Transición Ecosocial (ACTE), una nueva iniciativa popular con capacidad para impulsar el cambio necesario. ACTE nace como un frente común para reunir movimientos, colectivos, organizaciones e individuos con el objetivo compartido de impulsar una transición ecológica justa, democrática y ecofeminista. Este nuevo espacio quiere representar las dinámicas y la acción desde la base de los movimientos sociales, combinadas con la estructura y visión holística de la organización política.

La constitución de ACTE se debatió en una asamblea multitudinaria celebrada en la Nau

Bostik y fue aprobada por una gran mayoría con la participación de más de 200 personas y la representación de 160 colectivos y movimientos.

El documento validado de su constitución es un borrador aún en evolución, destinado a incorporar la máxima diversidad de voces que deseen contribuir a la importante tarea de promover una profunda transformación ecosocial.

Los objetivos de ACTE son convertirse en una voz política influyente y ofrecer nuevas narrativas sobre la transición ecológica, desarrollar un programa político inclusivo, fomentar procesos de transición local en toda Cataluña con la creación de asambleas locales, y actuar como punto de coordinación estratégica para las luchas y campañas de los movimientos sociales. Asimismo, se decidió dotar a este espacio de una estructura flexible a diversos niveles de participación e implicación, tanto temáticos como territoriales.

ACTE celebró un acto de presentación el 7 de mayo de 2024 en La Comunal de Sants, en Barcelona, dándose a conocer como un actor clave en la transición ecosocial⁷⁶.

Asamblea de constitución de ACTE en la Nau Bostik



Fuente: Futurs Impossibles⁷⁷

⁷⁶ Assemblée Catalana per la Transició Ecosocial - Futurs Impossibles. (2023, 7 de agosto). Futurs Impossibles. <https://futursimpossibles.org/assemblea-catalana-per-la-transicio-ecosocial/>

⁷⁷ Ibid.

Las entidades impulsan la modificación del Código Penal para incorporar el delito de ecocidio

Como se explica en el Anuario de Derechos Sociales de 2022, varias organizaciones ecologistas de Cataluña, a través de la Red por la Justicia Climática, emprendieron durante 2022 la lucha para incorporar el ecocidio como delito en el Código Penal estatal.

Las entidades impulsoras se hicieron eco de la campaña a través de un manifiesto firmado por más de 70 entidades de todo el territorio (se puede consultar en <https://prouecocidis.cat/>) y, a través de la Candidatura de Unidad Popular (CUP) en el Parlamento de Cataluña, depositaron una propuesta de modificación de ley.

El 27 de julio de 2023, la propuesta de modificación de la ley fue presentada a la mesa del Congreso, y se aprobó el debate inicial sin ninguna enmienda a la totalidad. Por otro lado, las entidades instaron al Gobierno español a apoyar al Estado de Vanuatu y de las Maldivas para enmendar el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional e incluir el delito de ecocidio.

Si la propuesta pasara el Pleno del Parlamento de Cataluña, este remitirá una propuesta de modificación del Código Penal al Estado español, que decidirá si se incluye o no el ecocidio como delito para el país. Esta campaña estatal se enmarca en la campaña Stop Ecocide, un movimiento internacional en marcha que busca incluir el ecocidio como crimen en el Derecho Penal Internacional⁷⁸.

Se celebra la Asamblea Ciudadana por el Clima de Barcelona

Durante el mes de enero de 2023 finalizó la primera Asamblea Ciudadana por el Clima de Barcelona. Al igual que la Asamblea Ciudadana por el Clima de Cataluña, esta se creó con el propósito de debatir con la ciudadanía la situación de emergencia climática en Barcelona y proponer acciones concretas en algunos ámbitos de la energía, la movilidad y las infraestructuras, el consumo y los residuos para la transición hacia una ciudad más sostenible.

La Asamblea comenzó durante el mes de septiembre de 2022 y contó con 12 sesiones presenciales donde participaron 100 personas asamblearias elegidas al azar entre las edades de 16 y 75 años en Barcelona.

El proceso deliberativo finalizó con 34 recomendaciones propuestas⁷⁹ y entregadas a la alcaldesa Ada Colau. Durante el mes de marzo de 2024, el Ayuntamiento de Barcelona y el alcalde Collboni hicieron el retorno de la implementación de las 34 propuestas⁸⁰.

78 A partir de marzo de 2024 y debido las elecciones catalanas avanzadas, esta propuesta se ha detenido y está sujeta a reiniciar el proceso durante la próxima legislatura.

79 Ajuntament de Barcelona. Repositori Obert de Coneixement. Propostes de l'Assemblea Ciutadana pel Clima. <https://bcnroc.ajuntament.barcelona.cat/jspui/handle/11703/128362>

80 Ajuntament de Barcelona. Repositori Obert de Coneixement. Propostes de l'Assemblea Ciutadana pel Clima. <https://bcnroc.ajuntament.barcelona.cat/jspui/handle/11703/128362>



Gisela Torrents

Técnica de Justicia Climática del Observatorio DESCA



Nota

de opinión

Derecho al cuidado

El cuidado, ¿un derecho en construcción?

En 2023 se avanzó en la reivindicación de la perspectiva del cuidado como derecho. Los cuidados son una necesidad básica, sin los cuales no es posible la reproducción de la vida. Y como tal, podemos reclamarlos como un derecho. Un derecho necesario también para revertir un modelo de organización social del cuidado en el que los pilares fundamentales son la familia y la mujer, y que históricamente se sostiene sobre profundas injusticias sociales y de género. La llamada crisis del cuidado –resultado de la confluencia del sobrevejecimiento, las bajas tasas de natalidad, los cambios en los modelos familiares y el acceso masivo de las mujeres al mercado laboral que las hace menos disponibles para cuidar– agrava y pone de relieve el agotamiento del modelo y la necesidad imperiosa de transformarlo. Las académicas feministas en nuestro país de los ámbitos del derecho, la antropología, la sociología y la ética, entre otros, han reivindicado el cuidado como un

nuevo derecho social (dentro de la llamada segunda generación de derechos humanos) que, junto con el resto de los derechos sociales reconocidos en la Constitución, debería ser considerado fundamental. En el ámbito jurídico destaca la Red Feminista de Derecho Constitucional, que, desde el llamado iusfeminismo o feminismo jurídico, trabaja por el reconocimiento constitucional del derecho al cuidado. En el libro coordinado por Ana Marrades, publicado en 2023 –donde reconocidas juristas como Laura Nuño y Laura Pautassi, entre otras, hacen sus aportaciones– se plantean los retos que la constitucionalización del derecho al cuidado o, en su caso, la aprobación de una ley de cuidados plantearía en esta materia, desde una perspectiva global que permita la creación de un sistema de cuidado integral.⁸¹ Si el cuidado es un derecho humano –se afirma– debe ser garantizado por los poderes públicos.

81 Marrades, Aana (coord.). *El reconocimiento de los derechos del cuidado*. Tirant Humanidades, 2023.



El fundamento jurídico de este derecho –que es multidimensional en la medida en que integra el derecho a recibir cuidados y el derecho a cuidar– se sostiene sobre tres ideas básicas. En primer lugar, como decíamos, el cuidado es esencial para la vida, aunque puede que lo necesitemos con mayor intensidad en varios momentos de nuestro ciclo vital como la infancia, la vejez, las situaciones de enfermedad, de diversidad funcional, de sufrimiento mental o al final de la vida. En segundo lugar, el cuidado recae fundamentalmente en las mujeres; hecho que las coloca en una posición de desigualdad y las aboca al empobrecimiento y la pérdida de derechos, incluido el derecho a la igualdad. Y, en tercer lugar, las personas que cuidan lo hacen en condiciones de enorme precariedad y sin ningún reconocimiento social. Reclamar el derecho al cuidado implica apostar por una redistribución del cuidado más justa, teniendo en cuenta los derechos de las personas que reciben y prestan cuidados –una parte importante de las cuales son de origen migrante–, protegiendo y posibilitando el ejercicio de sus derechos. El abordaje de este

derecho requiere integrar la perspectiva de género y feminista, así como una perspectiva interseccional. La economía feminista, por su parte, ha demostrado muy claramente que cuidar es un trabajo, sea remunerado o no, y que lo que hacemos en las familias tiene un valor social y económico de primera magnitud. Según la Estrategia Europea de Cuidados, equivale al 2,5 % del PIB de la Unión Europea; a 28.143.097 empleos a tiempo completo en España, según María Ángeles Durán⁸². A pesar de tal importancia, el cuidado sigue sin tener reconocimiento social.

Aunque hay esfuerzos de conceptualización, y a pesar de que en 2023 hemos visto cómo el Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas aprobaba la primera resolución sobre el derecho a los cuidados –que afirma la importancia de los cuidados y la necesidad de abordarlo desde una perspectiva de derechos humanos–, el contexto actual nos sitúa en un escenario de políticas públicas fragmentadas y claramente insuficientes, con una ciudadanía descontenta, parte de la cual está luchando por un verdadero cambio de modelo.

82 Durán, MA. *La riqueza invisible del cuidado*. Universidad de Valencia, 2018.



Crisis pandémica y acción de gobierno: hacia un cambio de relato

La pandemia de la COVID-19 supuso no solo una crisis sanitaria, sino también una crisis humanitaria. En el ámbito de los cuidados, mostró lo que no queríamos ver: las debilidades y carencias estructurales del modelo actual de organización social de los cuidados, la desprotección del sector y las profundas desigualdades de género, clase y extranjería sobre las que se sostiene. Mayte Sancho y Teresa Martínez, en el *Informe España (2021)*, identifican la pandemia como un «momento crítico» para abordar la transformación del modelo, ya que muestra claramente la inadecuación del modelo de atención actual, no solo en términos de protección de la seguridad, sino también en relación con la garantía de los derechos de la ciudadanía. En esta línea, el estudio coordinado por Dolors Comas d'Argemir sobre el impacto de la pandemia en el sector laboral de los cuidados⁸³, muestra precisamente los déficits del sistema de atención a la dependencia, la falta de coordinación entre el sector social y sanitario, y la falta de atención recibida por el sector durante la crisis, exponiendo a trabajadoras y familias a situaciones de gran precariedad y vulnerabilidad.

Frente a crisis como la de las residencias, con un número muy elevado de muertes y personas afectadas, en el contexto pos-COVID se han impulsado algunas políticas-marco, tanto a nivel estatal como europeo, que han continuado en 2023. Como analiza Dolors Comas d'Argemir⁸⁴ estas

políticas, como la Estrategia Estatal de Cuidados, diseñada en 2022 por los Ministerios de Igualdad y de Derechos Sociales y Agenda 2030, o la Estrategia Europea de Cuidados, presentada ese mismo año por la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, contienen un cambio de relato, basado en nociones como la desinstitucionalización, los cuidados centrados en la persona, la profesionalización, la coordinación social y sanitaria y los sistemas integrales de cuidados. Sin embargo, habrá que ver si eso se traduce en políticas concretas. La Estrategia Estatal habla de promover el reconocimiento del derecho al cuidado y de un sistema estatal de cuidados público, en el marco de una transición feminista hacia una economía del cuidado. Como parte de la misma, se constituye una Mesa Asesora, en la que, por primera vez, se sientan a dialogar todos los departamentos ministeriales e instituciones con competencia en el ámbito del derecho al cuidado, así como más de setenta y seis entidades sociales y sindicales, y personas expertas. La Estrategia también habla de la necesidad de diseñar políticas públicas integrales de cuidados, que deben basarse en la estrecha coordinación e interrelación entre todas las prestaciones y servicios existentes; los cuidados profesionalizados con condiciones adecuadas de trabajo, de proximidad y centrada en las personas; y la promoción de una progresiva

83 Comas d'Argemir, Dolors i Bofill-Poch, Sílvia (coord.). *Cuidar a mayores y dependientes en tiempos de la Covid-19. Lo que nos ha enseñado la pandèmia*. Tirant Humanidades, 2022.

84 Comas d'Argemir, Dolors. "La Estrategia Europea de Cuidados: objetivos para un cuidado con buen trato y dignidad". A Roqué, Mónica (ed.). *Políticas de cuidado en la vejez desde el enfoque de los derechos humanos*. PAMI (INSSJP) y BID, 2023.

desinstitucionalización de los cuidados en la comunidad. En la Reunión de Alto Nivel del Derecho al Cuidado, celebrada en Madrid en octubre de 2023, la Ministra de Igualdad, Irene Montero, afirmó que los cuidados son un derecho humano y que los estados del bienestar deben ser fuertes en la garantía de este derecho. Por su parte, la Estrategia Europea –que debe marcar las futuras políticas en este ámbito en los países de la Unión y dentro de la cual se enmarca– pone gran énfasis, en la línea con el pilar europeo de derechos sociales, en garantizar servicios asistenciales de calidad, asequibles y accesibles, mejorar las condiciones de trabajo y promover la conciliación de la vida familiar y profesional de las personas que cuidan. La propia Irene Montero la identificaba como el pilar para la reforma del modelo social europeo.

Sin embargo, las políticas de cuidados, y muy especialmente en términos de dependencia, siguen siendo escasas y sin un impacto tangible. En materia de conciliación, en 2023 se aprobó la nueva Ley de Familias (con previsión de ser ampliada), que avanza en el reconocimiento jurídico de la diversidad de situaciones familiares, prevé ayudas a las familias, y aborda las barreras en la conciliación de la vida laboral y familiar, fomentando la creación de tres nuevos permisos para cuidar a hijos e hijas y familiares. Poco antes, en 2021, se impulsó el Plan Corresponsables, que promueve la corresponsabilidad del Estado en el cuidado de menores de 16 años; la creación de bolsas de cuidados en hogares o lugares públicos, la creación de empleo de calidad en el sector y la dignificación y certificación de la experiencia de cuidados no profesional. En Cataluña se ha materializado en el Programa Temps x Cures 2021-2024, impulsado por el Departamento de Igualdad y Feminismos. Ese mismo año se aprobó la ampliación del permiso de paternidad a 16 semanas, haciéndolo iguales e intransferibles –una reivindicación histórica de colectivos como la Plataforma por Permisos Iguales e Intransferibles de Nacimiento, Acogida y Adopción (PPIiNAA)–, a pesar de que colectivos como PETRA han expresado su descontento por no atender a la demanda de ampliar el permiso de maternidad, priorizar un determinado modelo familiar y excluir a las personas que se encuentran fuera del mercado laboral formal.

En el ámbito de la dependencia, en 2023 pudimos ver el despliegue del Plan de Choque de Dependencia 2021-2023, y las reacciones al Acuerdo territorial de acreditación y calidad de los centros y servicios del Sistema de Autonomía y Atención a la Dependencia (SAAD) aprobado en junio de 2022, ambos impulsados por el Gobierno español. El Plan de Choque prevé un aumento significativo en la financiación estatal para el SAAD. Establece como prioridades la eliminación de las listas de espera, la mejora de los servicios priorizando

la atención domiciliaria, y la profesionalización y estabilización del empleo en el sector. A pesar de este esfuerzo, continúan las largas listas de espera, porque van entrando nuevas personas en el sistema. Tampoco se ha reducido el llamado «limbo de dependencia». El Acuerdo de acreditación, que sustituye al de 2008, habla de un nuevo modelo de residencias, en el marco de la Estrategia Estatal de Desinstitucionalización. Prevé cambios en la limitación de plazas en los centros, la creación de unidades de convivencia (con un máximo de 15 personas), el aumento de la ratio de atención directa de profesionales (gerocultores y gerocultoras), el aumento de habitaciones individuales y la eliminación de sujeciones. También quiere impulsar la teleasistencia y la atención domiciliaria para las personas mayores. La implantación del modelo, sin embargo, carece de un amplio consenso: no todas las comunidades autónomas se han mostrado a favor, incluida Cataluña; la patronal se ha pronunciado en contra y también las organizaciones de familiares de usuarios y usuarias de residencias, que, por diferentes motivos, lo consideran completamente insuficiente.

Como señalan las personas expertas, entre ellas las citadas Mayte Sancho y Dolors Comas d'Argemir, la realidad es que este modelo contrasta con la situación actual de las residencias, con un modelo hotelero-hospitalario fuertemente controlado por el sector privado, que no satisface. Si no se destinan recursos suficientes, la desinstitucionalización puede suponer una refamiliarización de los cuidados, como ya pasó durante la pandemia. Por otro lado, las conclusiones del Grupo de Trabajo de Análisis del Impacto del COVID-19 en las Residencias (febrero de 2024) promovido por el Parlamento de Cataluña en 2022 –donde no se habla de asumir responsabilidades, ni de reparación moral a las familias– sugieren que estamos lejos de un verdadero cambio de modelo. En palabras de familiares: «no se ciñen a la verdad, ni permiten que se haga justicia por las muertes en residencias, ni ofrece reparación a las familias, ni supone un paso adelante para implementar un nuevo modelo residencial que evite lo ocurrido en la primera ola de la pandemia de la COVID-19» (Coordinadora Familiar de Residencias 5+1).

La desinstitucionalización puede suponer una refamiliarización de los cuidados, como ya pasó durante la pandemia



El papel de la sociedad civil

Después de la pandemia, la sociedad civil también ha reivindicado más que nunca la necesidad de reconocer el derecho a los cuidados. Trabajadoras del SAD, familiares en residencias, trabajadoras del hogar y de los cuidados –que, por cierto, han sido una pieza clave en la reciente ratificación del Convenio 189 de la OIT por parte del Estado español (junio de 2022)–, madres en la diversidad funcional, asistentes personales, entre otras, han manifestado su rechazo al modelo actual y exigido la dignificación del sector, reclamando el reconocimiento que merecen los cuidados. Las luchas, sin embargo, al igual que las políticas públicas, aparecen fragmentadas. Falta mayor concienciación en el sector y una mayor articulación de las demandas. El nivel de sindicalización es, por otro lado, muy bajo. Esta fragmentación, si bien expresa las necesidades y especificidades de cada colectivo, dificulta la articulación de un bloque político de los cuidados y debilita la demanda más general de un cambio de modelo.

Frente a la fragmentación actual, en 2023 se han impulsado y/o consolidado iniciativas promovidas por la sociedad civil que apuntan precisamente hacia la necesidad de coordinar, articular y aunar esfuerzos, y parten del necesario reconocimiento y garantía del derecho a los cuidados. En Cataluña destaca la creación de la Red Ciudadana por el Derecho al Cuidado, impulsada conjuntamente por sectores académicos, activistas y profesionales, cuyos objetivos y finalidad fueron presentados a la Comisión de Derechos Sociales del Parlamento

de Cataluña en enero de 2023. Anteriormente se había celebrado en Barcelona el Fórum Social del Cuidado, con el objetivo de abrir un espacio de encuentro, reconocimiento y articulación de las luchas ya existentes en torno a los cuidados. La Red parte de la constatación de la fragmentación de las demandas, y aspira a constituir una plataforma unitaria de presión ciudadana que luche por un nuevo pacto social y político por los cuidados –como se hizo en educación, pensiones o salud– y por un sistema nacional de cuidados. En Euskal Herria, el 30 de noviembre de 2023, tuvo lugar la primera huelga general feminista a favor del derecho a los cuidados. La huelga, promovida por el movimiento feminista y apoyada por la mayoría de los sindicatos (ELA, LAB, Steilas, ESK, EHNE, Etxalde y CGT) y por más de 1.500 comités de empresa, proponía «dar respuesta a los problemas urgentes de la crisis de cuidados y por un sistema público y comunitario de cuidados, contra la privatización y la mercantilización y en defensa de los derechos de las personas (en su mayoría mujeres) que cuidan; por el derecho a cuidar y ser cuidadas». Una huelga que quiere «revolucionar el negocio del cuidado» y poner definitivamente el cuidado sobre la mesa de negociación política. La huelga, que ya venía preparándose desde la pandemia, fue calificada de «histórica» por las propias organizadoras, con un seguimiento masivo en las calles, piquetes informativos en los principales polígonos industriales, cortes de carretera, concentraciones y manifestaciones en todo el territorio.

Reflexión final: ¿dónde estamos?

A pesar de los avances en su conceptualización, aún estamos lejos de lograr el derecho al cuidado. A nivel discursivo se están produciendo cambios, cosa que hay que poner en valor. La pandemia, en este sentido, ha servido de catalizador y acelerador. Conceptos como la desinstitucionalización, el cuidado centrado en la persona, la profesionalización, la corresponsabilidad o un sistema integral de cuidados señalan el horizonte. Sin embargo, la acción del gobierno es lenta y las propuestas de cambio topan con obstáculos difíciles de sortear. Los retos son mayores, empezando por la financiación, y la dificultad de revertir un modelo fuertemente controlado por el sector privado. Por otro

lado, partimos de la fragmentación y la falta de una perspectiva integral de las políticas públicas. Las diferentes normativas relacionadas con el cuidado, ya sea para la infancia o para la atención a la dependencia –permisos y excedencias, prestaciones, servicios–, se encuentran dispersas en diferentes marcos legislativos, lo que dificulta un abordaje integral. Es urgente y necesario revertir las situaciones de desprotección, sufrimiento e injusticia. El reconocimiento del derecho al cuidado debe constituir la base para la creación de un sistema integral y universal de los cuidados. La lucha ciudadana –fuerte y articulada– sigue siendo imprescindible. La apuesta decidida de los gobiernos también.



Sílvia Bofill

Profesora de Antropología Social e la Universidad de Barcelona
y miembro de la Red de Derecho a Cuidados

Nota

de opinión

Derecho al padrón

El derecho al padrón

La normativa existente es muy clara

Pocas cuestiones relacionadas con la normativa legal son tan claras como el derecho al padrón.

Este derecho proviene no solo del hecho de que es un metaderecho, es decir, un derecho que conlleva muchos otros, sino de la obligación que toda persona tiene de hacerlo, como ya se hacía en los tiempos bíblicos.

Se trata de una obligación no susceptible de interpretaciones, tal y como recoge el artículo 15 de la Ley Orgánica 7/1985, del 2 de abril, reguladora

de las Bases del Régimen Local (LBRL), que establece de forma irrefutable que: «toda persona residente en España está obligada a inscribirse en el padrón del municipio en el que resida habitualmente». Es decir, es un derecho y, a la vez, una obligación que toda persona debe ejercer.

Esta obligación implica que los ayuntamientos pueden sancionar a las personas que no estén empadronadas⁸⁵, mientras que pueden empadronar de oficio a las que no lo estén.⁸⁶

85 Art. 107 del RD 1689/1986

86 Art. 73 de la Llei



Es por ello que toda la normativa se centra en que esta inscripción en el padrón sea lo más sencilla posible, tal y como prevé el artículo 58.1 de la LBRL cuando dice que «el Ayuntamiento facilitará a todos aquellos que vivan en su término municipal hojas o formularios padronales para que puedan notificar los datos de inscripción».

Si el padrón es el registro de las personas que viven en el municipio⁸⁷, no se trata de demostrar dónde viven dentro del municipio, sino que viven efectivamente en ese municipio. En este sentido, la Resolución de 1997 del Instituto Nacional de Estadística (INE) es clara⁸⁸, que se ha repetido en las resoluciones de 2015⁸⁹ y 2020⁹⁰ disponiendo que **«toda persona que resida en el municipio deberá estar empadronada con independencia de las controversias jurídicoprivadas sobre la titularidad de la vivienda» y «de las circunstancias físicas, higiénicas o sanitarias o de cualquier otra índole que afecten al domicilio. En consecuencia, las infraviviendas (chabolas, caravanas, cuevas, etc., e incluso en ausencia total de techo) pueden y deben figurar como domicilios válidos en el padrón».**

En cuanto a cuál debe ser el domicilio donde conste la persona empadronada, las citadas resoluciones contemplan la posibilidad de hacerlo en

un domicilio ficticio del propio Ayuntamiento en aquellos casos en los que se entienda que no se puede recibir una notificación.

En relación a estas resoluciones y a la potestad local de aplicar la normativa, se debe tener en cuenta que:

1. Las resoluciones mencionadas son pautas, es decir, no pueden en ningún caso alterar el contenido de la ley,⁹¹ y mucho menos ser utilizadas para subvertir el propósito de una ley, como lo están haciendo algunos ayuntamientos.
2. Los principios de autonomía local, buena administración y pro homine, que rigen la actuación de la administración, sirven para interpretar la normativa existente a favor de la persona residente en todos aquellos casos que, de no hacerse, puedan estar obstaculizando el ejercicio de derechos fundamentales, especialmente en colectivos vulnerables.⁹²

Así, la decisión de empadronar en el lugar donde realmente vive o en un domicilio ficticio del Ayuntamiento, así como el procedimiento para verificar si la persona vive o no en el municipio debe tomarse teniendo en cuenta si este hecho puede obstaculizar el ejercicio de derechos fundamentales.

87 Art. 17 Llei

88 Resolución del 4 de julio de la Presidencia del INE y del Director General de Cooperación Territorial, por la que se dictan instrucciones técnicas a los ayuntamientos sobre actualización del padrón municipal.

89 Resolución del 30 de enero de 2015, de la Presidencia del INE y de la Dirección General de Coordinación de Competencias con las comunidades autónomas y entidades locales, sobre instrucciones técnicas a los ayuntamientos sobre la gestión del padrón municipal.

90 Resolución del 17 de febrero de 2020, de la Presidencia del INE y de la Dirección General de Cooperación Autonómica y Local, por la que se dictan instrucciones técnicas a los ayuntamientos sobre la gestión del padrón municipal.

91 Tal y como se prevé en la resolución de 1997 en la que se explican los motivos de esta instrucción: «La conveniencia de unificar los criterios para la aplicación de estas normas y de ofrecer a más de 8.000 ayuntamientos pautas que les permitan resolver de manera uniforme las cuestiones planteadas por sus vecinos en materia de empadronamiento» y tal y como se prevé en el artículo 6 de la Ley 40/2015, de Régimen Jurídico del Sector Público que limita la eficacia de las instrucciones a nivel interno de la administración.

92 Fòrum de síndics i síndiques i defensors i defensores locals de Catalunya: «El dret a ser empadronat i la bona administració» (<https://www.sindicatureslocals.cat/documents/dret-ser-empadronat-bona-administracio-segona-edicio/>)

La realidad de la exclusión residencial y el aumento de la pobreza

El principal problema en el acceso al padrón es la grave situación de exclusión residencial que vive Cataluña. Esto se debe a que aún persisten los problemas causados por la crisis inmobiliaria de 2008, seguidos por el continuo aumento del precio de la vivienda y la falta de vivienda social.

El principal problema en el acceso al padrón es la grave situación de exclusión residencial que vive Cataluña

El término exclusión residencial se refiere a la situación de alta complejidad social que viven todas las personas que se encuentran en situación de sinhogarismo, es decir, que bien son personas sin hogar o con hogar, pero inseguro o inadecuado, tal y como indica la clasificación europea de sinhogarismo y la exclusión residencial (por ETHOS, European Typology of Homelessness and Housing Exclusion) utilizada por la Federación Europea de Organizaciones Nacionales que trabajan con personas sin hogar (FEANTSA).

Este tipo de sinhogarismo es el que utiliza la Estrategia Integral para el Abordaje del Sinhogarismo en Cataluña⁹³ de 2016, que tiene como objetivo adaptar las orientaciones europeas que establecen el uso de la metodología «primero la vivienda» (Housing First).

Lo mismo, pero en otras palabras, ya estaba previsto en la Ley catalana del derecho a la vivienda de 2007 considerando, en su artículo 3, que la persona sin hogar es «la persona o unidad de convivencia con una carencia manifiesta de una vivienda digna y adecuada, ya que no dispone de un domicilio, vive en la calle o vive en un espacio no apto como vivienda».

Los datos extremadamente preocupantes de exclusión residencial en Cataluña muestran la magnitud del problema del empadronamiento de todas aquellas personas que no tienen un título de ocupación de la vivienda en la que viven.

El número de personas que se encuentran en esta situación según el informe del INSOCAT número 14 sobre Vivienda y exclusión residencial en Cataluña⁹⁴ es de 915.000 personas viviendo en viviendas inseguras y 1,3 millones en viviendas inadecuadas. Además, señala que el 97 % de las personas atendidas por entidades sociales están afectadas por problemas relacionados con la vivienda.

El informe señala que «entre los principales problemas que ven las entidades en su día a día se encuentran el alquiler y el realquiler de habitaciones, el de compartir vivienda de manera forzada y la persistencia y amenaza de desahucios, así como nuevas formas de desahucios invisibles, acoso inmobiliario latente, ocupaciones estigmatizadas, racismo inmobiliario y el hecho de vivir en la calle, ya sea de forma crónica o intermitente». Y en relación a los perfiles de las personas que más a menudo han sido acompañadas y para quienes se han agravado los problemas de vivienda, se destacan «familias con niños, niñas y adolescentes, los hogares monoparentales encabezados por mujeres y jóvenes solas, junto a migrantes en situación administrativa irregular».

El informe FOESSA del 2021⁹⁵ también señala que el 35,3 % de la población de Cataluña afectada por la exclusión social lo era por la dimensión de la vivienda.

Finalmente, según las Estadísticas Metropolitanas de Condiciones de Vida (EMCV), recogida en el anuario 2018-2019⁹⁶, uno de cada diez residentes del Área Metropolitana de Barcelona vivía en condiciones de sobreocupación en su vivienda, aproximadamente 10.000 personas.

93 Acuerdo GOV/161/2016, de 20 de diciembre, por el que se aprueba la elaboración de la Estrategia Integral para el Abordaje del Sinhogarismo en Cataluña.

94 Realizado por el Observatorio de la Realidad Social de Cáritas Diocesana de Barcelona y publicado por ECAS en abril de 2022.

95 Informe *Análisis y Perspectivas 2021: Sociedad expulsada y derecho a la renta*, Cáritas y la Fundación FOESSA (Fomento de los Estudios Sociales y Sociología Aplicada)

96 Anuario Metropolitano de Barcelona 2021 elaborado por el Instituto de Estudios Regionales y Metropolitanos de Barcelona (IERMB)

Si la normativa es tan clara, ¿por qué los ayuntamientos no empadronan a todas las personas?

El principal problema es que **el padrón, que recordemos es solo un registro de habitantes que viven en un municipio, se ha convertido en el documento principal para acceder a los derechos más básicos** y esto ha supuesto que a quien teóricamente es el garante del ejercicio de los derechos, se le ha dado el poder de decidir quién merece acceder a los derechos y quién no. Quién merece ser ciudadano o ciudadana y quién no.

El padrón se ha convertido en el documento principal para acceder a los derechos más básicos

No debe ser casualidad que las personas que tienen más problemas para ser registradas sean las más pobres o las personas migrantes o racializadas. Colectivos que, desde la perspectiva neoliberal de «si quieres, puedes», son percibidos como los únicos culpables de su condición, y no víctimas de una situación de vulnerabilidad no deseada, o más bien, una vulnerabilidad forzada.

Curiosamente, este problema no lo viven todas aquellas personas que, especialmente a raíz de la pandemia, se han empadronado en sus segundas residencias, aunque no vivan allí; ni jóvenes que siguen empadronadas en la casa de sus familias, aunque no vivan allí; ni aquellas personas que se empadronan en casa de amistades o familiares para tener más puntos al entrar en esa escuela pública de aquel barrio o pueblo que más les gusta.

Y es que muchos ayuntamientos, aún a día de hoy, siguen utilizando el padrón para fines distintos a los establecidos en el ordenamiento jurídico.

El Síndic de Greuges de Cataluña, en 2008, en su informe extraordinario sobre la gestión municipal del empadronamiento de inmigrantes ya denunciaba que los ayuntamientos estaban utilizando el padrón para «corregir» situaciones de

sobreocupación e infravivienda, ya fuera limitando el número de personas por vivienda, denegando el empadronamiento por sobreocupación, exigiendo cédula de habitabilidad, estableciendo límites al empadronamiento en cadena, utilizando la inspección o dando de baja de oficio el empadronamiento en casos de sobreocupación.

En 2010, el Ayuntamiento de Vic decidió, de forma totalmente contraria a la normativa, exigir a las personas extranjeras que querían empadronarse que tuvieran la correspondiente autorización de residencia, amenazando con pasar la información a la policía de las personas irregulares que intentaran hacerlo. Aunque esta decisión política no se llevó a cabo finalmente, podemos decir que supuso que durante mucho tiempo muchas personas no se acercaron al ayuntamiento.

Diez años después, el gobierno de Premià de Mar acordó en el pleno del 23 de septiembre de 2020 que solo podían empadronarse las personas que tuvieran título de propiedad o contrato de alquiler. Esta moción fue denunciada ante los tribunales, y finalmente la sentencia del Juzgado número 17 de Barcelona, de 20 de mayo de 2022, dio la razón a las personas demandantes. El argumento del juez puede servir para entender este uso fraudulento del padrón, en este caso como una «herramienta» para expulsar a personas «indeseables»: «Lo que realmente pretende el Ayuntamiento es restringir el derecho de residencia en su territorio a personas que considera indeseables (...). Además, a través de esta 'limpieza residencial' pretendida por el Ayuntamiento, no solo se está afectando a okupas ilegales sino también a personas que no pueden obtener los documentos requeridos, como pueden ser personas extranjeras no legalizadas, personas en exclusión residencial, personas con problemas residenciales, pobres, refugiadas, etc. El objetivo del Ayuntamiento es obtener un 'mundo feliz o perfecto' en su término municipal. Esta pretensión es absolutamente reprochable, discriminatoria, injusta y contraria a los principios que rigen nuestra sociedad, que debe basarse en conceptos de solidaridad y cooperación, y no en conceptos de exclusión como el resultante del acto administrativo impugnado».

Y ante todo esto, ¿qué podemos hacer?

Las entidades y colectivos que trabajan o acompañan a personas en situación de exclusión residencial deben seguir denunciando las dificultades para empadronarse, presentando quejas de casos concretos tanto al propio Ayuntamiento, como al Síndic o defensor municipal si lo hay, así como al Síndic de Greuges, que recientemente ha reabier- to un estudio sobre el empadronamiento en Cata- luña, a raíz de las polémicas declaraciones de la alcaldesa de Ripoll, en relación con el empadrona- miento de migrantes.

Es muy importante acompañar a las personas afectadas a hacerlo, teniendo en cuenta que la mayoría de ellas no se atreven, siendo las princi- pales razones:

- El desconocimiento de las leyes y de sus derechos.
- El desconocimiento de los mecanismos para quejarse o denunciar.
- La desconfianza en las instituciones y la lenti- tud del sistema.

Además, en los casos de personas que sufren exclusión residencial y se encuentran en situación administrativa irregular, es decir, sin autorización de residencia y trabajo, el padrón es el elemento clave para acreditar su estancia en el territorio y poder acceder a una de las vías de regularización más frecuentes, el arraigo (acreditar dos o tres años de estancia en el Estado español, según el caso). En este sentido, temen que una denuncia pueda poner en riesgo su situación administrativa en el Estado español, aunque no es así.

En algunos casos de exclusión residencial, la negativa a empadronarse podría considerarse dis- criminación que afecta principalmente a las perso- nas por su «origen territorial o nacional y xenofobia» (artículo 1.3. a) y a aquellas previstas en la letra h)): «Condición social o económica, situación ad- ministrativa, profesión o condición de privación de libertad, y cualquier manifestación de agorafobia u odio a las personas sin hogar», ya que también existen determinadas actuaciones y normativas de las administraciones públicas que pueden ir en perjuicio de –o incluso agravar– la situación de vulnerabilidad de las personas pobres.

Por último, es necesario que la Generalitat de Catalunya, como ha hecho recientemente a través del Departamento de Feminismos e Igualdad, siga llevando a cabo la tarea de informar sobre la posibilidad de empadronarse en un domicilio so- cial/ficticio en una sede de los ayuntamientos en casos de exclusión residencial cuando no puedan empadronarse en el lugar donde viven, por poner en riesgo el lugar precario en el que viven, como está haciendo el Ayuntamiento de Barcelona y que cada vez más entidades y organismos, como las diputaciones, los consejos comarcales, los ayun- tamientos, las asociaciones de municipios, los sin- dicatos y entidades de defensa de los derechos humanos, y se sume a esta lucha por el acceso al padrón de todas las personas que viven en los mu- nicipios, poniendo como prioridad el primer dere- cho de ciudadanía que es el padrón, y así termine ya esta lucha... bíblica.

