

LA JUSTICIABILIDAD DEL DERECHO A LA VIVIENDA EN EL ÁMBITO INTERNACIONAL: EL COMITÉ EUROPEO DE DERECHOS SOCIALES Y SU PROCEDIMIENTO DE RECLAMACIONES COLECTIVAS

Alberto Macho Carro*

Resumen

Este trabajo constituye un estudio sobre la justiciabilidad del derecho a la vivienda en el ámbito de la Carta Social Europea revisada, ratificada por España en mayo de 2021. En concreto, el estudio se centra en analizar el origen, el funcionamiento y la naturaleza del mecanismo de reclamaciones colectivas ante el Comité Europeo de Derechos Sociales, así como en desglosar la doctrina en materia de derecho a la vivienda que, por medio de este sistema, ha ido desarrollando el Comité.

Palabras clave: derecho a la vivienda; Carta Social Europea; reclamaciones colectivas; Comité Europeo de Derechos Sociales.

THE JUSTICIABILITY OF THE RIGHT TO HOUSING AT AN INTERNATIONAL LEVEL: THE EUROPEAN COMMITTEE OF SOCIAL RIGHTS AND ITS COLLECTIVE COMPLAINT PROCEDURE

Abstract

This article examines the justiciability of the right to housing within the framework of the revised European Social Charter, ratified by Spain in May 2021. It specifically focuses on the origin, workings and nature of the mechanism for making collective complaints before the European Committee of Social Rights and on unpicking the doctrine on the right to housing developed by said Committee by means of this system.

Keywords: right to housing; European Social Charter; collective complaints; European Committee of Social Rights.

* Alberto Macho Carro, profesor de Derecho Constitucional en la Universidad de Valladolid. Facultad de Derecho, plaza de la Universidad, s/n, 47002 Valladolid. albertojuan.macho@uva.es, [@AlberMachoCarro](https://www.instagram.com/AlberMachoCarro). [id 0000-0001-9171-6239](https://orcid.org/0000-0001-9171-6239).

Artículo recibido el 13.01.2023. Evaluación ciega: 14.01.2023 y 24.01.2023. Fecha de aceptación de la versión final: 01.02.2023.

Citación recomendada: Macho Carro, Alberto Javier. (2023). La justiciabilidad del derecho a la vivienda en el ámbito internacional: el Comité Europeo de Derechos Sociales y su procedimiento de reclamaciones colectivas. *Revista Catalana de Dret Públic*, 66, 5-22. <https://doi.org/10.58992/rcdp.i66.2023.3941>

Sumario

1 Introducción

2 La Carta Social Europea y el Comité Europeo de Derechos Sociales

3 Funcionamiento del mecanismo de reclamaciones colectivas

4 La intervención del Comité de Ministros en el procedimiento de reclamaciones colectivas

5 Ejecución y seguimiento de las decisiones de fondo del CEDS

6 Naturaleza jurídica y valoración del procedimiento de reclamaciones colectivas

7 El derecho a la vivienda del artículo 31 de la Carta Social Europea revisada

7.1 La adopción de medidas destinadas a favorecer el acceso a la vivienda de un nivel adecuado (art. 31.1 CSEr)

7.2 La adopción de medidas destinadas a prevenir y paliar la situación de carencia de hogar con vistas a eliminar progresivamente dicha situación (art. 31.2 CSEr)

7.3 La adopción de medidas destinadas a hacer asequible el precio de la vivienda a las personas que no dispongan de recursos suficientes (art. 31.3 CSEr)

8 Conclusiones

9 Referencias

9.1 Bibliografía

9.2 Resoluciones del Comité Europeo de Derechos Sociales

1 Introducción¹

Al estudiar la justiciabilidad internacional de los derechos sociales en general, y del derecho a la vivienda en particular, los juristas solemos centrarnos en los órganos de tutela de los derechos que mejor conocemos: el Tribunal Europeo de Derechos Humanos y, cada vez más también, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea. No es una decisión carente de fundamento, ya que en la jurisprudencia de ambos tribunales se han producido importantes desarrollos doctrinales en relación con el derecho a la vivienda, tanto por conexión con varios de los derechos que garantizan como, sobre todo, a través de interpretaciones ciertamente expansivas del contenido protegido por alguno de ellos. Sin embargo, estos órganos no son competentes ni están diseñados para ocuparse de los derechos sociales, por lo que sus pronunciamientos al respecto serán siempre indirectos y parciales. Por ello, si realmente quieren explorarse las posibilidades de justiciabilidad del derecho a la vivienda en el ámbito internacional, conviene poner el foco en los órganos de garantía específicamente instituidos para ello. Aunque no se trate de tribunales propiamente dichos, ni estemos tan familiarizados con su forma de proceder.

Los órganos internacionales de protección de los derechos sociales son cada vez más relevantes para la tutela del derecho a la vivienda en nuestro país. En este sentido, el 19 de octubre de 2022, el Comité Europeo de Derechos Sociales, órgano del Consejo de Europa encargado de garantizar el cumplimiento de la Carta Social Europea, admitió a trámite la primera reclamación colectiva interpuesta contra España. Y, precisamente, en ella se denuncia una vulneración del derecho a la vivienda por la precaria situación habitacional en la que se encuentran algunos residentes de la Cañada Real Galiana debido a la falta de suministro eléctrico. La interposición de esta reclamación ha sido posible gracias a la ratificación, en mayo de 2021, de la Carta Social Europea revisada y al sometimiento de nuestro país al mecanismo de reclamaciones colectivas ante el Comité. Un procedimiento cuasijudicial de tutela de los derechos sociales que constituye el mecanismo más avanzado para su justiciabilidad en el ámbito europeo.

Este trabajo pretende dar cuenta del origen, el funcionamiento y la naturaleza de este instrumento jurídico internacional, así como de su virtualidad para la justiciabilidad del derecho a la vivienda. Para ello, primero se realizan una serie de consideraciones generales sobre la Carta Social Europea y el Comité Europeo de Derechos Sociales que permitan situar adecuadamente el terreno normativo en que se moverá el estudio. A continuación, se analiza el funcionamiento de este particular mecanismo, desde los actores legitimados para ponerlo en marcha hasta la ejecución de las decisiones dictadas a raíz del mismo, pasando por todas las fases del procedimiento. Finalmente, se desgrana la doctrina que, en materia de derecho a la vivienda, el Comité Europeo de Derechos Sociales ha ido elaborando en respuesta a este tipo de reclamaciones a través de sus decisiones de fondo, lo que servirá también para tratar de avanzar el sentido de la decisión del Comité en relación con la cuestión planteada sobre la Cañada Real.

2 La Carta Social Europea y el Comité Europeo de Derechos Sociales

La Carta Social Europea constituye, en el ámbito del Consejo de Europa, el correlato del Convenio Europeo de Derechos Humanos en materia de derechos sociales. En este sentido, algunos autores la catalogan como la “Constitución social de Europa” (Jimena, 2018). Sin embargo, al margen de su contenido material, existen diferencias de calado entre ambos tratados. Para empezar, mientras que la asunción del Convenio de Roma es requisito *sine qua non* para la pertenencia al Consejo de Europa, no ocurre lo mismo con la Carta Social Europea. Además, de esta última coexisten dos versiones distintas: la original, de 1961 (CSE), y la revisada, de 1996 (CSEr), que consagra un abanico de derechos más amplio, entre los que se encuentra el derecho a la vivienda (art. 31). Esto, unido a un particular sistema de ratificación que no obliga a vincularse por todos los derechos incluidos en el texto, propicia que existan diversos grados de compromiso entre los Estados parte.

Pero las divergencias no terminan aquí, sino que son aún más patentes en lo que se refiere a los sistemas de garantía de ambos tratados. Así, mientras que el Convenio Europeo de Derechos Humanos (CEDH) cuenta con el Tribunal de Estrasburgo (TEDH), un tribunal internacional *stricto sensu* (art. 2.1 LOPJ) integrado por 46 magistrados escogidos por la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa, la supervisión de la CSE

¹ Este trabajo se ha realizado en el marco del Proyecto PID2021-127541NB-I00: “Aproximación multidimensional a la vivienda: un enfoque desde el Derecho Tributario y del Gasto Público (MultViv)”, cofinanciado por la Agencia Estatal de Investigación y la Unión Europea.

está encomendada al Comité Europeo de Derechos Sociales (CEDS), un órgano compuesto por 15 expertos independientes designados por el Comité de Ministros, con lo que ello supone en términos de legitimidad democrática.

En un principio, el Comité únicamente desarrollaba su actividad supervisora a través de los informes presentados por los propios Estados parte de la Carta, un mecanismo de control “propio del Derecho internacional clásico” (Bou y Castillo, 2014, p. 83). Sin embargo, en 1995 un Protocolo Adicional (PA) introdujo el procedimiento de reclamaciones colectivas. La idea, según el informe explicativo que acompaña al Protocolo, era incrementar la eficacia del sistema de supervisión de la Carta potenciando la participación de los agentes sociales y de las organizaciones no gubernamentales a través de un procedimiento más ágil que el examen de los informes.² La Asamblea Parlamentaria ya había planteado en 1978 que las personas y grupos amparados por la Carta debían estar legitimados para interponer quejas ante el Comité cuando considerasen que sus derechos no se estaban respetando. Es más, incluso se propuso la creación de un Tribunal Europeo de Derechos Sociales que adoptase resoluciones obligatorias para los Estados concernidos.³ No obstante, la idea que finalmente prosperó fue la de un sistema inspirado en el mecanismo del artículo 24 del tratado constitutivo de la Organización Internacional del Trabajo.⁴

Actualmente, el mecanismo de reclamaciones colectivas está integrado en la CSEr, si bien los Estados que no asumieron el Protocolo de 1995 y ahora ratifiquen la versión revisada de la Carta deberán efectuar una declaración expresa para sujetarse al mismo. Y esto es precisamente lo que hizo España el 17 de mayo de 2021.⁵ Sin embargo, se ha producido aquí una extraña confusión, pues el 6 de octubre de 2022 se ha ratificado también el Protocolo de 1995, algo que ya resultaba innecesario.⁶ De este modo, según el Boletín Oficial del Estado,⁷ el mecanismo de reclamaciones colectivas habría sido de aplicación “provisional” desde el 1 de julio de 2021 hasta el 1 de diciembre de 2022, lo que carece de sentido. Seguramente, esto se deba a la introducción en el instrumento de ratificación del Protocolo de una declaración de dudosa validez sobre el ámbito subjetivo de aplicación de la Carta, para dejar fuera del mismo a los extranjeros en situación irregular.

Sea como fuere, lo cierto es que nuestro país se encuentra ahora sujeto a la supervisión del CEDS a través de este mecanismo, lo que ha permitido que, en el momento de escribir estas líneas, se hayan interpuesto ya dos reclamaciones colectivas contra España, ambas en marzo de 2022. La primera, relativa a la situación habitacional en la Cañada Real (núm. 206/2022), y la segunda, sobre el sistema de indemnizaciones en los despidos sin causa justificada (núm. 207/2022). Veamos cómo funciona el mecanismo de reclamaciones colectivas y cuál es su naturaleza jurídica a medida que se desgrana la primera de ellas, que es la que tiene por objeto el derecho a la vivienda.

3 Funcionamiento del mecanismo de reclamaciones colectivas

El mecanismo de reclamaciones colectivas permite que ciertos tipos de organizaciones puedan denunciar ante el Comité Europeo de Derechos Sociales la aplicación insatisfactoria de la Carta Social Europea por alguno de sus Estados parte.

De acuerdo con los dos primeros artículos del Protocolo de 1995, las organizaciones legitimadas para interponer reclamaciones colectivas pueden agruparse en cuatro categorías. Primero, las organizaciones internacionales de empleadores y trabajadores que hayan sido invitadas a enviar observadores a título consultivo a las reuniones del Comité Gubernamental (art. 1.a).⁸ Segundo, las ONG internacionales con estatus consultivo ante el Consejo

2 “Informe explicativo del Protocolo adicional a la Carta Social Europea por el que se establece un sistema de reclamaciones colectivas”, § 2.

3 [Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa. Recomendación 839 \(1978\)](#), c. II.

4 “Informe explicativo”, § 1.

5 BOE, núm. 139, 11.06.2021, pp. 71274-71275.

6 BOE, núm. 263, 02.11.2022, pp. 149443-149445.

7 BOE, núm. 153, 28.06.2021, pp. 77132-77135.

8 Actualmente son tres: la Confederación Europea de Sindicatos (CES), Business Europe y la Organización Internacional de Empleadores (OIE).

de Europa que figuren en una lista elaborada a tal fin (art. 1. b). Para ser incluidas en ella, estas entidades deben acreditar su acceso a fuentes de información autorizadas, así como capacidad para elaborar reclamaciones que cumplan unos requisitos mínimos de fiabilidad. De aceptarse, su inclusión en la lista tiene una vigencia cuatrienal que puede ser renovada.⁹ Eso sí, estas organizaciones solo podrán presentar reclamaciones sobre materias de su “competencia” (art. 3).

Por otro lado, pueden también interponer reclamaciones colectivas contra sus respectivos Estados ciertas organizaciones nacionales. Es el caso, en tercer lugar, de los sindicatos y asociaciones empresariales suficientemente representativos –una noción entendida por el Comité como un concepto autónomo, independiente del particular contexto nacional de relaciones colectivas–, pero también, en cuarto lugar, de las ONG de carácter nacional que tengan especial competencia en las materias reguladas por la Carta, aunque para ello el Estado deberá efectuar una declaración expresa ante el secretario general del Consejo de Europa (algo que solo ha hecho Finlandia).

Las organizaciones firmantes de la primera reclamación contra España (núm. 6/2022) fueron cuatro ONG internacionales y un sindicato nacional: Defence for Children International (DCI), European Federation of National Organisations working with the Homeless (FEANTSA), Magistrats Européens pour la Démocratie et les Libertés (MEDEL), International Movement ATD Fourth World y la Confederación Sindical de Comisiones Obreras.

El procedimiento comienza cuando una o varias de estas organizaciones interponen una reclamación ante el secretario ejecutivo del CEDS, que actúa en nombre del secretario general del Consejo de Europa (art. 23.1 Reglamento CEDS). Las reclamaciones se presentan por escrito (art. 4 PA), y deben referirse a una disposición de la Carta aceptada por el Estado demandado y especificar en qué medida este no ha garantizado la “aplicación satisfactoria” de dicha disposición. El Protocolo Facultativo no habla de *violaciones* de los derechos consagrados en la CSE, y para algunos autores esto sería una muestra más de la menor consideración conferida a los derechos sociales (Novitz, 2002). Pese a todo, la terminología que ha terminado por imponerse en las decisiones de fondo del CEDS sí se refiere a la declaración de eventuales violaciones de los derechos tutelados por la CSE.

El objeto de examen en el curso de una reclamación colectiva será la situación de un país a la luz de las disposiciones de la Carta cuyo respeto se cuestiona, entendiendo por tal situación la conformidad con las obligaciones convencionales tanto de la legislación *lato sensu* como de su aplicación práctica. Cuando la reclamación se base en alguna presunta incompatibilidad normativa con la Carta, esto será suficiente desde la perspectiva probatoria para sustentar la alegación de aplicación insatisfactoria. Sin embargo, si la normativa nacional enjuiciada es considerada compatible con la Carta, será necesario aportar pruebas de que su aplicación práctica resulta contraria a la misma (Churchill y Khaliq, 2004, p. 430). Esto no quiere decir que la ausencia de normas conduzca inevitablemente a una declaración de no conformidad. Pero su mera existencia tampoco será suficiente, pues lo relevante es “que sean respetados los compromisos suscritos en el marco de la Carta, y no solamente en el plano de las normas, sino asimismo en la praxis, o sea, que el Derecho sea realmente aplicado” (Belorgey, 2014, p. 238).

Una vez registrada la reclamación, el secretario general dará traslado de la misma al Estado contra el que se dirige y la remitirá inmediatamente al CEDS para que este examine su admisibilidad. A este respecto, el artículo 29.1 del Reglamento del Comité faculta a su presidente para conferir al Estado concernido un plazo en el que presentar las observaciones que estime convenientes sobre la admisibilidad de la reclamación. Recibidas estas, el mismo precepto faculta al presidente para requerir a la organización reclamante su respuesta a las mismas. De este modo, el procedimiento reviste un carácter contradictorio desde el principio.

El Protocolo Adicional de 1995 no contempla un listado de causas por las que una reclamación colectiva pueda ser declarada inadmisibile. Será el propio CEDS el que estipule en su Reglamento las condiciones que rigen la admisibilidad de las reclamaciones. Ahora bien, durante las negociaciones de elaboración del Protocolo se acordaron algunos extremos relevantes a este respecto. Así, una reclamación podrá ser declarada admisible

⁹ Actualmente, de las 302 [ONG internacionales que gozan de estatuto consultivo ante el Consejo de Europa](#), 58 figuran en la [lista publicada por el Comité Gubernamental en julio de 2022](#).

incluso aunque un caso similar haya sido sometido ante algún otro órgano nacional o internacional. Además, que el objeto de la reclamación ya haya sido examinado en el sistema de informes no constituye por sí mismo una causa de inadmisibilidad, sino que el Comité gozará a este respecto de cierto margen de apreciación.¹⁰

En la práctica, el CEDS no despliega un examen de admisibilidad excesivamente exigente, puesto que se limita a comprobar circunstancias de carácter formal como la naturaleza suficientemente representativa de los reclamantes cuando estos sean organizaciones de ámbito nacional, o que, cuando se trate de organizaciones no gubernamentales, su objeto social coincida con la materia objeto de la reclamación (Belorgey, 2014, p. 233).

Al contrario que en el caso del TEDH, no existe un plazo determinado para interponer una reclamación ni rige aquí el principio de subsidiariedad, por lo que no es necesario haber agotado previamente los recursos internos. A juicio de Churchill y Khaliq (2004, p. 434), esto puede deberse a que, en muchos casos, no existen en los ordenamientos nacionales recursos para tutelar los derechos proclamados en la Carta, bien porque sus disposiciones no gozan de carácter *self-executing*, bien porque, si lo tuvieran, es improbable que los potenciales reclamantes gocen de legitimación activa para recurrir la legislación o la práctica presuntamente contraria a la misma.

Una vez acordada de forma motivada la admisibilidad de la reclamación, la decisión será notificada a las partes del proceso y publicada en la web del Consejo de Europa (art. 30 Reglamento CEDS).

A continuación, e igualmente de forma contradictoria, el Comité procede a examinar el fondo de la reclamación (art. 31 Reglamento CEDS). Además, el procedimiento contempla también la posible intervención de terceros, instándose a todos los demás Estados sujetos al procedimiento de reclamaciones colectivas para que formulen las observaciones que estimen oportunas (art. 7.1 PA). No obstante, en las reclamaciones colectivas resueltas hasta ahora sobre derecho a la vivienda esto no ha ocurrido nunca.

Por otro lado, el apartado segundo de este mismo precepto establece que el CEDS invitará también a las organizaciones internacionales de empleadores y de trabajadores mencionadas en el apartado 2 del artículo 27 de la Carta a presentar sus observaciones dentro del plazo que se establezca. Y, aunque esta intervención tampoco es habitual, sí se ha dado en algunos casos. Así, la Confederación Europea de Sindicatos intervino en las tres primeras reclamaciones colectivas relativas al derecho a la vivienda (núm. 27/2004, núm. 33/2006 y núm. 39/2009). Por último, el artículo 32A del Reglamento del CEDS permite también que se invite a cualquier otra organización, institución o persona a remitir observaciones.

Finalmente, el Comité emite su decisión sobre el fondo del asunto. Pese a que el artículo 8 del Protocolo habla de un “informe”, el término que se ha impuesto para referirse a estas resoluciones ha sido precisamente el de “decisiones de fondo”. En ellas, el Comité declara si el Estado parte afectado “ha garantizado o no la aplicación satisfactoria de la disposición de la Carta a que se refiere la reclamación” (art. 8.1 PA). Aunque, como he dicho, con el tiempo se ha consolidado la declaración de *violaciones* de los preceptos en cuestión.

Las decisiones de fondo del Comité se emiten en forma de sentencia, deben estar motivadas y pueden ser acompañadas por votos particulares (art. 35.1 Reglamento CEDS). Una vez adoptadas, estas decisiones son transmitidas a las partes del proceso y al Comité de Ministros, aunque no podrán hacerse públicas hasta que este organismo emita una resolución sobre las mismas, o bien hasta que no hayan transcurrido cuatro meses desde dicha remisión.

Desde 2011, el Reglamento del CEDS contempla también la posibilidad de que, de oficio o a instancia de parte, el Comité, en cualquier momento del procedimiento, pueda requerir al Estado concernido la adopción de las medidas cautelares necesarias para evitar daños o perjuicios irreparables a las personas afectadas. Si finalmente el Comité opta por solicitar la adopción de medidas cautelares, su decisión habrá de estar motivada, y en cualquier momento podrá requerir al Estado información sobre la implementación de estas medidas.

Por lo que se refiere a la reclamación núm. 6/2022 interpuesta contra España, tras examinar los requisitos formales pertinentes y las alegaciones estatales al respecto, el Comité decidió admitirla a trámite el 19 de octubre de 2022.¹¹

¹⁰ “Informe explicativo”, § 31.

¹¹ Tanto la reclamación como las alegaciones del Estado y la decisión de admisibilidad del Comité pueden consultarse [en la página web del Consejo de Europa](#).

Aunque son varios los derechos de la CSEr que las entidades reclamantes estiman vulnerados,¹² sin duda el más relevante de todos es el derecho a la vivienda del artículo 31, en la vertiente de facilitar el acceso a una vivienda de calidad suficiente de su apartado primero.

El caso trae causa de los cortes en el suministro eléctrico que, desde octubre de 2020, afectan a los sectores 5 y 6 de la Cañada Real Galiana, en los que residen alrededor de 4.500 personas (unos 1.800 niños). Los cortes tienen su origen en una decisión de la compañía eléctrica por el supuesto cultivo intensivo de marihuana en algunas viviendas, pero se han realizado de forma indiscriminada, de modo que han afectado a todos los residentes. Además, la situación se ha prolongado durante más de un año y no se ha tomado ninguna medida para tratar de resolverla. Por ello, las entidades reclamantes consideran que el Estado ha incurrido en una violación continuada del artículo 31.1 de la CSEr, tanto individualmente considerado, como en conjunción con la prohibición de discriminación del artículo E de la CSEr,¹³ por el carácter vulnerable de muchos de sus habitantes. Adicionalmente, en la reclamación se solicita al Comité la adopción de medidas cautelares por los daños irreparables que la falta de electricidad puede tener, sobre todo, para la salud de sus habitantes y el progreso educativo de los menores.

Pues bien, en su decisión de admisibilidad el Comité considera que, en efecto, los habitantes del asentamiento que carecen total o parcialmente de electricidad corren el riesgo de sufrir daños graves e irreparables en sus vidas. Por ello, requiere al Estado la adopción de todas las medidas posibles para evitarlo y, en particular, que se garantice el acceso de los afectados a electricidad y calefacción y se ofrezca un alojamiento alternativo cuando esto no sea posible.¹⁴

4 La intervención del Comité de Ministros en el procedimiento de reclamaciones colectivas

De acuerdo con el procedimiento establecido en el Protocolo Adicional de 1995, la última palabra sobre las reclamaciones colectivas no corresponde al CEDS, sino al Comité de Ministros del Consejo de Europa. En efecto, su artículo 9 dispone que, sobre la base de la decisión de fondo del CEDS, “el Comité de Ministros adoptará una resolución por mayoría de los votantes”. Además, si el CEDS “concluye que la Carta no se ha aplicado de forma satisfactoria, el Comité de Ministros adoptará por mayoría de dos tercios de los votantes una recomendación dirigida a la Parte Contratante afectada. En ambos casos, el derecho de voto se limitará a las Partes Contratantes en la Carta”.

Este papel del Comité de Ministros en el procedimiento de reclamaciones colectivas ha sido ampliamente criticado por la doctrina, fundamentalmente por el carácter y la composición eminentemente política de este órgano ejecutivo. Además, su papel en el procedimiento no queda del todo claro. De acuerdo con el informe explicativo anejo al Protocolo, “el Comité de Ministros no puede revertir la calificación jurídica establecida por el CEDS. Sin embargo, su decisión (resolución o recomendación) podrá estar basada en consideraciones de política económica y social”.¹⁵ Así, algunos autores han entendido que, si bien no puede discutir jurídicamente la decisión del CEDS, sí podrá apartarse políticamente de la misma. Por el contrario, otro sector doctrinal estima que el Comité de Ministros no puede separarse de ninguna manera de la decisión emitida por el CEDS, debiendo adoptar en todo caso (“*shall adopt*”, art. 9 PA) una recomendación dirigida al Estado parte afectado cuando la decisión de fondo haya declarado la violación de algún precepto de la CSE. Entre quienes sostienen esta última postura, la mención a las “consideraciones de política económica y social” en que podrá basarse la decisión del Comité de Ministros únicamente permitiría modular el contenido de la misma (Churchill y Khaliq, 2004, pp. 438-439).

12 Entre otros, el derecho a la protección de la salud (art. 11), el derecho de la familia y de los niños y jóvenes a protección social, jurídica y económica (arts. 16 y 17) o el derecho a protección contra la pobreza y la exclusión social (art. 30).

13 De acuerdo con este precepto, “se garantizará el disfrute de los derechos reconocidos en la presente Carta sin discriminación alguna basada, en particular, en la raza, el color, el sexo, la lengua, la religión, las opiniones políticas o de otra naturaleza, la extracción u origen social, la salud, la pertenencia a una minoría nacional, el nacimiento o cualquier otra situación”.

14 CEDS. Decisión de admisibilidad de la reclamación colectiva núm. 206/2022, de 19 de octubre de 2022. Con posterioridad a la elaboración de este trabajo, el Gobierno de España ha respondido ya tanto a la solicitud de medidas cautelares por parte del Comité, como sobre el fondo de la reclamación colectiva. Ambas respuestas pueden encontrarse en el enlace de la nota 11.

15 “Informe explicativo”, § 46.

En cualquier caso, el Comité de Ministros no ha discutido más que en una ocasión la calificación jurídica sentada por el CEDS en sus decisiones de fondo,¹⁶ adoptando en prácticamente todos los demás casos una *resolución* confirmatoria. Sin embargo, solo en uno de estos asuntos se ha dirigido una *recomendación* contra un Estado parte.¹⁷ Es decir, que el Comité de Ministros ha optado por una interpretación ciertamente laxa de la disposición contenida en el artículo 9.1 del Protocolo Adicional, movido probablemente por la voluntad de los representantes estatales que integran este órgano de no causarse molestias entre sí.

5 Ejecución y seguimiento de las decisiones de fondo del CEDS

Las decisiones de fondo adoptadas por el CEDS son de carácter declarativo. El Comité no está facultado para conceder reparaciones de ningún tipo. Como señala Jimena, las decisiones de fondo, “al versar sobre cuestiones de alcance más o menos general, normalmente no incluyen ningún tipo de pronunciamiento sobre situación jurídica individualizada (en este extremo difieren de las sentencias del TEDH, que contienen habitualmente indemnizaciones) [...]. Efectivamente, como en el caso del TEDH, las medidas generales de reparación (señaladamente, de naturaleza legislativa) se inducen de la argumentación del CEDS” (2014, p. 253).

Por estos motivos, cuando se ha solicitado algún tipo de indemnización compensatoria esta ha sido desestimada.¹⁸ No obstante, en alguna ocasión el CEDS sí ha concedido compensaciones por las costas procesales incurridas por la organización reclamante, aunque después no han sido respaldadas por el Comité de Ministros.¹⁹ Concuerdo con Jimena cuando afirma que, “en estas condiciones, resulta casi inconcebible *a fortiori* que el Comité de Ministros dé luz verde a una compensación por daño material o moral por vía jurisprudencial, para lo cual habrá entonces de acometer una reforma de la Carta Social Europea introductoria de una cláusula similar al artículo 41 de la Convención Europea” (2014, p. 259).

Por lo que se refiere al seguimiento de las decisiones del CEDS, “cuando una reclamación colectiva conduce a una decisión de fondo en la que se constata una violación de la Carta, el Gobierno demandado debe tomar medidas para mejorar la situación y hacer lo posible para que la situación sea conforme con la Carta Social” (Chablais, 2014, p. 227). En este sentido, los Estados para los que se haya declarado una violación de algún precepto de la CSE deberán informar al CEDS de las medidas que han adoptado para solventarlas en el marco del sistema de informes, donde además deberán responder a las preguntas formuladas por el órgano supervisor de la Carta.

6 Naturaleza jurídica y valoración del procedimiento de reclamaciones colectivas

Una vez expuesto el funcionamiento del mecanismo de reclamaciones colectivas, cabe preguntarse acerca de la naturaleza jurídica del mismo. Para Lukas –anterior presidenta del Comité–, este instrumento de tutela incorpora un buen número de características propias de los procesos judiciales (2011, p. 94). Así, los argumentos de ambas partes son tomados en consideración, en el curso del procedimiento se determina la aplicación de normas jurídicas a los hechos del caso, y el razonamiento de la decisión sobre el fondo del asunto adopta el formato propio de una sentencia. Sin embargo, no cabe ocultar que aspectos como el sistema de elección de los miembros del Comité o, sobre todo, las consecuencias jurídicas anudadas al incumplimiento de las decisiones de fondo no se corresponden con lo que sería propio de un mecanismo estrictamente jurisdiccional. En este sentido, todo un expresidente del Comité ha llegado a afirmar que “el CEDS no es un órgano judicial, ciertamente no en sentido estricto” (Evju, 2001, 22-23).

16 Se trata de la decisión de fondo de 16 de noviembre de 2001, por la que se resolvió la Reclamación núm. 9/2000 (*Confédération française de l'Encadrement CFE-CGC c. Francia*), relativa al tiempo de trabajo de los directivos en Francia. En su resolución ResChS(2002)4, de 26 de marzo de 2002, el Comité de Ministros contradijo la declaración adoptada por el CEDS. Sin embargo, el caso volvió a suscitarse poco tiempo después a raíz de una nueva reclamación colectiva, la núm. 16/2003 (*Confédération française de l'Encadrement CFE-CGC c. Francia*). Finalmente, en su resolución ResChS(2005)7, de 4 de mayo de 2005, el Comité de Ministros asumió sin mayor discusión la interpretación de la CSE sentada por el CEDS.

17 Reclamación colectiva núm. 6/1999, *Syndicat national des professions du tourisme c. Francia*.

18 Este fue el caso de la ya citada Reclamación núm. 9/2000 (*Confédération française de l'Encadrement CFE-CGC c. Francia*), resuelta por la Decisión de fondo de 16 de noviembre de 2001.

19 Reclamación núm. 16/2003 (*Confédération française de l'Encadrement CFE-CGC c. Francia*), resuelta por la Decisión de fondo de 12 de octubre de 2004.

Por estos motivos, la doctrina suele referirse al procedimiento de reclamaciones colectivas como un mecanismo *cuasijudicial* (Churchill y Khaliq, 2004, p. 451; Cullen, 2009, p. 75; Lukas, 2011), entendiéndose por tal aquel en que al menos están presentes algunos de los elementos esenciales de la toma de decisiones judiciales (Alston, 2005, p. 58).

Ahora bien, la falta de carácter jurisdiccional no tiene por qué ser vista únicamente como una desventaja. Al contrario: las posibilidades de actuación de un comité pueden ser mucho más amplias y adecuadas que las de un tribunal para tutelar los derechos sociales. Pues, aunque es cierto que en este ámbito los Estados no tienen solo obligaciones positivas de cumplimiento progresivo, sino también obligaciones de respeto y protección inmediatamente exigibles, no lo es menos que, cuando se trata de garantizar derechos sociales, las fórmulas políticas para hacerlo pueden ser muy diversas. Y un comité que no dicta sentencias propiamente dichas puede ir mucho allá de un control estrictamente jurídico para adentrarse en terreno de lo político y evaluar también situaciones *de facto*, propiciando con su labor cambios y mejoras normativas trascendentales.

Además, si bien las decisiones de fondo de las reclamaciones colectivas carecen de la obligatoriedad que el artículo 46 del CEDH atribuye a las sentencias del Tribunal de Estrasburgo, a mi juicio, la interpretación de las disposiciones de la Carta Social Europea sentada por el CEDS en estas resoluciones goza de un valor hermenéutico de primer nivel en nuestro ordenamiento. Al fin y al cabo, el Comité es quien tiene la última palabra sobre la exégesis del tratado y, por lo tanto, quien puede determinar la interpretación más autorizada sobre los derechos que proclama. En este sentido, considero que sus resoluciones gozan del mismo valor jurídico que atribuyo a las del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas (Macho, 2022).

Centrándome ahora en el impacto práctico del procedimiento de reclamaciones colectivas, Lukas ha señalado que las principales virtudes de este mecanismo residen en el desarrollo de los estándares de la CSE que ha propiciado, así como en la supervisión de su implementación práctica (2011, p. 89). Además, a través del mismo el CEDS ha ido articulando y desarrollando los valores subyacentes a la Carta por medio de una interpretación dinámica de esta.

En cuanto a la eficacia de las resoluciones del Comité, esta depende de la actitud adoptada por parte de los Estados al tomarlas en consideración. Por ello, existen casos de todo tipo. Así, mientras que Belorgey lamenta “la forma en que algunos Estados permanecen impávidos” frente a estas resoluciones (2014, p. 244), Jimena da cuenta de casos en los que apenas se ha tardado unos meses en “ejecutar” decisiones de fondo del CEDS, e incluso de otros en los que se han adoptado medidas antes de que se dictaran estas decisiones en previsión de posibles “condenas” (2014, p. 265). Por ejemplo, antes incluso de que se resolvieran las reclamaciones gemelas núm. 33/2006 y núm. 39/2006 relativas al derecho a la vivienda, Francia adoptó su famosa Ley DALO, en la que configura este como un auténtico derecho subjetivo.

Pues bien, explicados a grandes rasgos el funcionamiento y la naturaleza del procedimiento de reclamaciones colectivas, procede ahora analizar su virtualidad para la justiciabilidad del derecho a la vivienda, desgranando los contenidos que el Comité Europeo de Derechos Sociales ha ido atribuyendo al mismo en sus resoluciones.

7 El derecho a la vivienda del artículo 31 de la Carta Social Europea revisada

Como ya he avanzado, con la adopción de la Carta Social Europea revisada en 1996 el derecho a la vivienda ha adquirido reconocimiento autónomo, en los siguientes términos:

“Artículo 31. Derecho a la vivienda

Para garantizar el ejercicio efectivo del derecho a la vivienda, las Partes se comprometen a adoptar medidas destinadas:

- 1) a favorecer el acceso a la vivienda de un nivel suficiente;
- 2) a prevenir y paliar la situación de carencia de hogar con vistas a eliminar progresivamente dicha situación;

- 3) a hacer asequible el precio de las viviendas a las personas que no dispongan de recursos suficientes”.

La lectura de esta disposición deja patente una redacción vaga y considerablemente programática. Por ello, para determinar el contenido real de este derecho es imprescindible acudir a la interpretación que ha ido sentando el CEDS en sus resoluciones.²⁰

Lo primero que cabe señalar en relación con el contenido del derecho a la vivienda contemplado en el artículo 31 de la CSEr es que este impone a los Estados obligaciones positivas. Así, en una de sus primeras decisiones de fondo sobre vivienda, el Comité declaró que el disfrute efectivo de determinados derechos requiere una intervención positiva por parte del Estado. En concreto, la adopción de las medidas normativas y prácticas que sean necesarias y adecuadas para su efectiva protección. Al hacerlo, los Estados gozan de un margen de discrecionalidad para garantizar la conformidad de su situación nacional con las exigencias de la Carta, especialmente en lo que se refiere a la ponderación entre el interés general y los intereses de colectivos particulares, así como en relación con las decisiones que deben adoptarse sobre el establecimiento de prioridades y la distribución de recursos.²¹ No obstante, cuando la consecución de alguno de los derechos en cuestión resulte excepcionalmente compleja y especialmente cara de satisfacer, el Estado debe adoptar medidas que le permitan alcanzar los objetivos fijados por la Carta en un plazo razonable, con un progreso mensurable y en una medida coherente con el máximo uso de los recursos de que disponga.²²

En coherencia con estas consideraciones, el Comité ha declarado que el artículo 31 de la CSEr no puede ser interpretado en el sentido de imponer a los Estados parte obligaciones de resultado.²³ Sin embargo, desde su primera decisión de fondo ha venido afirmando que los derechos reconocidos en la CSEr deben adoptar una forma práctica y eficaz, no puramente teórica,²⁴ una afirmación que recuerda a la enunciada por el Tribunal de Estrasburgo en el caso *Airey c. Irlanda*, de 1979. De este modo, para que una situación nacional pueda ser considerada conforme con el derecho a la vivienda, “los Estados deben:

- a) adoptar las medidas legales, financieras y operativas necesarias para asegurar avances progresivos hacia la consecución de los objetivos establecidos por la Carta;
- b) mantener estadísticas representativas sobre necesidades, recursos y resultados alcanzados;
- c) realizar revisiones periódicas del impacto de las estrategias adoptadas;
- d) establecer un cronograma y no diferir indefinidamente los plazos de vencimiento para alcanzar los objetivos de cada fase;
- e) prestar especial atención al impacto de las políticas adoptadas sobre cada una de las categorías de personas afectadas, particularmente las más vulnerables”.²⁵

En relación con los medios utilizados para asegurar un progreso constante hacia el logro de los objetivos establecidos por la Carta, el Comité ha enfatizado que la implementación de la misma requiere que los Estados no solo adopten decisiones normativas, sino que desplieguen también recursos materiales e introduzcan los procedimientos operativos necesarios para dotar de plena efectividad a los derechos consignados en ella (§ 61).

20 Para elaborar este apartado me he servido de la recopilación de doctrina del Comité publicada por el propio Consejo de Europa bajo el nombre de [Digest](#), en su versión de 2022. Todas las citas de doctrina en español son traducciones propias de las resoluciones originales en inglés.

21 Reclamación colectiva núm. 51/2008 (*European Roma Rights Center c. Francia*). Decisión de fondo de 19 de octubre de 2009, § 47.

22 Reclamación colectiva núm. 13/2002 (*Autism-Europe c. Francia*). Decisión de fondo de 4 de noviembre de 2003, § 53.

23 Reclamación colectiva núm. 33/2006 (*ATD Fourth World c. Francia*). Decisión de fondo de 5 de diciembre de 2007, § 59.

24 Reclamación colectiva núm. 1/1998 (*International Commission of Jurists c. Portugal*). Decisión de fondo de 9 de septiembre de 1999, § 32.

25 Reclamación colectiva núm. 33/2006, § 60.

En el caso del derecho a la vivienda, el mantenimiento de estadísticas resulta particularmente importante por el amplio abanico de actuaciones políticas implicadas, la interacción entre ellas y los efectos colaterales no deseados que pudieran producirse. Sin embargo, las estadísticas solo resultarán útiles si los recursos desplegados y los resultados que se alcancen pueden ser comparados con las necesidades que se hayan identificado (§ 63). En este sentido, las autoridades públicas deben prestar especial atención al impacto de sus decisiones sobre los grupos de población más vulnerables, como es el caso de los individuos y las familias que sufren pobreza y exclusión social (§ 67).

A la hora de interpretar el artículo 31 de la CSEr, el CEDS concede especial relevancia a los instrumentos internacionales que sirvieron de inspiración a los redactores de la Carta: el Convenio Europeo de Derechos Humanos y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Lógicamente, el recurso a estos instrumentos no puede prescindir de la interpretación efectuada por sus órganos de garantía. Así, el CEDS atribuye una gran importancia a las observaciones generales 4 y 7 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (§§ 68-71).

Una vez expuestas estas consideraciones generales sobre el contenido del artículo 31 de la CSEr, procede ahora analizar el sentido que el CEDS ha atribuido a cada una de las disposiciones que lo integran.

7.1 La adopción de medidas destinadas a favorecer el acceso a la vivienda de un nivel adecuado (art. 31.1 CSEr)

En las primeras conclusiones adoptadas a raíz de los informes nacionales sobre el artículo 31.1 de la CSEr, el CEDS estableció que corresponde a los Estados promover el acceso a una vivienda de nivel adecuado para todos, además de asegurar la igualdad de trato en materia de vivienda sobre la base del artículo E de la Carta revisada. Especialmente para los grupos más vulnerables, entre los que el Comité cuenta a las personas de bajos ingresos, los desempleados, las familias monoparentales, los jóvenes, las personas con discapacidad, los enfermos mentales, etc.²⁶

En relación con el concepto de “vivienda de un nivel adecuado”, el Comité considera que debe ser normativamente definido por los Estados. Pero esta noción ha de referirse a una vivienda que sea estructuralmente segura, salubre y en la que no se den condiciones de hacinamiento, así como que sus habitantes cuenten con una cierta seguridad jurídica en su tenencia, independientemente del régimen en que se fundamente su ocupación.

Para el CEDS, una vivienda puede considerarse salubre si cuenta con todas las instalaciones básicas, tales como agua corriente, calefacción, recogida de basuras, saneamiento o electricidad,²⁷ y si determinados riesgos como la presencia de plomo o amianto se encuentran bajo control. Por su parte, que no se den condiciones de hacinamiento significa que el tamaño de la vivienda resulte adecuado tanto para el número de personas como para el tipo de familia que la habita. Finalmente, la seguridad en la tenencia se refiere a la disponibilidad de mecanismos de protección frente a los desalojos forzosos y otras amenazas.²⁸

La noción de adecuación no debe predicarse únicamente de las viviendas de nueva planta, sino que también ha de aplicarse gradualmente al parque de viviendas ya existente. Y debe hacerlo con independencia del régimen jurídico de tenencia que legitime su ocupación: en propiedad, en régimen de arrendamiento, etc.²⁹

Por otro lado, al igual que el TEDH, el CEDS ha subrayado la necesidad de que los Estados adopten medidas que brinden una protección especial y tengan en consideración las necesidades específicas y el estilo de vida particular de la población romaní, en tanto que minoría especialmente desfavorecida y vulnerable.³⁰ En relación

²⁶ Conclusiones adoptadas el 30 de junio de 2003 en relación con los informes relativos al artículo 31 de la CSEr presentados por Francia (2003/def/FRA/31/1/EN), Italia (2003/def/ITA/31/1/EN), Eslovenia (2003/def/SVN/31/1/EN) y Suecia (2003/def/SWE/31/1/EN).

²⁷ Por todas, Reclamación colectiva núm. 173/2018 (*International Commission of Jurists [ICJ] y European Council for Refugees and Exiles [ECRE] c. Grecia*). Decisión de fondo de 26 de enero de 2021, § 115.

²⁸ Conclusiones de 30 de junio de 2003 sobre Francia (2003/def/FRA/31/1/EN).

²⁹ Ídem.

³⁰ Reclamación colectiva núm. 58/2009 (*Centre on Housing Rights and Evictions c. Italia*). Decisión de fondo de 25 de junio de 2010, §§ 39 y 40.

con esta cuestión, una causa habitual de disconformidad con el artículo 31.1 de la CSEr ha sido la insuficiente provisión de espacios de acampada para las personas nómadas, así como las precarias condiciones de vida de tales estacionamientos.³¹ De igual modo, las políticas que han conducido a la segregación espacial y social de la población gitana han propiciado también decisiones de disconformidad con la Carta.³² Este ha sido el caso de Francia y de Italia, países donde el CEDS, al ocuparse del derecho a la vivienda, ha puesto de manifiesto un déficit de representación debido a “la ausencia de instrumentos participativos y de representación política en beneficio de tales poblaciones, cuyos componentes se ven obstaculizados en la consecución del *status* jurídico de residente y, aún más, de ciudadano” (Guiglia, 2011, p. 562).

En cuanto a la efectividad del derecho consignado en el artículo 31.1 de la CSEr, el Comité ha declarado que corresponde a las autoridades públicas garantizar la adecuación de las viviendas por medio de diversas medidas, tales como mantener un inventario del parque existente, requerir a los propietarios que no respeten las normas de desarrollo urbano o establecer obligaciones de mantenimiento para los arrendadores. Además, los poderes públicos deben velar también por que no se produzcan cortes en el suministro de servicios esenciales como el agua, la electricidad o el teléfono.³³ Una consideración por la que parece probable que la reclamación núm. 6/2022 interpuesta contra España termine con una decisión de fondo estimativa en la que se declare una violación de este precepto convencional.

Frente a la alegación de diversos Estados de que, debido a su estructura territorial descentralizada, son las entidades regionales o locales las competentes para ejercitar determinadas funciones, el Comité ha sido tajante: son los Estados parte de la Carta quienes han asumido las obligaciones internacionales.³⁴ Por lo tanto, la responsabilidad última de la implementación de las políticas –que como mínimo implica la regulación y supervisión de las diversas actuaciones– recae sobre los Gobiernos nacionales, que deben estar en condiciones de demostrar que tanto las autoridades regionales o locales como ellos mismos han tomado medidas para garantizar que esa acción política sea eficaz.³⁵

Por último, el Comité considera que la efectividad del derecho a una vivienda de nivel adecuado depende también de su tutela jurídica mediante garantías procedimentales adecuadas. Esto significa que los inquilinos deben poder tener acceso a recursos –jurisdiccionales o de otra índole– imparciales y a un coste asequible.³⁶ Además, no basta con que estos recursos existan, sino que deben ser efectivos.³⁷

7.2 La adopción de medidas destinadas a prevenir y paliar la situación de carencia de hogar con vistas a eliminar progresivamente dicha situación (art. 31.2 CSEr)

Por lo que se refiere a la vertiente del derecho a la vivienda contemplada en el apartado segundo del artículo 31 de la CSEr, en la doctrina del CEDS puede distinguirse, por un lado, la exigencia de prevenir la situación de carencia de vivienda y, por otro, la de paliar dicha situación con el objetivo de su eliminación progresiva. Ambas imponen sobre los Estados parte de la Carta obligaciones positivas. No obstante, mientras que las primeras son más bien de índole procedimental y, en gran medida, inmediatamente exigibles, las obligaciones vinculadas a paliar la situación de falta de vivienda responden en mayor medida a una naturaleza prestacional, por lo que su satisfacción estará presidida por la idea de progresividad.

31 Reclamación colectiva núm. 51/2008, §§ 38, 39 y 49.

32 Reclamación colectiva núm. 61/2010 (*European Roma Rights Center c. Portugal*). Decisión de fondo de 30 de junio de 2011, § 48.

33 Conclusiones sobre Francia adoptadas el 30 de junio de 2003.

34 Reclamación colectiva núm. 15/2003 (*European Roma Rights Center c. Grecia*). Decisión de fondo de 8 de diciembre de 2004, § 29.

35 Reclamación colectiva núm. 27/2004 (*European Roma Rights Center c. Italia*). Decisión de fondo de 7 de diciembre de 2005, § 26. Reclamación colectiva núm. 39/2006 (*European Federation of National Organisations Working with the Homeless c. Francia*). Decisión de fondo de 5 de diciembre de 2007, § 79.

36 Conclusiones adoptadas el 30 de junio de 2003 en relación con el informe relativo al artículo 31 de la CSEr presentado por Francia.

37 Reclamación colectiva núm. 39/2006, § 80-81. En este caso el Comité consideró que, además de que muchos inquilinos eran reticentes a incoar procedimientos judiciales contra sus arrendadores, bien porque desconocían sus derechos, bien por miedo a perder su vivienda, los mecanismos de reparación eran ineficaces, pues con frecuencia se limitaban a un pago compensatorio o a una reducción en la cuota del alquiler.

En cualquier caso, antes de examinar las obligaciones impuestas por este precepto a los Estados parte de la CSEr, conviene dilucidar el concepto de personas sin hogar que maneja el Comité. De acuerdo con su doctrina, serían aquellos individuos que legalmente no tienen a su disposición una morada o alguna forma de vivienda adecuada en los términos del artículo 31.1 de la CSEr.³⁸

Aclarado este extremo, la primera exigencia impuesta por el artículo 31.2 de la CSEr consiste en prevenir que las personas pertenecientes a colectivos vulnerables caigan en esta situación, una obligación íntimamente relacionada con el mandato impuesto por el apartado tercero del artículo 31 de la CSEr de desarrollar políticas destinadas a asegurar el acceso a vivienda social a las categorías de personas más desfavorecidas.³⁹

A este respecto, el Comité reconoce que las autoridades públicas gozan de un amplio margen de discrecionalidad en la adopción de medidas de planificación urbanística, si bien deben ponderar el interés general con el derecho a la vivienda y su exigencia de prevenir situaciones de desamparo. Así, en un caso relativo al desalojo de un asentamiento romaní que ocupaba unos terrenos de titularidad local en Bulgaria para los que los planes urbanísticos municipales habían previsto diversos proyectos de desarrollo, el Comité consideró que, pese a la existencia de una legislación que amparaba la legalización de construcciones ilegales, las condiciones que imponía para ello eran demasiado estrictas como para solventar una situación tan urgente como la de las familias que habitaban dicho asentamiento, tal y como reconoció el propio Gobierno búlgaro,⁴⁰ una situación que, además de conocida y tolerada durante años por las autoridades, había sido incluso normalizada por medio de la prestación de ciertos servicios públicos, como la provisión de suministro eléctrico.⁴¹

Como no podía ser de otra manera, la cuestión de los desalojos forzosos juega un papel trascendental en la prevención de las situaciones de carencia de hogar. Esto no significa que la ocupación ilegítima de un terreno o de una vivienda no pueda justificar el desalojo de sus ocupantes. No obstante, a juicio del Comité, los criterios para determinar cuándo una ocupación es ilegítima no deben ser excesivamente genéricos.⁴² Además, el Comité considera que la ocupación ilegal en situaciones de necesidad por parte de personas o grupos de personas que no pueden beneficiarse efectivamente de los derechos previstos legalmente no puede servir como justificación para imponer sanciones o adoptar medidas contra ellas. Y, sobre todo, no puede utilizarse para continuar privándolas del disfrute de sus derechos.⁴³

Los Estados deben configurar procedimientos que rijan los desalojos forzosos de forma suficientemente garantista con los derechos de las personas afectadas; procedimientos que, además, deberán ser respetados en todos los casos. Estas garantías procedimentales deben incluir, cuando menos, los siguientes extremos: una consulta con las personas afectadas para tratar de encontrar soluciones alternativas al desalojo; un plazo de preaviso razonable antes del desalojo; la prohibición de practicar desalojos de noche o durante el invierno; recursos jurídicos frente a las decisiones por las que se acuerden estos desalojos; la prestación de asistencia letrada gratuita a las personas afectadas que lo necesiten, y mecanismos compensatorios en casos de desalojos ilegales.⁴⁴ Toda una serie de garantías que, además, no están vinculadas al principio de progresividad, sino que resultan inmediatamente exigibles.

Además, cuando un desalojo venga justificado por el interés público, el CEDS ha venido exigiendo que las autoridades públicas adopten medidas para realojar o prestar asistencia financiera a las personas afectadas,⁴⁵

38 Reclamación colectiva núm. 86/2012 (*European Federation of National Organisations Working with the Homeless c. Países Bajos*). Decisión de fondo de 2 de julio de 2014, § 106.

39 Conclusiones adoptadas el 30 de junio de 2005, Lituania (2005/def/LTU/31/2/EN).

40 Reclamación colectiva núm. 31/2005 (*European Roma Rights Center c. Bulgaria*). Decisión de fondo de 18 de octubre de 2006, § 54.

41 El desalojo de este asentamiento constituirá también el objeto del caso *Yordanova* ante el Tribunal de Estrasburgo, que, en su sentencia de 24 de septiembre de 2012, declarará una violación del artículo 8 del CEDH sirviéndose de una argumentación muy próxima a la del CEDS, a la que se referirá explícitamente.

42 Reclamación colectiva núm. 15/2003, § 51.

43 Reclamación colectiva núm. 31/2005, § 53.

44 Conclusiones de 9 de diciembre de 2011, Turquía (2011/def/TUR/31/2/EN).

45 Reclamación colectiva núm. 31/2005, § 52.

aunque lo cierto es que el alcance de la obligación estatal de proveer de alojamiento alternativo a las personas afectadas por un desalojo forzoso no queda del todo claro.

Por lo que se refiere a la segunda exigencia impuesta por el artículo 31.2 de la CSEr, relativa a paliar la situación de carencia de hogar con vistas a eliminarla progresivamente, el CEDS ha extraído las siguientes obligaciones positivas. En primer lugar, el Comité ha configurado un auténtico derecho al refugio para las personas sin hogar. Así, los Estados tendrían la obligación de ofrecerles alojamiento provisional en albergues como una solución de emergencia, siendo preciso prever un número de plazas suficiente en este tipo de instalaciones. De este modo, cuando el Comité se ha encontrado con situaciones de falta de plazas para satisfacer la demanda de alojamiento de emergencia, ha declarado la violación del artículo 31.2 de la CSEr por el Estado concernido.⁴⁶ Además, para garantizar la dignidad de los usuarios de los albergues, estos deben satisfacer unos estándares mínimos de salubridad, seguridad e higiene. En particular, deben estar equipados con acceso a servicios básicos como agua corriente, calefacción o electricidad, pero también debe garantizarse la seguridad en sus intermediaciones.⁴⁷

En una declaración interpretativa emitida en diciembre de 2015, el CEDS estableció que el desalojo de los albergues de emergencia sin la provisión de alojamiento alternativo debe estar prohibido.⁴⁸ Sin embargo, a la hora de aplicar esta regla el Comité ha mostrado cierta flexibilidad con la diversidad de situaciones nacionales.

Pese a todo, la provisión de alojamiento temporal en albergues de emergencia no puede ser considerada por sí misma como una medida satisfactoria para cumplir con la exigencia de eliminar progresivamente las situaciones de carencia de vivienda. Por ello, el Comité estima que las personas sin hogar deben ser provistas en un plazo razonable de alguna fórmula de alojamiento a largo plazo adaptada a sus circunstancias y que pueda considerarse conforme con la noción de vivienda adecuada del artículo 31.1 de la CSEr.⁴⁹

En cuanto al ámbito subjetivo de aplicación de este derecho al alojamiento de emergencia, el Comité ha considerado que, dada su íntima conexión con el derecho a la vida y la dignidad, los Estados están obligados a garantizarlo incluso a quienes se encuentren irregularmente en su territorio, y muy especialmente a los menores,⁵⁰ una extensión de la titularidad de este derecho que alcanza también a la prohibición de desalojo de los albergues de emergencia sin provisión de alojamiento alternativo.⁵¹ A este respecto, la declaración incluida por España en el instrumento de ratificación del mecanismo de reclamaciones por la que se excluye del disfrute de los derechos de la Carta a los extranjeros que no se encuentren en situación regular plantea serias dudas de validez.⁵²

Ahora bien, a lo que en ningún caso están obligados los Estados parte en relación con las personas que se encuentren en su territorio en situación de irregularidad es a proporcionarles un alojamiento alternativo conforme con la noción de vivienda adecuada y permanente del artículo 31.1 de la CSEr.⁵³

7.3 La adopción de medidas destinadas a hacer asequible el precio de la vivienda a las personas que no dispongan de recursos suficientes (art. 31.3 CSEr)

Para finalizar, el apartado tercero del artículo 31 de la CSEr impone sobre los Estados la obligación de adoptar medidas al objeto de garantizar una oferta suficiente de vivienda asequible para las personas con recursos económicos limitados.

46 Reclamación colectiva núm. 39/2006, § 107.

47 Reclamación colectiva núm. 90/2013 (*Conference of European Churches c. Países Bajos*). Decisión de fondo de 1 de julio de 2014, § 138.

48 CEDS. Declaración interpretativa del artículo 31.2 de la CSEr de 4 de diciembre de 2015 (2015_163_09/EN).

49 Reclamación colectiva núm. 90/2013, § 140.

50 Reclamación colectiva núm. 47/2008 (*Defence for Children International c. Países Bajos*). Decisión de fondo de 20 de octubre de 2009, § 47.

51 Reclamación colectiva núm. 90/2013, § 128.

52 BOE, núm. 263, 02.11.2022, pp. 149443-149445.

53 Reclamación colectiva núm. 86/2012, § 60.

A juicio del Comité, el precio de una vivienda puede considerarse asequible si quienes la habitan están en condiciones de hacer frente de forma sostenida en el tiempo a sus costes iniciales (fianza, cuotas solicitadas por adelantado, etc.), al pago de la renta y a otros gastos habituales (como los derivados de suministros o el mantenimiento), y sin dejar por ello de mantener un nivel de vida mínimo, conforme con los estándares propios de la sociedad en que residen.⁵⁴

A fin de determinar si se están tomando medidas adecuadas para propiciar que el precio de la vivienda resulte accesible a quienes no cuentan con recursos económicos suficientes, el Comité considera que los Estados no deben centrarse en la ratio de asequibilidad media requerida a todos los solicitantes de vivienda, sino más bien en que esta ratio sea compatible con el nivel de ingresos de los más desfavorecidos.⁵⁵

En cuanto a las obligaciones positivas que, a juicio del Comité, esta disposición convencional impone a los Estados vinculados por ella, estos deben, al menos:

- i) Adoptar medidas apropiadas para la provisión de vivienda, en concreto de vivienda social,⁵⁶ cuya oferta debe dirigirse prioritariamente a los más desfavorecidos.⁵⁷
- ii) Adoptar medidas para garantizar que los periodos de espera en la asignación de viviendas no resultan excesivos, estableciendo recursos judiciales o de otra índole cuando se prolonguen indebidamente.⁵⁸
- iii) Establecer prestaciones de vivienda como mínimo para los sectores de población con rentas más bajas y más desfavorecidos. Estas prestaciones deben configurarse como derechos subjetivos: todos los hogares que cumplan los requisitos para acceder a ellos deben recibirlas, pudiendo hacer uso de recursos jurídicos en casos de denegación.⁵⁹

En definitiva, toda una batería de exigencias en materia de vivienda que en ningún caso podría imponer un tribunal en sentido estricto por la desmedida intromisión que esto supondría en el espacio de los legisladores nacionales.

8 Conclusiones

Como ha podido verse a lo largo de este trabajo, la Carta Social Europea y su órgano de garantía, el Comité Europeo de Derechos Sociales, conforman, en el ámbito del Consejo de Europa un, espacio de tutela de los derechos sociales en general, y del derecho a la vivienda en particular, altamente especializado.

En concreto, el procedimiento de reclamaciones colectivas se presenta como uno de los mecanismos más desarrollados para procurar la justiciabilidad de los derechos sociales. Y, desde julio de 2021, las organizaciones legitimadas para ello pueden interponer este tipo de demandas contra España, lo que amplía enormemente las posibilidades de tutela del derecho a la vivienda en nuestro país, como demuestra la primera reclamación sobre la situación de la Cañada Real.

Pese a las deficiencias y particularidades de este sistema de protección de los derechos sociales, como la posibilidad de no vincularse por todos los derechos consagrados en la Carta, la forma de elegir a los miembros del Comité, la falta de obligatoriedad de las decisiones de fondo o el intenso papel que juega el Comité de Ministros del Consejo de Europa en la fase final del procedimiento de reclamaciones colectivas, lo cierto es

54 Conclusiones 2003, Suecia.

55 Reclamación colectiva núm. 53/2008 (*FEANTSA c. Eslovenia*). Decisión de fondo de 8 de septiembre de 2009, § 72. Esta “ratio de asequibilidad” mide la relación entre el nivel de precios de las viviendas y el nivel de ingresos.

56 Conclusiones 2003, Suecia.

57 Reclamación colectiva núm. 33/2006, §§ 98-100.

58 *Ib.*, § 131.

59 Conclusiones 2003, Suecia.

que la instauración de este mecanismo ha permitido al Comité consolidar un corpus doctrinal sumamente desarrollado en materia de derecho a la vivienda.

Es verdad que esta doctrina del Comité impone a los Estados obligaciones cuya satisfacción requiere necesariamente el despliegue de recursos económicos –unas obligaciones que, cuando exceden el ámbito de lo estrictamente jurídico y se adentran en el terreno de lo político, difícilmente podría imponer un Tribunal–, como también es cierto que el alcance de algunas de estas obligaciones no queda del todo claro, como ocurre con la provisión de alojamiento alternativo para las personas afectadas por desalojos forzados. No obstante, no es menos cierto que de las resoluciones interpretativas de este órgano de garantía se derivan también obligaciones de exigencia inmediata para los Estados, especialmente de índole normativa. Es el caso, por ejemplo, de la obligación relativa a la configuración legislativa de las garantías procedimentales que deben regir los procesos de desahucio y, en concreto, la práctica de los lanzamientos.

Por todo ello, considero que el derecho a la vivienda cuenta ahora en nuestro país con un valioso mecanismo de tutela que lo hace estar más protegido que antes de ratificar la Carta Social Europea. Asimismo, también creo que las nuevas obligaciones internacionales asumidas pueden ayudar enormemente a reforzar la protección de este derecho en nuestra normativa interna.

9 Referencias

9.1 Bibliografía

- Alston, Philip. (2005). Assessing the strengths and weaknesses of the European Social Charter's supervisory system. En Gráinne de Búrca y Bruno de Witte (eds.), *Social Rights in Europe* (pp. 45-67). Oxford University Press.
- Belorgey, Jean-Michel. (2014). La Carta Social Europea y el Comité Europeo de Derechos Sociales: el mecanismo de reclamaciones colectivas. En Luis Jimena Quesada y Manuel Terol Becerra (dirs.), *Tratado sobre protección de derechos sociales* (pp. 231-247). Tirant lo Blanch.
- Bou Franch, Valentín, y Castillo Daudí, Mireya. (2014). *Derecho internacional de los derechos humanos y derecho internacional humanitario*. Tirant lo Blanch. Edición digital.
- Chablais, Isabelle. (2014). El sistema de informes en la Carta Social Europea. En Luis Jimena Quesada y Manuel Terol Becerra (dirs.), *Tratado sobre protección de derechos sociales* (pp. 221-230). Tirant lo Blanch.
- Churchill, Robin, y Khaliq, Urfan. (2004). The collective complaints system of the European Social Charter: an effective mechanism for ensuring compliance with economic and social rights? *European Journal of International Law*, 15(3), 417-456.
- Cullen, Holly. (2009). The collective complaints system of the European Social Charter: interpretative methods of the European Committee of Social Rights. *Human Rights Law Review*, 9(1), 61-94.
- Evju, Stein. (2001). The European Social Charter. En Roger Blanpain (ed.), *The Council of Europe and the Social Challenges of the XXIst Century* (pp. 10-32). Kluwer Law International.
- Guiglia, Giovanni. (2011). El derecho a la vivienda en la Carta Social Europea: a propósito de una reciente condena a Italia del Comité Europeo de Derechos Sociales. *Revista de Derecho Político*, 82, 543-577.
- Jimena Quesada, Luis. (2014). La ejecución de las decisiones del Comité Europeo de Derechos Sociales. En Luis Jimena Quesada y Manuel Terol Becerra (dirs.), *Tratado sobre protección de derechos sociales* (pp. 249-268). Tirant lo Blanch.
- Jimena Quesada, Luis. (2018). Cuatro décadas de pertenencia al Consejo de Europa: España ante la Carta Social Europea y el proceso de Turín. *Revista General de Derecho Constitucional*, 28, 1-37.

Lukas, Karin. (2011). European Committee of Social Rights – The European Monitor in the Social Sphere. *Austrian Review of International and European Law*, 16, 83-95.

Macho Carro, Alberto. (2022). El encaje jurídico del sistema universal de protección de los derechos sociales en el ordenamiento español. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 125, 77-105. <https://doi.org/10.18042/cepc/redc.125.03>

Novitz, Tonia A. (2002). Are Social Rights Necessarily Collective Rights? A Critical Analysis of the Collective Complaints Protocol to the European Social Charter. *European Human Rights Law Review*, 1, 50-66.

9.2 Resoluciones del Comité Europeo de Derechos Sociales

Reclamación colectiva núm. 1/1998 (*International Commission of Jurists c. Portugal*). Decisión de fondo de 9 de septiembre de 1999.

Reclamación colectiva núm. 6/1999 (*Syndicat national des professions du tourisme c. Francia*). Decisión de fondo de 10 de octubre de 2000.

Reclamación colectiva núm. 9/2000 (*Confédération française de l'Encadrement CFE-CGC c. Francia*). Decisión de fondo de 16 de noviembre de 2001.

Reclamación colectiva núm. 13/2002 (*Autism-Europe c. Francia*). Decisión de fondo de 4 de noviembre de 2003.

Reclamación colectiva núm. 14/2003 (*Federación Internacional de Ligas de Derechos Humanos c. Francia*). Decisión de fondo de 8 de septiembre de 2004.

Reclamación colectiva núm. 15/2003 (*European Roma Rights Center c. Grecia*). Decisión de fondo de 8 de diciembre de 2004.

Reclamación colectiva núm. 16/2003 (*Confédération française de l'Encadrement CFE-CGC c. Francia*). Decisión de fondo de 12 de octubre de 2004.

Reclamación colectiva núm. 27/2004 (*European Roma Rights Center c. Italia*). Decisión de fondo de 7 de diciembre de 2005.

Reclamación colectiva núm. 31/2005 (*European Roma Rights Center c. Bulgaria*). Decisión de fondo de 18 de octubre de 2006.

Reclamación colectiva núm. 33/2006 (*ATD Fourth World c. Francia*). Decisión de fondo de 5 de diciembre de 2007.

Reclamación colectiva núm. 39/2006 (*European Federation of National Organisations Working with the Homeless c. Francia*). Decisión de fondo de 5 de diciembre de 2007.

Reclamación colectiva núm. 47/2008 (*Defence for Children International c. Países Bajos*). Decisión de fondo de 20 de octubre de 2009.

Reclamación colectiva núm. 48/2008 (*ERRC c. Bulgaria*). Decisión de fondo de 18 de febrero de 2009.

Reclamación colectiva núm. 51/2008 (*European Roma Rights Center c. Francia*). Decisión de fondo de 19 de octubre de 2009.

Reclamación colectiva núm. 53/2008 (*FEANTSA c. Eslovenia*). Decisión de fondo de 8 de septiembre de 2009.

Reclamación colectiva núm. 58/2009 (*Centre on Housing Rights and Evictions c. Italia*). Decisión de fondo de 25 de junio de 2010.

Reclamación colectiva núm. 61/2010 (*European Roma Rights Center c. Portugal*). Decisión de fondo de 30 de junio de 2011.

Reclamación colectiva núm. 86/2012 (*European Federation of National Organisations Working with the Homeless c. Países Bajos*). Decisión de fondo de 2 de julio de 2014.

Reclamación colectiva núm. 90/2013 (*Conference of European Churches c. Países Bajos*). Decisión de fondo de 1 de julio de 2014.

Reclamación colectiva núm. 173/2018 (*International Commission of Jurists [ICJ] y European Council for Refugees and Exiles [ECRE] c. Grecia*). Decisión de fondo de 26 de enero de 2021.

Reclamación colectiva núm. 206/2022 (*Defence for Children International [DCI], European Federation of National Organisations working with the Homeless [FEANTSA], Magistrats Européens pour la Démocratie et les Libertés [MEDEL], Confederación Sindical de Comisiones Obreras and International Movement ATD Fourth World c. España*). Decisión de admisibilidad de 19 de octubre de 2022.