

EL ACCESO A LA VIVIENDA. COMENTARIO DE LAS INICIATIVAS DEL CONSEJO DE EUROPA

Por

ANA MANERO SALVADOR

Profesora de Derecho Internacional Público

Universidad Carlos III de Madrid

Becaria posdoctoral MEC. Departamento de Derecho Internacional Público

Universidad de Ginebra (Ref.: EX2005-1254)

ana.manero@uc3m.es

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN.- II. LA CARTA SOCIAL EUROPEA Y LA CARTA SOCIAL EUROPEA REVISADA: 1. *El derecho a la vivienda en la jurisprudencia sobre la Carta Social Europea revisada*: 1.1. El artículo 31: el derecho a una vivienda digna. 1.2. Los grupos vulnerables y el acceso a la vivienda. 1.3. La vivienda en las disposiciones comunes a la Carta Social Europea y a la Carta Social Europea revisada según la jurisprudencia del Comité de derechos sociales: 1.3.1. La vivienda y la protección de las familias. 1.3.2. La vivienda, los trabajadores migrantes y sus familias. 2. *España, la Carta Social Europea y el acceso a la vivienda*: 2.1. España como Estado parte de la Carta Social Europea. 2.2. España y la Carta Social Europea revisada.- III. LAS INICIATIVAS DE COHESIÓN SOCIAL Y EL ACCESO A LA VIVIENDA.- IV. REFLEXIÓN FINAL.

I. INTRODUCCIÓN

Las diferentes iniciativas en materia de acceso en la vivienda en el Consejo de Europa se fundamentan en una constatación inequívoca: millones de personas en Europa carecen de vivienda digna, e incluso no son pocos los ciudadanos que, viviendo en condiciones de pobreza, no logran disponer de un alojamiento básico. De ahí que esta organización internacional pretenda promover en los Estados miembros el acceso a la vivienda, fundamentalmente para aquellas personas que se encuentran en una situación más crítica ¹.

Las iniciativas del Consejo de Europa se decantan en dos vertientes esenciales. De una parte, es obligado hacer referencia a la Carta Social Europea, que, pese a no

¹ Véase el portal de *acceso a los derechos sociales* del Consejo de Europa en el sitio web http://www.coe.int/t/dg3/socialpolicies/socialrights/housing_fr.asp consultado el 10 de junio de 2007.

reconocer el derecho a la vivienda ², incluye en su articulado dos disposiciones alusivas a esta cuestión (artículos 16 ³ y 19.4.c ⁴). Y, de otra, destaca la actividad desarrollada en el marco de sus políticas de cohesión social ⁵, donde se ha puesto en marcha el *Programa de acceso a la vivienda* y el *Grupo de expertos sobre acceso a la vivienda (CS-LO)* en 1999, para crear en 2004 el *Grupo de especialistas sobre políticas de vivienda y cohesión social (CS-HO)*.

El objeto de este trabajo es clarificar cuáles son las iniciativas del Consejo de Europa en esta materia, y establecer cuáles han sido las recomendaciones y directrices planteadas a los Estados miembros.

II. LA CARTA SOCIAL EUROPEA Y LA CARTA SOCIAL EUROPEA REVISADA

Dos son los textos de referencia cuando se trata de la protección y promoción de los derechos económicos y sociales en el marco del Consejo de Europa: la Carta Social Europea y la Carta Social Europea revisada.

La Carta Social Europea contiene dos partes dispositivas: la primera se configura como una Declaración que contempla una serie de objetivos a conseguir a través de todos los medios posibles (artículo 20.1.a.), en tanto que la segunda, recoge una serie

² Esta deficiencia es subsanada por la Carta Social Europea revisada que recoge explícitamente el derecho a la vivienda en el artículo 31 .

³ Este artículo dispone: "Derecho de la familia a una protección social, jurídica y económica.

Con miras a lograr las condiciones de vida indispensables para un pleno desarrollo de la familia, célula fundamental de la sociedad, las partes contratantes se comprometen a fomentar la protección económica, jurídica y social de la familia, especialmente mediante prestaciones sociales y familiares, disposiciones fiscales, apoyo a la construcción de viviendas adaptadas a las necesidades de las familias, ayudas a los recién casados o por medio de cualesquiera otras medidas adecuadas."

⁴ Que dice: "Derecho de los trabajadores migrantes y sus familias a protección y a asistencia. Para garantizar el ejercicio efectivo del derecho de los trabajadores migrantes y sus familias a protección y asistencia en el territorio de cualquier otra parte contratante, las partes contratantes se comprometen: [...] A garantizar a esos trabajadores que se encuentren legalmente dentro de su territorio un trato no menos favorable que a sus propios nacionales en lo referente a las maneras que se expresan a continuación, en tanto que las mismas estén reguladas por Leyes o Reglamentos o se hallen sometidas al control de las autoridades administrativas, [...] [entre otras]: Alojamiento."

⁵ Véase el sitio web http://www.coe.int/t/dg3/socialpolicies/socialrights/housing_fr.asp consultado el 10 de junio de 2007.

de derechos que los Estados se comprometen a garantizar. Ahora bien, el Estado puede elegir, dentro de unos límites, los derechos por los que se vincula, de modo que se compromete a obligarse por, al menos, cinco artículos fundamentales contenidos en el núcleo duro de la Carta -el compromiso obliga al Estado a seleccionar entre los artículos 1, 5, 6, 12, 13, 16 y 19 (artículo 20.1.b.)- así como por otras disposiciones, hasta alcanzar al menos 10 artículos ó 45 párrafos de los recogidos en la segunda parte (artículo 20.1.c). Al tiempo se contempla la posibilidad de que pueda ampliar el catálogo de derechos por los que queda vinculado (artículo 20.3).

La Carta Social Europea revisada recoge los derechos de la Carta Social Europea, además de los de su Protocolo adicional de 1988, así como otros derechos no contemplados en estos dos instrumentos. Contiene asimismo dos partes dispositivas: la primera, de la misma naturaleza que la de la Carta de 1961 (artículo A.1.a) y, la segunda, por la que se amplía el núcleo duro de derechos, lo que obliga a los Estados parte a vincularse por al menos seis de nueve artículos, a saber 1, 5, 6, 7, 12, 13, 16, 19 y 20 (artículo A.1.b)⁶. Por otro lado, debe obligarse por, al menos, 16 artículos ó 63 párrafos recogidos en esta parte (artículo A.1.c), previendo que al igual que se reconocía en la Carta de 1961, los Estados puedan ampliar los derechos por los que se vinculan (artículo A. 3).

Sin embargo, como es sabido, la promoción y la protección de los derechos económicos y sociales en el Consejo de Europa es mucho más deficiente que la de los derechos de primera generación. Por tanto, es preciso destacar que, frente a la posibilidad de presentación de denuncias individuales ante el Tribunal Europeo de

⁶ Referencia obligada merece el artículo I sobre la aplicación de este instrumento:

“1. Sans préjudice des moyens de mise en œuvre énoncés par ces articles, les dispositions pertinentes des articles 1 à 31 de la partie II de la présente Charte sont mises en œuvre par:

- a. la législation ou la réglementation;
- b. des conventions conclues entre employeurs ou organisations d'employeurs et organisations de travailleurs;
- c. une combinaison de ces deux méthodes;
- d. d'autres moyens appropriés.

2. Les engagements découlant des paragraphes 1, 2, 3, 4, 5 et 7 de l'article 2, des paragraphes 4, 6 et 7 de l'article 7, des paragraphes 1, 2, 3 et 5 de l'article 10 et des articles 21 et 22 de la partie II de la présente Charte seront considérés comme remplis dès lors que ces dispositions seront appliquées, conformément au paragraphe 1 du présent article, à la grande majorité des travailleurs intéressés.”

Derechos Humanos por violaciones de los derechos contemplados en el Convenio de Roma de 1950 , los derechos económicos y sociales recogidos en la Carta Social Europea -ratificada por España por instrumento de 6 de mayo de 1980-, limitan su control a la presentación de informes gubernamentales al Comité europeo de derechos sociales. El procedimiento ha sido recientemente reformado ⁷, de modo que, a partir de 2007 consistirá -tanto para los Estados parte en la Carta Social Europea como para aquellos de la Carta Social Europea revisada- en la presentación de un informe anual antes del 31 de octubre de cada año, sobre uno de los cuatro Grupos en los que se estructuran las disposiciones de la Carta ⁸, con la pretensión de que cada disposición sea objeto de un informe una vez cada cuatro años.

Una vez examinados los informes, el *Comité europeo de derechos sociales* emitirá sus conclusiones antes del final del año siguiente.

La posibilidad de mejorar la eficacia de este instrumento a través de la presentación de denuncias por parte de determinadas organizaciones no gubernamentales frente a un Estado, se contempla en el *Protocolo Adicional a la Carta Social Europea relativo a un sistema colectivo de quejas* de 9 de noviembre de 1995, que a pesar de estar en vigor desde el 1 de julio de 1998, aún no ha sido firmado por España.

Entrando en el objeto de este trabajo, y tal y como se ha señalado en la introducción, la Carta Social Europea alude en dos ocasiones al acceso a la vivienda: en primer lugar, en relación al *derecho de la familia a una protección social, jurídica y económica* (artículo 16); y, en segundo, al recoger el *derecho de los trabajadores migrantes y sus familias a protección y a asistencia* (artículo 19.4.c)). Por su parte, la Carta Social Europea revisada reconoce el derecho a la vivienda en su artículo 31 .

Para responder al objeto de este trabajo, resulta pertinente analizar la jurisprudencia del Comité sobre estas disposiciones. Teniendo en cuenta que España no ha ratificado

⁷ Véase Nouveau système de présentation des rapports en application de la Charte sociale européenne. Proposition du Comité gouvernemental (CM(2006)53).

⁸ Los Grupos son los siguientes:

- Grupo 1: Empleo, formación e igualdad de oportunidades, que agrupa los artículos 1 , 9, 10 , 15 , 18 , 20 , 24 y 25 .

- Grupo 2: Salud, seguridad social y protección social, que incluye los artículos 3 , 11, 12, 13, 14 , 23 y 30 .

- Grupo 3: Derechos relativos al trabajo, que comprende los artículos 2 , 4, 5, 6 , 21, 22, 26 , 28 y 29 .

- Grupo 4: Niños, familias y migrantes, que engloba los artículos 7, 8 , 16, 17 , 19 , 27 y 31 .

la Carta Social Europea revisada, creo que es oportuno también aludir a la jurisprudencia emanada sobre este instrumento en la medida en que forma parte de las iniciativas del Consejo de Europa en materia de vivienda, aunque nuestro país no quede vinculado por ella.

1. El derecho a la vivienda en la jurisprudencia sobre la Carta Social Europea revisada

Por lo que respecta a la vivienda, el Comité considera que la Carta garantiza el derecho a una vivienda digna a un precio asequible, la reducción del número de personas sin techo a través de una política habitacional a favor de los desfavorecidos, el establecimiento de procedimientos que limiten los riesgos de ser expulsado de una vivienda, la igualdad en el acceso de los extranjeros a viviendas protegidas y a ayudas, la construcción de alojamientos a precios asequibles y la concesión de ayudas en función de las necesidades familiares ⁹.

1.1. El artículo 31: el derecho a una vivienda digna

El artículo 31 de la Carta Social Europea revisada reconoce el derecho de toda persona a una vivienda, disponiendo:

“En vue d'assurer l'exercice effectif du droit au logement, les Parties s'engagent à prendre des mesures destinées:

1. à favoriser l'accès au logement d'un niveau suffisant;
2. à prévenir et à réduire l'état de sans-abri en vue de son élimination progressive;
3. à rendre le coût du logement accessible aux personnes qui ne disposent pas de ressources suffisantes.”

De esta forma se garantiza un derecho, que debe ser exigible jurídicamente ¹⁰, y que genera tres obligaciones diferentes a los Estados: favorecer el acceso a la vivienda

⁹ Digest de Jurisprudence, Comité européen des droits sociaux, Décembre 2006. p. 9.

¹⁰ Señala el Comité que “pour être effectif, le droit à un logement d'un niveau suffisant doit être juridiquement protégé. Des garanties procédurales adéquates sont requises.

L'occupant ou candidat-occupant doit pouvoir former des recours judiciaires qui soient impartiaux et d'un coût abordable.” Conclusions 2003, France, p. 239. Digest de Jurisprudence, Comité européen des droits sociaux, Décembre 2006. p. 168 y 311.

digna, promover una eliminación progresiva de las situaciones de desamparo y garantizar un coste accesible para las personas que no disponen de recursos suficientes.

Especial interés merece el análisis de la jurisprudencia del Comité sobre cada uno de estas obligaciones.

Por lo que respecta la *primera*, ha considerado que los Estados deben garantizar a todos los individuos el acceso a una *vivienda digna*¹¹, tanto por lo que respecta a las viviendas en propiedad como a las que se encuentran en régimen de alquiler. Este derecho no implica el acceso a cualquier tipo de vivienda, sino que debe ser una *vivienda cualificada*. ¿Qué es para el Comité una *vivienda digna* o, en la expresión francesa, *logement d'un niveau suffisant*? Tres son los criterios fundamentales:

- La vivienda tiene que ser salubre.
- La vivienda no puede estar superpoblada.
- La vivienda debe contar con una garantía legal de que se va a mantener en las condiciones anteriores¹².

El Comité no se limita a enumerar estas condiciones, sino que las desarrolla. De ahí que por *vivienda salubre* se entienda la que dispone de todos los elementos de confort básicos, como agua, calefacción, salida de humos, instalaciones sanitarias, electricidad, etc., y siempre que los materiales de riesgo como el plomo o el amianto estén bajo control. Por otro lado, que una *vivienda no esté superpoblada* significa que su tamaño deba estar adaptado al número de personas que lo habitan y a su distribución¹³.

Las autoridades públicas deben velar porque estas condiciones se cumplan, analizando las características del parque inmobiliario, regulando el urbanismo y la ordenación del territorio, y procurando la distribución correcta de los servicios esenciales, como el agua, la electricidad, etc.¹⁴. Asimismo deben facilitar, especialmente, el acceso a

¹¹ Esta es la terminología más utilizada en lengua española, a pesar de que no es una traducción literal de la expresión francesa "logement d'un niveau suffisant".

¹² Conclusions 2003, France, p. 235. Digest de Jurisprudence, Comité européen des droits sociaux, Décembre 2006. p. 168.

¹³ Conclusions 2003, France, p. 238. Digest de Jurisprudence, Comité européen des droits sociaux, Décembre 2006. p. 168.

¹⁴ Conclusions 2003, France, p. 239. Digest de Jurisprudence, Comité européen des droits sociaux, Décembre 2006. p. 168.

la vivienda a los grupos vulnerables, como son las personas empobrecidas, los parados, las familias monoparentales, los jóvenes y los discapacitados ¹⁵.

El *segundo* párrafo tiene como objetivo la prevención y la reducción del número de los sin techo ¹⁶, a fin de que esta situación sea progresivamente eliminada ¹⁷. Para cumplir con esta finalidad, el Estado debe tomar medidas de urgencia y a largo plazo, consistentes en proporcionar inmediatamente un refugio y poner en práctica los dispositivos que ayuden a superar las dificultades en las que estas personas se encuentran y, con ello, evitar que caigan de nuevo en ellas ¹⁸.

Finalmente, el *tercer* párrafo establece la obligación para el Estado de asegurar el ejercicio efectivo del derecho a la vivienda, por el que los Estados se comprometen a tomar las medidas necesarias para que exista una oferta accesible a las personas que no dispongan de los recursos suficientes. Para garantizar este derecho, los Estados

¹⁵ El Comité dice que «il incombe de plus aux Parties de garantir une égalité de traitement en matière de logement, sur la base de l'article E de la Charte révisée. Cette égalité de traitement doit également être assurée entre les différentes catégories de personnes vulnérables, à savoir les personnes aux revenus modestes, les chômeurs, les familles monoparentales, les jeunes, les personnes handicapées, les malades mentaux, etc. En raison de son caractère général, le principe d'égalité de traitement et de non-discrimination couvre non seulement le premier paragraphe, mais aussi tout le reste de l'article 31.» Conclusions 2003, Italie, p. 364. Digest de Jurisprudence, Comité européen des droits sociaux, Décembre 2006. p. 168 y 311.

¹⁶ El Comité considera que una de las causas principales de desamparo es la expulsión de la vivienda, ya sea por insolvencia o por haber ocupado un inmueble. Para evitar el desamparo, el Comité afirma que la “protection juridique des personnes visées par une menace d'expulsion doit notamment comporter une obligation de concertation avec les intéressés dont les objectifs sont les suivants: recherche de solutions alternatives à l'éviction, fixation d'un délai de préavis raisonnable avant la date de l'expulsion. La loi doit également interdire de procéder à l'expulsion de nuit ou l'hiver, définir des voies de recours juridiques, offrir une assistance juridique à ceux qui en ont besoin pour demander réparation en justice, et assurer une indemnisation en cas d'expulsion illégale. Les garanties procédurales sont ici importantes. Lorsque l'intérêt général justifie l'expulsion, les autorités doivent faire en sorte de reloger ou d'aider financièrement les personnes concernées.” Digest de Jurisprudence, Comité européen des droits sociaux, Décembre 2006. p. 169.

¹⁷ Los sin techo son aquellas personas que no disponen legalmente de una vivienda o de otro tipo de alojamiento digno. Conclusions 2003, Italie, p. 367. Digest de Jurisprudence, Comité européen des droits sociaux, Décembre 2006. p. 169 y 312.

¹⁸ Conclusions 2003, Suède, p. 698. Digest de Jurisprudence, Comité européen des droits sociaux, Décembre 2006. p. 169 y 312.

deben adoptar las medidas apropiadas para favorecer la construcción de viviendas, fundamentalmente de viviendas protegidas ¹⁹, reducir los plazos de concesión cuando estos sean demasiado largos ²⁰ y prever ayudas a la vivienda para las personas de ingresos bajos, y para los grupos vulnerables ²¹.

Esta disposición establece una regulación avanzada en materia de acceso a la vivienda, y muy protectora de los sectores de la sociedad que tienen más dificultades de acceso. Sin embargo, no han sido pocos los Estados que han manifestado sus reticencias sobre la aplicación en su ordenamiento interno de esta disposición, ya que genera una serie de obligaciones muy claras y definidas que las partes se resisten a asumir.

	31.1	31.2	31.3
Albania			
Andorra	X	X	
Armenia			
Azerbaiyán			
Bélgica			
Bulgaria			
Chipre			
Eslovenia	X	X	X
Estonia			
Finlandia	X	X	X
Francia	X	X	X
Georgia			
Irlanda			
Italia	X	X	X
Lituania	X	X	
Malta			
Moldavia			

¹⁹ Conclusions 2005, Suède, p. 700. Digest de Jurisprudence, Comité européen des droits sociaux, Décembre 2006. p. 170.

²⁰ Conclusions 2005, France, p. 271. Digest de Jurisprudence, Comité européen des droits sociaux, Décembre 2006. p. 170.

²¹ Conclusions 2005, Suède, p. 700. Digest de Jurisprudence, Comité européen des droits sociaux, Décembre 2006. p. 170.

Noruega	X	X	X
Países Bajos	X	X	X
Portugal	X	X	X
Rumania			
Suecia	X	X	X
Ucrania	X	X	
Estados vinculados	11	11	8

Fuente:

<http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/ListeDeclarations.asp?NT=163&CM=8&DF=6/5/2007&CL=FRE&VL=0> consultado el 10 de junio de 2007

1.2. Los grupos vulnerables y el acceso a la vivienda

La Carta Social Europea revisada presta una especial atención a determinados grupos vulnerables, como son los discapacitados (artículo 15.3), los mayores (artículo 23), y las personas que se encuentran en situaciones de pobreza y exclusión (artículo 30).

Por lo que respecta a los *discapacitados*, el artículo 15.3 establece que “en vue de garantir aux personnes handicapées, quel que soit leur âge, la nature et l'origine de leur handicap, l'exercice effectif du droit à l'autonomie, à l'intégration sociale et à la participation à la vie de la communauté, les Parties s'engagent notamment à favoriser leur pleine intégration et participation à la vie sociale, notamment par des mesures, y compris des aides techniques, visant à surmonter des obstacles à la communication et à la mobilité et à leur permettre d'accéder aux transports, au logement, aux activités culturelles et aux loisirs.”

Estamos ante una disposición que tiene por objeto garantizar el derecho efectivo del derecho a la autonomía, a la integración social y la participación en la comunidad de los discapacitados. Para ello, se consideran fundamentales una serie de medidas, entre las cuales figura el acceso a la vivienda ²².

La obligación que tienen los Estados de promover el acceso a la vivienda para el colectivo de discapacitados tiene dos vertientes: en primer lugar, las viviendas deben estar adaptadas a sus necesidades, tanto los edificios de nueva construcción, como

²² Conclusions 2005, Norvège. Digest de Jurisprudence, Comité européen des droits sociaux, Décembre 2006. p. 120.

aquellos que sean renovados ²³; y, en segundo lugar, las necesidades de los discapacitados deben valorarse a la hora de diseñar las políticas de vivienda, en tanto que debe existir una oferta razonable de viviendas adaptadas, algunas de las cuales deben ser protegidas. Asimismo, las administraciones deben disponer de ayudas públicas para adaptar las viviendas a las necesidades de estas personas ²⁴.

En relación a los *mayores*, el artículo 23 establece el derecho de este colectivo a la protección social ²⁵. Así, dispone que “en vue d'assurer l'exercice effectif du droit des personnes âgées à une protection sociale, les Parties s'engagent à prendre ou à promouvoir, soit directement soit en coopération avec les organisations publiques ou privées, des mesures appropriées tendant notamment: [...]à permettre aux personnes âgées de choisir librement leur mode de vie et de mener une existence indépendante dans leur environnement habituel aussi longtemps qu'elles le souhaitent et que cela est possible, moyennant: la mise à disposition de logements appropriés à leurs besoins et à leur état de santé ou d'aides adéquates en vue de l'aménagement du logement [...]”.

Con carácter general, esta disposición trata de que las personas de la tercera edad sean plenos partícipes de la vida social, y, para ello, es necesario que los poderes públicos tomen medidas que promuevan su protección social. En este sentido, el Comité considera que las políticas públicas de vivienda deben tener en cuenta las necesidades de las personas mayores. Así, la oferta de viviendas destinadas a ellos debe ser suficiente, debe intentarse que se mantengan en su domicilio el mayor tiempo posible, y, en caso de que no sea así, sería conveniente que se establecieran viviendas protegidas ²⁶.

Finalmente, por lo que respecta a las *personas que se encuentran en situación de pobreza y exclusión*, el artículo 30 establece “en vue d'assurer l'exercice effectif du droit à la protection contre la pauvreté et l'exclusion sociale, les Parties s'engagent:

²³ Conclusions 2005, Estonie, p.198. Digest de Jurisprudence, Comité européen des droits sociaux, Décembre 2006. p. 120.

²⁴ Conclusions 2003, Italie, p. 318. Digest de Jurisprudence, Comité européen des droits sociaux, Décembre 2006. p. 120.

²⁵ Que reproduce el artículo 4 del Protocolo adicional. El texto de este instrumento está disponible en

<http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Html/128.htm> consultado el 10 de junio de 2007.

²⁶ Conclusions 2003, Slovénie, p. 567; Conclusions 2005, France, p. 271. Digest de Jurisprudence, Comité européen des droits sociaux, Décembre 2006. p. 151.

a. à prendre des mesures dans le cadre d'une approche globale et coordonnée pour promouvoir l'accès effectif notamment à l'emploi, au logement, à la formation, à l'enseignement, à la culture, à l'assistance sociale et médicale des personnes se trouvant ou risquant de se trouver en situation d'exclusion sociale ou de pauvreté, et de leur famille;

b. à réexaminer ces mesures en vue de leur adaptation si nécessaire.”

Para el Comité, vivir en una situación de pobreza y de exclusión social atenta contra la dignidad del ser humano ²⁷. En consecuencia, señala que para asegurar el ejercicio efectivo del derecho a la protección contra la pobreza y la exclusión social, el artículo 30 exige a los Estados que adopten un enfoque global y coordinado, consistente en el establecimiento de una serie de prioridades y de medidas destinadas a prevenir y suprimir los obstáculos que entorpecen el acceso a los *derechos sociales fundamentales* ²⁸. De esta forma, las medidas tomadas deben favorecer el acceso a los derechos sociales fundamentales, como el empleo, la vivienda, la educación, la cultura, y la asistencia social y médica ²⁹.

	15.3	23	30
Albania			
Andorra	X	X	X
Armenia	X		
Azerbaiyán			
Bélgica	X		X
Bulgaria			
Chipre	X		
Eslovenia	X	X	X
Estonia	X		
Finlandia	X	X	X
Francia	X	X	X

²⁷ Conclusions 2003, Observation interprétative de l'article 30, p. 227. Digest de Jurisprudence, Comité européen des droits sociaux, Décembre 2006. p. 166.

²⁸ Conclusions 2003, Observation interprétative de l'article 30, p. 227. Digest de Jurisprudence, Comité européen des droits sociaux, Décembre 2006. p. 166.

²⁹ Conclusions 2003, Observation interprétative de l'article 30, p. 227. Digest de Jurisprudence, Comité européen des droits sociaux, Décembre 2006. p. 166.

Georgia	X		
Irlanda	X	X	X
Italia	X	X	X
Lituania	X		
Malta	X	X	
Moldavia			
Noruega	X	X	X
Países Bajos	X	X	X
Portugal	X	X	X
Rumania	X		
Suecia	X	X	X
Ucrania	X	X	X
Estados vinculados	19	12	12

Fuente:

<http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/ListeDeclarations.asp?NT=163&CM=8&DF=6/5/2007&CL=FRE&VL=0> consultado el 10 de junio de 2007.

1.3. La vivienda en las disposiciones comunes a la Carta Social Europea 30 y a la Carta Social Europea revisada según la jurisprudencia del Comité de derechos sociales

1.3.1. La vivienda y la protección de las familias

El artículo 16 , perteneciente al núcleo duro de derechos contemplados en la Carta, tiene como objeto proveer de una protección social, jurídica y económica a las familias. En este ámbito de protección se establece que las familias tienen derecho a una oferta suficiente de viviendas y a que se tengan en cuenta sus necesidades al elaborar y al

³⁰ Los Estados parte en la Carta Social Europea, excluidos aquellos que han ratificado la Carta Social Europea revisada, son Alemania, Austria, Croacia, Dinamarca, España, FYROM, Grecia, Hungría, Islandia, Letonia, Luxemburgo, Polonia, República Checa, Reino Unido y Turquía. Véase <http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/ChercheSig.asp?NT=035&CM=8&DF=6/7/2007&CL=FR> consultado el 10 de junio de 2007.

Los Estados parte en la Carta Social Europea revisada que fueron partes de la Carta Social Europea, *sólo están obligados por la Carta Social Europea revisada*, ya que, a pesar de que este instrumento no prevé la denuncia de la Carta de 1961, la aceptación de un Estado de las disposiciones de la de 1996, implica que las disposiciones de la anterior dejan de aplicarse, ya que la Carta revisada tiene como objetivo sustituir a la de 1961. Véase el artículo B de la Carta Social Europea revisada.

aplicar las políticas de vivienda. Asimismo, se debe asegurar que los alojamientos disponibles sean de un nivel adecuado y estén dotados de las comodidades esenciales³¹.

Aparte de consideraciones de carácter general como las ya expuestas, el Comité ha prestado especial atención a la protección de las familias cuando son expulsadas de manera forzada de sus viviendas. En este sentido, se considera que la destrucción y la evacuación forzada violan el artículo 16. En caso de que se produzcan, los Estados parte deben prever la posibilidad de recurrir a la justicia, así como permitir el realojamiento en viviendas dignas, o prestar una ayuda financiera para que las personas que han sufrido el desalojo no se vean privadas del ejercicio de este derecho³².

En definitiva, el artículo 16 considera el acceso a la vivienda como una de las medidas esenciales de protección de las familias. En este sentido, tanto el acceso a la vivienda, como la valoración de las necesidades de las familias a la hora de diseñar y aplicar las políticas de vivienda, se consideran derechos garantizados por este instrumento. Este derecho se ve especialmente vulnerado cuando se priva a las familias de la vivienda a través de la expulsión forzada. Estas decisiones administrativas, en tanto que son especialmente dramáticas, deben producir el menor daño posible, por lo que se considera que deben acompañarse de determinados paliativos que sirvan para mitigar su efecto negativo.

1.3.2. La vivienda, los trabajadores migrantes y sus familias

El artículo 19.4, incluido también en el núcleo duro de derechos, reconoce el derecho de los trabajadores migrantes³³ y sus familias a la asistencia. En este sentido, los Estados parte se comprometen a no discriminar a estos individuos en relación al trato

³¹ ERRC c. Bulgarie, réclamation n.º 31/2005, décision sur la recevabilité du 10 octobre 2005. Párr. 9. Digest de Jurisprudence, Comité européen des droits sociaux, Décembre 2006. p. 123.

³² Conclusion XIII-1, Turquie, p. 272-274 y Conclusions XIII-3, Turquie, p. 397-400. Digest de Jurisprudence, Comité européen des droits sociaux, Décembre 2006. p. 123.

³³ Sobre el alcance de esta disposición, es preciso referirse al Anexo a la Carta Social Europea y a la Carta Social Europea revisada que señala que “1. Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 12, párrafo 4, y en el artículo 13, párrafo 4, las personas a que se refieren los artículos 1 al 17 sólo comprenden a los extranjeros que, siendo súbditos de otras partes contratantes, residan legalmente o trabajen regularmente dentro del territorio de la parte contratante interesada, entendiéndose que los artículos precitados se interpretarán a la luz de las disposiciones contenidas en los artículos 18 y 19.”

dispensado a sus nacionales en diferentes cuestiones. Una de ellas es el acceso al alojamiento (artículo 19.4.c).

De esta forma, en materia de vivienda los Estados se comprometen a eliminar toda forma de discriminación, ya sea de hecho o de derecho, en lo que respecta al acceso a una vivienda de promoción pública o privada, a préstamos hipotecarios o a subvenciones³⁴.

En esta línea, los Estados deben establecer una serie de reglas mínimas sobre esta cuestión³⁵, para mejorar la situación jurídica, social y material de los trabajadores migrantes y sus familias, en tanto que corresponde al Estado demostrar la ausencia de discriminación, directa o indirecta, ya sea jurídica o fáctica, e indicar qué acciones se llevan a cabo para combatir esta discriminación³⁶.

Veamos a continuación qué Estados están vinculados por los artículos 16 y 19.4 de la Carta Social Europea revisada.

	16	19.4
Albania		X
Andorra		
Armenia		X
Azerbaiyán	X	
Bélgica	X	X
Bulgaria	X	
Chipre		X
Eslovenia	X	X
Estonia	X	X
Finlandia	X	X
Francia	X	X
Georgia		X
Irlanda	X	X
Italia	X	X

³⁴ Conclusions III, p. 102. Digest de Jurisprudence, Comité européen des droits sociaux, Décembre 2006. p. 133.

³⁵ Conclusions I, p. 84. Digest de Jurisprudence, Comité européen des droits sociaux, Décembre 2006. p. 133.

³⁶ Conclusions III, p. 101. Digest de Jurisprudence, Comité européen des droits sociaux, Décembre 2006. p. 133.

Lituania	X	
Malta	X	
Moldavia	X	
Noruega	X	
Países Bajos	X	X
Portugal	X	X
Rumania	X	X
Suecia	X	X
Ucrania	X	
Estados vinculados	18	15

Fuente:

<http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/ListeDeclarations.asp?NT=163&CM=8&DF=6/5/2007&CL=FRE&VL=0> consultado el 10 de junio de 2007 ³⁷

2. España, la Carta Social Europea y el acceso a la vivienda

2.1. España como Estado parte de la Carta Social Europea

España es parte en la Carta Social Europea (instrumento de ratificación de 6 de mayo de 1980) y ha firmado, que no ratificado, la Carta revisada. Nuestro país ha aceptado la práctica totalidad de las disposiciones contempladas en este instrumento ³⁸, entre las que se encuentran los artículos 16 y 19.4.c que recogen el derecho de acceso a la

³⁷ El cuadro sólo hace referencia a los Estados parte en la Carta Social Europea revisada, en tanto que la jurisprudencia del Comité versa sobre este instrumento.

No obstante, los Estados parte en la Carta Social Europea obligados por estas disposiciones son: Alemania (artículos 16 y 19.4), Austria (artículo 16), Croacia (artículo 16), Dinamarca (artículo 16), España (artículos 16 y 19.4), Grecia (artículos 16 y 19.4), Hungría (artículo 16), Islandia (artículo 16), Letonia (artículo 16), Luxemburgo (artículos 16 y 19.4), Polonia (artículos 16 y 19.4), República Checa (artículo 16), Reino Unido (artículos 16 y 19.4) y Turquía (artículos 16 y 19.4).

Véase

<http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/ListeDeclarations.asp?NT=035&CM=8&DF=6/7/2007&CL=FRE&VL=0> consultado el 10 de junio de 2007.

³⁸ Véase la reserva sobre el artículo 8.4.b. y la declaración interpretativa efectuada sobre los artículos 5 y 6, en

<http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/ListeDeclarations.asp?NT=035&CM=8&DF=6/7/2007&CL=FRE&VL=0> consultado el 10 de junio de 2007.

vivienda para las familias y para los trabajadores migrantes y sus familias. A continuación, voy a aludir a las conclusiones del *Comité europeo de derechos sociales* sobre los dos últimos informes presentados por España relativos a estos derechos.

Por lo que respecta al artículo 16, el Comité señala en sus conclusiones de 2004 que esta disposición trata del acceso a la vivienda desde la perspectiva familiar, que engloba los hogares compuestos por padres con hijos, padres solos y las parejas jóvenes susceptibles de tener hijos. En este sentido, se examina, entre otras cuestiones, la disponibilidad de viviendas de un tamaño adaptado a las familias y de viviendas protegidas, así como la existencia de ayudas a la vivienda especialmente destinadas a las familias, y las subvenciones para la compra o la construcción de una vivienda familiar, desgravamiento fiscal por la compra de una vivienda, préstamos bonificados para la adquisición de la primera vivienda, etc. Para analizar estas cuestiones se toma como base el *R.D. 1/2002, sobre medidas de financiación de actuaciones protegidas en materia de vivienda y suelo del Plan 2002-2005*³⁹, que establece una serie de medidas financieras cuyo objeto es favorecer la construcción de viviendas protegidas, a las que deberían tener acceso las personas con ingresos más bajos. Para conocer la efectividad de esta norma, se pide a España que provea más información para conocer de qué forma las medidas que se prevén, cumplen con los objetivos⁴⁰.

En esta línea, en el informe de 2006, el Comité constata que si bien existen medidas financieras destinadas a favorecer la construcción de viviendas protegidas, el informe sobre el cumplimiento de esta disposición no contiene datos sobre el carácter adecuado de las medidas que están destinadas al acceso a la vivienda de familias con ingresos bajos ni sobre la existencia de ayudas económicas⁴¹. Así, entre otras razones, el Comité

³⁹ Este R.D. está disponible en el sitio web <http://www.mviv.es/es/pdf/normativa/decreto0205.pdf> consultado el 10 de junio de 2007.

⁴⁰ Con carácter general, el Comité señala que «la situation de l'Espagne n'est pas conforme à l'article 16 de la Charte au motif que les prestations familiales:

- sont insuffisantes, même en tenant compte des autres prestations et allègements fiscaux existants;

- ne profitent pas à un nombre significatif de familles.»

Comité européen des Droits sociaux, Conclusions XVII-1, Tome 2, 2004. p. 497 y 498.

⁴¹ Especial atención pone el Comité sobre los datos que deben ser aportados por España acerca de la protección del derecho a la vivienda de las familias gitanas. Comité européen des Droits sociaux, Conclusions XVIII-1 (Espagne) 2006, Articles 1, 5, 6, 12, 13, 16 et 19 de la Charte, disponible en

concluye que la situación de España no está en conformidad con el artículo 16 de la Carta porque las prestaciones destinadas a las familias son insuficientes ⁴².

Por su parte, el artículo 19.4.c obliga a los Estados parte a no discriminar a los trabajadores migrantes y sus familias en el acceso a la vivienda. El artículo 13 ⁴³ de la *LO 4/2000 sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, modificada por la LO 8/2000, de reforma de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social*, sitúa a los trabajadores extranjeros en la misma situación que los ciudadanos españoles en relación al acceso a la vivienda, porque les permite beneficiarse de subvenciones, así como de ayudas para acceder a las viviendas protegidas, por lo que se cumple la obligación recogida en el artículo 19.4 en relación a la obligación de eliminar cualquier tipo de discriminación, tanto de hecho, como de derecho, en lo que respecta al derecho del acceso de los trabajadores migrantes a la vivienda, ya sea de titularidad pública o privada. De esta forma, el Comité concluye que la situación de nuestro país está en conformidad con el artículo 19.4 ⁴⁴.

En conclusión, España tiene dos obligaciones en relación a la promoción del acceso a la vivienda: una prestacional y otra no prestacional. La primera, recogida en el artículo 16 obliga al Estado a promover el acceso a la vivienda de las familias a través de medidas positivas que lo favorezcan. El cumplimiento de esta disposición por parte de nuestro Estado es dudoso, ya que a pesar de que se constata la existencia de medidas, el Comité no está convencido de que sirvan para garantizar este derecho a los ciudadanos. Esta incertidumbre, acompañada de la falta de adecuación al resto de cuestiones reguladas en el artículo 16, conduce al Comité a señalar que la situación española no está de conformidad con esta disposición.

Por el contrario, el artículo 19.4.c genera una obligación de no hacer, esto es, obliga al Estado a no discriminar de hecho o de derecho a los trabajadores inmigrantes y sus

http://www.coe.int/t/f/droits_de_l%27homme/cse/3_proc%E9dure_de_rapports/2_conclusions_r%E9centes/1_par_etats/SpainXVIII1_fr.pdf consultado el 10 de junio de 2007.

El análisis del artículo 16 se realiza en la página 18 de este documento.

⁴² Comité européen des Droits sociaux, Conclusions XVIII-1 (Espagne) 2006, Articles 1, 5, 6, 12, 13, 16 et 19 de la Charte . p. 20.

⁴³ Esta disposición dice así: “Los extranjeros residentes tienen derecho a acceder al sistema público de ayudas en materia de vivienda en las mismas condiciones que los españoles.”

⁴⁴ Comité européen des Droits sociaux, Conclusions XVIII-1 (Espagne) 2006, Articles 1, 5, 6, 12, 13, 16 et 19 de la Charte . p. 22 y Comité européen des Droits sociaux, Conclusions XVII-1, Tome 2, 2004. p. 500.

familias. Esta disposición sí es cumplida por España, en tanto que desde los poderes públicos no se obstaculiza el acceso a la vivienda de este colectivo.

En definitiva, nuestro país cumple con la disposición que no supone mayores dificultades, lo que no está tan claro con aquella que genera obligaciones positivas de hacer.

2.2. España y la Carta Social Europea revisada

España firmó la Carta Social Europea revisada el 23 de octubre de 2000, pero aún no la ha ratificado. La Carta revisada amplía el catálogo de derechos incluyendo, entre otros, el derecho a la vivienda, sin embargo, nuestro país no ha prestado el consentimiento necesario para quedar vinculado por este instrumento. A mi modo de ver, resulta interesante analizar cuáles serían los fundamentos de las reticencias españolas y, para ello, examinaré a continuación el Dictamen del Consejo de Estado sobre este instrumento.

Como es sabido, la consulta al Consejo de Estado es preceptiva para determinar “la necesidad de autorización de las Cortes Generales con carácter previo a la prestación del consentimiento del Estado” (artículo 22.1 de la LOCE). Por lo que respecta al Dictamen emitido en este sentido ⁴⁵ por la Comisión Permanente del Consejo de Estado sobre la Carta revisada ⁴⁶, lo que, *a priori*, parece que suscitaría mayores reticencias, sería la ampliación del catálogo de derechos protegidos.

Sobre esta cuestión, la Comisión Permanente del Consejo de Estado se refiere al informe elaborado por la *Secretaría General Técnica del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales sobre la Carta Social Europea revisada de 26 de noviembre de 1999*. Este informe indica que “a excepción de los artículos 2.3 ⁴⁷ y 3.4 ⁴⁸, el reconocimiento a nivel

⁴⁵ De conformidad con el Gabinete de Tratados del Ministerio de Asuntos Exteriores de 24 de abril de 2000, el Consejo de Estado considera que “la prestación del consentimiento del Estado para obligarse mediante la Carta Social Europea (revisada), hecha en Estrasburgo el 3 de mayo de 1996, requiere la previa autorización de las Cortes Generales” en la medida en que “se está ante un tratado internacional que incide sobre derechos y deberes fundamentales establecidos en el Título I de la Constitución (artículos 14 , 35 , 37 , 40 y 50) y que recaen sobre materias reguladas por Ley en el ordenamiento español, [por lo que] ha de estimarse comprendido en los párrafos c) y e) del artículo 94.1 de la Constitución .”

⁴⁶ Número de expediente: 1740/2000 de 11 de mayo de 2000.

⁴⁷ Sobre esta disposición el informe dice que “en relación al artículo 2.3 sobre vacaciones anuales pagadas, no existe previsión en nuestro ordenamiento jurídico que garantice el disfrute completo de las vacaciones anuales cuando durante este período se produzca una situación de

supranacional de nuevos derechos y, por tanto, nuestra aceptación, en principio *no plantea problemas de aplicación en nuestro país, ya que concuerda con nuestro derecho interno, por lo que su ratificación no implicaría la necesidad de modificar nuestra legislación*⁴⁹”. No obstante, especifica el Consejo de Estado que “existe cierta reticencia entre los Estados miembros, especialmente los pertenecientes a la Unión Europea, a ratificar este texto, si bien la mayoría de ellos lo han firmado. Ello es debido a que se incluyen más obligaciones que en el texto vigente, y a la interpretación que de las mismas y de su alcance realiza el Comité.”

Con todo, el Consejo de Estado establece que “la ratificación de la Carta Social Europea revisada no sólo no plantea problemas de aplicación en España sino que concuerda en buena medida con las previsiones y objetivos del Derecho interno, de modo que su ratificación no implicará la necesidad de modificar la legislación vigente. Ciertamente existen algunas previsiones (así las contenidas en los artículos 2.3 y 3.4) no asumidas por el Derecho interno aún, si bien, por otra parte, no son de necesaria aceptación a tenor de lo dispuesto en el artículo A.1 de la propia Carta Social Europea revisada.”

Por todo ello, parece difícil entender que España no haya ratificado este instrumento⁵⁰, ya que no tiene porqué suponer problemas legislativos ni de aplicación en nuestro ordenamiento jurídico. Por lo que respecta al derecho a la vivienda, si España ratificara la Carta revisada, de conformidad con el artículo A.1.c podría o no obligarse por el artículo 31 . En caso de que España quedara vinculada por esta disposición, y de acuerdo con el artículo 96 de nuestro texto constitucional , este derecho pasaría a formar parte de nuestro ordenamiento interno, lo que, junto con la aplicación del artículo 10.2 de la Constitución , supondría un importante respaldo a la virtualidad práctica del artículo 47

incapacidad temporal. La razón estriba en que los distintos supuestos de incapacidad temporal son manifestaciones del caso fortuito contemplado por el artículo 1105 del Código Civil , que debe sufrirlo el trabajador y no el empresario”.

⁴⁸ Sobre el que señala que “En el artículo 3.4 sobre la obligación de establecer progresivamente servicios de salud en el trabajo con funciones preventivas y de consejo, nuestra legislación regula unos servicios cuyo contenido es distinto del previsto por este artículo de la Carta”.

⁴⁹ Cursivas añadidas.

⁵⁰ De hecho, algunos de los países de nuestro entorno como Francia, Portugal o Italia son partes en la Carta revisada y en el Protocolo sobre reclamaciones colectivas. Véanse los sitios web <http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/ChercheSig.asp?NT=163&CM=8&DF=6/8/2007&CL=ENG> y

<http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/ChercheSig.asp?NT=158&CM=8&DF=6/8/2007&CL=ENG> consultados el 10 de junio de 2007.

de la norma fundamental de nuestro ordenamiento, que reconoce el *derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada*, como principio rector de la política social y económica del Estado. Sin embargo, aún sería necesaria la ratificación del Protocolo adicional sobre reclamaciones colectivas de 1995 para terminar de perfeccionar el mecanismo de garantía de este derecho en particular, y del instrumento jurídico europeo, en general ⁵¹.

III. LAS INICIATIVAS DE COHESIÓN SOCIAL ⁵² Y EL ACCESO A LA VIVIENDA

En el ámbito de las iniciativas de cohesión social ⁵³ del Consejo de Europa, el *Comité europeo para la cohesión social* cree que el acceso a la vivienda ocupa un importante lugar ⁵⁴. Así, desde 1999, momento en el que se crea el *Programa de acceso a la vivienda*, se han desarrollado diferentes actividades que tienen por objeto perseguir este objetivo

En el marco del Programa de acceso a la vivienda, se crea en 1999 el *Grupo de especialistas sobre el acceso a la vivienda (CS-LO)* ⁵⁵ que redacta las Líneas directrices

⁵¹ Véase JIMENA QUESADA, L., "Retos pendientes del Estado Social Español: en especial, la ratificación de la Carta Social Europea revisada de 1996", *Nuevas Políticas Públicas. Anuario multidisciplinar para la modernización de las Administraciones Públicas*, 2006-2. p. 40 y ss., en especial pp. 68 y 69.

⁵² La *División para la cohesión social* del Consejo de Europa se crea en 1998 por el Comité de ministros. Su función es realizar análisis sobre la Estrategia de cohesión Social, analizar la situación de la sociedad y proponer medidas para combatir la exclusión social en los Estados miembros. Para más información, se puede acceder al sitio web http://www.coe.int/t/dg3/socialpolicies/SocialCohesionDev/default_fr.asp consultado el 10 de junio de 2007.

⁵³ Para el Consejo de Europa, la cohesión social es «la capacité d'une société à assurer le bien-être de tous ses membres, à minimiser les disparités et à éviter la polarisation. Une société cohésive est une communauté solidaire composée d'individus libres poursuivant des buts communs par des voies démocratiques.» Comité Européen pour la Cohésion Social, *Stratégie de cohesión social révisée*, approuvé par le Comité des Ministres lors de la 878ème réunion des Délégués, 31 mars 2004, CDCS (2004) 10. Párr. 1.

⁵⁴ Véanse los párrafos 44 y 52.d. Comité Européen pour la Cohésion Social, *Stratégie de cohesión social révisée*, approuvé par le Comité des Ministres lors de la 878ème réunion des Délégués, 31 mars 2004, CDCS (2004) 10.

⁵⁵ El mandato de este Grupo de especialistas consistía en:

«a. faire le point sur les travaux menés dans le domaine de l'accès au logement par le Conseil de l'Europe (...) et d'autres instances;

para el acceso a la vivienda para las categorías de personas desfavorecidas ⁵⁶. Asimismo, en 2004 se crea el *Grupo de especialistas sobre la contribución de las políticas de vivienda a la cohesión social* (CS-HO) que concluye en 2006 las *Líneas directrices sobre la oferta de viviendas, la financiación de la vivienda y las ayudas a la vivienda* ⁵⁷.

Ambos documentos recomiendan a los Estados qué medidas deberían implementar para favorecer el acceso a la vivienda de las *personas desfavorecidas*, el primero, y de

b. à partir des problèmes qui se posent aux gouvernements et qu'a mis en évidence le projet HDSE, ainsi que des résultats d'autres activités du Conseil de l'Europe, formuler des propositions quant à la manière de:

- réagir dans l'urgence;
- prévenir les expulsions et, si elles doivent avoir lieu, veiller à ce que les personnes soient relogées;
- préserver et étendre l'offre de logements de qualité;
- répondre aux besoins spécifiques des personnes vulnérables, notamment des sans-abri, des réfugiés et des migrants;
- élaborer des politiques territoriales (aménagement urbain, politique de la ville, revitalisation des campagnes);

c. formuler des propositions en matière de recherche comparée sur le problème du logement dans l'exclusion sociale et concernant l'échange d'informations sur les bonnes pratiques;

d. encourager la constitution de réseaux et l'échange d'expériences entre professionnels dans les divers domaines de la politique du logement;

e. élaborer des principes directeurs pour faciliter l'accès au logement, en envisageant la possibilité d'élaborer une recommandation.»

Véase http://www.coe.int/t/dg3/socialpolicies/socialrights/2001cslofinal_FR.asp? consultado el 10 de junio de 2007.

⁵⁶ Este documento está disponible en el sitio web http://www.coe.int/t/dg3/socialpolicies/socialrights/2001cslofinal_FR.asp? consultado el 10 de junio de 2007.

⁵⁷ El texto de este documento se encuentra en el sitio web http://www.coe.int/t/dg3/socialpolicies/socialrights/2006CSHOguidelines_fr.asp consultado el 10 de junio de 2007.

los *grupos vulnerables* ⁵⁸, el segundo. Las medidas que proponen los dos son muy similares, y, aluden fundamentalmente a tres tipos de recomendaciones:

- a. Recomendaciones de gestión.
- b. Recomendaciones sobre la garantía del acceso a la vivienda.
- c. Recomendaciones sobre la facilitación de la financiación de la vivienda.

Recomendaciones de gestión:

- Se recomienda a los Estados la ratificación y la aplicación de los instrumentos jurídicos internacionales que protegen el derecho a la vivienda, en particular el artículo 31 de la Carta Social Europea revisada ⁵⁹.

- Los Estados que aún no lo hayan hecho, deberían establecer un marco jurídico de acceso a la vivienda para las personas desfavorecidas, valorando la situación del mercado y respetando las normas internacionales ⁶⁰.

- Se recomienda a los Estados la adopción de un marco jurídico que garantice el acceso a una vivienda asequible para las personas desfavorecidas, por lo que se debe intervenir en el mercado ⁶¹.

⁵⁸ El Grupo de especialistas entiende por grupos vulnerables “des personnes exposées à un risque de marginalisation socioéconomique (exclusion du marché du travail, du marché du logement et des services publics de base). La vulnérabilité est liée à des facteurs régionaux ou économiques ainsi qu'à des caractéristiques individuelles ou sociales. On distingue généralement diverses catégories sociales de groupes vulnérables en fonction de l'âge, du sexe, de l'appartenance ethnique, de la condition de personne handicapée, du statut familial ou de l'origine géographique. Il existe une interaction complexe entre les facteurs individuels et les facteurs sociétaux tels que la discrimination et l'accès aux services publics. La définition des groupes vulnérables varie selon les pays, car leur existence est conditionnée par les circonstances - elle dépend en partie du contexte juridique et historique, en partie des politiques appliquées dans le domaine social et dans celui du logement.” Lignes directrices sur l'offre de logements, le financement du logement et les allocations de logement. Párr. 8.

⁵⁹ Lignes Directrices pour l'Accès au Logement pour les Catégories de Personnes défavorisées, adoptées par le CS-LO. Párr. 17.

⁶⁰ Lignes Directrices pour l'Accès au Logement pour les Catégories de Personnes défavorisées, adoptées par le CS-LO. Párr. 18.

⁶¹ Lignes Directrices pour l'Accès au Logement pour les Catégories de Personnes défavorisées, adoptées par le CS-LO. Párr. 7 y 9.

- Tanto los Estados como las instituciones internacionales competentes deberían promover y desarrollar un enfoque integral de la satisfacción de los derechos sociales, en la medida en que existe una fuerte interdependencia entre las políticas de vivienda y otras políticas relativas a los derechos sociales, como la protección social, el empleo, la salud y la educación ⁶².

- Los objetivos de las políticas de vivienda deberían ser valorados en toda decisión política o legislativa que tuviera una incidencia directa o indirecta en la oferta y en la demanda de viviendas, como por ejemplo la regulación fiscal, civil, de urbanismo y de ordenación del territorio ⁶³.

- Siguiendo lo establecido en la Recomendación n.º R (2000) 3 del Comité de ministros, los gobiernos deberían reconocer el derecho individual, universal y justiciable de las personas en situación de extrema precariedad a la satisfacción de las necesidades básicas materiales elementales, como el derecho a la alimentación, al vestido, al techo y al tratamiento médico básico ⁶⁴.

- Cada Estado debe definir qué entiende por vivienda adecuada, teniendo en cuenta el párrafo 60 del Programa Hábitat de Naciones Unidas ⁶⁵ y los medios económicos y los aspectos culturales del país ⁶⁶.

⁶² Lignes Directrices pour l'Accès au Logement pour les Catégories de Personnes défavorisées, adoptées par le CS-LO. Párr. 10.

⁶³ Lignes Directrices pour l'Accès au Logement pour les Catégories de Personnes défavorisées, adoptées par le CS-LO. Párr. 11.

⁶⁴ Lignes Directrices pour l'Accès au Logement pour les Catégories de Personnes défavorisées, adoptées par le CS-LO. Párr. 20.

⁶⁵ Que dice: “Adequate shelter means more than a roof over one's head. It also means adequate privacy; adequate space; physical accessibility; adequate security; security of tenure; structural stability and durability; adequate lighting, heating and ventilation; adequate basic infrastructure, such as water-supply, sanitation and waste-management facilities; suitable environmental quality and health-related factors; and adequate and accessible location with regard to work and basic facilities: all of which should be available at an affordable cost. Adequacy should be determined together with the people concerned, bearing in mind the prospect for gradual development. Adequacy often varies from country to country, since it depends on specific cultural, social, environmental and economic factors. Gender-specific and age-specific factors, such as the exposure of children and women to toxic substances, should be considered in this context”. Disponible en el sitio web

http://www.unhabitat.org/downloads/docs/1176_6455_The_Habitat_Agenda.pdf consultado el 10 de junio de 2007.

- Las normas sobre vivienda adecuada deben ser aplicables a las construcciones nuevas y a la renovación de las ya existentes ⁶⁷.

- Los poderes públicos, ya sean nacionales, regionales o locales, deben tener claramente delimitado su ámbito de actuación. El sistema institucional y administrativo local debe ser transparente, racional y eficaz, se debe definir el papel de la sociedad civil y de las ONG, debe estar contemplada su participación y deben estar informados de los programas sobre vivienda para que puedan ayudar a resolver los problemas que surjan ⁶⁸.

- Debe existir una base jurídica, financiera e institucional apropiada, que permita al Estado intervenir activamente en materia de vivienda ⁶⁹.

- Las autoridades deben examinar periódicamente la normativa, sus políticas y sus prácticas en materia de vivienda y eliminar aquellas disposiciones y prácticas que tienen por objeto la exclusión directa o indirecta de los grupos vulnerables ⁷⁰.

- Es deseable evitar la creación de guetos ⁷¹.

Recomendaciones sobre la garantía del acceso a la vivienda:

- Además de contemplar el derecho de acceso a la vivienda en la legislación, es preciso que se dispongan los mecanismos necesarios para que este derecho sea satisfecho por todas las personas que dispongan del estatuto legal de residentes ⁷².

⁶⁶ Lignes Directrices pour l'Accès au Logement pour les Catégories de Personnes défavorisées, adoptées par le CS-LO. Párr. 21.

⁶⁷ Lignes Directrices pour l'Accès au Logement pour les Catégories de Personnes défavorisées, adoptées par le CS-LO. Párr. 22.

⁶⁸ Lignes directrices sur l'offre de logements, le financement du logement et les allocations de logement. Párr. 16.

⁶⁹ Lignes directrices sur l'offre de logements, le financement du logement et les allocations de logement. Párr. 18.

⁷⁰ Lignes directrices sur l'offre de logements, le financement du logement et les allocations de logement. Párr. 19.

⁷¹ Lignes directrices sur l'offre de logements, le financement du logement et les allocations de logement. Párr. 28 y 29.

⁷² Lignes Directrices pour l'Accès au Logement pour les Catégories de Personnes défavorisées, adoptées par le CS-LO. Párr. 19.

- Las políticas de vivienda deberían adaptarse a las necesidades y a las exigencias de las personas desfavorecidas, por lo que debería diseñarse una estrategia de acceso a la vivienda con objetivos claramente definidos, y con normas y procedimientos que permitieran controlar la adecuación de los medios a los resultados obtenidos ⁷³.

- El acceso no debe ser discriminatorio ⁷⁴.

- Los poderes públicos deben ofertar viviendas a los ciudadanos ⁷⁵.

- Sería deseable un aumento del número de viviendas en régimen de alquiler a un precio asequible, fundamentalmente destinado a los grupos y personas vulnerables ⁷⁶.

Recomendaciones sobre la facilitación de la financiación de la vivienda.

- La oferta de alojamientos a un precio asequible debe aumentar, y se debe incentivar y favorecer el acceso a la propiedad ⁷⁷.

- El mercado debe ofrecer diferentes tipos de viviendas y debe poner a disposición de los habitantes, viviendas a precios asequibles para personas de ingresos bajos. Para lograr este objetivo, la administración debe establecer un marco jurídico, así como un sistema eficaz de ayudas y otras medidas para garantizar el acceso ⁷⁸.

- Para asegurar la disponibilidad de terreno para la construcción de vivienda protegida, los gobiernos deben establecer iniciativas fiscales que favorezcan la construcción de viviendas a precios asequibles ⁷⁹.

⁷³ Lignes Directrices pour l'Accès au Logement pour les Catégories de Personnes défavorisées, adoptées par le CS-LO. Párr. 12.

⁷⁴ Lignes Directrices pour l'Accès au Logement pour les Catégories de Personnes défavorisées, adoptées par le CS-LO. Párr. 13.

⁷⁵ Lignes directrices sur l'offre de logements, le financement du logement et les allocations de logement. Párr. 17.

⁷⁶ Lignes directrices sur l'offre de logements, le financement du logement et les allocations de logement. Párr. 24, 25, 26 y 27.

⁷⁷ Lignes Directrices pour l'Accès au Logement pour les Catégories de Personnes défavorisées, adoptées par le CS-LO. Párr. 31.

⁷⁸ Lignes Directrices pour l'Accès au Logement pour les Catégories de Personnes défavorisées, adoptées par le CS-LO. Párr. 32, 36, 37, 38 y 39.

⁷⁹ Lignes Directrices pour l'Accès au Logement pour les Catégories de Personnes défavorisées, adoptées par le CS-LO. Párr. 33.

- Sería conveniente establecer un régimen de ayudas para los arrendadores y para los arrendatarios que promuevan el mercado de alquiler, fundamentalmente para facilitar el acceso a la vivienda para los grupos y personas vulnerables ⁸⁰.

- Se debe hacer un buen uso de las ayudas destinadas a la compra de viviendas ⁸¹.

Ahora bien, estamos ante meras recomendaciones sin capacidad vinculante, que los Estados podrán o no seguir en sus políticas internas. Con todo, no cabe duda de que este ámbito es valorado como una prioridad, en la medida que el acceso a una vivienda de calidad a un precio asequible es una cuestión fundamental para el bienestar de los ciudadanos.

IV. REFLEXIÓN FINAL

El acceso a la vivienda es una cuestión que cada día suscita más debates en la sociedad, a los que no se ha mostrado indiferente el Consejo de Europa. Lejos de ello, ha tomado una postura muy activa que pretende promover el acceso a la vivienda desde una doble perspectiva.

En primer lugar, la adopción de la Carta Social Europea revisada como instrumento protector de los derechos económicos y sociales, sirve para actualizar a la Carta Social de 1961. El hecho de que el artículo 31 de la Carta revisada contemple el derecho a la vivienda supone un enorme avance desde el punto de vista jurídico, en la medida en que lo dota de una autonomía propia, y deja de ser considerado como el apéndice de otros derechos. No obstante, aún queda un largo camino por recorrer, sobre todo por lo que respecta a la justiciabilidad de estos derechos. Ahondando en esta visión pesimista, y por lo que respecta a nuestro Estado, es preciso señalar la ausencia de ratificación de la *Carta revisada*- a pesar de que el Consejo de Estado ha constatado la adecuación del articulado de la Carta a nuestra legislación interna-, y del *Protocolo Adicional a la Carta Social Europea relativo a un sistema colectivo de quejas de 1995*, lo que supone una importante carencia, sobre todo, en relación con otros países de nuestro entorno que han avanzado en la valoración de los derechos económicos y sociales ratificando y, por tanto, obligándose por estos instrumentos.

Por otro lado, en el ámbito de las iniciativas en materia de cohesión social, la División de cohesión social tiene a la vivienda como uno de sus ámbitos primordiales de

⁸⁰ Lignes directrices sur l'offre de logements, le financement du logement et les allocations de logement. Los párrafos 33 a 47 contemplan diferentes alternativas.

⁸¹ Lignes directrices sur l'offre de logements, le financement du logement et les allocations de logement. Párr. 48 a 59.

actuación. En este sentido, se han elaborado dos valiosos informes que pretenden dar las claves a los Estados miembros sobre cómo actuar para facilitar el acceso a la vivienda a las personas desfavorecidas y a las personas y grupos vulnerables. Sin embargo, lejos de poder obligar a los Estados, estamos ante meros análisis y tímidas recomendaciones que pretenden inspirar las políticas nacionales.

Si bien no se puede sino considerar que estas recomendaciones deberían ser seguidas por los Estados en la medida de sus posibilidades, lo que sería realmente deseable sería la ratificación de la Carta revisada, y la vinculación por el artículo 31 , así como del Protocolo de 1995 para promover la justiciabilidad del derecho a la vivienda y acercar su satisfacción a la población de los Estados miembros.