

RECLAMACIÓN COLECTIVA  
(COMPLAINT)

Executive Secretary of The European Committee of social Rights  
Department of the European Social Charter  
Directorate General of Human Rights and Rule of Law  
Council of Europe  
F-67075 Strasbourg Cedex

UNIÓN GENERAL DE TRABAJADORAS y TRABAJADORES (UGT)  
Avenida América 25 ,28002 Madrid  
España

OBJETO

Reclamación colectiva de UGT (España) al considerar vulnerado, por el Estado español, el artículo 31 de la Carta Social Europea Revisada (CSER), en sí mismo (de forma autónoma) y en combinación con los arts. 16 (protección de la familia), 17 (protección de jóvenes), 19 (protección de personas trabajadoras migrantes) y 30 (protección contra la pobreza), así como del art. E, al no garantizarse el acceso a una vivienda digna para una parte importante de la población trabajadora española y menos aún, en particular, para colectivos más vulnerables (jóvenes, personas con menores ingresos, inmigrantes), en contra de lo exigido por la CSER conforme a la doctrina constante del Comité Europeo de Derechos Sociales (CEDS)

**ÍNDICE:**

1. Objeto de la reclamación colectiva
2. El marco regulador del Estado español sobre el derecho a una vivienda digna
3. Sobre la admisibilidad de la reclamación colectiva
4. Sobre el fondo de la reclamación colectiva: razones de la disconformidad de la normativa española al derecho a una vivienda adecuada ex art. 31 de la CSER.
5. Análisis de la disconformidad de la legislación nacional con referencia a las disposiciones y propósitos establecidos en el art. 31 de la CSER en conjunción con los arts. 17, 19, 30 y E de la Carta.
6. Conclusiones y petitum

**Archivos adjuntos**

1. Objeto de la reclamación colectiva.
--

1.- Mediante el presente escrito de demanda, la Unión General de Trabajadoras y Trabajadores (UGT), configurada desde sus orígenes (centenarios) como un sindicato de clase social y dotado institucionalmente de la mayor representatividad en todo el Estado, **reclama colectivamente que se declare** al Estado español (Reino de España) que, su legislación y actuales políticas de vivienda, vulnera el **artículo 31 de la Carta Social Europea Revisada (CSER)**, que proclama que “ toda persona tiene derecho a la vivienda”, en sí mismo (considerado de forma autónoma) y también en relación (combinación) con sus arts. 16 (relativo a la protección integral de la familia), 17 (sobre la protección integral de jóvenes), 19 (protección de personas trabajadoras migrantes) y 30 (protección contra la pobreza), así como del art. E (no discriminación), porque no garantiza, dada la escasez de alojamiento social y altos precios de mercado libre, un acceso asequible a una vivienda digna o adecuada para una parte importante de la población trabajadora española, siendo más grave para colectivos vulnerables (como los jóvenes, las personas trabajadoras que perciben menores salarios, y las inmigrantes). Una situación, de hecho y de derecho, que contradice lo exigido por la CSER, conforme a la doctrina constante del Comité Europeo de Derechos Sociales (CEDS)

2.- Asimismo, se reclama que, en garantía de efectividad jurídica y social (efecto útil) del cumplimiento de estos mandatos de la CSER, que el CEDS **requiera al Estado Español el diseño y puesta en práctica real de políticas inmediatas y eficaces para favorecer el acceso real a una vivienda de calidad para la población en España, a fin de eliminar de forma más acelerada la carencia de alojamientos adecuados, garantizando precios (de alquiler y/o compra) asequibles de las viviendas a las personas y colectivos que no dispongan de recursos suficientes para ello**

## 2. Marco jurídico del Estado español relativo al derecho a una vivienda digna

2.1. El (devaluado e inefectivo) marco constitucional: el acceso a una vivienda como un principio social rector de la política económica, pero no como un derecho subjetivo garantizado efectivamente a las personas

3.- Conforme al artículo 47 de la Constitución Española (CE, en adelante):

*“Todos los españoles tienen derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada. Los poderes públicos promoverán las condiciones necesarias y establecerán las normas pertinentes para hacer efectivo este derecho, regulando la utilización del suelo de acuerdo con el interés general para impedir la especulación. La comunidad participará en las plusvalías que genere la acción urbanística de los entes públicos.”*

4.- Este precepto constitucional está ubicado en el Capítulo III del Título I de la Norma Fundamental española, por lo tanto, se configura como un “principio rector de la política social y económica”, no como un genuino derecho social fundamental dotado de la garantía del derecho subjetivo individual, judicialmente exigible. De este modo, la CE establece una marcada diferencia con otros derechos patrimoniales concurrentes, y conflictivos, con el derecho social a la vivienda, como la libertad de empresa (art. 38 CE) o el derecho a la propiedad privada (art. 33 CE), que sí se configuran como derechos de carácter constitucional.

5.- Desde una visión más sistemática de la Constitución Española (CE), en coherencia con la complejidad y multidimensionalidad del derecho social a una vivienda digna, es posible, y necesario, relacionar la efectividad del “derecho-mero principio rector” a la vivienda con el contenido de otros derechos constitucionales, incluso fundamentales, como los relativos a:

**Comisión Ejecutiva Confederal**

- la integridad física y moral (artículo 15 CE)
- a la intimidad personal y familiar (artículo 18 CE)

Así como con otros derechos-principios rectores:

- a la protección de la familia (art. 39 CE)
- a la protección de la salud (artículo 43 CE)
- a la promoción de las condiciones para la participación libre y eficaz de la juventud en el desarrollo político, social, económico y cultural (art. 48 CE)
- a un medio ambiente adecuado (artículo 45 CE)
- A un salario suficiente para satisfacer sus necesidades y las de su familia (art. 35 CE)

6.- Se trata de un catálogo de derechos, todos ellos, que guardan una relación estrecha con los valores de la calidad de vida –de la que habla el propio preámbulo de la norma fundamental– y del libre desarrollo de la personalidad en sociedad (artículo 10.1 CE). En consecuencia, la vivienda adecuada se relaciona estrechamente con la dignidad humana. Esta incidencia e imbricación está presente, por influjo de la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH), en la jurisprudencia constitucional española, si bien su receptividad es más nominal que efectiva. La consecuencia de esta integración con derechos fundamentales y la dignidad humana debería ser la garantía efectiva del derecho a la vivienda como límite (y función social) de la libertad de empresa, así como de la propiedad privada, cuando operan en el sector de la vivienda, desde el doble punto de vista de la función social que deben cumplir y del interés general, respectivamente (artículos 33.2-función social propiedad privada-, 38-libertad de empresa-, 128.1 y 131.1 CE-sujeción de toda la riqueza del país al interés nacional y social-).

7.- El doble trasfondo de esta regulación se situaría, pues, de un lado, en la protección de la igualdad de toda la población española (y quien vive y trabaja en España) en cualquier parte del territorio del Estado (artículo 139.1 CE) en los términos del artículo 14 CE y, en particular, de las personas y grupos sociales en situación de especial desventaja (artículos 9.2 y 48 CE) y los legítimos intereses de consumidores y usuarios, de acuerdo con el artículo 51.1 de la Constitución Española. De otro, de la garantía real, no solo formal o simbólica, de la dignidad humana, en sí y en su interacción social

8.- La realidad, legislativa y práctica, es muy diferente, incluso contraria, como se razona y acreditará en esta reclamación. En este sentido, la doctrina constitucional española asume que estos principios rectores, aunque no son solo meros programas políticos (en la teoría normativa, la práctica es bien diversa, como se acreditará en esta reclamación), sino que tienen valor normativo, ni garantizan un contenido esencial protegible desde la Constitución frente a los poderes públicos y sujetos particulares (art. 53 CE) ni mucho menos puede tenerse como un derecho exigible judicialmente. También carecen de la garantía de acceso al recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional (ej. STC 105/2017,

FJ 2, entre muchas). Estamos, pues, ante un principio, no un derecho, y de garantía débil, estrictamente dependiente de lo que en cada momento determinen las leyes que lo regulan y de las concretas políticas discrecionalmente fijadas por cada Gobierno de Turno. Esta extrema discrecionalidad en la configuración jurídica constitucional del “derecho a la vivienda digna y adecuada” explicará, nunca justificará, como luego se razonará, que en un tiempo España tuviese una intensa política de vivienda social (años 80), para luego, con la misma Constitución, conocer un larguísimo periodo, que llega hasta nuestros días, de prácticamente inexistencia de vivienda social.

**9.-** El texto constitucional español en materia de vivienda, pues, carece de mecanismos jurídicos efectivos para evitar que un Estado pueda pasar, por estricta decisión de sus sucesivos Gobiernos, de una alta tasa de vivienda social a ser el país de la UE con menor tasa de vivienda social (apenas el 2,5%), origen del gravísimo problema habitacional de la población española en general, y también de la trabajadora en particular. En suma, y en la terminología del Comité Europeo de Derechos Sociales (CEDS), estaríamos, para el art. 47 CE, ante un típico caso de “derecho simbólico” y “programático”, que carece de una protección real y efectiva desde la Constitución, quedando al albur de la decisión de política de vivienda de cada Gobierno en cada época, con el consiguiente efecto, como se acreditará *ut infra*, de total “mercantilización” del derecho social a la vivienda.

**10.-** Esta configuración constitucional de la vivienda, como principio rector de la política económica, jurídico-socialmente minimalista, pero jurídico-mercantil maximizada, contradice abiertamente la protección social, en clave de dignidad humana y no de libertad de mercado estricta, establecida en el Derecho Social Internacional en la materia, incluido el art. 31 CSER y la doctrina del CEDS. El CEDS insiste constantemente en que no puede haber una protección meramente formal o simbólica de los derechos sociales humanos, como la vivienda, sino que debe ser efectiva, practicada, real, por lo tanto, verificable en la vida ordinaria de las personas afectadas, aquí tanto las que tienen la condición de trabajadoras (en muchos casos su salario no alcanza ni para el alquiler ni para pagar una hipoteca necesaria para la compra) como las no empleadas

**11.-** Es muy importante tener en cuenta también, dado que España se configura como un Estado autonómico (art. 2 CE), la incidencia de la distribución constitucional (Título VIII CE) de competencias en relación con la vivienda como principio rector de la política social y económica. Conforme al art. 148.3 de la Constitución, todas las Comunidades Autónomas tienen asumida en sus Estatutos de Autonomía la competencia plena en materia de vivienda.

**12.-** Esta constatación jurídica, con importantes consecuencias políticas y prácticas, es un factor de complejidad añadida al gravísimo, prácticamente dramático, problema de la vivienda para la población (trabajadora o general) en España. El Tribunal Constitucional (TC) ha reiterado que el art. 47 CE (como afirma también respecto de otros principios

rectores, como el del art. 41 CE-seguridad social-) no constituye ni en sí mismo un título competencial, por cuanto sería “neutro” al respecto, dependiendo de la distribución que se haga en la Constitución específicamente (arts. 148 y 149) ni lo sería autónomo, sino que puede recaer bajo distintos títulos competenciales estatales o autonómicos, según cuál sea el enfoque y cuáles los instrumentos regulatorios utilizados en cada caso por el legislador. Complejidad competencial derivada de las varias facetas constitucionales que presenta, pues, la vivienda y que deriva en dificultades adicionales, que el conjunto de los poderes públicos, pero en especial el Gobierno central del Estado, ha de resolver eficazmente, para cumplir con sus compromisos internacionales, lo que ahora no sucede

**13.-** Cierto, a diferencia de las Comunidades Autónomas (CCAA), cuyas leyes pueden formular programas normativos y de política de actuación completos en materia de vivienda, el Estado debe ajustar su regulación y política de vivienda a los distintos títulos competenciales de los que dispone (garantía de igualdad básica, política de fomento, etc.), lo que exige modular su acción, para evitar un conflicto de competencias y, por tanto, bloqueos aplicativos de las leyes (lo que ahora está sucediendo en la práctica, de ahí las tensiones fuertes entre el Estado y las CCAA en esta materia<sup>1</sup>). En consecuencia, uno y otras están exigidos a articular sus respectivas actuaciones, de modo que puedan desplegarse en un marco normativo coherente, estable y seguro que haga efectivo el derecho del art. 47 CE, en ejecución de las medidas, acciones, planes y programas correspondientes y la igualdad básica de todos los españoles, también de todas las personas y grupos, en especial vulnerables (art. 9.2 CE) en relación con dicho derecho.

**14.-** Desde esta perspectiva, conviene aclarar dos imperativos jurídicos. De un lado, si bien es verdad que los deberes impuestos por el art. 47 CE (promover el acceso a una vivienda digna, evitar la especulación -exacerbada en España-) incumben a todos los poderes públicos, no menos cierto es que al Estado incumbe prevalentemente asegurar el acceso a la vivienda en igualdad de condiciones (art. 149.1 CE en relación con sus arts. 9.2 y 10 CE) como un bien determinante para el bienestar personal y social. De otro lado, es innegable que el Estado es el sujeto obligado a garantizar que se respeten de forma efectiva los compromisos internacionales, como el que supone el art. 31 CSER y el bloque de preceptos (otros derechos) que se relacionan con él, como aquí se expondrá. En este sentido, como ya ha recordado el CEDS en más de una ocasión al Reino de España, por ejemplo, en relación con la garantía de ingresos mínimos (según los arts. 12 y 13 CSE –, que los incumplimientos puedan imputarse más a las leyes y políticas autonómicas que a las del Estado no excusa en modo alguno su deber directo de asegurar efectivamente su cumplimiento.

---

<sup>1</sup> <https://noticiastrabajo.huffingtonpost.es/economia/vivienda-no-castigara-a-las-autonomias-que-no-apliquen-la-ley-de-vivienda-pero-premiara-a-las-que-si/>

En función de lo consignado en el art. 96 de la CE que señala que los Tratados internacionales forman parte del ordenamiento interno, conviene recordar los compromisos asumidos por el Reino de España con la Carta Social Europea, y en concreto, para el objeto de esta Reclamación, lo consignado en el art. 31 que obliga a:

***“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 una calidad 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. “.*

Artículo, que como veremos a lo largo de este escrito se incumple sistemáticamente por parte del Estado demandado., y que motiva la interposición de la presente Reclamación Colectiva por parte de UGT.

**2.2. El marco jurídico estatal: La (bienintencionada, pero hasta el momento muy fallida) 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda.**

15.- La Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda es la primera ley estatal reguladora del derecho a la vivienda desde la aprobación de la Constitución. Por lo tanto, ha habido que esperar nada menos que 46 años (casi dos cuartos de siglo, el último del siglo XX y el primero del siglo XXI) para que España cuente con una ley de vivienda. Esta ley tiene por objeto (art. 1 de la ley):

- Regular, en el ámbito de las competencias del Estado, las condiciones básicas que garantizan el derecho de acceso en igualdad efectiva a una vivienda digna y adecuada, mediante su asequible disfrute, ***“atendiendo al cumplimiento de...los instrumentos internacionales ratificados por España y respetando en todo caso las competencias de las comunidades autónomas...”*** (lo reitera el art. 2 letra a)]
- Asegurar el ejercicio del derecho a la vivienda mediante regulación del contenido básico del derecho de propiedad de la vivienda en relación con su función social, que incluye “el deber de destinar la misma al uso habitacional previsto por el ordenamiento jurídico, en el marco de los instrumentos de ordenación territorial y urbanística, así como de mantener, conservar y rehabilitar la vivienda, atribuyendo a los poderes públicos la función de asegurar su... cumplimiento, en el ámbito de sus respectivas competencias...”

- Reforzar la protección del acceso a “información completa, objetiva, veraz, clara, comprensible y accesible, en las operaciones de compra y arrendamiento de vivienda.” (garantía de transparencia informativa del mercado de vivienda).

**16.-** Entre los “fines” de las políticas públicas de vivienda que dice (art. 2) perseguir la tardía ley cabe destacar, por su mayor relación con el objeto de la reclamación colectiva aquí presentada, los siguientes:

“f) **Favorecer el desarrollo, gestión y mantenimiento de los parques públicos de vivienda para asegurar una oferta significativa y estable de viviendas dignas y adecuadas a los sectores sociales con mayores dificultades de acceso a una vivienda en el mercado, mediante la necesaria inversión en cada ejercicio presupuestario y atendiendo a las características y necesidades de todos los ámbitos territoriales, afectados por diferentes dinámicas de crecimiento o de pérdida de población.**”

“h) **Impulsar y fomentar la existencia de una oferta suficiente y adecuada de vivienda en alquiler a precios asequibles, con especial atención a las personas jóvenes y hogares en situación o riesgo de vulnerabilidad, habilitando mecanismos efectivos de regulación y uso del suelo, y desarrollando medidas e instrumentos de programación y planificación que permitan atender las necesidades reales de los demandantes y favorezcan la cohesión social y territorial.**”

“i) **Apoyar la existencia de parques sociales de vivienda de entidades del tercer sector, que sean complementarios a los parques públicos de vivienda y amplíen la oferta de alojamiento y vivienda destinada a colectivos y hogares vulnerables, con especial atención a familias, hogares y unidades de convivencia con menores a cargo.**”

“l) **Eliminar cualquier tipo de discriminación, por cualquier razón, en el acceso a una vivienda y el disfrute de la misma, asegurando la integración, inclusión y cohesión social y territorial en las actuaciones y medidas de política de vivienda.**”

“n) **Adoptar medidas para identificar y prevenir la retención especulativa, la segregación residencial, los procesos de sobreocupación, la exclusión residencial grave como el chabolismo o el sinhogarismo y la degradación de las condiciones del parque de viviendas existente y de su entorno, para permitir el desarrollo de su función residencial y la mejora de la calidad de vida.**”

“ñ) **Garantizar la igualdad, desde la perspectiva de género, edad, capacidad y perspectiva territorial, en todas las políticas y acciones en materia de vivienda, a todos los niveles, y en todas sus fases de planificación, ejecución y evaluación.**”

“o) **Controlar y garantizar el uso responsable de recursos públicos suficientes, para cumplir los objetivos de la política de vivienda por...las AAPP competentes y aplicar, en la gestión del parque público, criterios de corresponsabilidad de sus ocupantes.**”

“p) *Priorizar la atención e información a familias, hogares y unidades de convivencia con menores a cargo que, por encontrarse en situación de pobreza, exclusión social u otras formas de vulnerabilidad, deben ser objeto de especial protección.*”

“s) *Potenciar la economía social, impulsando la participación de las entidades de carácter social y asistencial en el ámbito de la vivienda.*”

17.- Como puede comprobarse, de los 20 ambiciosos fines que la **neonata** ley marca a las **futuras** políticas públicas de vivienda en España, prácticamente la mitad de ellos parecieran pretender dar una, inaudita e inusual hasta ahora, dimensión social fuerte a las mismas, aunque se plasmen de una forma muy genérica y siempre en términos de promoción o fomento, sin que en ningún momento se hable de “garantizar de forma jurídicamente efectiva”, y con la reserva de fondos económicos necesaria, tales fines, salvo en lo que concierne al objetivo de la erradicación de la discriminación (se refuerza en el art. 6 de la ley-incluye también la prohibición del acoso inmobiliario, normalmente ejercido con ánimo especulativo de la vivienda-). También en un plano general destaca el intento de definir estos criterios finalistas con precisión, con la pretensión de dar mayor certeza, como se lleva a cabo en el **art. 3** de la Ley. Así, define:

- “c) **Vivienda digna y adecuada:** *la...que por...condiciones de habitabilidad ... eficiencia energética... y con acceso a las redes de suministros básicos, responde a las necesidades de residencia...en condiciones **asequibles conforme al esfuerzo financiero**, constituyendo su domicilio...en el que poder vivir dignamente, con salvaguarda de su intimidad... y... favoreciendo el pleno desarrollo y la inclusión social de las personas”*
- “d) **Condiciones asequibles conforme al esfuerzo financiero:***...las condiciones de precio de venta o alquiler que eviten un esfuerzo financiero excesivo de los hogares teniendo en cuenta sus ingresos netos y sus características particulares, considerando, tanto la cuota hipotecaria o la renta arrendaticia, como los gastos y suministros básicos que corresponda satisfacer al propietario hipotecado o al arrendatario, no debiendo superar con carácter general el 30 por ciento de los ingresos de la unidad de convivencia.”*
- “f) **Vivienda protegida:** la vivienda sometida a un régimen especial para destinarla a residencia habitual de personas con dificultades de acceso al mercado de vivienda, tanto en ámbitos urbanos...como en el medio rural. A los efectos de esta ley, se establecen las siguientes modalidades: vivienda social o vivienda de precio limitado.

1.º **Vivienda social:** la vivienda de titularidad pública destinada al alquiler, cesión o cualquier otra fórmula de tenencia temporal sujeta a limitaciones de renta o de venta y destinada a personas u hogares con dificultades para acceder a una vivienda en el

mercado. (...). La vivienda social podrá gestionarse de manera directa por las administraciones públicas o entidades dependientes, por entidades sin ánimo de lucro con fines sociales vinculados a la vivienda o a través de fórmulas de colaboración público-privada....

Podrá tener la consideración de **vivienda social de emergencia** aquella vivienda social que esté destinada a atender situaciones de emergencia, ofreciendo solución habitacional a corto plazo y de forma temporal, con carácter universal y hasta que se provea de una vivienda alternativa permanente, a personas y familias en situación de pérdida o imposibilidad para acceder a una vivienda adecuada, *independientemente de las condiciones documentales y administrativas de las personas afectadas.*

2.º **Vivienda protegida de precio limitado:** la vivienda de titularidad pública o privada, excluida la social o dotacional pública, sujeta a limitaciones de precios de renta y todos los demás requisitos que se establezcan legal o reglamentariamente y destinada a satisfacer la necesidad de vivienda permanente de personas u hogares que tengan dificultades de acceder a la vivienda en el mercado. La vivienda de precio limitado será calificada como tal con arreglo al procedimiento establecido por la Administración Pública competente.

“g) **Vivienda asequible incentivada:** a los efectos de lo dispuesto en esta ley, se considerará como aquella vivienda de titularidad privada, incluidas las entidades del tercer sector y de la economía social, a cuyo titular la Administración competente otorga beneficios de carácter urbanístico, fiscal, o de cualquier otro tipo, a cambio de destinarlas a residencia habitual en régimen de alquiler, o de cualquier otra fórmula de tenencia temporal, de personas cuyo nivel de ingresos no les permite acceder a una vivienda a precio de mercado. Los beneficios públicos que se asignen a estas viviendas estarán vinculados a las limitaciones de uso, temporales y de precios máximos que, en cada caso, determine la Administración competente.”

- “h) **Parque de vivienda y alojamiento del tercer sector:** el conjunto de inmuebles de titularidad o gestionados por entidades sin ánimo de lucro con fines sociales vinculados a la vivienda, destinados a satisfacer la necesidad de vivienda o alojamiento de personas u hogares en situación de vulnerabilidad o en riesgo de exclusión social, o proveer vivienda asequible a amplias capas de la sociedad.”
- “l) **Sinhogarismo:** circunstancia vital que afecta a una persona, familia o unidad de convivencia que no puede acceder de manera sostenida a una vivienda digna y adecuada en un entorno comunitario y aboca a las personas, familias o unidades de convivencia que lo sufren a residir en la vía pública u otros espacios públicos inadecuados, o utilizar alternativas de alojamiento colectivo institucionalizado de las diferentes administraciones públicas o de entidades sin ánimo de lucro, o residir

*en una vivienda inadecuada, temporal o no, inapropiada o masificada, en una vivienda insegura...”*

**18-** A fin de avanzar en la realización de medidas que hagan efectivos esos fines, el **art. 7** ordena los que llama **“principios rectores de la garantía de la función social de la vivienda”**. En su virtud:

*“1.... considerando que la vivienda cumple una función social dado que constituye un bien destinado a satisfacer las necesidades básicas de alojamiento de las personas, familias y unidades de convivencia, corresponde a las administraciones públicas competentes velar por promover las condiciones necesarias para garantizar el ejercicio efectivo de dicho derecho en condiciones asequibles y con especial atención a familias, hogares y unidades de convivencia con menores a cargo, **a través del estatuto de derechos y deberes asociados a la vivienda**, en los términos dispuestos en la presente ley.*

*2. Para el cumplimiento de lo previsto en el apartado anterior, los poderes públicos, en el ámbito de sus respectivas competencias, **deben articular los mecanismos efectivos para asegurar** su debida protección, conservación, rehabilitación y mejora, en los términos dispuestos por esta ley y de acuerdo con la legislación y normativa vigente en materia de vivienda.”*

**19-** El art. 8 reconoce, siempre bajo la estricta configuración de la ley, por tanto no en sentido de derechos subjetivos plenos, menos garantizados de forma efectiva en cada caso, como derechos de toda persona ciudadana en España con relación a la vivienda:

*“a) **Disfrutar de una vivienda digna** y adecuada, en los términos dispuestos por esta ley, ya sea en régimen de propiedad, de arrendamiento, de cesión de uso, o de cualquier otro régimen legal de tenencia.*

*b) **Acceder a la información** de que dispongan las AAPP sobre los programas públicos de vivienda y a las condiciones de acceso a los mismos en formatos accesibles para personas con discapacidad, así como sobre las prestaciones, ayudas y recursos públicos disponibles para garantizar el acceso a la vivienda por parte de las personas y familias en situación de vulnerabilidad.*

*c) **Solicitar la inscripción** en los registros de demandantes de vivienda protegida constituidos al efecto por las AAPP competentes... y en los diferentes programas, prestaciones, ayudas y recursos públicos para el acceso a la vivienda, en función de su situación social y económica, así como de sus circunstancias personales y familiares.*

*d) **Participar en los programas públicos de vivienda**, y acceder a las prestaciones, ayudas y recursos públicos en materia de **vivienda en los términos y condiciones establecidos en su normativa reguladora.**”*

20.- Dentro de la regulación del contenido del derecho a la propiedad de la vivienda, a las facultades de la persona propietaria (art. 10.1), añade (art. 10.2) las obligaciones de las AAPP a fin de garantizar el pleno ejercicio de los derechos de propiedad de la vivienda y a tales efectos prevé que:

*“2. (...) podrán adoptarse y ejecutarse cuantas medidas prevea la legislación en la materia y, en particular, las siguientes:*

- a) Ayudas y subvenciones públicas.*
- b) Incentivos fiscales.*
- c) Gestión directa por...las AAPP o sus entes instrumentales, o en colaboración con terceros, de los parques públicos de vivienda.*
- d) Colaboración con entidades del tercer sector cuyos fines de carácter social estén vinculados con la vivienda, para facilitar la gestión de viviendas pertenecientes a los parques públicos, así como la gestión de su propio parque de vivienda social.*
- e) Fomento de la iniciativa privada mediante convenios con los titulares de viviendas para su cesión a las Administraciones públicas competentes u otras fórmulas para favorecer el incremento de la oferta de alquiler social o a precio asequible.*
- f) Acciones de fomento de la intermediación en el mercado del arrendamiento de viviendas para propiciar su efectiva ocupación.”.*

20.- Sigue la ley intentando avanzar en concreción y en su título II regula la acción de los poderes públicos en materia de vivienda. Su estructura, básicamente, es la siguiente:

#### Capítulo I. Principios generales de la actuación pública en materia de vivienda

- **Artículo 12. Acción del Estado en materia de vivienda....**

*“1. Con el objetivo de promover el ejercicio efectivo del derecho de todos los ciudadanos al disfrute de una vivienda digna y adecuada, y en el ámbito de sus competencias, el Estado llevará a cabo la planificación necesaria con su correspondiente financiación con el fin de facilitar el ejercicio efectivo del derecho a la vivienda... prestando especial atención a aquellos colectivos, personas y familias con mayores dificultades de acceso o que puedan encontrarse en riesgo de exclusión residencial y con especial atención a aquellas familias, hogares y unidades de convivencia con menores a cargo.*

3. La acción del Estado en esta materia, en el ámbito de sus competencias, deberá priorizar...los programas de ayuda a las personas, familias y unidades de convivencia que se encuentren en las situaciones de mayor vulnerabilidad social y económica identificadas por los servicios sociales, y en emergencia habitacional por estar afectados por procedimientos de desahucio o lanzamiento de su vivienda habitual, debiéndose

promover su adecuado realojo y el acceso a una vivienda digna y adecuada, atendiendo a sus condiciones de vulnerabilidad social y económica, así como a sus circunstancias personales y familiares, reforzando para ello los mecanismos de cooperación con las administraciones territoriales competentes.”

- **Artículo 13. Compromiso por la accesibilidad universal en el parque de vivienda.**
- **Artículo 14. Situaciones de especial vulnerabilidad.**

*“1. Las políticas en materia de vivienda tendrán especialmente en cuenta a las personas, familias y unidades de convivencia que viven en asentamientos y barrios altamente vulnerables y segregados, ya sea tanto en entornos urbanos como en zonas rurales...”*

*2. Para ello, las Administraciones competentes en materia de vivienda podrán identificar dentro de su ámbito territorial, las zonas que precisen actuaciones de regeneración y renovación urbana para avanzar en la erradicación de situaciones de infravivienda, a través de acciones integradas que prevengan y reparen la exclusión social y residencial de la población residente.*

*3. De manera complementaria, con objeto de luchar contra el fenómeno del sinhogarismo, corresponde a las Administraciones competentes...la programación de medidas específicas para afrontarlo...”*

- **Artículo 15. Derecho de acceso a la vivienda y ordenación territorial y urbanística.**

*“1. Para asegurar la efectividad de las condiciones básicas de igualdad en el ejercicio de los pertinentes derechos establecidos por esta ley, y en el marco de lo dispuesto en el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana aprobado por Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, se establecen los siguientes criterios básicos en el ámbito de la ordenación territorial y urbanística:*

*a) Con la finalidad de ampliar la oferta de vivienda social o dotacional, los instrumentos de ordenación territorial y urbanística:*

*1.º Podrán establecer como uso compatible de los suelos dotacionales, el destinado a la construcción de viviendas dotacionales públicas.*

*2.º Podrán establecer la obtención de suelo con destino a vivienda social o dotacional, con cargo a las actuaciones de transformación urbanística que prevean los instrumentos correspondientes, cuando así lo establezca la legislación de ordenación territorial y urbanística y en las condiciones por ella fijadas. (...)”*

- **Artículo 16. Vivienda protegida.**

*“1. Sin perjuicio de las condiciones y requisitos establecidos por la legislación y normativa de ámbito autonómico o municipal, que tendrán en todo caso carácter prevalente, la vivienda protegida se registrará por los siguientes principios: (...)”*

*2. Las Administraciones competentes podrán arbitrar los mecanismos necesarios para alcanzar las condiciones señaladas en el apartado anterior, pudiendo articularse a través de protocolos y convenios específicos con notarios y registradores de la propiedad.”*

- **Artículo 17. Vivienda asequible incentivada.**

*“1. Con objeto de incrementar la oferta de vivienda a precios adecuados a la situación económica de los hogares en cada entorno territorial, los poderes públicos, en el ámbito de sus respectivas competencias, **podrán impulsar la existencia de viviendas asequibles incentivadas**, que estarán sujetas, con carácter orientativo y sin perjuicio de lo que establezcan al respecto las administraciones competentes, a las siguientes reglas:*

*(...)”*

- **Artículo 18. Declaración de zonas de mercado residencial tensionado.**

*“1. Las Administraciones competentes en materia de vivienda **podrán declarar...** zonas de mercado residencial tensionado a los efectos de orientar las actuaciones públicas en materia de vivienda en aquellos ámbitos territoriales en los que exista un especial riesgo de oferta insuficiente de vivienda para la población...*

*2. Sin perjuicio de lo anterior, la declaración de zonas de mercado residencial tensionado deberá realizarse por la Administración competente...de conformidad con las siguientes reglas...: (motivación suficiente de los desequilibrios, procedimiento previo preparatorio, información pública adecuada, etc.*

*3. La declaración de una zona de mercado residencial tensionado... requerirá la elaboración de una memoria que justifique, a través de datos objetivos y fundamentada en la existencia de un especial riesgo de abastecimiento insuficiente de vivienda para la población residente, incluyendo las dinámicas de formación de nuevos hogares, en condiciones que la hagan asequible, por producirse una de las circunstancias siguientes:*

*a) Que la carga media del coste de la hipoteca o del alquiler en el presupuesto personal o de la unidad de convivencia, más los gastos y suministros básicos, **supere el treinta por ciento de los ingresos medios** o de la renta media de los hogares.*

*b) Que el precio de compra o alquiler de la vivienda haya experimentado en los cinco años anteriores a la declaración como área de mercado de vivienda tensionado, un porcentaje de crecimiento acumulado al menos tres puntos porcentuales superior al porcentaje de crecimiento acumulado del IPC de la CA correspondiente. “*

Sobre estos requisitos de procedimiento, la declaración de zona de mercado residencial tensionado determinará la redacción de **“planes específicos”** de medidas para corregir los desequilibrios evidenciados en materia de acceso a la vivienda:

- **Uno obligatorio**, por parte de la Administración autonómica afectada por esta tensión de mercado residencial, incluyendo presupuesto y calendario (apartado 4)
- **Otro potestativo**, por parte del Estado, respetando la diversidad territorial, tanto en entornos urbanos como en zonas rurales, que modificará o se anejará al plan estatal de vivienda vigente, y habilitará al Estado para (apartado 5):
  - Promover fórmulas de colaboración con las administraciones competentes y con el sector privado para estimular la oferta de vivienda asequible en dicho ámbito
  - El diseño y adopción de medidas de financiación específicas que favorezcan *la contención o reducción de los precios de alquiler o venta.*
  - El establecimiento de medidas o ayudas públicas específicas adicionales dentro del plan estatal de vivienda vigente, de acuerdo con las previsiones que en su caso éste establezca.

Finalmente, se prevé que la aplicación de tales planes:

**“podrá implicar la adopción de medidas en el seno de la Comisión de Coordinación Financiera de Actuaciones Inmobiliarias y Patrimoniales, encaminadas a favorecer el incremento de la oferta de vivienda social y asequible incentivada conforme a lo establecido en la disposición adicional segunda de esta ley (relativa a la prioridad de la política de vivienda en la gestión patrimonial del Estado)”**

Según la Disposición adicional tercera (DA 3ª) de la Ley, se revisarán a los tres años de entrada en vigor de la ley, los criterios para la identificación de zonas de mercado residencial tensionado.

- **Artículo 19. Colaboración y suministro de información de los grandes tenedores en zonas de mercado residencial tensionado.**

**“1. En desarrollo del servicio de interés general establecido en la presente ley, los grandes tenedores de vivienda tendrán la obligación de colaborar con las AAPP competentes en materia de vivienda. A tal efecto, las AAPP podrán exigir a los grandes tenedores de vivienda en las zonas de mercado residencial tensionado...el cumplimiento de la obligación de colaboración y suministro de información sobre el uso y destino de las viviendas de su titularidad que se encuentren en tales zonas... (...)”-**

**21.-** Por su parte, el CAPÍTULO II de la Ley se dedica a lo que denomina: **Colaboración y cooperación entre administraciones públicas en materia de vivienda**

- Artículo 20. Colaboración entre las AAPP en materia de vivienda.
- Artículo 21. Órganos de Cooperación en materia de vivienda y suelo.
- Artículo 22. Coordinación interministerial.

### CAPÍTULO III. Actuación del estado en materia de vivienda

#### Artículo 23. Planificación y programación estatal en materia de vivienda.

“1. La Administración General del Estado **contribuirá**, en colaboración con las demás AAPP a garantizar el derecho...a disfrutar de una vivienda digna y adecuada mediante **los instrumentos de política fiscal, económica, social y de planificación o de programación de su competencia**, atendiendo a la realidad económica, financiera y social, en favor de la cohesión territorial y la lucha contra la despoblación.

Para cumplir con este objetivo macrosocial y macroeconómico, las herramientas de planificación del Estado (art. 23.2 de la ley):

“apoyarán a las Administraciones territoriales competentes en la ejecución de las políticas de vivienda que, previo análisis y determinación de las necesidades, aseguren la existencia de una oferta suficiente y adecuada de vivienda en condiciones asequibles... y asegurando que tales instrumentos cuenten con una adecuada dotación presupuestaria.”

En esta dirección, la planificación y programación estatal (Administración General del Estado-AGE-) **favorecerá e impulsará** de forma prioritaria:

- a) *La rehabilitación y la mejora de las viviendas existentes, así como la promoción de vivienda encaminada a la formación de parques públicos de vivienda.*
- b) *La existencia de modalidades de vivienda que se adapten a las necesidades sociales.*
- c) *La adecuada dotación de programas de ayuda específicamente dirigidos a las personas y hogares con mayores dificultades para acceder a una vivienda, con especial atención a las personas jóvenes y hogares sujetos a mayor vulnerabilidad, así como las familias, hogares y unidades de convivencia con menores a cargo.”*

- Artículo 24. Planes estatales (plurianuales) en materia de vivienda y rehabilitación, regeneración y renovación urbana y rural.

“1. Los instrumentos principales de actuación del Estado en política de vivienda serán los planes estatales en materia de vivienda...incluirán una planificación plurianual, **que podrá estar vinculada a medidas relativas a la financiación, la fiscalidad, regulatorias, de apoyo a la puesta a disposición de vivienda a precios asequibles a través de fórmulas de colaboración público-privada que permitan crear un fondo de vivienda asequible o de cualquier otro tipo**, que sean útiles para favorecer el acceso a la vivienda y mejorar la

calidad del parque residencial y de su entorno construido y coadyuvar a la consecución de los objetivos de los planes.

2. Los planes estatales en materia de vivienda, rehabilitación, regeneración y renovación urbana y rural estarán formados por **programas que promoverán y apoyarán de manera prioritaria las siguientes actuaciones:**

a) Las que fomenten la ocupación racional y eficiente del patrimonio residencial.

(...)

c) Las actuaciones necesarias para la creación, ampliación y gestión de los parques públicos de vivienda...orientados prioritariamente a atender la necesidad de vivienda de las personas, familias y unidades de convivencia en situación de mayor vulnerabilidad social y económica.

d) La construcción y rehabilitación de viviendas sometidas a... protección pública.

e) La promoción de nuevas modalidades de vivienda y de desarrollo urbano y rural que se adapten a las necesidades sociales, así como las actuaciones destinadas a favorecer el acceso de la ciudadanía a una vivienda sometida a algún régimen de protección pública, incluyendo instrumentos financieros que promuevan mecanismos público-privados.

f) Actuaciones encaminadas a favorecer el acceso a la vivienda por parte de jóvenes, así como a garantizar una vivienda digna y adecuada para personas en situación de mayor vulnerabilidad social, chabolismo, infravivienda o en emergencia habitacional."

Insiste (reconfirmando el carácter extremadamente redundante y programático de esta Ley, que contine más mandatos circulares o tautológicos que efectivos) en esta finalidad de preferencia de la promoción de la vivienda para colectivos vulnerables su apartado 5:

*"Los planes estatales en materia de vivienda...establecerán programas para promover el acceso al derecho a una vivienda digna y adecuada por parte de las personas, familias y unidades de convivencia más vulnerables, con objeto de promover en todo caso una solución de emergencia habitacional debida a la pérdida, amenaza de pérdida, vivienda inadecuada o ausencia de vivienda. Asimismo, deberán incorporar programas específicos para promover la oferta de vivienda suficiente y adecuada con objeto de revertir la dificultad en el acceso a la vivienda, especialmente, en las zonas declaradas como de mercado residencial tensionado..."*

Asimismo, este precepto atiende al objetivo, constitucional e internacional, sobre prevención y erradicación de las políticas de especulación inmobiliaria, hoy a la orden del día en España, desde hace más de dos décadas:

*“3. Con la finalidad de evitar la especulación, además de las limitaciones establecidas en esta ley para la vivienda protegida, los planes estatales podrán establecer en la aplicación de sus programas medidas para redistribuir socialmente el beneficio obtenido, en su caso, como consecuencia de la enajenación, dentro del límite temporal que dichos planes establezcan, de viviendas que hayan obtenido ayudas públicas para la realización de obras de rehabilitación, regeneración y renovación urbana o rural, ya sea mediante la devolución de las ayudas, u otras medidas que se establezcan.”*

- **Artículo 25. Colaboración público-privada y fondo de vivienda asequible.**

“1. El apoyo a la puesta a disposición de vivienda a precios asequibles a través de fórmulas de colaboración público-privada que permitan crear un fondo de vivienda asequible...podrá llevarse a cabo a través de mecanismos de trabajo conjunto entre las Administraciones Públicas y las principales asociaciones de entidades privadas gestoras de vivienda y entidades del tercer sector, que posibiliten el cumplimiento de la función social de la vivienda.

(...)

3. ***El objetivo del fondo de vivienda asequible*** será dotar de nuevos instrumentos a las *Administraciones territoriales al servicio de las políticas públicas en materia de vivienda, generando un parque de vivienda asequible incentivada o vivienda social...en aquellos ámbitos en los que es necesario recuperar el equilibrio entre la oferta y la demanda de vivienda en alquiler, contribuyendo a la moderación de los precios. (...)*

4. El fondo de vivienda asequible estará regulado a través de acuerdos específicos con las asociaciones de entidades privadas gestoras de vivienda en alquiler, entidades del tercer sector, o los principales operadores, que tendrán los siguientes objetivos...:

a) Dar respuesta y acompañamiento, en coordinación con los servicios sociales y entidades del tercer sector, a las personas y familias con menos recursos, evitando desahucios en situaciones de vulnerabilidad, y estableciendo protocolos de colaboración entre las AAPP y las entidades privadas gestoras de vivienda.

b) Incrementar el parque de vivienda social y asequible, especialmente en zonas de mercado residencial tensionado.

c) Promover el compromiso de destinar un porcentaje mínimo de su parque a vivienda social o asequible. (...)”

- **Artículo 26. Consejo Asesor de Vivienda.**

*“1. Con la finalidad de asegurar la participación de los distintos agentes sociales en la elaboración y desarrollo de la política de vivienda, el Consejo Asesor de Vivienda será el órgano colegiado, de carácter técnico, asesor y consultivo del Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana en materia de programación estatal de la política de vivienda.*

*Este Consejo podrá estar integrado por representantes de los distintos Departamentos Ministeriales con competencias relacionadas con la vivienda, de **asociaciones empresariales, de asociaciones y colegios profesionales, de entidades financieras, de asociaciones del tercer sector, de la economía social y de asociaciones representativas de intereses afectados por la ley.** También podrán formar parte del Consejo distintos profesionales expertos en materia de vivienda, así como del ámbito universitario y de la investigación.*

*2. Reglamentariamente, se establecerá la creación del Consejo Asesor de Vivienda, definiendo su composición, atribuciones y funcionamiento<sup>2</sup>.”*

22.- El TÍTULO III de la Ley de vivienda regula los “Parques públicos de vivienda”. Así:

- **El artículo 27. Concepto, finalidad y financiación.** Los parques públicos de vivienda tienen por finalidad contribuir al buen funcionamiento del mercado de la vivienda y servir de instrumento a las distintas AAPP competentes en materia de vivienda para hacer efectivo el derecho a una vivienda digna y adecuada de los sectores de la población que tienen más dificultades de acceso en el mercado, con especial atención a personas jóvenes y colectivos sujetos a mayor vulnerabilidad.

Estos parques públicos de vivienda, “regulados específicamente por la legislación autonómica” en materia de vivienda:

“podrán estar integrados al menos por:

- a) Las viviendas dotacionales públicas.
- b) Las viviendas sociales y protegidas construidas sobre suelo de titularidad pública...
- c) Las viviendas sociales adquiridas por las Administraciones Públicas en ejercicio de los derechos de tanteo y retracto...
- d) Las viviendas sociales adquiridas por las Administraciones Públicas en actuaciones de regeneración o de renovación urbanas, incluyendo las integradas en complejos

---

<sup>2</sup> Resulta llamativo que en el Consejo Asesor de la Vivienda no estén las organizaciones sindicales, tanto en su vertiente de representantes de las personas que trabajan en la Construcción, como en su faceta de representación transversal de las personas trabajadoras que acceden al mercado de la vivienda

inmobiliarios, tanto de forma gratuita en virtud del cumplimiento de los deberes y cargas urbanísticos correspondientes, como onerosa.

e) Cualquier otra vivienda social adquirida por las Administraciones Públicas con competencias en materia de vivienda, o cedida a las mismas.”.

Para facilitar la financiación de la creación, ampliación, rehabilitación o mejora de los parques públicos de vivienda:

- a) “podrán utilizarse las cantidades económicas correspondientes a las fianzas de los contratos de arrendamiento depositadas en los registros autonómicos correspondientes en virtud de lo dispuesto en la disposición adicional tercera de la Ley 29/1994, de 24 de noviembre, de Arrendamientos Urbanos, salvo la reserva obligatoria de garantía de devolución, y por parte de las Administraciones que tengan atribuida tal competencia de gestión de depósitos de fianza.”
  - b) “deberán destinarse a la creación, ampliación, rehabilitación o mejora de los parques públicos de vivienda, los ingresos procedentes de las sanciones impuestas por el incumplimiento de la función social de la propiedad de la vivienda, así como los ingresos procedentes de la gestión y, en su caso, enajenación de bienes patrimoniales que formen parte del parque público de vivienda...”, en los términos establecidos en la legislación y normativa que los regule.
- **Artículo 28. Criterios orientadores en la gestión de los parques públicos de vivienda.**

*“1. Para la gestión de los parques públicos de vivienda y el cumplimiento de sus finalidades, las Administraciones Públicas competentes en materia de vivienda y sus entes adscritos o dependientes, de conformidad con lo dispuesto en su legislación y normativa de aplicación, y sin perjuicio de los criterios específicos que esta establezca, **podrán:** (...).”*

- **Artículo 29. Destino de los parques públicos de vivienda.**

*“1. Las viviendas integrantes de los parques públicos de vivienda tienen como destino, de conformidad con lo dispuesto en la legislación específica y demás normativa de aplicación, la garantía del derecho de acceso a la vivienda de las personas y hogares con mayores dificultades para acceder a una vivienda en el mercado, en razón de sus circunstancias sociales y económicas, atendiendo a factores específicos de vulnerabilidad como la presencia de menores de edad en el hogar o unidad de convivencia, así como a las características y particularidades del ámbito territorial.”*

*“3. Corresponde a las Administraciones Públicas competentes en materia de vivienda el desarrollo de sistemas de evaluación del cumplimiento de dichos requisitos de los parques públicos de vivienda de acuerdo con lo previsto en la legislación y normativa de aplicación,*

*con el fin de garantizar el uso eficiente de los recursos públicos y la corresponsabilidad de los ocupantes de la vivienda.”*

En este mismo ámbito, destaca la Disposición adicional segunda, relativa a la prioridad de la política de vivienda en la gestión patrimonial del Estado.

**23.- El Título IV de la Ley regula las: “Medidas de protección y transparencia en las operaciones de compra y arrendamiento de vivienda”.** Se integra, a su vez, por dos Capítulos:

**- CAPÍTULO I. Régimen general de derechos e información básica**

- **Artículo 30.** Principios básicos de los derechos, facultades y responsabilidades.
- **Artículo 31.** Información mínima en las operaciones de compra y arrendamiento de vivienda.

**-CAPÍTULO II. Información y transparencia en materia de vivienda y suelo**

- **Artículo 32.** Parque público de vivienda.
- **Artículo 33.** Inversión en programas de política de vivienda.

*“1. El Estado..., en garantía del de transparencia, deberá detallar el presupuesto invertido anualmente en los diferentes programas de política de vivienda, a través de los instrumentos de colaboración con las administraciones competentes, diferenciando, al menos, en los siguientes destinos de gasto:*

- a) Ayudas al alquiler de vivienda dirigidas a las personas arrendatarias.*
- b) Promoción de vivienda en alquiler social o asequible.*
- c) Promoción de vivienda sujeta a algún tipo de protección pública.*
- d) Programas de intermediación en el alquiler.*
- e) Ayudas a la rehabilitación edificatoria, diferenciando...las que mejoren la eficiencia energética y promuevan la utilización de las energías renovables y la accesibilidad.*
- f) Programas de regeneración o renovación urbana, especificando la inversión en actuaciones en asentamientos y barrios de alta vulnerabilidad incluyendo programas de realojo.”*

La periodicidad de esta información pública debe ser anual (en sede electrónica), con indicación específica de *“las cuantías que, en estos programas, hayan contribuido a favorecer el acceso a la primera vivienda por parte de jóvenes.”*

- **Artículo 34.** Caracterización del parque de vivienda. Vivienda deshabitada o vacía.
- **Artículo 35.** Caracterización de la demanda de vivienda (información de todas las personas inscritas en los registros de vivienda social, así como de sus condiciones socioeconómicas, según se desprenda de tales registros)
- **Artículo 36.** Suelo público disponible para vivienda (deber de publicar de forma detallada el suelo disponible de titularidad estatal y de sus entes dependientes, dotado de potencialidad edificatoria residencial en virtud de los instrumentos de ordenación urbanística)

24.- Finalmente, fuera del cuerpo articulado de la ley, se incluye un catálogo de disposiciones relevantes (adicionales, transitorias, finales), algunas muy significativas para esta reclamación colectiva, como se acreditará con detalle ut infra. Destacamos:

- **Disposición transitoria segunda.** Objetivos en relación con el parque de vivienda destinado a políticas sociales.

*“1. En relación con el establecimiento de los objetivos a los que se refiere el artículo 27, transcurrido un año desde la entrada en vigor de esta ley sin que las Administraciones territoriales competentes hayan establecido marcos temporales y metas específicas, se establece como referencia general el compromiso de alcanzar, en el plazo de 20 años, un parque mínimo de viviendas destinadas a políticas sociales del 20% respecto al total de hogares que residen en aquellos municipios en los que se hayan declarado zonas de mercado residencial tensionado.*

*2. Con objeto de asegurar el cumplimiento de los objetivos de incremento del parque de viviendas destinadas a políticas sociales a los que se refiere el apartado anterior y evaluar la adecuada financiación de las actuaciones señaladas en la letra c) del artículo 27.2, las Administraciones territoriales competentes, de conformidad con lo previsto en su normativa reguladora, deberán determinar con carácter anual las cantidades invertidas y el grado de avance en la consecución de los referidos objetivos.”.*

- **Disposición final primera.** Medidas de contención de precios en la regulación de los contratos de arrendamiento de vivienda, mediante reformas legales introducidas en la Ley 29/1994, de 24 de noviembre, de Arrendamientos Urbanos (art. 10-prórroga del contrato-; art. 17-reglas específicas y de favor para los inquilinos en zonas de mercado residencial tensionadas limitando la tasa de actualización del alquiler-: DA 11ª-Índice de referencia para la actualización anual de los contratos de arrendamiento de vivienda para evitar incrementos abusivos en el alquiler-, etc.)

- **Disposición final segunda. Incentivos fiscales aplicables en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas a los arrendamientos de inmuebles destinados a vivienda** (en vigor desde el enero de enero del 2024). Consiste en una escala descendiente de reducción del cómputo del rendimiento inmobiliario según se incluya en zonas tensionadas y características del alquiler.
- **Disposición final sexta. Limitación extraordinaria de la actualización anual de la renta de los contratos de arrendamiento de vivienda** (afecta a las medidas de limitación del poder de revisión de alquileres por parte de los grandes tenedores de inmuebles incluidas en el Real Decreto-ley 6/2022, de 29 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes en el marco del Plan Nacional de respuesta a las consecuencias económicas y sociales de la guerra en Ucrania)

### **2.3. Los marcos autonómicos relativos a la regulación de la vivienda: un marco de políticas más coyuntural que estructural y con orientaciones o fines muy diferentes, incluso opuestos al marco estatal**

25.- Como ya se apuntó, en España, conforme al art. 148. 3ª CE, la ordenación del territorio, urbanismo y vivienda constituye una competencia que puede ser asumida por las CCAA. Una posibilidad constitucional que ha sido actualizada por todas ellas en España, avalada por el TC (ej. STC 43/2018, 26 de abril). De hecho, la mayoría de las leyes autonómicas se adoptaron en el escenario bien de la crisis económico-financiera de la última década bien en el de su progresiva recuperación, teniendo en cuenta igualmente la difícil situación creada para muchas personas y hogares por la crisis pandémica. La pandemia agravó la situación en la medida en que no solo evidenció la precariedad de muchas viviendas, sino que obligó a muchas personas y unidades familiares a abandonar su vivienda, sin opción para acceder a otra en condiciones asequibles.

26.- De este modo, la Ley de vivienda española sería de “segunda generación”, es decir, aprobada estando en vigor las primeras, e incluso segundas, leyes de vivienda de las respectivas Comunidades Autónomas. Estas leyes, más fruto de la presión coyuntural que de una visión sistemática y estructural de la vivienda como un auténtico derecho social fundamental, conforme al estándar internacional y a diferencia del debilitamiento como mero principio de la Constitución Española, se limitan a dar respuesta parciales, e incluso contradictorias, a las necesidades sociales de vivienda más perentorias.

27.- Por lo general, estas leyes autonómicas, que siguen insistiendo en que el acceso a la vivienda es un principio rector de la política social y económica (sin que el derecho estatutario a la vivienda reconocido pueda alterar esta naturaleza debilitada jurídica), no un derecho social subjetivo de las personas y unidades familiares, como exigiría el art. 31 CSER, se centran en la visión tradicional de políticas de fomento, mediante las ayudas de

índole público para la compra y/o el alquiler. Si bien es cierto que en algunas leyes se llama a la protección jurisdiccional del derecho a una vivienda de calidad, con plazos concretos, lo es con un estricto enfoque administrativo de aprobación del Plan de Suelo y Vivienda, cuyo compromiso es a un plan urbanístico y no con fines precisos de índole social (porcentajes de vivienda protegida, limitaciones de alquileres, etc.). Sería el caso, por ej., del art. 10 en relación con la Disposición Adicional 2ª de la Ley 1/2010, de 8 de marzo, Reguladora del Derecho a la Vivienda en Andalucía, o de la ley catalana 1/2022, de 3 de marzo, de modificación de la Ley 18/2007, la Ley 24/2015 y la Ley 4/2007 para afrontar la emergencia en el ámbito de la vivienda, si bien incorpora alguna novedad en orden a la ampliación de los supuestos de alquiler social obligatorio.

28.- Otras leyes autonómicas recientes, como la Ley 3/2024, 28 de junio, de medidas urbanísticas para la promoción de vivienda protegida, de la Comunidad de Madrid, tiene como objetivo fundamental modificar su vieja Ley 9/2001, 17 de julio, para *“facilitar que aflore nuevo suelo que permita generar la vivienda de protección pública necesaria, incidiendo en el incremento de la oferta de dicha vivienda, en particular para los sectores más desfavorecidos, con precios asequibles”*. Como puede comprobarse, el objetivo tras la reforma es la liberación de suelo y reducción o eliminación de cargas urbanísticas, para que los agentes económicos del sector inmobiliario dispongan de más suelo y menos obligaciones a fin de mejorar la oferta de vivienda en el mercado, beneficiando, a través de esta política de liberación económica, la demanda de vivienda accesible. No hay compromisos mínimos de financiación presupuestaria, tasas estimativas de crecimiento de este tipo de viviendas, ni plazos precisos para su realización, etc., por lo que mucho nos tememos que sólo sea una declaración de intenciones.

29.- En consecuencia, su política de vivienda social queda a la discrecionalidad política de las entidades públicas y sus empresas con objeto de promoción de vivienda en alquiler público a precio razonable. El problema está generalizado. De ahí la gran diversidad de situaciones en cada una de las Comunidades Autónomas, siempre desde el reconocimiento general de que **la vivienda de protección oficial de alquiler en el conjunto de España conozca toda una década perdida**: las estadísticas apenas recuerdan un menor volumen de construcción de viviendas sociales.

30.- En las leyes autonómicas se aprecia, además, notables diferencias a la hora de atender la búsqueda del equilibrio entre la oferta de vivienda y las necesidades de una residencia habitual según zonas territoriales dentro de una misma Comunidad, así como en relación con determinados colectivos especialmente vulnerables, especialmente con relación a los jóvenes. Así, por ejemplo, una cuestión tan relevante como las zonas de mercados de vivienda tensionadas se hallan presentes en unas leyes autonómicas, pero no en otras, en aquellas que sí lo contemplan se hace forma diversa. En consecuencia, divergen por CCAA las facultades de las personas propietarias, por los distintos límites y

vínculos para un uso social de las mismas, así como los derechos (y deberes básicos) sea de las personas propietarias sea de las demandantes de vivienda.

31.- En definitiva, el actual marco autonómico dispar sobre vivienda ha enquistado el problema habitacional en España, pese a la nueva ley que pretendía dinamizarlo y resolverlo. La diferente orientación política de las diversas CCAA está impidiendo el logro de los debidos consensos mínimos al respecto, lo que, en sí, ya es un obstáculo para la efectividad de la cuestionada aquí Ley 12/2023, como reconoce y anticipa la citada DT 2ª. La ley estatal presupone un alineamiento de las leyes y políticas autonómicas con sus objetivos e instrumentos que, sin embargo, la realidad práctica no confirma, más bien evidencia que existe el disenso y la divergencia. Por lo que habría que activar las medidas que prevé en tal caso y que, como se apuntó y analizaremos con detalle, llevaría a que se aplazara efectivamente el cumplimiento de objetivos mínimos legales nada menos que 2 décadas, toda una nueva generación perdida, lo que no puede asumirse en virtud de los imperativos de garantía del art. 31 CSER y del conjunto de derechos de la Carta con los que se relaciona y que analizaremos ut infra.

#### 2.4. Las (liberales) leyes del suelo en España: marcos estatal y autonómico

32. Como un claro factor de complejidad jurídica adicional el sindicato reclamante recuerda que esta cuestión se haya también influida por otro sector normativo, el relativo al suelo. Actualmente (había prevista una reforma para este año, que ha sido, por el momento, retirada por el Gobierno, ante las dificultades de encontrar el necesario consenso político e institucional), en el plano estatal, la norma reguladora es el Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana. Su art. 1 precisa que esta norma regula, para todo el territorio estatal, las condiciones básicas que garanticen:

a) La igualdad en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales, relacionados con el suelo.

b) Un desarrollo sostenible, competitivo y eficiente del medio urbano, mediante el impulso y el fomento de las actuaciones que conducen a la rehabilitación de los edificios y a la regeneración y renovación de los tejidos urbanos existentes, cuando sean necesarias ***para asegurar a los ciudadanos una adecuada calidad de vida y la efectividad de su derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada.***

33. El derecho de acceso a una vivienda digna y adecuada aparece, pues, también en este marco regulador, hoy ya un tanto obsoleto y urgido de revisión. En su regulación hoy anida un significativo número de obstáculos para la gestión urbanística que hacen igualmente de obstáculos para realizar, en la práctica, proyectos organizadores acordes a las demandas actuales de la sociedad española en general, y de determinados colectivos

en particular, en torno a cubrir de forma asequible sus necesidades de acceso a una vivienda digna y adecuada. Dificultades de gestión administrativa, agravadas por los complejos y dilatados conflictos judiciales que frecuentemente generan los planes de ordenación urbanística, que conviven con los desajustes propios del referido marco de distribución competencial, al emerger aquí también las diferencias entre posiciones de las leyes y políticas de suelo de las CCAA-y entidades locales-.

### **3. Sobre la admisibilidad de la reclamación colectiva**

#### **3.1. El Estado parte contra el que se dirige la demanda colectiva: España tiene aceptado el procedimiento de reclamaciones colectivas**

**34.-** La reclamación colectiva se dirige contra el Reino de España. Al igual que otros Estados contra los que ha recaído, como en el caso de Grecia, Italia, pronunciamientos de disconformidad de su regulación relativa al derecho a una vivienda digna y adecuada ex art. 31 CSER, España tiene ratificada la Carta Social Europea Revisada, con efectos desde el 1 de julio de 2021, Instrumento de Ratificación de la Carta Social Europea (revisada), hecha en Estrasburgo el 3 de mayo de 1996, publicado en el «BOE» núm. 139, de 11 de junio de 2021<sup>3</sup>. La CSE Revisada entró en vigor para España el **1 de julio de 2021**, de conformidad con lo dispuesto en su Parte VI, artículo K, apartados 2 y 3.

**35.-** Del mismo modo, el procedimiento de reclamaciones colectivas entró en vigor para España el propio 1 de julio de 2021, al realizar la declaración prevista al efecto en el artículo D de la CSE Revisada; declaración contenida en el instrumento de ratificación depositado el 17 de mayo de 2021 y que figura publicada en el citado «BOE». Se trata de una cuestión que no plantea incertidumbre alguna porque el órgano de garantía de la Carta, el CEDS ya ha dictado varias Decisiones de Fondo como respuesta a sendas reclamaciones colectivas planteadas ante el máximo órgano de control de cumplimiento del sistema de la Carta, la primera de ella presentada, precisamente, por UGT (Decisión de Fondo de 20 de marzo de 2024, reclamación n. 207/2022).

#### **3.2. La reclamación es asimismo admisible *ratione temporis* y *ratione materiae***

**36.-** El marco regulador del Estado español sobre el derecho a la vivienda que se denuncia en la presente reclamación como contrario al artículo 31 CSER, de forma autónoma y en combinación con otro grupo de artículos pertinentes de la Carta (descrito en el apartado 1, supra, y confrontado en cuanto al fondo con los citados artículos en el apartado 4, infra), ha sido adoptado con posterioridad al 1 de julio de 2021 (fecha de efectos de la CSER y del procedimiento de reclamaciones colectivas para España), por

<sup>3</sup> [https://www.boe.es/diario\\_boe/txt.php?id=BOE-A-2021-9719](https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2021-9719)

tanto, posterior a la ratificación de la CSER y a la aceptación del procedimiento de reclamación colectiva. En suma, el Comité tiene plena competencia *ratione temporis* para conocer la presente reclamación. En este contexto conviene destacar que la propia **Declaración Universal de Derechos Humanos** configura en su art.25 el derecho a la vivienda como un derecho básico de toda persona.

**37.-** En conexión con lo anterior, el objeto de la reclamación tiene que ver, de un lado, con la violación, de forma autónoma, del artículo 31 CSER, disposición plenamente aceptada por España. De otro, se pretende la declaración de disconformidad de otros preceptos relacionados estrechamente con aquel, en particular:

- con el **art. 16** de la Carta, relativo a la protección integral de la familia
- con el **art. 17** de la Carta, relativo a la protección integral de las personas jóvenes, sin duda uno de los colectivos con menor posibilidades de acceso a la vivienda digna, también por la mayor tasa de precariedad laboral, aspecto clave sindical
- con el **art. 19**, protección de personas trabajadoras migrantes, tengan un empleo actual o no, formalizado o no, según el concepto amplio de persona trabajadora inmigrante asumido por el TC español, en coherencia con el TEDH y el CEDS
- con el **art. 30**, relativo a la protección contra la pobreza. Al respecto, como será desarrollado infra, crece el colectivo de personas trabajadoras con empleo que, sin embargo, no pueden con su salario atender necesidades básicas, como serían las relativas a la energía (pobreza laboriosa energética) y, por lo que nos interesa en esta reclamación, la pobreza habitacional. La protección frente a la pobreza ha de serlo en todas sus formas, también la habitacional, incluso de quien tiene un empleo-por lo general, precario, aunque no siempre-
- así como del **art. E**, al no garantizarse el acceso a una vivienda digna para una parte importante de la población trabajadora española y menos aún, en particular, para colectivos más vulnerables.

**38.** Todos estos preceptos han sido aceptados por España en su Instrumento de Ratificación, pues nuestro país ha aceptado todas las disposiciones sustanciales de la CSER, convirtiéndose en el tercer país en haber asumido el contenido íntegro de la CSER junto con Francia y Portugal. Por consiguiente, la reclamación es admisible igualmente *ratione materiae*.

### **3.3. La organización sindical que presenta la denuncia colectiva es un sindicato de clase social: Unión General de Trabajadores (y trabajadoras) (UGT)**

**39.-** La Unión General de Trabajadoras y Trabajadores (UGT) es uno de los sindicatos de clase social más representativos en el ámbito estatal del Reino de España. Como sindicato de clase tiene una dilatada historia de reivindicación obrera, no solo en lo que

conciene estrictamente a las políticas sociolaborales, sino también en el conjunto de políticas sociales, propias de principio social del Estado Constitucional de Derecho que conforma el Estado español. Constituido en el siglo XIX, tiene la consideración de una entidad social de relevancia constitucional según los arts. 7 y 28 de la Constitución Española, conforme a la doctrina constitucional establecida a tal fin, que le reconoce no solo la naturaleza de sujeto contractual (relaciones de trabajo), sino de acción social e institucional (STC 18/1984), por lo tanto, en el conjunto de políticas sociales y como un prioritario interlocutor social de los poderes públicos. Siendo la vivienda un bien clave para el bienestar integral de las personas, familias y grupos, afecta directamente tanto a la población empleada como ciudadana en general, pues la vivienda digna y adecuada es presupuesto para poder desplegar otros derechos, de índole social y laboral.

Tras el 43º Congreso Confederado de UGT (mayo 2021), se aprobó el cambio de nombre por el de "Unión General de Trabajadoras y Trabajadores de España", conservando el acrónimo UGT. Forma parte de la Confederación Europea de Sindicatos (CES) y está igualmente afiliada a la Confederación Internacional de Sindicatos. Y en su inminente nuevo Congreso Confederado (noviembre de 2024), uno de los temas axiales en sus propuestas versará, precisamente, en torno a la garantía de un derecho efectivo de todas las personas, trabajadoras o no, a una vivienda digna y adecuada.

### **3.4. La legitimación activa de la UGT para presentar reclamaciones colectivas ante el CEDS como sindicato más representativo en el plano estatal.**

**40.-** Consecuentemente, la UGT tiene plena legitimación activa para presentar reclamaciones colectivas en virtud del art. 1, letra c) del protocolo. UGT está incluida entre las organizaciones que, según este precepto, son competentes para presentar reclamaciones en las que se denuncie la aplicación insatisfactoria de la CSE Revisada, como es este caso en relación con su art. 24. UGT constituye una de: *“c) las organizaciones nacionales representativas...de trabajadores sometidas a la jurisdicción de la Parte Contratante contra la que se dirige la reclamación”*.

Como fácilmente comprobará el Comité, además de su representatividad, UGT es competente y especialmente cualificada para denunciar violaciones de los derechos laborales y sociales reconocidos en la Carta Social Europea (primero en su versión originaria de 1961 y Protocolo de 1988, y ahora en su versión revisada de 1996), como viene demostrando no solamente en mediante su experiencia en el ámbito interno, sino igualmente desde hace años a través de la presentación de observaciones ante el Comité en el contexto del sistema de informes.

**41.-** En última instancia, en el sustrato socioeconómico y cultural de esta demanda o reclamación colectiva está un diferente modelo de desarrollo sostenible y de trabajo decente, base de la Agenda 2030, aprobada por la [Asamblea General de la ONU en 2015](#),

que tiene entre sus objetivos la erradicación de la pobreza en todas sus formas y dimensiones, la lucha contra la desigualdad dentro de los países y la creación de un crecimiento económico sostenido, inclusivo y sustentable, y el fomento de la inclusión social (que) están vinculados entre sí y son interdependientes. Qué duda cabe de que la vivienda constituye un pilar central del bienestar social y, por tanto, del principio social del Estado Constitucional, estatal y europeo, en cuanto hogar o morada para el libre y pleno desarrollo de la vida privada y familiar, y centro de diversas políticas económicas y sociales. Se trata de un bien que acota un sector económico dedicado a su producción, puesta en el mercado y su gestión de primer orden, cuyas adecuadas bases para el mejor crecimiento económico e impacto social no puede ser ajeno al sindicato de clase social como el que firma esta reclamación.

**42.-** A mayor abundamiento, como luego se explicitará en el apartado 4, entre los datos más relevantes **en esta materia está el que la mitad de las personas sin hogar que atiende Cruz Roja, por ejemplo, tienen un empleo**. Antes de llegar a la calle, el 66,1% de las personas encuestadas por la organización no gubernamental estaban ocupadas y, aunque un 25,5% de este grupo se desempeñaban en la economía sumergida, **otro 33,4% lo hacían con contratos a tiempo completo**<sup>4</sup>. En consecuencia, un sindicato de clase social como la UGT está directamente interpelado en asuntos de tanta importancia para el bienestar social de la clase obrera. El drama de la imposibilidad, o extremada dificultad, de adquisición de una vivienda digna en España es resultado de la conjunción de los desequilibrios de dos mercados, el de la vivienda propiamente, con elevadísimos precios, también -incluso cada vez más- para el alquiler y el de trabajo, por la persistente precariedad laboral, que impide que muchas personas de entre 30 y 45 años se conviertan en propietarios o puedan alquilar

**43.-** La UGT ejerce la acción de reclamación colectiva a través del órgano que tiene atribuida la representación para ejercer la competencia, en virtud de sus estatutos, de reclamaciones. Actualmente, la Secretaría General de UGT está desempeñada por Don Jose Maria Alvarez Suarez, y la vicesecretaria general de política sindical por Fernando Luján de Frías quienes firman la demanda.

Conforme a su artículo 4, esta reclamación se presenta por escrito y se refiere a varias disposiciones de la Carta, **si bien con un eje central que es el art. 31 de la CSER, el pleno ejercicio del derecho humano social básico de la vivienda**, aceptada por el Estado denunciado, España, afectada y, en el siguiente apartado, se especificará en qué medida dicha Parte no ha garantizado la aplicación satisfactoria de dicha disposición y su bloque normativo especialmente afectado (apartado 4, infra).

---

<sup>4</sup> INFORME. 'La discriminación y la vulnerabilidad social de las personas en exclusión residencial' <https://www.epe.es/es/sociedad/20231128/trabajar-pobreza-personas-sin-hogar-empleo-precariadad-95137813>

44.- Esta reclamación se ha dirigido, conforme al art. 5 del Protocolo de aplicación, a la persona que ocupa el cargo de Secretaría General del Comité, a quien se solicita dé el trámite más adecuado, conforme a la previsión de este artículo.

**4. Sobre el fondo de la reclamación colectiva: razones de la disconformidad de la normativa española al derecho a una vivienda adecuada ex art. 31 de la CSER.**

45.- El artículo 5 del Protocolo sobre reclamaciones colectivas requiere que la entidad legitimada reclamante exponga de forma precisa y específica las razones por las cuales, a su entender, la normativa nacional denunciada, en el caso la española, no satisface, o resulta disconforme con, las exigencias establecidas en los preceptos de la CSER que se estiman vulnerados, en este caso el artículo 31 de la CSER (derecho de acceso a una vivienda adecuada en términos razonablemente asequibles para todas las personas), en sí mismo considerado (valoración autónoma), así como en relación con otros preceptos de la Carta, como los arts. 16, 17, 19, 30 y art. E (vulneración en combinación con el art. 31 CSER). En las páginas y apartados que siguen se explicitará de forma ordenada los argumentos jurídicos en los que la UGT sustenta su reclamación colectiva y pretende un pronunciamiento, tras su admisión, de estimación por parte del CEDS, y en consecuencia se declare que **existe violación del derecho a la vivienda** recogido en el art.31.

**4.1. El art. 31 de la CSER y la jurisprudencia pertinente del CEDS**

**4.1.1. Principios generales de la doctrina jurisprudencial del CEDS en relación con el art. 31 de la CSER.**

46.- Como es conocido, según el art. 31 CSER *“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 una calidad 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”*

47.- Conforme a la jurisprudencia del CEDS este artículo no solo reconoce, sino que garantiza de forma efectiva, no solo formal o simbólica, como sucede en la práctica en el art. 47 CE, el derecho a la vivienda adecuada. El CEDS viene haciendo un estricto seguimiento del cumplimiento por los Estados parte, requiriendo que las garantías de acceso a una vivienda social sean jurídicamente serias y fiables, no solo programáticas, para la población en general, y en particular para los colectivos más vulnerables.

**48.-** El artículo 31 § 1 garantiza el acceso a un alojamiento adecuado en todo caso, con servicios básicos dignos, sin que se produzcan hacinamientos. Por eso, en diferentes asuntos, el CEDS considera que cuando el número de plazas de alojamiento adecuado es insuficiente y las condiciones inadecuadas (centros, campings, campos de chabolas, etc.), un Estado parte vulnera el art. 31.1 CSER. Asimismo, el CEDS viene considerando que la falta de acceso a un número razonablemente adecuado de viviendas sociales y la falta de control efectivo por las autoridades competentes para garantizar de una manera efectiva el cumplimiento de esta exigencia no solo vulneraría el § 1, sino también el § 3 (véanse las Conclusiones de 2003, artículo 31 § 2, Francia, pág. 225, Italia, pág. 345, Eslovenia, pág. 557, y Suecia, pág. 653).

**49.-** El Comité reitera que, en el sentido del artículo 31.1 una vivienda adecuada significa una vivienda que sea segura desde el punto de vista de la salud, es decir, que posea todos los servicios básicos (agua, calefacción, eliminación de residuos, instalaciones sanitarias y electricidad) y estructuralmente segura, no esté superpoblada y tenga una tenencia segura respaldada por la ley (véanse las Conclusiones de 2003, artículo 31, apartado 1, Francia, Federación Europea de Organizaciones Nacionales que Trabajan con las Personas sin Hogar, FEANTSA c. Francia, denuncia nº 39/2006, decisión sobre el fondo del asunto de 5 de diciembre de 2007, apartado 76, y Defensa de los Niños Internacional, DCI c. los Países Bajos, denuncia n. 47/2008, decisión sobre el fondo del asunto de 20 de octubre de 2009, apartado 43). En este sentido, no serían seguras y saludables viviendas o alojamientos basados en campamentos chabolistas, centros con hacinamiento, habitáculos en caravanas, campings saturados, etc.

**50.-** El artículo 31 § 2 exige, según el CEDS, tanto la existencia de medidas efectivas que faciliten el acceso a una vivienda, en régimen de compra o de alquiler, asequible, en términos de adecuación razonable entre el precio de la vivienda y la capacidad de renta de las personas, en general y en especial para determinados colectivos vulnerables (jóvenes, minorías étnicas y culturales, inmigrantes, etc.), cuanto la garantía jurídica de continuidad en el disfrute de la vivienda, alojamiento o solución habitacional adecuada, de modo que los desalojos o desahucios deben estar suficientemente justificados y llevarse la cabo en condiciones que respeten la dignidad de las personas afectadas. Además, el CEDS consideró que debe garantizarse un alojamiento social alternativo.

**51.** También el CEDS pone énfasis en la necesidad de que la legislación del Estado parte garantice una plena transparencia del mercado de la vivienda, tanto de la privada como de la pública, incluida la vivienda de protección oficial o vivienda social. Al Estado corresponde la carga de probar que dispone de criterios adecuados que informan a las personas con necesidades de vivienda social de los recursos y oportunidades de acceso. La transparencia plena, o al menos razonable, adecuada, de los mercados de vivienda, también social, es una condición necesaria para cumplir con el art. 31.3 CEDS, pero no suficiente, por cuanto el Estado parte también debe garantizar la existencia de medidas y

oportunidades adecuadas, según el volumen de necesidades del Estado parte, para que las personas en general, y los colectivos más vulnerables en particular, puedan tener acceso suficiente a una vivienda social, como exige expresamente el artículo 31 § 3.

52.- En suma, la doctrina reiterada del CEDS (decisión sobre el fondo del asunto, de 7 de diciembre de 2005, en el caso ERRC c. Italia, demanda colectiva 27/2004; Centre on Housing Rights and Evictions (COHRE) v. Italy, Complaint No. 58/2009)

“(…) En virtud del artículo 31§3, los Estados Parte tienen la obligación de adoptar medidas adecuadas para la construcción de viviendas, en particular viviendas sociales (véanse las Conclusiones de 2003, artículo 31§3, Francia, pág. 232, Italia, pág. 348, Eslovenia, pág. 561, y Suecia, pág. 655). Además, deben garantizar el acceso a la vivienda social a los grupos desfavorecidos...” (jóvenes, inmigrantes, minorías étnicas, etc.)

#### **4.1.2. La especial protección del derecho a una vivienda social para los colectivos más vulnerables, también como exigencia de los arts. 16 y E de la Carta**

53.- En coherencia con el principio de protección de los colectivos más vulnerables que alienta el reconocimiento del derecho a la vivienda en la Carta, como Constitución Social de Europa que es, el Comité ha establecido, tanto en su interpretación del art. 31 CSER autónomamente, como en su relación con otros preceptos de la Carta (ej. art. 16), que la protección legal, social y económica de las familias da cobertura a la provisión adecuada de vivienda. Y ésta incluye tanto el acceso asequible a una vivienda social (garantías efectivas de acceso) como la protección frente a desalojos abusivos (garantías de conservación salvo justa causa de desalojo). En este sentido, respecto al derecho a la vivienda adecuada ex art. 16 de la Carta, la *European Roma Rights Centre vs Grecia*, Reclamación 15/2003, Decisión sobre el fondo, 8 de diciembre de 2004, párr. 24 y 51).

54.- El CEDS insiste, pues, en que los diversos preceptos de la Carta, dado el enfoque de indivisibilidad, exigen a los gobiernos que promuevan de forma efectiva, medible, no solo programática, puramente simbólica o en instrumentos de planificación, no llevados a la práctica, el acceso a una vivienda adecuada, procuren prevenir la falta de vivienda y garanticen el acceso a la vivienda social de todas las personas, en especial de las más vulnerables. Tanto como exigencia de satisfacción del derecho social a la vivienda en sí mismo como para evitar tratos desfavorables para los colectivos con mayor dificultad de acceso a la vivienda, tanto por razones de vulnerabilidad económica como de riesgo de exclusión social. De ahí que el artículo E prohíba la discriminación, ya sea intencional o no, basada en el origen racial, social, nacional, cultural, etc.

55. En el mismo sentido, pero ya en relación con el art. 31 CSER, y no del art. 16, se pronunció la Decisión sobre el Fondo de 7 de diciembre de 2005, *European Roma Rights Centre v. Italy Complaint No. 27/2004*. En este caso, la denuncia contra Italia era por violar

el artículo 31 y el artículo E de la Carta Social Europea Revisada respecto al colectivo romaní. Años más tarde, el CEDS volvió a declarar que Italia estaba violando la prohibición de discriminación del artículo E al no introducir medidas específicas para proteger el acceso a una vivienda social de colectivos especialmente vulnerables respecto de la obtención de un alojamiento digno (Decisión de Fondo de 25 de junio de 2010, *Centre on Housing Rights and Evictions (COHRE) v. Italy, Complaint No. 58/2009*). Esta doctrina es aplicable a todas las situaciones de vulnerabilidad de personas y grupos.

#### **4.1.3. Las precisiones del CEDS para hacer efectivo de forma razonable el derecho a una vivienda digna asequible como derecho social complejo de realizar en la práctica.**

**56.-** El Comité recuerda que, en virtud del artículo 31, apartado 1, de la Carta, Los Estados están obligados a adoptar “las medidas jurídicas y prácticas que sean necesarias y adecuadas para la protección efectiva” del derecho a la vivienda digna asequible. A la hora de ponderar el nivel de intensidad de tal exigencia el CEDS recuerda que los Estados disponen de un margen de apreciación razonable para determinar las medidas que deben adoptarse para garantizar el cumplimiento de la Carta, en particular en lo que respecta “al equilibrio que debe lograrse entre el interés general y el interés de un grupo específico y las opciones que deben adoptarse en términos de prioridades y recursos” (Foro Europeo de los Roma y los Viajeros-ERTF- v. Francia, denuncia 64/2011, decisión sobre el fondo de 24 de enero de 2012, §95). Eso sí, para valorar la satisfacción de estas obligaciones jurídico-sociales, los Estados Parte “deben tener especialmente en cuenta el impacto que sus decisiones tendrán en los grupos con vulnerabilidades elevadas, así como en otras personas afectadas (ERTF c. Francia, queja n.º 64/2011, op.cit., §96).

**57.-** En su razonabilidad jurídico-social, y en su plena consciencia de la realidad muy compleja de actualización del derecho a una vivienda digna asequible para toda persona de un Estado parte en general, y en particular para colectivos especialmente vulnerables socioeconómicamente y que más padecen la dificultad extrema-casi imposibilidad- de acceso, como jóvenes, inmigrantes, minorías étnicas, etc., el órgano de garantía máximo de cumplimiento de la Carta, el CEDS se ha pronunciado expresamente sobre cómo han de proceder los Estados, con sus leyes y políticas de vivienda, para dar observancia a sus compromisos obligatorios de satisfacción del art. 31 CSE, en particular su apartado 3. En este sentido, el CEDS asume que la realización de un derecho excepcionalmente tan complejo y particularmente costoso (en términos de tiempo y presupuestos) de aplicar, como el derecho a la vivienda digna, los Estados Parte están obligados a adoptar un conjunto de medidas efectivas para alcanzar los objetivos de la Carta, en este caso del art. 31 CSER en sí mismo y en relación con sus arts. 16, 17 y 30 (y artículo E):

- a) en *“un plazo razonable”*
- b) con *“avances mensurables”*
- c) haciendo *“el máximo uso de los recursos disponibles.”* (Decisión de fondo de 26 de enero de 2021, reclamación 173/2018, §113)

**58.-** Como se acreditará en el apartado infra correspondiente, ninguna de esas tres exigencias o condiciones se dan, a juicio del sindicato reclamante, en la Ley española 12/2023, de vivienda. La referida DT 2ª de dicha ley evidencia que la ley española es consciente de la necesidad de proveer garantías de efectividad del derecho a largo plazo, pero son a todas luces inadecuadas en términos de los imperativos del art. 31 CSER, según la doctrina del CEDS.

**4.2. El derecho a una vivienda digna asequible como condición previa para el disfrute de otros derechos fundamentales de la Carta, según el CEDS.**

**4.2.1. El derecho a una vivienda digna como paradigma de la indivisibilidad de los derechos sociales de la Carta**

**59.-** La interpretación del derecho de acceso a una vivienda digna asequible, también mediante el deber de los poderes públicos de un Estado parte de ofrecer medidas y oportunidades serias y efectivas de acceso a una vivienda social, ha permitido al CEDS reafirmar su doctrina sobre la indivisibilidad de los derechos de la Carta, también por su especial vinculación a las condiciones de existencia del derecho a la dignidad humana de toda persona, en condiciones de igualdad, al margen de las condiciones económicas y sociales de cada una y grupo. Así se refleja claramente en la *Decisión de fondo de 26 de enero de 2021, reclamación 173/2018 (Comisión internacional de juristas y Consejo europeo de refugiados y exiliados contra Grecia)*. En esa Decisión de fondo se recuerda su doctrina legal según la cual:

*“...el derecho a la vivienda está estrechamente relacionado con el derecho a la vida y es crucial para el respeto de la dignidad humana de toda persona”* (párrafo 119, p. 62).

**60.-** Este planteamiento del órgano de garantías de la Carta refleja la posición política del Consejo de ministros del Consejo de Europa. Este, en una de sus más clásicas Recomendaciones recuerda que el alojamiento forma parte de las necesidades básicas humanas materiales, por tanto, deben atenderse por los Estados parte como garantías de mínimos:

*“la satisfacción de las necesidades humanas materiales básicas (como mínimo: alimentación, vestuario, alojamiento y cuidados médicos básicos) es fundamento de la dignidad inherente a todo ser humano y de la propia condición de su existencia y de su desarrollo como tal”*

Y añade que esta comprensión de las condiciones básicas para la existencia digna de las personas no puede quedarse en el plano del reconocimiento programático, sino que ha de estar asegurado con garantías de efectividad, que lo hagan derechos serios y fiables. Así, expresamente afirma la necesidad no solo del reconocimiento de derechos a su satisfacción “*sino también el establecimiento de un procedimiento que garantice su justiciabilidad, pues son ambas condiciones indispensables para el goce de otros derechos fundamentales*” (Recomendación del Comité de ministros del Consejo de Europa a los Estados miembros, de 19 de enero de 2000, sobre el derecho a la satisfacción de las necesidades materiales básicas de las personas en situación de extrema necesidad)

**61.-** En coherencia con este planteamiento de la Carta y de su órgano de garantía de cumplimiento, esta reclamación colectiva pone énfasis no solo en la disconformidad del ordenamiento y la práctica españolas en materia de vivienda con el art. 31 CSER, en sí mismo o de forma autónoma, sino en relación con otros preceptos de la Carta, a menudo analizados en la jurisprudencia del CEDS de forma conjunta, antes y después de 1996.

#### **4.2.2. El derecho de acceso a una vivienda social se incluye también en el derecho a la protección de la familia ex art. 16 de la Carta y del art. 30 CSER**

**62.-** El Comité ha venido sosteniendo, como se apuntó infra, que el artículo 16 de la Carta abarca el derecho de la familia a una vivienda adecuada “en el contexto de garantizar el derecho de las familias a la protección social, jurídica y económica”. Asume que, en un plano sistemático, aunque los artículos 16 y 31 difieren en su alcance personal y material, la noción de vivienda adecuada en ambas disposiciones es idéntica. Según su jurisprudencia, *la constatación de una violación en virtud del artículo E tomado en conjunción con el artículo 31 equivale a una constatación de una violación del artículo E tomado en conjunción con el artículo 16* (*European Roma Rights Centre vs Grecia*, Reclamación 15/2003, Decisión sobre el fondo, 8 de diciembre de 2004, párr. 24 y 51; ERRC c. Bulgaria, reclamación 31/2005, decisión sobre el fondo de 18 de octubre de 2006, § 17 y ERRC c. Francia, reclamación 51/2008, decisión sobre el fondo de 19 de octubre de 2009, § 89). En suma, el CEDS constata que una violación del artículo E tomado en conjunción con el art. 31 CSER lo es también en conjunción con su art. 16.

**63.-** Igualmente, en su decisión sobre el fondo del asunto, de 19 de octubre de 2009, en el asunto ERRC c. Francia, denuncia nº 51/2008, el Comité sostuvo que:

“93. (...) vivir en una situación de exclusión social viola la dignidad de los seres humanos. ... El artículo 30 exige a los Estados Parte que adopten un enfoque global y coordinado, que debe consistir en un marco analítico, un conjunto de prioridades y medidas para prevenir y eliminar los obstáculos al acceso a los derechos fundamentales. También deben existir mecanismos de seguimiento que impliquen a todos los actores pertinentes, incluida la sociedad civil y las personas afectadas por la exclusión. Este enfoque debe

vincular e integrar las políticas de manera coherente (Conclusiones 2003, artículo 30, Francia, pág. 214).”

**64.-** Insiste el CEDS en que la referencia a los derechos sociales consagrados en el artículo 30 no debe entenderse de forma estricta o restrictiva, sino expansiva. Por tanto, la lucha contra el riesgo de exclusión residencial, como parte de la exclusión social, dota a la indivisibilidad de los derechos fundamentales de una importancia especial.

De ahí que, desde aquel enfoque global, el derecho a la vivienda, como derecho social estrechamente relacionado con la igual participación cívica y ciudadana de todas las personas en general, y de las integradas en colectivos más vulnerables en particular, representa, según el CEDS, “una dimensión necesaria de la integración e inclusión sociales y, por lo tanto, está amparado por el artículo 30.”

**65.-** En suma, el acceso a una vivienda asequible es un derecho que debe tomarse en serio (en el sentido del Ronald DWORKIN) jurídicamente por el Estado parte mediante su garantía efectiva a toda persona, y toda unidad familiar, independientemente de sus circunstancias, más si pertenecen a colectivos especialmente vulnerables. En este sentido, la citada Decisión de Fondo *de 26 de enero de 2021, n. 173/2018* concluyó que:

*“Grecia no proporciona una vivienda adecuada para garantizar la protección social, jurídica y económica de la unidad familiar, a fin de salvaguardar el bienestar y el pleno desarrollo del niño como miembro de la familia”* (párrafo 177).

**4.2.3. La garantía efectiva del derecho social a una vivienda digna asequible ex art. 31 CSER también se incluye en los arts. 7 (protección de personas menores) y 17 (protección integral de jóvenes)**

**66.-** Justamente, esta Decisión de Fondo *de 26 de enero de 2021, 173/2018* confirma que, para la jurisprudencia del CEDS, la garantía efectiva del derecho social a la vivienda (alquiler, residencial, morada) adecuada accesible también se integra en diversos otros preceptos de la Carta, en particular referida a la protección especial de colectivos que exigen especial atención por su mayor vulnerabilidad, como son las personas de edad menor y jóvenes (arts. 7 y 17 Carta). En tales casos, la protección debida es integral (económica, social, jurídica), por lo que debe incluir una condición socioeconómica tan determinante como la garantía de un alojamiento adecuado, condición necesaria para una vida digna

**67.-** Se señaló supra y ahora se enfatiza, que el Comité exige garantizar la igualdad de trato con respecto al acceso a una vivienda digna a los diferentes grupos de personas vulnerables, en particular a las personas de bajos salarios (aquí tienen una presencia muy

particular los jóvenes), las personas desempleadas, los hogares monoparentales, los niños y las personas con discapacidad, incluidas las personas con problemas de salud mental (Conclusiones de 2003, artículo 31 §1, Italia). Más recientemente, el CEDS viene reclamando que los Estados informe e incluyan en esa protección de vivienda al grupo o colectivo específico de las personas refugiadas (protección social internacional) como grupo vulnerable en el ámbito de aplicación del artículo 31 §1 (Conclusiones de 2019, artículo 31 §1, Grecia). Y más específicamente incluye a las personas menores (niños/as) con vulnerabilidades psíquicas visibles y no visibles, como las que pueden experimentar los menores cuyos derechos son objeto de esta reclamación, los menores inmigrantes en situación irregular no acompañados, de forma análoga a lo que indicó para Grecia (ej. Decisión de Fondo 26 de enero de 2021, § 114).

**68-** En virtud del artículo 31 § 2, el Comité reitera que se debe ofrecer alojamiento a las personas sin hogar como solución de emergencia. Además, para garantizar que se respete la dignidad de las personas alojadas, los alojamientos deben cumplir las normas de salud, seguridad e higiene y, en particular, estar equipados con servicios básicos como acceso a agua y calefacción e iluminación suficiente. Otro requisito básico es la seguridad del entorno inmediato (DCI contra los Países Bajos, queja n.º 47/2008, § 62; EUROCEF contra Francia, queja n.º 114/2015, § 174). Por lo tanto, los Estados están obligados a proporcionar alojamiento adecuado a los niños que se encuentren ilegalmente en su territorio mientras se encuentren bajo su jurisdicción (DCI c. Países Bajos, denuncia n.º 47/2008, §§ 47 y 64).

**69.-** En lo que respecta a las personas en situación irregular en el territorio de un Estado, puesto que no puede exigirse que proporcione un alojamiento alternativo, debería prohibirse el desalojo de los albergues, ya que ello colocaría a las personas afectadas, en particular a los niños, en una situación de extrema indefensión que es contraria al respeto de su dignidad humana (DCI c. Países Bajos, denuncia n.º 47/2008, op. cit., §63; FEANTSA c. Países Bajos, denuncia n.º 86/2012, op. cit., §110). El Comité se remite a este respecto a su *Declaración de interpretación sobre el artículo 31, apartado 2* (Conclusiones de 2015) y recuerda que debe prohibirse el desalojo de los albergues sin proporcionar un alojamiento alternativo.

**70.-** Para dar mayor concreción a este imperativo de garantía de un alojamiento adecuado durante todo el tiempo de permanencia en territorio del Estado parte de estos colectivos de personas extranjeras no nacionales en situación irregular, en particular de los urgidos de una protección especial, como menores no acompañados, el CEDS remite, una vez más, a los estándares del Derecho Social Humanitario Internacional. El Comité recuerda que el artículo 31, párrafos 1 a 3, de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados exige que los términos de un tratado se lean en su contexto y a la luz de su objetivo y finalidad, así como en armonía con otras normas pertinentes y aplicables del derecho internacional. Al hacerlo, el Comité debe considerar el artículo 31 de la Carta a

la luz de los instrumentos internacionales complementarios y de las interpretaciones autorizadas de los mismos, en particular la Convención sobre los Derechos del Niño y las Observaciones generales del Comité de los Derechos del Niño cuando se pronuncia sobre una supuesta violación de cualquier derecho de la Carta aplicable a los niños (véase mutatis mutandis, EUROCEF c. Francia, denuncia n.º 114/2015, op. cit., § 54).

**71.-** A este respecto, el Comité observa que el artículo 27, párrafo 1, de la Convención sobre los Derechos del Niño reconoce el derecho de todo niño a un nivel de vida adecuado para su desarrollo físico, mental, espiritual, moral y social. El Comité de los Derechos del Niño y el Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares, en su Observación general conjunta de 2017 sobre las obligaciones de los Estados en relación con los derechos humanos de los niños en el contexto de la migración internacional en los países de origen, tránsito, destino y retorno (§ 50), han subrayado que los Estados deben adoptar medidas para garantizar un nivel de vida adecuado en lugares temporales, como centros de recepción y campamentos formales e informales, velando por que estos sean accesibles a los niños y sus padres. Los Estados deben garantizar un régimen jurídico detallado y preciso sobre las normas de las instalaciones de recepción, garantizando un espacio y una privacidad adecuados para los niños y sus familias.

**72.-** El Comité también remite a la jurisprudencia del TEDH, según la cual, el hecho de no proporcionar a los niños migrantes o solicitantes de asilo (acompañados o no) alojamiento y condiciones de vida adecuadas puede constituir un trato degradante en virtud del artículo 3 del Convenio Europeo de Derechos Humanos (STEDH 28 de febrero de 2019, Khan c. Francia, §§ 74-95; STEDH de 28 de febrero de 2019, H.A. c. Grecia, §§ 116-122; entre otras).

**73.-** En aras de la necesaria economía procesal, respecto de esta doctrina del CEDS, si bien se pronuncia analizando por separado el tratamiento a menores en lo que hace a la recepción y alojamiento en la islas griegas y en el territorio continental, en ambos casos concluye una falta sistemática de centros de recepción y alojamiento adecuados a cada edad, con el resultado de que los niños viven durante períodos prolongados en condiciones de hacinamiento e inadecuadas o deficientes en los centros de acogida regionales (a menudo denominados “puntos críticos”). Por eso considera que el estado real o situación práctica de Grecia, al margen de las previsiones formalmente fijadas en sus leyes y reglamentos, vulnera el art. 31 CSER en relación con los arts. 7 y 17 Carta. En buena medida, soluciones que nacen para afrontar necesidades a corto plazo o de emergencia, habida cuenta del número insuficiente de plazas de acogida disponibles, terminan convirtiéndose en estructurales y sin reunir las condiciones de acogida y habitabilidad adecuadas

74.- En efecto, el CEDS constata tanta una violación del artículo 31, apartado 2, debido al alojamiento inadecuado de los niños migrantes acompañados y no acompañados en las islas también con respecto al alojamiento de los niños migrantes no acompañados en el continente. Ambas violaciones se refieren a la falta de alojamiento adecuado para estos niños. El Comité recuerda que las obligaciones relacionadas con la provisión de alojamiento en virtud del artículo 17 son idénticas en esencia a las establecidas en el artículo 31, apartado 2 (DCI c. Países Bajos, op. cit., §71; véase, mutatis mutandis, EUROCEF c. Francia, op. cit., §§173-177). A este respecto, el Comité ya constató en el marco del procedimiento de presentación de informes que la situación en Grecia no se ajustaba al artículo 17.1 de la Carta debido al alojamiento inadecuado y a menudo inseguro de los niños migrantes no acompañados (Conclusiones 2019, Grecia).

75.- El Comité también ha constatado una violación del artículo 31, apartado 1, debido a la situación de alojamiento de los niños refugiados y solicitantes de asilo en las islas y de los niños refugiados y solicitantes de asilo no acompañados en el continente (véanse los párrafos 136 y 146 supra). Considera que la falta de alojamiento adecuado y duradero en función de las necesidades y la vulnerabilidad de estos niños también entra en el ámbito de aplicación del artículo 17, en la medida en que los Estados Parte deben garantizar un alojamiento adecuado y duradero como parte de los cuidados, la asistencia y la protección adecuados a la edad y al interés superior del niño. El alojamiento de estos niños en centros de acogida u hoteles, en particular si se trata de un alojamiento durante largos periodos de tiempo (es decir, durante semanas o incluso meses) y sin servicios adecuados a su edad, no puede considerarse que satisfaga el interés superior del niño y es contrario a la Carta (véase, mutatis mutandis, EUROCEF c. Francia, op. cit., §§92, 97 y 100) (Decisión de Fondo de 26 de enero de 2021, queja o reclamación colectiva 173/2018, §§ 159-162).

76.- De este modo, el CEDS interpreta que el artículo 17 garantiza el derecho de los niños, incluidos los niños en situación de migración irregular y los niños no acompañados, a recibir cuidados y asistencia, incluido el alojamiento adecuado (FIDH c. Francia, denuncia nº 14/2003, decisión sobre el fondo de 8 de septiembre de 2004, §36; DCI c. Bélgica, denuncia nº 69/2011, §82; EUROCEF c. Francia, denuncia nº 114/2015, §§83-94). El artículo 17 se refiere a la asistencia que debe prestar el Estado cuando el niño no está acompañado o si los padres no pueden proporcionar dicha asistencia. La aplicación del párrafo 1 b) del artículo 17 reviste particular importancia. El Comité ha sostenido, refiriéndose a las observaciones del ACNUR, que los niños migrantes no acompañados deben ser ubicados lo más rápidamente posible en una estructura de recepción adecuada y que sus necesidades deben evaluarse minuciosamente. En efecto, la asistencia inmediata es esencial y permite evaluar las necesidades materiales de los jóvenes, con el

fin de establecer un plan de apoyo para el niño. Esta evaluación es a menudo crucial para la efectividad del derecho de asilo (DCI c. Bélgica, op. cit., §§80-81).

**77-** Precisamente, en el caso griego, el CEDS tomó nota de la posición de la Confederación Europea de Sindicatos (CES), en sus observaciones a diversos documentos de derecho internacional, entre ellos el Convenio sobre las peores formas de trabajo infantil de la OIT de 1999 (núm. 182), el Derecho de la UE y la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, en relación con las condiciones de vida de los niños migrantes no acompañados (H.A. y otros contra Grecia, demanda núm. 19951/16, sentencia de 28 de febrero de 2019; caso Sh.D. y otros contra Grecia, Austria, Croacia, Hungría, Macedonia del Norte, Serbia y Eslovenia, demanda núm. 14165/16, sentencia de 13 de junio de 2019). Aunque en la primera sentencia el Tribunal no llegó a la conclusión de que las condiciones de vida en el centro de acogida de Diavata (cerca de Tesalónica) constituyeran un trato inhumano o degradante, la CES considera que la **Carta ofrece un nivel de protección mucho más elevado en varios aspectos que el artículo 3 del CEDH**. Precisamente, el CEDS tomó nota de estas alegaciones y sentencias y concluyó, en el marco del Derecho Social Humanitario Internacional, que, en este caso, sí había vulneración de los arts. 7, 17 y 31 de la Carta.

**78.-** En definitiva, la CSE dispensa una protección especial a los colectivos sociales más vulnerables también, y muy prioritariamente, respecto del derecho a una vivienda, como es el constituido por niños, niñas, adolescentes y jóvenes, o personas migrantes. Es por ello lógico que también incluya a las personas refugiadas, si bien tal introducción se ha llevado a cabo con dos particularidades que se consideran reseñables. Por una parte, no se previeron en el texto originario, sino que fueron incluidas en el anexo a la Carta revisada, procediendo la redacción actual de 1996. Por otra, su integración se presenta como una extensión al «ámbito de aplicación de la Carta Social (revisada) en lo que se refiere a las personas protegidas». El CEDS, consciente de la situación que vivía el gobierno griego, al igual que el que hoy vive España, dada la gran afluencia de personas migrantes a sus costas, considera que, como se apuntó infra:

*“el carácter excepcional de la situación resultante de una afluencia cada vez mayor de migrantes y refugiados y las dificultades de un Estado para gestionar la situación en sus fronteras no pueden eximir a ese Estado de las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 31.2 de la Carta, o limitar o diluir su responsabilidad en virtud de la misma, de proporcionar refugio a los niños migrantes y refugiados, habida cuenta de sus necesidades específicas y de su extrema vulnerabilidad. Como se mencionó anteriormente, el derecho a la vivienda está estrechamente relacionado con el derecho a la vida y es crucial para el respeto de la dignidad humana de toda persona (DCI c. los Países Bajos, reclamación nº 47/2008, §§47 y 64), en particular cuando las personas afectadas son niños”.*

#### 4.2.4. La garantía del derecho a un alojamiento digno se integra igualmente en el derecho de protección las personas trabajadoras migrantes en situación regular ex art. 19 Carta

79.- No solo ciertos colectivos especialmente vulnerables socioeconómicamente de la población inmigrante, como los menores y jóvenes, aún en situación irregular, gozan de una protección expresa, en lo que concierne al derecho a un alojamiento adecuado. Conforme al art. 19 de la Carta, las personas trabajadoras inmigrantes en situación legal o regular gozan de este derecho. Expresamente así lo contempla en su apartado 4.

80.- En su virtud, para garantizar el ejercicio efectivo del derecho de los trabajadores migrantes y sus familias a recibir protección y asistencia en el territorio de cualquier otra Parte, las Partes se comprometen

*“4. 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 materias 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, a saber:*

- a) remuneración y otras condiciones de empleo y trabajo;*
- b) afiliación a las organizaciones sindicales...;*
- c) alojamiento;”.*

81. Conforme a la jurisprudencia del CEDS:

*“With regard to persons regularly resident or regularly working within the territory of the State Party concerned, the Committee recalls that the temporary provision of shelter, however adequate, cannot be considered a lasting solution. These persons must be offered, within a reasonable time, either long-term accommodation suited to their circumstances or housing of an adequate standard as provided by Article 31§1 (FEANTSA v. the Netherlands, Complaint No. 86/2012, §109)” (Decision on the merits, 26 January 2021, International Commission of Jurists-ICJ- and European Council for Refugees and Exiles-ECRE- v. Greece, complaint n. 173/2018, §118)*

**5. Análisis de la disconformidad de la legislación nacional con referencia a las disposiciones y propósitos establecidos en el art. 31 de la CSER, en sí y de forma conjunta con los arts. 17, 19, 30 y E de la Carta.**

**5.1. La ausencia de control judicial efectivo del cumplimiento de las garantías de un derecho social fundamental a la vivienda digna asequible**

**82.-** Como se ha reflejado supra, la doctrina del CEDS no solo exige la existencia de un sistema jurídico de garantías efectivas del derecho a la vivienda, sino que también se han de constatar “medidas prácticas” (políticas y recursos adecuados) para actualizarlo en la vida cotidiana de las personas, en especial de los colectivos más vulnerables. Entre esos mecanismos prácticos también incluye la existencia de controles de cumplimiento por las autoridades competentes, así como mecanismos para exigir judicialmente, si ese fuese el caso, la observancia del derecho social fundamental a la vivienda, siempre en los términos de razonabilidad establecidos por el CEDS. Sin embargo, una primer -y no menor- obstáculo existente en el Derecho y en la práctica españoles para garantizar el art. 31 CSER es la falta de control jurisdiccional efectivo, en cuanto solo principio rector de la política económica y social ex art. 47 CE, sujeto a la discrecionalidad de las políticas

**83.-** Desde esta perspectiva, la reclamación colectiva que se presenta adquiere un valor particular, no solo por su gran novedad para España sino por su trascendencia. De ser estimada, como pretendemos por lo que probaremos, supondría un hito jurídico histórico en nuestro país, al dejar de considerarse las políticas de vivienda como meras decisiones políticas, sujetas a la disponibilidad en cada momento de los recursos (parques públicos e inversión fiscal en vivienda) libérrimamente decididos por cada Gobierno competente, estatal o autonómico, para asumirse, según la doctrina del CEDS, hasta el momento silenciada por completo en nuestra práctica jurídica, que se trata de un derecho subjetivo social con garantías jurídicas de efectividad práctica. Y ello sin perjuicio de asumirse, sin duda, que es un derecho de realización compleja y progresiva, pero siempre en términos sea de razonabilidad temporal, sea de medición objetiva de progresos y exigencia mínima de recursos para maximizar la efectividad del derecho.

**84.-** Al respecto, hay que recordar que el procedimiento de reclamación colectiva debe considerarse con un valor cuasi jurisdiccional, porque permite examinar en modo contradictorio el respeto, o la vulneración, de disposiciones jurídicas concretas de la Carta, como ese aquí el caso, respecto del art. 31 CSER, en sí mismo y en su conjunción con los arts. 16, 7-17, 19, 30 y E de la Carta. Además, estamos ante un instrumento de buena gobernanza democrática (procesos que inspiran, informan, moldean y controlan la calidad de las decisiones legislativas y ejecutivas) en una materia central para realizar el bienestar de una sociedad, como la española, en el contexto europeo.

85.- El sindicato firmante quiere, pues, llevar al convencimiento del CEDS, siempre respetuosamente con su autonomía e imparcialidad de juicio, de que no se trata de una reclamación colectiva más de las presentadas, sino que, su estimación, contribuiría de forma determinante a un cambio radical de situación en España para la ordenación jurídica y práctica del mercado de vivienda. Éste se encuentra hoy totalmente desequilibrado<sup>5</sup> e incapaz de subvenir de forma adecuada a las necesidades de vivienda, en especial la social, para millones de personas, en especial jóvenes, así como para miles de otras integradas en colectivos vulnerables, como la población inmigrante menor o la población inmigrante laboral, por motivos diversos. En consecuencia, la admisibilidad de esta reclamación colectiva y, sobre todo, la estimación de la misma, sería un vía de progreso, un instrumento de promoción de una gobernanza democrática de vivienda en virtud del protagonismo atribuido a los interlocutores sociales, como este sindicato de clase, en la garantía y promoción de políticas de vivienda social efectivas, hoy inexistentes, o muy insuficientes, en España, por las razones que de inmediato se desarrollarán infra.

86. En España, según se demostrará en los razonamientos, de derecho y de facto, que siguen de esta reclamación colectiva, el problema de la vivienda, en general y en particular para ciertos colectivos más vulnerables (jóvenes, migrantes, etc.), se vive de un modo especialmente dramático socialmente (se ha disparado hasta el segundo mayor problema en España), y está situado en el centro de los discursos políticos, que prometen cambios legales y de políticas prácticas. La realidad es, como se probará, que el derecho a la vivienda está profundamente insatisfecho y no hay certeza alguna de cuándo podrá resolverse. De ahí la centralidad sistémica de esta reclamación colectiva.

## 5.2. Evaluación del Derecho y las (inexistentes) políticas de vivienda asequible (social) del Estado español hasta el verano del 2023: una situación de total incumplimiento de los compromisos de la Carta

87.- El sindicato reclamante considera oportuno, por las razones que se explayarán, distinguir dos momentos jurídicos para evaluar la disconformidad del Derecho y, desde luego, de la práctica españolas en materia de vivienda ex art. 31 CSER. Antes y después de la ley 12/2023, de 24 de mayo.

88.- **Antes de esta fecha** porque, a consecuencia de la total ausencia de una ley de vivienda estatal, en conjunción con la falta igualmente de unas políticas de vivienda social en los últimos 20 años, a diferencia de lo que sucediera antes de la década de los años 90, el Reino de España no solo se situaba en una situación de total disconformidad en sus

---

<sup>5</sup> <https://www.lavanguardia.com/mediterranean/20240910/9928845/price-rental-room-madrid-expensive-spain-housing-fotocasa.html>

prácticas en materia. Además, también lo estaba de forma plena respecto de sus marcos normativos, pues carecían por completo de la más mínima dimensión social, salvo excepciones y algunas medidas autonómicas de apoyo fiscal a la compra y al alquiler de vivienda. **Después de esa fecha**, porque, si bien es indudable, a la vista de los datos (prueba estadística) que ofreceremos de inmediato, que la situación en la práctica es exactamente la misma, en términos de insatisfacción en la realidad del derecho a la vivienda ex art. 31 CSER, el marco legislativo sí ha cambiado, como se expuso, de manera notable y esa dimensión social sí se ha incorporado, según también se explicó supra. No obstante, según se razonará con detalle, el sindicato reclamante considera que sigue sin darse adecuada satisfacción o conformidad a las exigencias de la Carta.

**89.-** Existe una convicción social e institucional muy extendida en España relativa a que comprar o alquilar una vivienda es prácticamente “misión imposible” para millones de jóvenes. La escasez de vivienda converge con las dificultades más severas para el acceso que las que tuvieron las generaciones mayores. Esta práctica imposibilidad del colectivo de personas jóvenes, las más castigadas por la precariedad laboral, de acceder a una vivienda adecuada por inasequibles se explica por al menos cuatro datos (prueba estadística), evidenciando la insatisfacción en el cumplimiento del derecho. A saber:

- 1) El precio de la vivienda crece por encima de la inflación media desde 2015, sobre todo en territorios con más población y turismo, a los que acuden más jóvenes en busca de oportunidades de empleo
- 2) Este crecimiento de precios supera con mucho al de los salarios. Así, por ejemplo, el precio del alquiler ha subido el doble de los sueldos de los jóvenes, más representados en el Salario Mínimo Interprofesional. Si bien, y gracias a las reformas acordadas con el gobierno, se ha reducido el desempleo juvenil (hoy es el 20%) y mejorado su salario, su nivel adquisitivo ha descendido por no afrontar, principalmente pero entre otros, el problema de la vivienda.

El Observatorio de Emancipación (organismo oficial) calcula que se habría reducido un 3,3% el poder adquisitivo, mientras el alquiler mediano —aquel que divide el número total de alquileres en dos partes iguales, los más caros y los más baratos— se encontraba en el primer semestre de 2023 un 0,5% más caro que el año anterior.

- 3) Los jóvenes siguen teniendo más desempleo y temporalidad (y parcialidad) que los mayores
- 4) La brecha de riqueza con los mayores se ha multiplicado por nueve. Los mayores de 65 años la mantienen gracias a sus viviendas (hace 20 años España era un país de propietarios), pero la de los hogares de entre 35 y 44 años se ha desplomado.

90.- Los efectos prácticos de este extremadamente tensionado y desequilibrado mercado de vivienda son evidentes:

- Dos de cada tres jóvenes entre 18 y 34 años viven o dependen de sus padres. El porcentaje ha crecido del 52% al 66% en 13 años
- Tan solo el 16,3% de las personas entre 16 y 29 años eran independientes en el primer semestre de 2023. Muy lejos del 26% de emancipación de 2008 y de la media de la Unión Europea (31,9%)<sup>6</sup>
- La edad media de emancipación en España es de 30,3 años, una de las cinco más altas de Europa. Tan solo Croacia, Eslovaquia y Grecia registran peores datos. En consecuencia, hay un profundo desajuste entre la posibilidad de la economía de España (la quinta mayor de la UE) y su distribución en forma de recursos para una vivienda asequible para jóvenes. Así, en Francia o Alemania sus jóvenes se suelen independizar entre los 23 y 24 años, es decir, diez años antes que los españoles (datos de Eurostat<sup>7</sup>).
- El porcentaje de jóvenes menores de 29 años con una casa en propiedad es la mitad que en 2007. Comprar una vivienda tampoco es una opción realista para muchos jóvenes en el futuro. La primera mensualidad de una hipoteca supone el 65,9 % del salario de un joven (para pagar la entrada de una vivienda tendría que ahorrar 53.796 euros, el equivalente a cuatro años y medio de su sueldo).
- El alquiler mediano era de 944 €/mes en el primer semestre 2023, por tanto, una persona joven trabajadora dedica casi el 94% de su sueldo en el alquiler
- Las personas jóvenes están abocadas a compartir vivienda con personas con las que no tenían ningún tipo de vínculo. Pero alquilar una habitación tampoco es una opción asequible en los términos del art. 31 CSER: cuesta 375 euros al mes, equivalente al 37,3% del salario de un joven, cuando la evidencia científica-y para el futuro la Ley 12/2023- sitúa en el 30% del sueldo como máximo esfuerzo financiero para vivienda<sup>8</sup>.

<sup>6</sup> Vid. último informe del [Observatorio de Emancipación del Consejo de la Juventud](https://www.cje.org/investigacion/#observatorio) (CJE)

<https://www.cje.org/investigacion/#observatorio>

<sup>7</sup> <https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-eurostat-news/w/ddn-20230904-1>

<sup>8</sup> <https://www.rtve.es/noticias/20240116/bajos-salarios-altos-alquileres-trabajos-precarios-barreras-jovenes-a-hora-independizarse/2470923.shtml>

- Prácticamente 1 de cada 2 (49,4%) de los hogares que viven de alquiler están en riesgo de pobreza y el 41% de ellos debe destinar más del 40% de la renta disponible al pago de la renta, con lo que supera con creces el máximo de esfuerzo financiero establecido en la ley (30 por ciento), según la última Encuesta de Condiciones de Vida del INE.

91.- El problema, lejos de reducirse, se agrava, incluso después de la Ley 12/2023. Frente a la caída del precio de la vivienda en un 0,4% en los países y economías de la eurozona, España presenta una subida del 6,4% durante el primer trimestre de 2024 respecto al mismo periodo del año anterior. En el mapa del drama de los mercados de vivienda en Europa, España ocupa el 9º lugar, por tanto, entra dentro del top 10 de países donde más sube el precio (muy cerca de Malta-8-, Portugal-7- y Hungría-6-, en torno al 7%)

Fuente EUROSTAT<sup>9</sup>



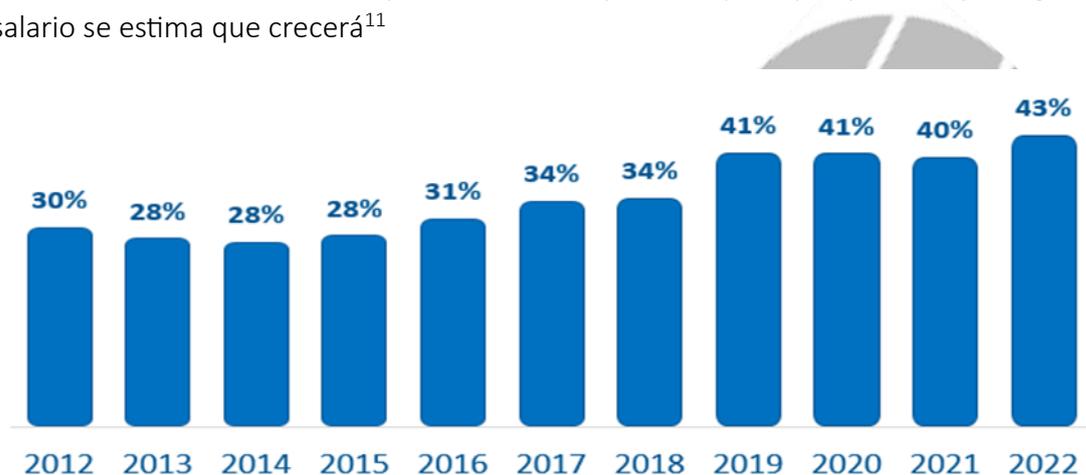
92.- Los desequilibrios de mercado y de políticas continuarán en los próximos años, pese a la Ley 12/2023, como estima el Banco de España, pues la demanda de vivienda crece al doble que la oferta. La creación de hogares en España duplica la construcción de nueva vivienda, presionando aún más los precios al alza, agravando las dificultades de acceso. Según su último Informe de Estabilidad Financiera<sup>10</sup>, el precio de la vivienda lleva 10 años subiendo sin parar en España, y en algunas ciudades ya supera incluso los máximos de la burbuja inmobiliaria de 2008 (crisis sistémica). Esta fuerte presión al alza no solo genera gravísimos problemas de índole social (desequilibrios sociales), sino que también amenaza en derivar en desequilibrios que puedan desestabilizar la economía y los mercados financieros. Así, informa que entre enero y septiembre de 2023 los pisos se

<sup>9</sup> <https://www.businessinsider.es/mapa-drama-vivienda-espana-top-10-paises-donde-suba-precio-europa-1394299>

<sup>10</sup> <https://www.bde.es/wbe/es/publicaciones/estabilidad-financiera-politica-macprudencial/informe-estabilidad-financiera/>

encarecieron un 3,4% mientras las ventas caían un 14%, y en 2025 se pronostica que el avance de precios será todavía más intenso.

93.- En España, una persona media debe dedicar el 43% de su sueldo bruto al pago del alquiler de su vivienda, frente al 40% que necesitaba en 2021. Es la cifra más alta de la última década (Gráfico siguiente). Todos los organismos económicos nacionales e internacionales coinciden en que en el futuro próximo (2025) el porcentaje exigido de salario se estima que crecerá<sup>11</sup>



94.- Estas cifras se confirman en varios estudios, incluidos los de la OCDE<sup>12</sup>. Al margen de las diferencias estadísticas entre unos estudios y otros (si bien no varían en más de 4 o 5 puntos porcentuales), es absolutamente cierto que, según la teoría económica, el nivel máximo de dedicación salarial al pago de la vivienda no debe superar el 30%, so pena de provocar una situación de grave “estrés económico”. En consecuencia, en España, a los problemas de grave desigualdad entre diversos territorios, pues varias CCAA están muy por encima, y en otras, las menos, algo por debajo, suma una profunda insatisfacción del derecho a la vivienda, porque el esfuerzo financiero medio supera con creces (más de un 10 por ciento) el umbral límite de salario dedicado al pago de vivienda, dificultado en extremo, o impidiendo, el acceso a una vivienda a precios asequibles. **Conviene advertir que este impacto negativo es muy superior para los jóvenes**, en la medida en que siendo sus salarios más bajos **se genera una discriminación indirecta** por razón de edad (contrario al artículo E de la Carta), su esfuerzo financiero personal para la vivienda es notablemente mayor.

95.- La evidenciada curva creciente (subida) de los precios de la vivienda (alquiler y compra) tiene un intenso impacto socioeconómico en las unidades familiares, porque

<sup>11</sup> <https://nosotros.infojobs.net/prensa/notas-prensa/los-espanoles-destinaron-el-43-de-su-salario-al-pago-del-alquiler-en-2022-la-cifra-mas-alta-de-la-ultima-decada#:~:text=El%20espa%C3%B1ol%20medio%20tuvo%20que%20dedicar%20el%2043%25,la%20vivienda%20de%20alquiler%20del%20C3%8Dndice%20Inmobiliario%20Fotocasa>

<sup>12</sup> <https://web.archive.org/web/20230410210307/https://www.oecd.org/housing/data/affordable-housing-database/>

estrangula su capacidad de ahorro. Con ello, el déficit de mercado y la incapacidad del marco legal para corregirlo conllevan un pernicioso cambio socioeconómico radical. Alquilar fue, durante muchos años, una estrategia para ahorrar y comprar, después, una casa, pero en la última década, no es posible. **Alquilar** se ha convertido en uno de los principales factores de **erosión de la capacidad de ahorro de los hogares** en España. Con ello, no solo el problema de la vivienda, como se dijo, genera un problema de estrés económico-financiero muy notable (afectando a la estabilidad psíquica y social, según la OIT), sino que esta situación **tiene efectos de privación de otros bienes básicos, más allá de la vivienda**, porque reduce la posibilidad de acceso (consumo) de bienes y de servicios primarios. Por tanto, la ineffectividad del art. 31 CSER en relación con los evidenciados arts. 16 y 17, es manifiesta, irrefutable, jurídica y práctica (socialmente)

**96.- La gravísima dimensión del problema en España determina que afecta también a colectivos de personas empleadas.** La imposibilidad de acceso a una vivienda adecuada alcanza, pues, a personas con un puesto de trabajo, expandiendo lo que se llama la “**pobreza laboriosa habitacional**” (al igual que la pobreza laboriosa energética), esto es, la privación del derecho de acceso asequible a la vivienda pese a disponer de una renta salarial. En algunas zonas de España, con mucha población e intenso turismo (ej. Islas Baleares), incluso sueldos de cierta capacidad adquisitiva no permiten acceder a una vivienda adecuada. Los datos son tozudos

**97.-** En efecto, los datos muestran que el incremento del SMI -hoy 1134 € mes en 14 pagas- desplazó a los trabajadores con los salarios más bajos a la franja entre 14.000 y 15.000 euros anuales. De esta manera, la última encuesta de [estructura salarial](#) del Instituto Nacional de Estadística revela que, si bien el **salario medio anual en 2022 fue de 26.948,87** euros brutos por trabajador (incremento del 4,1% respecto al dato anterior) . El Banco de España recomienda no gastar más del 35% del sueldo neto en vivienda, por lo que la cantidad destinada a comprar o alquilar no debería exceder, si uno percibe el salario medio, de 600 euros mensuales ya sea en el pago de la hipoteca o del arrendamiento si uno percibe el salario medio- cantidad que se reduciría a casi la mitad si hablamos del salario más frecuente-, lo que significa la imposibilidad de acceso a este derecho de una parte relevante de la población trabajadora o laboriosa. La situación es insostenible en el caso de los más jóvenes, pues tal y como revelan los datos del último semestre de 2023 proporcionados por el Observatorio de Emancipación del Consejo de la Juventud de España, alquilar- o comprar- en solitario se ha convertido en una tarea imposible para las personas menores de 30 años que viven en el país. Teniendo en cuenta los precios actuales del alquiler en España, los jóvenes deben destinar un 92,1% de su salario neto —para alquilar una casa. Si cuentas, además, los gastos de suministro, el coste se sitúa por encima del 100% del sueldo.

El asunto es especialmente insostenible en las comunidades autónomas costeras con mayor turística: Baleares, Canarias y Cataluña, dónde el alquiler medio de una vivienda completa sobrepasa el salario íntegro de los jóvenes y de las personas trabajadoras que perciben entre el salario mínimo y el salario medio pasando por el salario más frecuente. Para alquilar en dichas comunidades, estas personas deberían gastarse, de media, el 122,6%, el 121% y el 112% de su sueldo, respectivamente. Ello determina la necesidad de que se produzcan aumentos salariales al mismo tiempo que se limita, o se impide, los de la vivienda.

**98.-** Esta conclusión es confirmada por otro dato relevante que nos indica que la mitad de las personas sin hogar que atiende una ONG (Organización No Gubernamental) como Cruz Roja tiene un empleo. Antes de llegar a la calle, el 66,1% de los encuestados por la entidad estaban ocupados y, aunque un 25,5% de este grupo se desempeñaban en la economía sumergida, **otro 33,4% lo hacían con contratos a tiempo completo**<sup>13</sup>. Se trata de un nuevo cambio social grave, porque el problema del “sinhogarismo” siempre se había identificado con la pobreza por la falta de un empleo. Las cifras oficiales de personas que no tienen un hogar en España han aumentado en la última década en un 25%, hasta situarse en casi 30.000 personas. Las asociaciones añaden a esa cifra entre 8.000 y 11.000 personas que estarían fuera del sistema. Son todas aquellas **que no acuden ni a centros, ni a comedores sociales, ni a albergues. Unas y otras cifras sumarían en torno a 40.000 personas en situación de sinhogarismo.**

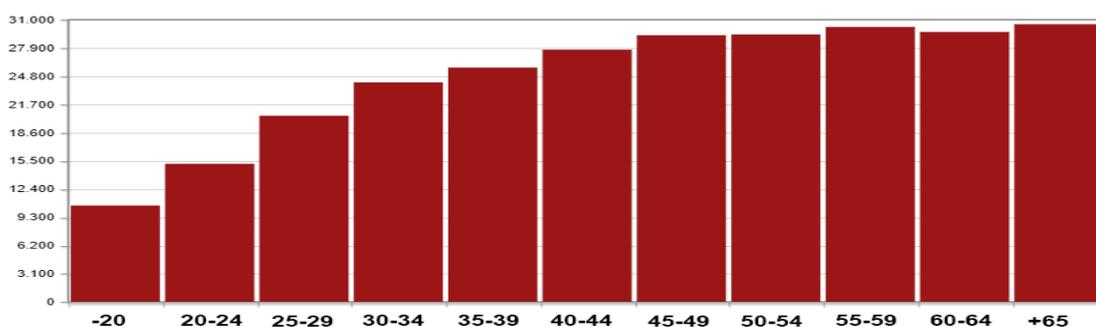
A los efectos de esta reclamación colectiva, lo más relevante es ese porcentaje significativo de las personas sin hogar atendidas por la organización que estaban en una situación aparentemente normalizada en cuanto al empleo antes de entrar en la exclusión residencial. El art. 31 CSER en relación con su art. 30 se ven vulnerados.

**99.-** Ahora bien, siendo evidente el carácter general o sistémico del drama de acceso a una vivienda adecuada en España, el mayor impacto se produce en ciertos colectivos, como las personas trabajadoras jóvenes, también inmigrantes. De nuevo, la muy honda segmentación salarial del mercado de trabajo en España contribuye a explicarlo, porque son los jóvenes y también las personas trabajadoras inmigrantes (en situación regular) los que están sobrerrepresentados en los estamentos más bajos de salarios, conforme a la encuesta salarial ya referida y oficial.

---

<sup>13</sup> INFORME. 'La discriminación y la vulnerabilidad social de las personas en exclusión residencial'  
<https://www.epe.es/es/sociedad/20231128/trabajar-pobreza-personas-sin-hogar-empleo-precariedad-95137813>

### Salario medio bruto en España (por edades)



Fuente: [Encuesta de Estructura Salarial. INE](#) (datos de 2022 -últimos datos publicados-; los datos de 2023 se publicarán en junio de 2025)<sup>14</sup>

100.- Estos datos explican plenamente porque, como se apuntó infra, los hogares más jóvenes hayan educido la tenencia de propiedad a la mitad (35%, desde 70% a principios de siglo). Así se evidencia en el último número de [Cuadernos de Información Económica](#), publicación editada por Funcas, que analiza los persistentes problemas de accesibilidad a la vivienda, un factor fundamental para un desarrollo económico y social sostenible<sup>15</sup>. Por tanto, **aumenta notablemente la desigualdad entre personas** con expectativas reales de propiedad de vivienda adecuada y quienes ni tan siquiera tienen esas expectativas efectivas de comprar una casa, **con altísima incidencia de los factores de edad (también el origen nacional de las personas)**. El agravante de esta situación reside, como también se señaló supra, que el mercado de alquiler (duplicado del 10% al 20% en la última década) no es una alternativa realista, por el elevadísimo precio del alquiler, sin alternativas de alojamiento social para la mayoría de las personas que lo precisan.

101.- En este ámbito, también el Banco de España detecta un descenso de la deuda en manos de los jóvenes, pues no pueden comprar vivienda (informe semestral de situación financiera, Banco de España). Hace tres décadas había una elevada concentración de la deuda en los hogares donde el cabeza de familia tenía menos de 45 años. Acumulaban hasta el 80% del montante de crédito hipotecario para primera vivienda concedido. **Hoy los menores de 35 años acumulan solo el 6% del endeudamiento para la compra de vivienda, frente a casi el 40% de principios de siglo.** Confirma la pérdida de capacidad de ahorro

<sup>14</sup> <https://www.enterat.com/actualidad/salario-medio-espana.php>

<sup>15</sup> <https://www.funcas.es/prensa/el-dificil-acceso-a-la-vivienda-un-problema-persistente-que-incrementa-la-desigualdad-social/>

**102.-** Lo contundente, y dramático socialmente, de estos datos de desequilibrio extremo del mercado de vivienda en España para satisfacer el derecho ex art. 31 CSER, (en sí mismo y en conjunción con el art. 17 y art. E Carta), en modo alguno puede obtener solución mínima en las políticas gubernamentales hasta ahora desplegadas en España, sobre vivienda social y precios asequibles. El parque de vivienda social en España apenas cubre a un **1,6 % de los 18,6 millones de hogares que habitan en España, un 700 por ciento menos que en los países europeos comparables** con España, por tamaño de su economía. Lo reconoce expresamente el Gobierno de España en el preámbulo de la Ley 12/2023. En él se recuerda que:

*“Según las últimas estimaciones del Observatorio de Vivienda y Suelo del Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana, se puede señalar que en España existe un parque de vivienda social, considerando como tal, exclusivamente, la vivienda en alquiler de titularidad pública, **situado en el entorno de las 290.000 viviendas**. De las cuales, unas 180.000 son de titularidad de las comunidades autónomas y entidades dependientes, y otras 110.000 viviendas son de titularidad de los ayuntamientos y entidades dependientes. Este parque de 290.000 viviendas sociales apenas ofrece **cobertura a un 1,6 % de los 18,6 millones de hogares que habitan en España, lo que contrasta con los porcentajes sensiblemente superiores al 15 % registrados en algunos de los principales países de nuestro entorno, como Francia, Reino Unido, Suecia, Países Bajos, Austria o Dinamarca, considerando el total del parque de vivienda social**”*

**103.-** El propio legislador vincula directamente esta extremada insuficiencia de los parques públicos de vivienda al **resultado práctico arriba expuesto:**

*“**las extraordinarias dificultades de amplias capas de la población para disponer de una vivienda que se adapte a sus necesidades y a sus capacidades económicas. Tal es el caso, por ejemplo, de las personas jóvenes que tienen que retrasar la edad de emancipación por sus dificultades para la incorporación al mercado de trabajo y el acceso a la vivienda. (...) Merecen también especial consideración las personas que a consecuencia de la crisis económica o en el contexto de la crisis sanitaria derivada de la pandemia, han perdido la vivienda que habitaban; los hogares monoparentales, en notable aumento; los de personas mayores, especialmente mujeres, con bajos ingresos; las personas sin hogar y todos aquellos colectivos que no pueden satisfacer su necesidad de vivienda en las condiciones del mercado**”.*

**104.-** A esta situación de extrema insatisfacción del derecho a la vivienda por los muy arraigados desequilibrios del mercado de vivienda español, sin que el marco legal, ni estatal ni autonómico, ni las políticas derivadas, aportaran remedio práctico alguno, el legislador recuerda la contribución de otros factores, económicos e institucionales. Así asume-porque es cierto- que:

“A estas circunstancias se ha unido en el pasado la venta de parte de dichas viviendas públicas en determinados lugares de España a fondos de inversión, reduciendo el ya de por sí menguado parque de vivienda social existente en nuestro país”

**105.-** En consecuencia, la voluminosa y abrumadora prueba estadística aportada en las razones arriba expuestas cuanto el propio reconocimiento expreso e inequívoco del legislador actual, convergen en el reconocimiento del flagrante incumplimiento por parte de España del derecho a la vivienda ex art. 31 CSER (hasta julio del año 2021 no lo teníamos ratificado, lo que explicaría la indolencia legislativa y de las políticas públicas de vivienda-inexistentes en relación a la vivienda social-), en sí mismo, y también en su conjunción con los citados arts. 16 (protección de la familia), 17 (protección de jóvenes), 30 (derecho a la prevención y erradicación de la pobreza) y art. E (prohibición de toda forma de discriminación, también de la indirecta por razón de edad-o nacionalidad-). No hay duda alguna de este incumplimiento radical, pues está plasmado en el Boletín Oficial del Estado, el que publica la Ley 12/2023, al “firmarlo en su preámbulo”

**5.3. Evaluación de la ley y la práctica españolas sobre el derecho a la vivienda tras la Ley 12/2023: la práctica sigue siendo de disconformidad total con la Carta, y la nueva ley notablemente insuficiente en garantías de efectividad, no solo muy dilatadas en el tiempo, sino de cumplimiento incierto**

**106.-** Como se ha probado, es absolutamente palmario, objeto de total consenso, el incumplimiento de España de sus compromisos internacionales, en especial con la CSER, en materia de vivienda hasta la comentada Ley 12/2023. El legislador español actual lo reconoce de manera oficial en su preámbulo, según se ha demostrado. Por lo tanto, el debido juicio de conformidad con la Carta, pretendido por esta reclamación colectiva, se desplazaría, entonces, a comprobar si el estado de la situación legal (enfoque de garantías normativas de efectividad) y de la experiencia (enfoque de garantía práctica exigido complementariamente por el CEDS) supera o no los mandatos de la Carta en juego, tal y como los interpreta el CEDS (como se expuso con detalle en el apartado 4 de esta reclamación colectiva).

**107.-** Al respecto, es evidente, y por tanto no reiteraremos lo ya expuesto con cierto detalle, que la situación práctica sigue siendo exactamente igual de insatisfactoria y, por lo tanto, disconforme a las exigencias de la Carta (arts. 31 CSER en relación con los arts. 16, 17, 30 y E), que antes de la Ley. Un años después de la aprobación de la ley se verifica que los desequilibrios del mercado de vivienda y la inaccesibilidad de buena parte de la población española, sobre todo la más joven, a un alojamiento digno (en concepto de compra o de alquiler), no solo se mantienen en sus dramáticas dimensiones, sino que, incluso, las estimaciones de los organismos nacionales e internacionales económicos, y las entidades sociales, coinciden en que seguirá creciendo en el futuro próximo. Por lo

tanto, siendo doctrina del CEDS la exigencia de garantías prácticas de satisfacción de los derechos, la disconformidad sería manifiesta.

**108.-** Ahora bien, no puede ignorarse, y el sindicato aquí reclamante no lo pretende en modo alguno, que la Ley 12/2023, de 24 de mayo, se marca, para el futuro próximo, un viraje copernicano de esta muy deficiente situación. Para ello, apuesto particularmente por aumentar los parques públicos de vivienda, para facilitar la accesibilidad ciudadana.

**109.-** La ley establece varios mecanismos para ampliar en el futuro la oferta disponible de vivienda social-hoy raquítica, como reconoce su preámbulo-. Por ejemplo, permitirá que se califique como uso compatible de los suelos dotacionales, el de vivienda pública, promoviendo liberar suelo para vivienda social (ej. cumplimiento del deber previsto en la letra b) del apartado 1 del artículo 18 del texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana). Asimismo, dentro de la vivienda protegida se dice facilitar que se promueva la vivienda de precio limitado (la sujeta a limitaciones administrativas en los precios de venta y/o alquiler, por un plazo de tiempo determinado), a fin de que se ajuste a la demanda y necesidades de los hogares en su ámbito territorial. Esta forma de vivienda podrá ejecutarse sobre las reservas de suelo para vivienda sujeta a algún régimen de protección pública (letra b) del art. 20.1 citada Ley de Suelo), en cuyo caso deberán mantener dicha condición de forma permanente en tanto que se mantenga el destino de ese suelo.

**110.-** En esta misma dirección de promoción de la vivienda protegida, ya sea social o de precio limitado, la Ley 12/2023 prevé que no pueda descalificarse como tal vivienda protegida de forma general, evitando la especulación, si bien contempla excepciones abiertas (supuesto de viviendas promovidas sobre suelos cuya calificación urbanística no imponga dicho destino y que no cuenten con ayudas públicas para su promoción: casos que se justifique en la normativa autonómica, no pudiendo ser en tales supuestos el periodo de calificación inferior a treinta años). Además, promete incrementar el parque de vivienda social nutriéndola del desarrollo urbanístico y edificatorio de suelos de titularidad pública, sobre todo con una fuerte promoción de fórmulas colaborativas público-privado. También integrando el parque público las viviendas sociales adquiridas por las AAPP en ciertas situaciones jurídicas (ej. ejercicio de los derechos de tanteo y retracto) o en casos de ejecución hipotecaria o dación en pago de vivienda habitual de colectivos en situación de vulnerabilidad o en exclusión social o cualquier otra vivienda social adquirida por las Administraciones públicas con competencias en materia de vivienda, o cedida a las mismas, que sea susceptible de destinarse a los fines del parque público de vivienda.

**111.-** De esta forma, la ley aspira a que no repetir-actuales- indebidas enajenaciones del parque público de vivienda, fijando un patrimonio separado en el que los ingresos obtenidos serán destinados siempre a la creación, ampliación, rehabilitación o mejora de

los parques públicos de vivienda. También los ingresos procedentes de las sanciones que pudieran imponerse por el incumplimiento de la función social de la propiedad de la vivienda se dedicaran a esta ampliación (así como los ingresos procedentes de la enajenación de los bienes patrimoniales del parque público de vivienda), dirigiéndose como recursos finalistas a sufragar las políticas públicas de vivienda, en los términos y condiciones establecidas reglamentariamente.

**112.-** La nueva ley destaca también, para el futuro próximo, la creación de un nuevo concepto o modalidad de facilitación del acceso a la vivienda: el de vivienda asequible incentivada. Pretende con esta figura sumarse a la vivienda protegida como mecanismo para incrementar de manera efectiva la oferta de vivienda a precios asequibles.

**113.-** Por tal se considera la vivienda de titularidad privada, incluidas las entidades del tercer sector y de la economía social, a cuyo titular la Administración competente otorga beneficios de carácter urbanístico, fiscal, o de cualquier otro tipo, a cambio de destinarlas a residencia habitual en régimen de alquiler a precios reducidos, o de cualquier otra fórmula de tenencia temporal, de personas cuyo nivel de ingresos no les permite acceder a una vivienda a precio de mercado. De esta forma, se busca la implicación de todos los agentes públicos, privados y tercer sector en la búsqueda de soluciones de los problemas de oferta de vivienda y la orientación a tal fin del parque de vivienda existente, vinculando siempre los beneficios públicos que se asignen a estas viviendas a las limitaciones de uso, temporales y de precios máximos que, en cada caso, determine la Administración competente

**114.-** Para mejorar la eficiencia de las futuras políticas de vivienda, tanto del Estado como de las CCAA, a través de los planes específicos a tal fin, se incluye también la figura de la declaración de **zonas de mercado residencial tensionado**, que podrán efectuar las Administraciones competentes en materia de vivienda a los efectos de orientar las actuaciones públicas cuando medie especial riesgo de oferta insuficiente de vivienda para la población, en condiciones que la hagan asequible para su acceso en el mercado. Como principal efecto de la declaración de estos ámbitos tensionados es la redacción de un plan específico territorial (y otro potestativo estatal) que propondrá las medidas necesarias para la corrección de los desequilibrios observados. Al respecto, en este tipo de zonas especialmente deficientes en materia de vivienda se prevé (disposición final primera) un mecanismo de carácter excepcional y acotado en el tiempo, que pueda intervenir en el mercado para amortiguar las situaciones de tensión y conceder a las administraciones competentes el tiempo necesario para poder compensar en su caso el déficit de oferta o corregir con otras políticas de vivienda las carencias de las zonas declaradas de mercado residencial tensionado (modifica la Ley 29/1994, de 24 de noviembre, de Arrendamientos Urbanos: prórroga extraordinaria, de carácter anual, y por un periodo máximo de tres años, en los mismos términos y condiciones del contrato en vigor y, en los nuevos contratos de arrendamiento de viviendas que hubiesen estado arrendadas, a nuevos

inquilinos, se plantea la limitación del alquiler en estas zonas). Unas previsiones que parecen buscar mayor acomodo al imperativo del art. 31.2 CSER.

**115.-** Asimismo, siguiendo las recomendaciones del Defensor del Pueblo español, que, además, coinciden en parte con los estándares pedidos por el CEDS en el marco del art. 31 CSER, se avanza en voluntad legal de información y transparencia de los futuros mercados de vivienda, en especial de la vivienda social y zonas tensionadas de vivienda.

**116.-** Ahora bien, sin desconocer los avances o progresos que la aplicación efectiva de estas previsiones pudiera tener en la mejora de la satisfacción, hoy deficiente, del derecho a una vivienda asequible ex art. 31 CSER, el sindicato reclamante considera que esta ley sigue adoleciendo de notables insuficiencias para garantizar de forma efectiva los fines del art. 31 CSER, en sí y en conjunción con los arts. 16, 17, 30 y E de la Carta. Y ello por varias razones, que de inmediato pasamos a exponer, sucinta pero de una forma ilustrativa.

**117.-** En primer lugar, conviene advertir, como ya se enfatizó al exponer el marco normativo (apartado 2), que **los mandatos de la ley están configurados en su mayoría como “potestativos”** para las AAPP, no resultan estrictamente obligatorios. Y ello es así por el respeto que establece la Ley a la distribución competencial constitucional en esta materia. En consecuencia, la consecución de los objetivos de accesibilidad efectiva a una vivienda digna para toda la población, y en especial para los colectivos más vulnerables, se marca más como un horizonte deseable a compartir que como una finalidad cierta. En consecuencia, la ley tiene más un carácter programático que vinculante. Prueba de ello es que **la propia ley contempla que, un año después de su aprobación, puede que no se hayan puesto en marcha** los principales instrumentos previstos en la ley para lograr ese objetivo de asequibilidad mayoritaria de la vivienda, en especial para jóvenes.

**118.-** En efecto, la citada **Disposición transitoria segunda (Objetivos en relación con el parque de vivienda destinado a políticas sociales) prevé que:**

*“1. En relación con el establecimiento de los objetivos a los que se refiere el artículo 27 [parques públicos de vivienda], **transcurrido un año desde la entrada en vigor de esta ley sin que las Administraciones territoriales...hayan establecido marcos temporales y metas específicas**, se establece como referencia general el compromiso de alcanzar, en el plazo de 20 años, un parque mínimo de viviendas destinadas a políticas sociales del 20 por ciento respecto al total de hogares que residen en aquellos municipios en los que se hayan declarado zonas de mercado residencial tensionado.”*

Lamentablemente, esa previsión de inobservancia de los compromisos legales fijados en la Ley estatal, única que contempla un programa futuro de avance en política de vivienda social es la que existe en estos momentos, como constata el propio Gobierno en fechas recientes. Por lo que trata de establecer medidas de incentivo económico (incremento de

las transferencias financieras a las CCAA), o de penalización (reducción de recursos financieros), para el cumplimiento, pero sin garantizar el cumplimiento efectivo, más allá de la decisión política de cada autogobierno.

**119.** En segundo lugar, y a fin de no estancarse, por divergencias políticas en cada territorio, en la situación actual de incumplimiento sistémico de la ley, establece un “compromiso” de alcanzar un porcentaje mínimo de vivienda social. Ahora bien, **no solo se formula en términos programáticos**, al hablar de mero “compromiso”, no de deber jurídico, como exige el art. 31 CSER, en sí mismo, y en relación con los arts. 16 y 17 de la Carta, sino que se fija un plazo larguísimo para intentar lograrlo, como son 20 años. Este periodo implica que el Gobierno español asume que, durante toda una generación, no logrará atender mínimamente las muchas necesidades de vivienda existentes en España, como se acreditó infra. La Ley asume que hay toda una generación perdida de jóvenes para acceder a una vivienda en un tiempo razonable. Por tanto, el sindicato firmante de la reclamación considera que **20 años no es un plazo razonable**, como exige el CEDS, para avanzar seriamente en la satisfacción del derecho a la vivienda de la población, en especial de los jóvenes. Aunque la construcción de vivienda social exige un plazo, no es inmediato, **es evidente que es necesario establecer estos objetivos en plazos más cortos, 5 o 10 años, máximo**. Por tanto, la ley actual incumple el art. 31 CSER.

**120.-** En tercer lugar, entendemos que la ley vigente incumple los mandatos de la Carta en relación con una garantía efectiva, aún razonable, de acceso a una vivienda adecuada a precios asequibles, incluyendo alternativas de vivienda social (no solo de precio limitado en caso de vivienda privada-o concertada-), porque **ni el porcentaje de vivienda social programado es suficiente para afrontar toda la demanda existente ni se generaliza para todos los territorios**, sino solo para determinadas zonas, las que sean declaradas de forma oficial “zonas de mercado residencial tensionadas”. Pero para que se produzca tal declaración se precisa una decisión de autogobierno territorial que, en modo alguno, está asegurado por la ley, sino que, de nuevo, depende estrictamente de la voluntad política de cada territorio. El Estado parte, España, pues, no garantiza ni que estos objetivos sean suficientes ni tampoco que se produzcan en condiciones debidas de igualdad en todos los territorios y en todos los colectivos. En consecuencia, tampoco por esta razón se respeta el art. 31 CSER, en los términos interpretados por el CEDS.

**121.-** En cuarto lugar, tampoco se prevén precisos mecanismos para verificar, como exige el CEDS, los progresos en accesibilidad de la vivienda, para toda la población y en especial para los colectivos más vulnerables, como las personas jóvenes, hoy excluidas en gran medida de este derecho, a través de mecanismos objetivos, fiables y obligatorios para medirlos. Aunque la ley prevé algunos nuevos mecanismos de gestión participada, institucional y social, de estas políticas, donde, **por cierto, quedan excluido el sindicato, no así las asociaciones empresariales, lo que entendemos puede contradecir el art. 22 de la Carta, en ningún momento se establecen criterios intermedios de cumplimiento ni**

**garantías de control de un efectivo progreso.** Queda, pues, una vez más, al albur de la decisión política territorial y estatal de cada momento.

**122.-** En quinto lugar, el sindicato reclamante considera que se sigue incumpliendo de forma clara la doctrina del CEDS, en relación con el art. 31 CSER y el bloque normativo aquí expuesto en relación con el derecho a la vivienda (arts. 16, 17, 30 y E), al no prever la garantía de maximización, dentro de lo posible, de los recursos necesarios para dar pasos serios y creíbles, objetivados y mesurables, hacia la satisfacción efectiva de aquel derecho, como exige el CEDS (Decisión de Fondo de 26 de enero de 2021, reclamación 173/2018). Cierto, en la citada DT 2ª, párrafo 2 se prevé: *"2. Con objeto de asegurar el cumplimiento de los objetivos de incremento del parque de viviendas destinadas a políticas sociales a los que se refiere el apartado anterior y evaluar la adecuada financiación de las actuaciones señaladas en la letra c) del artículo 27.2, las Administraciones territoriales competentes, de conformidad con lo previsto en su normativa reguladora, deberán determinar con carácter anual las cantidades invertidas y el grado de avance en la consecución de los referidos objetivos."*

Por su parte, el art. 27.2, al que se remite, establece que *"2. Con objeto de asegurar la financiación de...los parques públicos de vivienda podrán utilizarse las cantidades económicas correspondientes a las fianzas de los contratos de arrendamiento depositadas en los registros autonómicos correspondientes en virtud de lo dispuesto en la disposición adicional tercera de la Ley 29/1994, de 24 de noviembre, de Arrendamientos Urbanos..."*.

**123.-** Como el CEDS puede comprobar, de nuevo se establecen fórmulas potestativas, además de claramente insuficientes de financiación (la referencia a las cantidades de los depósitos de arrendamiento es residuales o marginales para financiar un objetivo tan costoso como garantizar un parque de vivienda social suficiente), que quedan fuera de la garantía del Estado y se someten exclusivamente a la voluntad discrecional política de los Autogobiernos regionales. Además, la previsión legal es solo la de que haya algún **tipo de medida legal-presupuestaria de transparencia** al respecto de partidas y avances, **pero ni le marca unos objetivos mínimos realizables en periodos intermedios a los 20 años ni tampoco establece qué consecuencias jurídicas tendría no avanzar** adecuadamente en ese objetivo.

**124.-** Buena prueba de esta ausencia de mecanismos en la ley nueva ciertos para ofrecer una mínima garantía fiable de cumplimiento es que, en estos momentos, cuando se presenta la reclamación colectiva, **el Gobierno ha abierto un debate sobre qué hacer ante la constatación, hoy actualizada,** de incumplimiento por parte de los gobiernos regionales de los objetivos de la ley y, lo que es peor, la previsión de que en el futuro próximo, al menos, la situación de inobservancia seguirá, por la pugna política existente y la extrema condicionalidad de la ley a esas voluntades políticas de cada autogobierno. En consecuencia, la realidad, no solo el texto normativo, muestra que la nueva ley no ofrece

las garantías jurídicas de efectividad necesarios y debidos, conforme requiere la Carta, para realizar los objetivos proclamados, sin duda loables y positivos, en la ley para dar satisfacción al derecho a la vivienda de la población en general, y de los colectivos más vulnerables, como las personas jóvenes en particular.

**125.-** A mayor abundamiento, el sindicato reclamante considera que esta deficiencia legislativa española ha quedado aún más al descubierto con la reciente declaración de inconstitucionalidad de varios preceptos de la ley catalana de vivienda<sup>16</sup>. Por ejemplo, se anula la modificación del art. 5.2 f) de la ley 18/2007, del derecho a la vivienda, que establece como causa de incumplimiento de la función social de la propiedad de una vivienda o un edificio de viviendas la contravención de la obligación de ofrecer una propuesta de alquiler social antes de interponer una demanda judicial en los términos que establece la Ley 24/2015, con vulneración del art. 149.1.6 CE ( reparto de competencias en el Estado Autónomo español ) -; vulneración en la que también incurren, en primer lugar, parte del art. 12, que añade la disposición adicional primera a la Ley 24/2015, en concreto en cuanto se refiere a los apartados 1 y 2, que hacen extensiva la obligación de ofrecer una propuesta de alquiler social antes de interponer determinadas demandas judiciales a cualquier acción ejecutiva derivada de la reclamación de una deuda hipotecaria y a determinadas demandas de desahucio y prevén la interrupción de los procedimientos iniciados en los que no se haya acreditado la formulación de la oferta de alquiler social; y, en segundo lugar, la disposición transitoria, que extiende la obligación de ofrecer el alquiler social a los procedimientos iniciados antes de la entrada en vigor de la Ley. **Como vemos, esta situación genera una profunda contradicción con el art. 31.2 CSER, en la interpretación del CEDS**

**126.-** Este dato de contradicciones, inseguridades jurídicas y deficiencias legislativas en España en materia de vivienda es aún más grave si se tiene en cuenta otro dato muy reciente, como es que la única Comunidad Autónoma que ha activado, hasta el momento, el mecanismo de las zonas de mercado de vivienda tensionadas, novedad de la Ley 12/2023, como se analizó, **ha logrado reducir en esos lugares un 5% el precio del alquiler, pero, en cambio, ha provocado una reducción de la oferta de más del 17 por ciento.** Una reducción de la -ya muy mermada- oferta que se debe a la **desviación de esa parte (prácticamente 2 de cada 10 viviendas disponibles) del mercado a un alquiler más especulativo y rentable, el de temporada (turístico o profesional).** Una fuga que se debe, una vez más, a la laguna jurídica que presenta la legislación española en esta materia, dado que no se quiso-pudo regular esa deficiencia por la falta de la mayoría parlamentaria necesaria. Una vez más, la realidad más perentoria española del pésimo mercado de vivienda para las necesidades sociales desvela y desnuda lagunas críticas, cuando no

---

<sup>16</sup>[https://www.tribunalconstitucional.es/NotasDePrensaDocumentos/NP\\_2024\\_098/NOTA%20INFORMATIVA%20Nº%2098-2024.pdf](https://www.tribunalconstitucional.es/NotasDePrensaDocumentos/NP_2024_098/NOTA%20INFORMATIVA%20Nº%2098-2024.pdf)

contradicciones, de nuestro sistema jurídico, exigiendo su corrección por la vía de la disconformidad al sistema de la Carta.

**127.-** En resumen, se comprueba, tras todo lo razonado que en España existe un gran déficit de asequibilidad de la vivienda, especialmente para determinados colectivos, como las personas jóvenes, que lejos de reducirse con la nueva ley ha empeorado por la galopante subida de precios muy por encima de los salarios, lo que erosiona la capacidad de ahorro y dificulta la adquisición de bienes de primera necesidad costosos, como es la vivienda. Este escenario socioeconómico se ha acompañado de una profunda regresión en las políticas de vivienda social, de modo que, la ausencia de marcos normativos útiles y adecuados, estatal y autonómicos, ha permitido que España pasará de un parque de vivienda social por encima de la media europea en los años 80 a prácticamente su total vaciamiento desde mediados de los años 90 hasta hoy. **España es el duodécimo país europeo con menos vivienda pública en relación con su población, al no llegar a una vivienda de este tipo por cada 100 habitantes.** Por el contrario, Países Bajos (12), Austria (10), Dinamarca (9,5), Suecia (8), Reino Unido y Francia **superan la media (4)**<sup>17</sup>.

**128.-** El Plan Estatal de Vivienda del periodo 2009-2012 fue el último con garantía de financiación crediticia de las viviendas protegidas a construir. La crisis financiera llevó a la desaparición del Crédito Oficial y la crisis de las Cajas de Ahorros, las entidades de crédito que financiaron hasta entonces a las viviendas protegidas, frenó esta medida. Los tres planes posteriores la descartaron de inicio. De forma paralela se redujo en dicho periodo el alcance de los gastos de vivienda en los Presupuestos Generales del Estado. El gasto citado aumentó levemente en los Presupuestos de 2022 y 2023, por ayudas procedentes de los fondos *Next Generation*. El resultado social, constatado oficialmente por el preámbulo de la ley es absolutamente insuficiente, por lo que la disconformidad con la exigencia de la Carta es frontal. Un dato que entendemos necesario llevar al convencimiento del CEDS es que la gran mayoría de los planes de vivienda no se justifican en función del número de hogares a los que se iban a destinar las viviendas (función social ex art. 31 CSER), sino de fomento del sector de la construcción.

**129.-** Ahora bien, si, como se ha expuesto, la nueva ley parece querer regresara un tipo de planes estatales que pongan en el centro la vivienda social, hasta incluso prometer la apertura de una línea de financiación de más de 4.000 millones de euros a conceder por el Instituto de Crédito Oficial (ICO) para ampliar el parque de vivienda social en unas 43.000 viviendas, estos objetivos no solo son excesivamente programáticos, sino que no están revestidos de las garantías jurídicas necesarias para hacer efectivo el derecho. Además de ser notablemente insuficientes y depender de políticas autonómicas que, sin embargo, siguen resistiéndose notablemente a este modelo. Ni se garantiza plazos razonables, ni medidas de control intermedio de los progresos ni una financiación cierta,

---

<sup>17</sup> <https://www.newtral.es/vivienda-publica-espana/20230419/>

quedando al albur de decisiones presupuestarias discrecionales, a menudo muy difíciles de materializar (la ausencia de presupuesto estatal en los dos últimos años así lo pone de relieve). Los datos de [Eurostat](#) muestran que España dedicó el 0,2% de su Producto Interior Bruto en el año 2021 al desarrollo de viviendas, frente al 0,4% que alcanzaron países como Bulgaria, Francia y Noruega<sup>18</sup>. En definitiva, **la inefectividad de las leyes en esta materia en España es alarmante y eso contrasta de raíz con los imperativos de fiabilidad y practicidad exigidos al respecto por la Carta y el CEDS.**

#### **5.4. La situación de la población trabajadora inmigrante, sobre todo temporera, en varias zonas de España es disconforme con el art. 19 de la Carta**

**130.-** La población trabajadora migrante no solo sufre, con carácter general, una situación de mayor dificultad para acceder a una vivienda digna, por integrarse en un colectivo que, como los jóvenes, son de especial vulnerabilidad, por su precariedad en el trabajo y por otros factores de exclusión social, aunque estén en situación regular, sino que, en determinados casos, sobre todo la población inmigrante temporera, se ve abocada a situaciones de chabolismo. Sería el caso, por ejemplo, de asentamientos de personas trabajadoras temporeras en los campos de Almería y de Huelva (Andalucía), en los que se constata deficiencias notables (falta de higiene y de limpieza, de luz, de agua, infraviviendas provisionales de palets y plásticos que se alargan durante años). La situación de infravivienda afecta a miles de personas trabajadoras temporeras, sin que haya una cifra precisa, ante la opacidad de la información pública. Esta situación resulta contraria al art. 17.4 c) de la Carta, conforme a la doctrina del CEDS, según se expuso

**131.-** Las condiciones de falta de acceso a los bienes de primera necesidad, como la vivienda, viene siendo constatada por diversos estudios e informes de las asociaciones de derechos humanos<sup>19</sup>, y también por parte de la ONU. El relator de la ONU sobre pobreza viene exigiendo a España mejorar las deficientes condiciones de las personas temporeras en España, en especial de las mujeres que trabajan en el sector de los frutos rojos en Huelva. La precaria situación de esta población trabajadora la pudieron observar personalmente los firmantes de esta reclamación en una visita a la isla de Ibiza, en la que comprobamos cómo un grupo de personas inmigrantes vivían en tiendas sin acceso a los suministros más básicos debió al precio de la vivienda en las Islas Baleares. Problema que comparten con toda la población trabajadora que se debe desplazar a estas zonas especialmente tensionadas, y que les impide obtener una vivienda, en cualquier régimen, con unos mínimos estándares de dignidad. En consecuencia, en determinados casos, la disconformidad con los arts. 31 y 30 en relación con el art. 19 de la Carta se produce en conjunción con el art. E, por la discriminación por razón de sexo (y origen nacional).

<sup>18</sup> <https://economistasfrentealacrisis.com/un-repaso-a-40-anos-de-politica-estatal-de-vivienda-1981-2022/>

<sup>19</sup> [https://www.eldiario.es/andalucia/asentamientos-temporeros-almeria-huelva\\_1\\_7823292.html](https://www.eldiario.es/andalucia/asentamientos-temporeros-almeria-huelva_1_7823292.html)

132.- Aunque en España se han llevado a cabo algunos programas<sup>20</sup> para promover el realojo de estas personas en condiciones más dignas de habitabilidad, todos han sido fallidos hasta el momento, por la falta de un marco normativo claro y un plan estructural que atienda de forma global y efectiva las necesidades de un alojamiento adecuado.

#### **5.5. Necesidad de una declaración de disconformidad por inexistencia de juicio de convencionalidad, ni se espera por la devaluación a políticas discrecional**

133.- El sindicato firmante de la reclamación colectiva considera necesario insistir a la hora de hacer ver al CEDS, siempre con el debido respeto a su imparcialidad, en la gran relevancia del pronunciamiento como órgano de garantía máximo de cumplimiento de la Carta en esta materia. En España, por la ya evidenciada ausencia de una normatividad práctica del derecho a la vivienda, por su carácter de principio rector constitucional solo y el exceso de carácter programático y condicionalidad política del mismo, no hay una posibilidad real de controlar judicialmente el cumplimiento de los mandatos de la Carta en materia de derecho a la vivienda por la vía del control de convencionalidad ex art. 96 CE. Ni se ha ensayado nunca en España ni hay expectativas razonables de que así lo sea en el futuro, de no mediar una declaración expresa del CEDS de disconformidad de la ley y prácticas españolas al art. 31 CSER, en los términos aquí indicados, por tanto, en sí mismo y en conjunción con los arts. 7, 16, 17, 19, 30 y E. De ahí la relevancia de este tipo de Decisiones de Fondo, a fin de introducir su carácter estrictamente justiciable, aún en condiciones de razonabilidad y complejidad, lógicamente, afianzando la posición del CEDS en el sistema de garantías jurídicas multinivel español de los derechos sociales, hoy todavía en situación incierta, por lo novedoso de este procedimiento cuasi judicial de control, como es la reclamación colectiva.

134.- El sindicato reclamante es consciente que un pronunciamiento de valor jurisdiccional como el pretendido del CEDS no puede reemplazar ni sustituir ninguna actuación legislativa ni de política de vivienda. Sin embargo, considera que un derecho social tan relevante para una vida digna como la vivienda no puede ser reducida a mera voluntad política, ajena al respeto debido a los compromisos jurídicos internacionales. Estos exigen una acción razonable, en intensidad y tiempo, como viene sosteniendo el CEDS. Por ello, una Decisión de Fondo declarando que España no cumple de manera adecuada con los mandatos relativos al derecho a la vivienda, en especial para los colectivos más vulnerables, significará un decisivo complemento para activar estos

---

<sup>20</sup> <https://www.publico.es/sociedad/descarrila-primer-plan-realojo-almeria-acabar-chabolas-habitan-cientos-migrantes.html>

procesos democráticos, asegurando el cumplimiento del corpus normativo establecido al efecto en la Carta y que en las páginas precedentes se ha desglosado y fundamentado.

En este sentido se ha pronunciado recientemente el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH), en su sentencia de 9 de abril de 2024, asunto Verein Klimaseniorinner Schweiz y otros contra Suiza, en relación con otro derecho de extrema complejidad para su justiciabilidad, como es la protección del medio ambiente, en sí, y, sobre todo, en relación con los derechos a la salud y a la calidad de vida privada (art. 8). Los Estados no pueden renunciar al cumplimiento de obligaciones positivas y a resultados medibles en la consecución de sus objetivos sociales, sin perjuicio del elevado margen de apreciación de las concretas medidas a introducir. Pero, previstas, deben realizarse de una manera efectiva, no pueden quedar al albur de la pura voluntad política, dejando inermes a las personas y grupos más vulnerables (en el caso mujeres de más edad, pero también lo pueden ser adolescentes y jóvenes).

**135.** Lo que, a juicio de UGT, obliga a que por parte del CEDS, se incluya en su resolución la obligación del Reino de España al respeto de la Carta Social Europea, y a las decisiones de su Órgano de Garantías, de acuerdo a lo que exige el art. 96 Constitución Española. Con eso se despejaría cualquier duda sobre el compromiso de España con el respeto a este Tratado Internacional sobre Derechos Humanos Sociales que le obliga, eliminando cualquier resistencia a cumplir con las decisiones de fondo que resuelven las reclamaciones colectivas,

**136.** Una posición contraria al carácter vinculante y obligatorios de las decisiones del CEDS es inasumible y contraria claramente tanto a la letra como al espíritu de la CSE, así como a la doctrina jurisprudencial del CEDS. En consecuencia, el sindicato reclamante considera especialmente necesario, no solo oportuno, que el CEDS reitere y clarifique para el Gobierno español el valor jurídico vinculante de las Decisiones, sean Conclusiones sean, sobre todo, Decisiones de Fondo, del CEDS. Este pronunciamiento es muy relevante en este caso para evitar que pueda frustrarse la eficacia de la decisión estimatoria que pudiera dictar el CEDS al final de esta reclamación colectiva en petición de un respeto al derecho de toda persona a una vivienda recogido en el art. 31 de la Carta.

**137.** Por ello sindicato reclamante considera igualmente oportuno poner de manifiesto que, conforme al Derecho español, los Tratados Internacionales, que están ratificados por España, tienen prevalencia sobre las leyes nacionales, por así establecerlo tanto el art. 96 de la Constitución Española como el artículo 31 de la Ley 25/2014, 27 de noviembre, de Tratados y otros Acuerdos Internacionales. Este último tiene el siguiente tenor:

*Artículo 31. Prevalencia de los tratados.*

*Las normas jurídicas contenidas en los tratados internacionales válidamente celebrados y publicados oficialmente prevalecerán sobre cualquier otra norma del*

*ordenamiento interno en caso de conflicto con ellas, salvo las normas de rango constitucional.*

En concreto, resulta necesario recordar en este momento que la CSER es “*jurídicamente vinculante y las decisiones del CEDS son de obligado cumplimiento para el Reino de España*”. Tal afirmación, aunque es compartida por el sindicato reclamante, corresponde al informe realizado por la Secretaría de Estado de Justicia del Gobierno de España (17 de diciembre de 2020). Dicho informe se realizó cuando el Consejo de Estado analizó la ratificación del Protocolo Adicional de la CSER por el Reino de España. De hecho, dicho criterio, hizo necesario que la ratificación del Protocolo Adicional requiriera la previa autorización por las Cortes Generales<sup>21</sup>.

## 6. Conclusiones y petitum

**138.** En atención a la contundente prueba estadística evidenciada más arriba y los argumentos jurídicos y económicos aportados en las páginas precedentes, el sindicato el firmante considera acreditado que España vive un momento actual de extrema insatisfacción del derecho a la vivienda ex art. 31 CSER, en virtud de la deriva de la misma hacia una pura mercancía especulativa de mercado, en detrimento de la consideración como un bien de primera necesidad para todas las personas en general, y para determinados colectivos vulnerables, en particular. **Esta contradicción sistémica solo puede ser resuelta adecuadamente con un sistema de garantías de efectividad de acceso a un derecho subjetivo a la vivienda.** Sin embargo, la legislación española, que, en el último año ha pretendido poner rumbo en tal dirección, está muy lejos de poder atender satisfactoriamente esta exigencia, alejándose de su compromiso en tal sentido con la Carta Social Europea.

**139.-** Para reestablecer este deber de cumplimiento de España, la UGT pide al CEDS:

- 1) Que tenga a bien admitir esta reclamación colectiva y declararla admisible, a fin de proceder a su tramitación conforme al procedimiento establecido en el Protocolo de 1995 y alcanzar un pronunciamiento sobre el fondo.
- 2) Que declare la legislación y la práctica española sobre vivienda contrarios o disconformes a los arts. 31 CSER, de forma autónoma, así como en conjunción con los artículos 16 (protección de la familia), 17 (protección de los jóvenes), 19 (protección de las personas trabajadoras inmigrantes), 30 (derecho a la protección frente a la pobreza) y E (prohibición de discriminación), **en cuanto que no se garantiza de forma efectiva el derecho a la vivienda digna y adecuada, en general, y en particular para los colectivos más vulnerables, como son las personas**

---

<sup>21</sup> El citado informe se encuentra recogido en el Informe del Consejo de Estado, que puede ser consultado en el siguiente enlace: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=CE-D-2021-486>

jóvenes, las personas inmigrantes menores y las personas trabajadoras inmigrantes

- 3) Que adopte cuantas medidas están previstas en el sistema de la CSER para promover que el Estado español corrija esta violación del derecho reconocido en ella a una protección adecuada para garantizar el derecho a la vivienda, en un tiempo razonable (entendemos que no lo es 20 años, como se auspicia en la ley española, y sin ni siquiera asegurarlo ni fijar objetivos medibles de forma intermedia)

Se ruega que pueda utilizarse el idioma español en este procedimiento, en especial para todos los documentos escritos.

Madrid – Estrasburgo, 17 de octubre de 2024



UGT