

# Estudios de Deusto

Revista de Derecho Público

Vol. 72/1 enero-junio 2024

DOI: <https://doi.org/10.18543/ed7212024>

ESTUDIOS

## LA VIVIENDA COMO DERECHO FUNDAMENTAL. COMPROMISOS INTERNACIONALES MÁS ALLÁ DEL PRINCIPIO RECTOR

*Housing as a fundamental right. International commitments  
beyond the governing principle*

Daríá Terrádez Salom

Doctora en Derecho constitucional por la Universidad de Valencia  
<https://orcid.org/0000-0002-1963-9811>

<https://doi.org/10.18543/ed.3110>

Fecha de recepción: 19.12.2023

Fecha de aceptación: 10.05.2024

Fecha de publicación en línea: junio 2024

### Derechos de autoría / Copyright

*Estudios de Deusto. Revista de Derecho Público* es una revista de acceso abierto, lo que significa que es de libre acceso en su integridad. Se permite su lectura, la búsqueda, descarga, distribución y reutilización legal en cualquier tipo de soporte sólo para fines no comerciales, sin la previa autorización del editor o el autor, siempre que la obra original sea debidamente citada y cualquier cambio en el original esté claramente indicado.

*Estudios de Deusto. Revista de Derecho Público* is an Open Access journal which means that it is free for full access, reading, search, download, distribution, and lawful reuse in any medium only for non-commercial purposes, without prior permission from the Publisher or the author; provided the original work is properly cited and any changes to the original are clearly indicated.

**Estudios de Deusto**

© Universidad de Deusto • ISSN 0423-4847 • ISSN-e 2386-9062, Vol. 72/1, enero-junio 2024  
<http://www.revista-estudios.deusto.es/>

# LA VIVIENDA COMO DERECHO FUNDAMENTAL. COMPROMISOS INTERNACIONALES MÁS ALLÁ DEL PRINCIPIO RECTOR

*Housing as a fundamental right. International commitments  
beyond the governing principle*

Daríá Terrádez Salom

Doctora en Derecho constitucional por la Universidad de Valencia  
<https://orcid.org/0000-0002-1963-9811>

<https://doi.org/10.18543/ed.3110>

Fecha de recepción: 19.12.2023

Fecha de aceptación: 10.05.2024

Fecha de publicación en línea: junio 2024

## **Resumen**

El presente trabajo tiene como objetivo principal constatar que, pese a que el derecho a la vivienda se haya consagrado en nuestra Constitución como un Principio rector de la política social y económica, las obligaciones internacionales que posee España, tras la ratificación de la Carta Social Europea revisada y del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y de la asunción de sus sistemas de control, dan un nuevo sentido al derecho establecido en el artículo 47 de la Constitución española, dotándolo de mayor fuerza vinculante y, sobre todo, de mayores garantías. Este análisis del derecho fundamental a la vivienda no puede desvincularse del principio de indivisibilidad de los derechos humanos y del respeto de la dignidad de la persona, ejes centrales del estudio.

## **Palabras clave**

Derecho a la vivienda; vivienda adecuada; dignidad humana; principio de indivisibilidad; derechos sociales.

***Abstract***

The main objective of this paper is to verify that, despite the fact that the right to housing has been enshrined in our Constitution as a governing principle of the Economic and Social Policy, the international obligations that Spain, after the ratification of the revised European Social Charter and the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights and the assumption of their control systems, has given a new meaning to the right established in Article 47 of the Spanish Constitution, giving it greater binding force and, above all, greater guarantees. This analysis of the fundamental right to housing cannot be separated from the principle of the indivisibility of human rights and the respect for the human dignity, which are the central axes of the study.

***Keywords***

Right to housing; adequate housing; human dignity; principle of indivisibility; social rights.

---

**Sumario:** I. INTRODUCCIÓN. II. EL DERECHO A LA VIVIENDA EN LA CARTA SOCIAL EUROPEA REVISADA. 1. Los sistemas de control de la aplicación de la Carta Social Europea revisada. 2. La jurisprudencia del Comité Europeo de Derechos Sociales en relación con el derecho a la vivienda y un inciso especial para la primera reclamación contra España: el vergonzoso asunto de la Cañada Real. III. EL DERECHO A LA VIVIENDA EN EL PACTO INTERNACIONAL DE DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES. 1. El Pacto internacional de derechos económicos, sociales y culturales: directrices de aplicación e interpretación. 2. España ante el Comité de derechos económicos, sociales y culturales. IV. BREVE REFERENCIA A LA NUEVA LEY 12/2023, DE 24 DE MAYO, POR EL DERECHO A LA VIVIENDA Y SU ENCAJE EN EL MARCO NORMATIVO INTERNACIONAL. V. UNAS CUANTAS REFLEXIONES A MODO DE CONCLUSIÓN. VI. BIBLIOGRAFÍA.

---

## I. INTRODUCCIÓN

Desde la crisis financiera e inmobiliaria que se inició en 2008, uno de los asuntos que más preocupan a la sociedad es la vivienda y el acceso a la misma. Solo en 2012 se recibieron 70.257 solicitudes de desahucio, de las cuales se ejecutaron 46.408; en 2019 se recibieron 68.247 y se ejecutaron 39.507<sup>1</sup>. A este dato se debe añadir el incremento de los precios del alquiler y la reciente tendencia al alza de los tipos de interés que están incrementado las cuotas mensuales hipotecarias medias entre 200 y 300 Euros<sup>2</sup>, lo que dificulta en muchos casos el poder hacer frente a los distintos pagos. Por otro lado, existe un déficit importante, incluso grave, de vivienda social; de acuerdo con el Boletín especial sobre vivienda social<sup>3</sup>, el “*parque de vivienda social en España se encuentra a más de 6 puntos porcentuales por debajo de la media de los países de la Unión Europea, en los cuáles, en términos medios, su parque de vivienda social se sitúa en el entorno del 9%*

---

*N.B.: en relación con la fecha que se indica en las decisiones sobre el fondo del Comité Europeo de Derechos Sociales y de los dictámenes del Comité de derechos económicos, sociales y culturales, se ha optado por indicar la fecha de publicación, pues es cuando la decisión es, valga la redundancia, pública para terceros.*

<sup>1</sup> Datos obtenidos del Informe “*L'evolució dels desnonaments 2008-2019: de l'emergència a la consolidació d'una crisi habitacional*” (La evolución de los desahucios 2008-2019: de la emergencia a la consolidación de una crisis habitacional), Observatorio DESC, junio 2020.

<sup>2</sup> TORRES, R. “El euríbor y las hipotecas”, *Cuadernos de Información Económica*, n.º 293 (marzo-abril 2023), FUNCAS.

<sup>3</sup> Elaborado por el Observatorio de Vivienda y Suelo, Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana. Puede consultarse en el siguiente enlace.

*con respecto a las viviendas principales, frente al 2,5% de España*”, por lo que el acceso a este tipo de viviendas suele ser extremadamente difícil, sino imposible. Y si a ello añadimos la subida de los precios del alquiler, el acceso a una vivienda digna resulta francamente complicado. En el preámbulo del Real Decreto-ley 7/2019, de 1 de marzo<sup>4</sup>, de medidas urgentes en materia de vivienda y alquiler se afirma que *“según datos de Eurostat, en el año 2017, más del 42% de los hogares españoles destinaban más del 40% de sus ingresos al pago del alquiler. Ello supone que España se sitúa 17 puntos porcentuales por encima del valor medio de la Unión Europea”*, si bien existen zonas tensionadas, como la isla de Palma de Mallorca, donde es prácticamente imposible alquilar una vivienda a un precio razonable; asimismo, debe hacerse referencia a fenómenos como el alquiler turístico de viviendas que merma considerablemente el parque de viviendas de alquiler residencial, incrementando incluso el precio medio de alquiler. Con una sencilla búsqueda en cualquier navegador de Internet, se podría afirmar, sin ambages, que la vivienda en España es un desafío social, pero también jurídico.

Nuestra Constitución reconoce, en su artículo 47, que todos los españoles tienen derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada; sin embargo, y pese a la calificación de derecho, la vivienda no es un derecho fundamental ateniéndonos única y exclusivamente al lugar que ocupa en la Constitución española. Efectivamente, el artículo 47 se encuentra en el Capítulo tercero del Título I, por lo que el derecho a la vivienda es un principio rector de la política social y económica, cuyo reconocimiento, respeto y protección deberá informar *“la legislación positiva, la práctica judicial y la actuación de los poderes públicos”* y *“Sólo podrán ser alegados ante la Jurisdicción ordinaria de acuerdo con lo que dispongan las leyes que los desarrollen”*<sup>5</sup>. Por lo tanto, y como ya se ha afirmado, no es un derecho fundamental, pese a la falsa creencia social que así lo define. A pesar de ello, la vivienda es un prerequisite para poder disfrutar de otros derechos fundamentales, como bien afirman ESCOBAR ROCA y GONZÁLEZ GONZÁLEZ *“Otros derechos fundamentales no se entenderían sin el previo disfrute de una vivienda [...] En especial, la intimidad personal y familiar (entendida como un ámbito propio y reservado frente a la acción de los demás y el conocimiento de los demás, necesario para mantener una calidad mínima de la vida humana, STC 119/2001) del art. 18.1 difícilmente puede salvaguardarse cuando se vive a la intemperie. [...] El incumplimiento del derecho a la vivienda puede afectar a los bienes protegidos por los arts. 15 (derecho a la vida y a la*

<sup>4</sup> BOE n.º 55, de 5 de marzo de 2019.

<sup>5</sup> Artículo 53, 3º Constitución española.

*integridad física y moral) y, sobre todo, 43.1 (derecho a la protección a la salud)*<sup>6</sup>. Por ello el enfoque del presente trabajo, y por lo que resulta un verdadero desafío jurídico, partirá del reconocimiento del derecho a la vivienda como un verdadero derecho fundamental, no por su supuesto reconocimiento constitucional, que no lo es, sino por la regulación que de este hacen distintos convenios y tratados internacionales, ratificados por España, que reconocen la vivienda como un derecho fundamental, en conjunción con los mandatos interpretativos y aplicativos establecidos en la Constitución española<sup>7</sup>.

El presente trabajo se divide en tres partes; la primera tratará el derecho a la vivienda en el ámbito de la Carta Social Europea revisada y la jurisprudencia del Comité Europeo de Derechos Sociales, aprovechando que España ratificó recientemente el protocolo sobre reclamaciones colectivas. En segundo lugar, acudiremos al marco de Naciones Unidas para analizar el derecho a la vivienda desde la perspectiva del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, dado que España ratificó el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en 1977 y en su artículo 11 reconoce el derecho a una vivienda como parte del derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado. Por último, se realizará un breve repaso de la Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda, última norma aprobada que se aleja algo del ámbito mercantilista al que siempre ha estado circunscrito el acceso a una vivienda, aunque posee algunas carencias.

## II. EL DERECHO A LA VIVIENDA EN LA CARTA SOCIAL EUROPEA REVISADA

En este primer apartado del presente trabajo se va a abordar el estudio de la Carta Social Europea revisada (CSEr en adelante) principalmente por una razón, pues la revisión de 1996 incorporó el derecho a la vivienda en su artículo 31:

*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.*

<sup>6</sup> ESCOBAR ROCA, G. y GONZÁLEZ GONZÁLEZ, B. *Derechos sociales y tutela antidiscriminatoria*, ESCOBAR ROCA, G. (Dir.), Thomson Reuters Aranzadi, 2012.

<sup>7</sup> Nos referimos en este punto al art. 10, 2º y a los artículos 93 a 96 de la Constitución española.

España ratificó hace apenas dos años la CSEr, 21 años después de su firma, por lo que dicho derecho quedó incorporado al ordenamiento jurídico español a través del artículo 96 de la Constitución española.

Asimismo, cabe afirmar que el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, a través de su jurisprudencia, ya había declarado el carácter fundamental del derecho a la vivienda, mediante una interpretación dinámica de determinados preceptos, como el artículo 8, que establece el derecho al respeto a la vida privada y familiar, o el artículo 6, derecho a un proceso equitativo<sup>8</sup>. Si bien, el análisis de dicha jurisprudencia resultaría de gran interés en este apartado, se ha optado por estudiar únicamente las decisiones del Comité Europeo de Derechos Sociales dado que la CSEr sí que reconoce de forma explícita el derecho a la vivienda.

En cuanto al contenido de este primer punto, se realizará un breve repaso de los sistemas de control del cumplimiento de la CSEr, tanto del sistema de informes como del sistema de reclamaciones colectivas, también recientemente aceptado por España. En segundo lugar, se analizará la jurisprudencia del Comité Europeo de Derechos Sociales en relación con el derecho a la vivienda, con una especial referencia a la primera reclamación colectiva presentada contra España, la relativa al problema de la Cañada Real de Madrid donde uno de los asuntos que se tratan es el de la vivienda, obviamente.

### 1. *Los sistemas de control de la aplicación de la Carta Social Europea revisada*

En un principio, con la Carta Social Europea de 1961<sup>9</sup>, el Comité Europeo de Derechos Sociales tan solo tenía el sistema de informes para controlar la correcta aplicación de la norma en los Estados miembros que la habían aceptado, en concreto de las disposiciones aceptadas por cada uno de ellos.

Así, cada año España<sup>10</sup>, y el resto de Estados miembros, presentan un informe relativo a los bloques de empleo, formación e igualdad de oportuni-

---

<sup>8</sup> Para un análisis detallado de la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos en relación con el derecho a la vivienda, resulta de obligada lectura la obra del profesor Padraic Kenna. Véase, entre otros, KENNA, P.: “El derecho a la vivienda: obligaciones positivas y derechos exigibles (especial referencia a los estándares internacionales)”, *Revista Europea de Derechos Fundamentales*, n.º 12, 2008.

<sup>9</sup> Ratificada por España mediante Instrumento de Ratificación, de 29 de abril de 1980, BOE n.º 153 de 26 de junio de 1980.

<sup>10</sup> En el caso español, se aceptó la totalidad de lo dispuesto en la CSE, así como el Protocolo adicional de 1988, lo que obliga a España a presentar informes cada año, sobre la aplicación a nivel interno de lo establecido en la CSE, de acuerdo con la división por bloques temáticos que decidió el Comité de Ministros del Consejo de Europa en mayo de 2006 (*Decision of the Committee of Ministers of the Council of Europe about the European Social Charter, Governmental Committee of the European Social Charter, New*

dades (Bloque I), salud, Seguridad Social y protección social (Bloque II), derechos laborales (Bloque III) y menores, familia y personas migrantes (Bloque IV). Si bien, y como ya se ha comentado antes, los Estados no deben aceptar todos los artículos de la Carta, pues de acuerdo con el art. 20 de la CSE de 1961, los Estados están obligados a “*considerar la Parte I [...] como una declaración de objetivos que tratará de alcanzar por todos los medios adecuados*” y a aceptar, de la Parte II, al menos cinco de los siete artículos siguientes: arts. 1, 5, 6, 12, 13, 16 y 19. Esta segunda parte de la CSE se conoce como “núcleo duro”; del resto de los artículos, la CSE establece que el Estado deberá obligarse por al menos diez de ellos o cuarenta y cinco párrafos. En la versión revisada de 1996, en la Parte III, artículo A, varía algo la disposición original, pasando a dieciséis los artículos que deben aceptarse como mínimo, o sesenta y tres párrafos<sup>11</sup>; también se añade un artículo más en la letra *b* del artículo A y se deben elegir al menos seis de los artículos especificados. Actualmente, se está desarrollando una nueva reforma del sistema de informes que pretende agilizar el procedimiento y que los informes sean más precisos. Así, durante la 132ª sesión del Comité de Ministros<sup>12</sup> se estableció un sistema de informes mejorado, cuyo impacto aumentará, de acuerdo con las conclusiones a las que ha llegado el Grupo de trabajo encargado de desarrollar

---

*system for the presentation of reports on the application of the European Social Charter, Proposal of the Governmental Committee (CM(2006)53); 963rd meeting, 3 may 2006).*

<sup>11</sup> Artículo A. Obligaciones.

1. *Con sujeción a las disposiciones del siguiente artículo B, cada una de las Partes se compromete:*

a) *a considerar la Parte I de la presente Carta como una declaración de los objetivos que tratará de alcanzar por todos los medios adecuados, conforme a lo dispuesto en el párrafo de introducción de dicha Parte;*

b) *a considerarse obligada por al menos seis de los nueve artículos siguientes de la Parte II de la Carta: artículos 1, 5, 6, 7, 12, 13, 16, 19 y 20;*

c) *a considerarse obligada por el número adicional de artículos o párrafos numerados de la Parte II de la Carta que ella elija, siempre que el número total de los artículos y de los párrafos numerados a los que quedará obligada no sea inferior a dieciséis artículos o a sesenta y tres párrafos numerados.*

<sup>12</sup> Sesión 132 del Comité de Ministros del Consejo de Europa (Turin, 19-20 mayo 2022) – *Improving the European Social Charter system – Consolidated Report*, CM(2022)67-final. Véase también el último informe de la Secretaría General del Consejo de Europa sobre el estado de la democracia, los derechos humanos y el imperio de la ley, abril 2023, donde también se hace eco de la reforma del sistema de informes: “*la reforma prevé un diálogo reforzado entre los Estados y los órganos de la Carta (el Comité Europeo de Derechos Sociales y, en el seguimiento de sus conclusiones, el Comité Gubernamental de la Carta Social Europea y el Código Europeo de Seguridad Social). La reforma también busca que el trabajo de supervisión se centre más en asuntos urgentes. Con sujeción a las decisiones que adopten los órganos de la Carta, esto podría implicar cuestiones relacionadas con la crisis del coste de la vida o las nuevas formas del llamado trabajo atípico*” (p. 110).



la reforma de dicho procedimiento. Asimismo, se ha propuesto que los informes vuelvan a tener una frecuencia bianual y que se intensifique el diálogo entre los Estados miembros y los órganos de la Carta; en concreto *“se propone que las cuestiones sobre las que han de informar los Estados miembros y que posteriormente examinen los órganos de la Carta se reduzcan a una docena de disposiciones de la Carta por informe. Las disposiciones seleccionadas para la presentación de informes por los Estados miembros serán objeto de “preguntas específicas”. Las propias preguntas específicas deberían tratar de hacer que el procedimiento de presentación de informes sea más detallado. El aumento del impacto requiere mirar el presente y el futuro, no retroceder en el tiempo durante un período de referencia pasado. Por consiguiente, el informe debe centrarse en la situación en el momento de presentarlo y, cuando proceda, reflejar las medidas que está adoptando o prevé adoptar el Estado Parte para cambiar o mejorar la situación imperante”*<sup>13</sup>.

En relación con el procedimiento de reclamaciones colectivas, se desarrolló atendiendo a dos necesidades, a saber, reforzar el sistema de control de la CSE, aumentando así su eficacia, y dar cabida a los agentes sociales y a las organizaciones que trabajan en materia de derechos sociales, acentuando su participación respecto del control de la correcta aplicación de la norma del Consejo de Europa. De acuerdo con el informe explicativo del Protocolo adicional a la Carta Social Europea sobre un sistema de reclamaciones colectivas<sup>14</sup> *“la introducción de un sistema de este tipo está diseñada para aumentar la eficiencia de los mecanismos de supervisión basados únicamente en la presentación de informes gubernamentales. En particular, este sistema debería aumentar la participación de los interlocutores sociales, los trabajadores y las organizaciones no gubernamentales (ya mejorado por el Protocolo de 21 de octubre 1991 por el que se modifica la Carta Social). La forma en que funciona el mecanismo en su conjunto sólo puede verse mejorada por el creciente interés que cabe esperar que estos órganos muestren por la Carta. El procedimiento previsto en el Protocolo también será más breve que el del examen de los informes. El sistema de reclamaciones colectivas debe considerarse como un complemento del examen de los informes gubernamentales, que constituye naturalmente el mecanismo básico para la supervisión de la aplicación de la Carta”*<sup>15</sup>.

<sup>13</sup> Ídem supra.

<sup>14</sup> Ratificado por España mediante Instrumento de ratificación del Protocolo Adicional a la Carta Social Europea en el que se establece un sistema de reclamaciones colectivas, hecho en Estrasburgo el 9 de noviembre de 1995, BOE n.º 263, de 2 de noviembre de 2022.

<sup>15</sup> Párrafo segundo del Informe explicativo del Protocolo Adicional a la Carta Social Europea en el que se establece un sistema de reclamaciones colectivas, de 9 de noviembre de 1995.

Además, de acuerdo con SALCEDO BELTRÁN<sup>16</sup>, el sistema de reclamaciones posee cuatro elementos singulares que, a nuestro entender, refuerzan la importancia que este sistema de control de la Carta Social Europea posee. Así, la profesora Salcedo se refiere en primer lugar a su “carácter colectivo”, por lo que “*es un atributo que enfatiza su virtud general protectora de personas y de categorías especialmente vulnerables, como pueden ser, la infancia, los discapacitados o la población de etnia gitana o romaní. [...] Es propicio para evitar contenciosos individuales que probablemente no se iniciarían por esa fragilidad*”. A continuación, pone en valor su “carácter preventivo” dado que no es requisito *sine qua non* “*probar los efectos nocivos de la norma o práctica que se impugna*”<sup>17</sup>. Y a estas dos, digámoslo así, ventajas de carácter estratégico, se añaden dos de carácter práctico: no es necesario agotar los recursos internos para plantear una reclamación colectiva ante el Comité Europeo de Derechos Sociales y el procedimiento es gratuito, aunque como señala certeramente SALCEDO BELTRÁN “*las entidades demandantes pueden tener un gasto en torno al mismo, como pueden ser el asesoramiento para redactar la reclamación o viajes a Estrasburgo en caso de que exista una fase oral*”<sup>18</sup>. Por último, cabe apuntar que este procedimiento puede ser considerado como cuasi judicial dado su carácter contradictorio, al quedar garantizado el diálogo entre las partes en el seno del Comité Europeo de Derechos Sociales<sup>19</sup>. De igual modo se ha pronunciado JIMENA QUESADA al afirmar que “*la introducción mediante el Protocolo de 1995 del procedimiento de reclamaciones colectivas, que ha coadyuvado a que el CEDS adquiera claros perfiles jurisdiccionales [...] al tiempo que, de conformidad con los dos objetivos básicos consignados en el preámbulo, contribuye a mejorar «el cumplimiento efectivo de los derechos sociales garantizados por la Carta» y a reforzar «la participación de los agentes sociales y de las organizaciones no gubernamentales»*”<sup>20</sup>.

<sup>16</sup> SALCEDO BELTRÁN, C. “La Carta Social Europea, unde venis et quo vadis?” in SALCEDO BELTRÁN, C. (Dir.) *La Carta Social Europea. Pilar de recuperación y sostenibilidad del modelo social europeo. Homenaje al Profesor José Vida Soria*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2021.

<sup>17</sup> Ídem supra.

<sup>18</sup> Ídem supra.

<sup>19</sup> GARCÍA GONZÁLEZ, G. (2021). “El sinuoso e inconcluso proceso de adhesión de España a la Carta Social Europea: resistencias, imperfecciones y retos de futuro”. *Lex Social: Revista De Derechos Sociales*, 9(1), 193-219. <https://doi.org/10.46661/lexsocial.3980>

<sup>20</sup> JIMENA QUESADA, L. (2021). “La Carta Social Europea como tratado europeo de los derechos sociales por excelencia y su mayor relevancia en el contexto de la pandemia de COVID-19”. *Revista de Trabajo y Seguridad Social*. CEF, 460, 33-72.

## 2. *La jurisprudencia del Comité Europeo de Derechos Sociales en relación con el derecho a la vivienda y un inciso especial para la primera reclamación contra España: el vergonzoso asunto de la Cañada Real*

Cierto es que el artículo 31 de la CSEr posee un trasfondo complejo debido a las situaciones que puede abarcar y sobre las que el Comité debe decidir<sup>21</sup>; así “*el Comité se ocupa de una amplia gama de situaciones, desde el acceso a una vivienda adecuada y la reducción de la falta de vivienda, hasta el desarrollo de viviendas sociales. También se ocupa de la legalidad de los desahucios*”<sup>22</sup>. Dicha complejidad se extrae también del ámbito subjetivo y objetivo del precepto; en cuanto al ámbito subjetivo, el artículo 31 ampara a refugiados y extranjeros en situación irregular, “*los refugiados entran en el ámbito subjetivo del artículo 31 y deben ser tratados de la manera más favorable posible y, en cualquier caso, no menos favorablemente que el trato concedido a los extranjeros en general en las mismas circunstancias. Los Estados no están obligados a proporcionar alojamiento alternativo en forma de vivienda permanente en el sentido del artículo 31§1 para los migrantes en situación irregular. Sin embargo, el artículo 31§2 se aplica a los migrantes en situación irregular. El derecho a la vivienda debe garantizarse a las personas, aunque se encuentren en situación irregular, incluidos los niños, mientras se encuentren dentro de la jurisdicción del Estado*”<sup>23</sup>. En cuanto al ámbito objetivo, el Comité Europeo de Derechos Sociales establece que el artículo 31 no puede interpretarse como una imposición a los Estados de una obligación de resultados, sino de una obligación de desarrollar medidas apropiadas para estar en consonancia con el precepto citado; así el Comité ha afirmado que “*las autoridades también deben prestar especial atención al impacto que sus políticas de vivienda tienen en los grupos más vulnerables, en este caso las personas y familias que sufren exclusión y pobreza*”<sup>24</sup>. Tal y como se puede observar estamos ante un precepto complejo en cuanto a su interpretación y con ámbitos subjetivos y objetivos de amplio espectro, por lo que su aplicación supone un desafío jurídico de primer orden. Para España, y dado que ratificó los tres puntos del artículo 31, entraña una mejora cualitativa del alcance del artículo 47 de

<sup>21</sup> Para un análisis conciso del artículo 31 de la CSEr y de la jurisprudencia del CEDS en relación con dicho precepto, véase MACHO CARRO, A. J. (2023). “La justiciabilidad del derecho a la vivienda en el ámbito internacional: el Comité Europeo de Derechos Sociales y su procedimiento de reclamaciones colectivas”, *Revista Catalana de Dret Públic*, 66, 5-22. <https://doi.org/10.58992/rcdp.i66.2023.3941>

<sup>22</sup> LUKAS, K. *The Revised European Social Charter. An Article by Article Commentary*, Elgar Commentaries series, 2021. <https://doi.org/10.4337/9781789903645>.

<sup>23</sup> Digesto de jurisprudencia del Comité Europeo de Derechos Sociales del Consejo de Europa, © Council of Europe, 2022.

<sup>24</sup> *Idem supra*.

nuestra Constitución, pues, de acuerdo con el Comité “*el derecho a la vivienda garantiza la inclusión social y la integración de las personas en la sociedad y contribuye a la eliminación de las desigualdades socioeconómicas*”<sup>25</sup>, por lo que el desafío es real, algo que se entenderá mejor con el análisis de algunas decisiones del Comité Europeo de Derechos Sociales.

El párrafo primero del precepto analizado dispone que las Partes se comprometen a adoptar medidas destinadas a favorecer el acceso a la vivienda de una calidad suficiente; el Comité ha establecido que el concepto de vivienda adecuada debe, por ejemplo, garantizar “*que posea todos los servicios básicos, como agua, calefacción, eliminación de residuos, instalaciones sanitarias, electricidad, etc., y donde se controlen riesgos específicos como la presencia de plomo o amianto; una vivienda que no esté masificada y que el tamaño de la vivienda sea adecuado teniendo en cuenta el número de personas que la habitan*”<sup>26</sup>. En este sentido, el Comité ha desarrollado una profusa jurisprudencia en relación con varios colectivos de extrema vulnerabilidad, como son los romaníes, los refugiados y los menores no acompañados. Los asentamientos de romaníes o de refugiados han sido frecuentemente tratados en el Comité debido a numerosas reclamaciones colectivas contra Francia, Grecia o Italia. Respecto de este último Estado parte, resulta de interés hacer una breve referencia a la decisión sobre el fondo recaída en la reclamación colectiva 58/2009, *Centre on Housing Rights and Evictions (COHRE) c. Italia*<sup>27</sup>. La entidad reclamante denunciaba que las condiciones de los asentamientos de romaníes, tras la entrada en vigor de determinadas normas de seguridad, no eran las más adecuadas, es más “*un número creciente de romaníes vive en lugares excluidos socialmente, en condiciones deficientes en los límites de las ciudades, segregados del resto de la población. Las condiciones materiales en los campos autorizados y no autorizados son a menudo inhumanas. [...] En cambio, se han establecido “contenedores a modo de viviendas temporales”, en varios casos rodeados de altos muros, aislando a los romaníes de la vista de los italianos no romaníes y cuyo efecto es el de sancionar de manera oficial a las comunidades en un gueto con infraestructura y servicios públicos inadecuados*”<sup>28</sup>. El Comité, en su decisión, recuerda

<sup>25</sup> Párrafo 18 de la decisión sobre el fondo recaída en el asunto *European Roma Rights Centre (ERRC) c. Italia*, Reclamación colectiva n.º 27/2004, publicada el 22 de abril de 2006.

<sup>26</sup> Digesto de jurisprudencia del Comité Europeo de Derechos Sociales del Consejo de Europa, © Council of Europe, 2022.

<sup>27</sup> El Centro para los derechos habitacionales y los desahucios finalizó su actividad en 2014; de todas formas, sus archivos pueden consultarse en este enlace.

<sup>28</sup> Párrafo 49 de la decisión sobre el fondo recaída en la reclamación colectiva 58/2009, *Centre on Housing Rights and Evictions (COHRE) c. Italia*, publicada el 21 de octubre de 2010.

que Italia ya había vulnerado lo dispuesto en la Carta en 2004 y que, pese a que las disposiciones de la Carta son de aplicación progresiva, sobre todo lo dispuesto en el artículo 31, Italia no había hecho ningún progreso ni informado al respecto. A mayor abundamiento, el Comité, para constatar los incumplimientos de Italia, hace referencia al informe del Sr. Hammarberg<sup>29</sup>, por aquél entonces Comisario para los Derechos Humanos del Consejo de Europa, que realizó tras la visita a Italia en 2008; en dicho informe, el Comisario denunciaba que *“las condiciones de vida allí eran inaceptablemente bajas. La situación en este sitio sigue siendo básicamente la misma desde la visita del anterior Comisario hace tres años, que había descrito el campamento como un barrio de chabolas. Se compone de caravanas, chozas y baños químicos, muchos de estos últimos en un estado pésimo para su uso. En la fecha de la visita del Comisario, los habitantes del campamento, aproximadamente 650 personas, incluidos aproximadamente 240 menores, no tenían acceso a electricidad ni agua”*<sup>30</sup>. Por ello, el Comité estableció que la situación de los campos y asentamientos de los romaníes no respetaba lo dispuesto en el artículo 31, 1º y que las condiciones se habían agravado desde la entrada en vigor de las medidas de seguridad mencionadas anteriormente.

Otro tema relacionado directamente con el derecho a la vivienda y que también ha sido tratado en el seno del Comité Europeo de Derechos sociales es el de las personas sin hogar. A modo de ejemplo, en España, y de acuerdo con la última encuesta a las personas sin hogar<sup>31</sup>, *“28.552 personas sin hogar [fueron] atendidas en centros asistenciales de alojamiento y restauración en 2022, un 24,5% más que en 2012”*<sup>32</sup> y un 82% de esas personas afirman que necesitarían una vivienda para poder salir de la situación de calle, lo que denota la enorme importancia que tiene la vivienda como factor de garantía de los demás derechos y, por ende, de la dignidad de la persona. Es más, de acuerdo con GONZÁLEZ ORDOVÁS *“El de la vivienda, como otros derechos sociales, suponen [...] un test de calidad democrática. Pues si entendemos por democracia la garantía de libertad e igualdad sólo tomando los derechos en serio, [...] todos ellos, estaremos a la altura del reto permanente que para una sociedad es definirse como democrática. Sabemos que para vivir en*

<sup>29</sup> Thomas Hammarberg fue el segundo Comisario de derechos humanos del Consejo de Europa de 2006 hasta 2012.

<sup>30</sup> Párrafo 55 de la decisión sobre el fondo recaída en la reclamación colectiva 58/2009, *Centre on Housing Rights and Evictions (COHRE) c. Italia*, publicada el 21 de octubre de 2010. En este punto se refiere al Informe del Comisario Hammarberg realizado tras la visita a Italia del 19 al 20 de junio de 2008; en este informe se trataron especialmente asuntos relacionados con las personas migrantes y los romaníes (CommDH(2008)18).

<sup>31</sup> Instituto Nacional de Estadística, encuesta a las personas sin hogar 2022; para más información, véase la nota de prensa de 19 de octubre de 2022.

<sup>32</sup> Ídem supra.

*democracia no es suficiente con las normas del más alto rango jerárquico que así lo proclamen, sin la legitimidad que confiere la eficacia la mera declaración no pasa de ser un loable desiderátum. De lo contrario la sociedad se queda estancada en una democracia formal carente de los aportes materiales de una verdadera democracia sustancial, irremplazable cuando se trata de construir la verdadera ciudadanía*<sup>33</sup>. Sin embargo, y pese a la importancia que tiene disponer de una vivienda, las redes de albergues son escasas en la mayoría de las ciudades y más escasa es aún la existencia de pisos donde puedan empezar desde cero.

El artículo 31, 2º de la CSEr, de acuerdo con la jurisprudencia del Comité, en especial la decisión sobre el fondo recaída en la reclamación colectiva *Defence for Children International (DCI) c. Países Bajos*<sup>34</sup>, interpela a las Partes a “*reducir gradualmente el sinhogarismo con miras a su eliminación. La reducción del sinhogarismo implica la introducción de medidas de emergencia y a largo plazo, como la garantía inmediata de un alojamiento y atención a las personas sin hogar, así como medidas para ayudar a esas personas a superar sus dificultades y evitar que regresen a una situación de calle*”<sup>35</sup>. Igualmente, el Comité concluye que los albergues deben cumplir con los estándares de salud, seguridad e higiene y, en particular, estar equipados con servicios básicos como el acceso a agua limpia y calefacción e iluminación suficiente<sup>36</sup>, todo ello para garantizar que las condiciones de estos centros estén en consonancia con la protección de la dignidad humana<sup>37</sup> de las personas usuarias. Por último, cabe señalar que no solo se incluyen las personas sin techo en el ámbito subjetivo del párrafo segundo del artículo 31; el Comité también ha recalcado que los extranjeros en situación irregular, los refugiados y los menores no acompañados forman parte del ámbito subjetivo del precepto. Así, en una reciente decisión sobre el fondo en relación con Grecia, el Comité, siendo consciente de la gravedad de la situación por la que está pasando el gobierno griego debido a la llegada masiva de personas migrantes

<sup>33</sup> GONZÁLEZ ORDOVÁS, M.ª J.: “*El derecho a una vivienda digna y adecuada*”, en *Constitución y derechos fundamentales*, (Coord. por J. Betegón Carrillo, F.J. Laporta San Miguel, L. Prieto Sanchís, J.R. de Páramo Argüelles, et. al.), Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2004.

<sup>34</sup> *Defence for Children International (DCI) c. Países Bajos*, reclamación colectiva n.º 47/2008, decisión sobre el fondo de 20 de octubre de 2009.

<sup>35</sup> Párrafo 46 de la decisión sobre el fondo recaída en la reclamación colectiva n.º 47/2008 *Defence for Children International (DCI) c. Países Bajos*, de 20 de octubre de 2009.

<sup>36</sup> Párrafo 62 de la decisión sobre el fondo recaída en la reclamación colectiva n.º 47/2008 *Defence for Children International (DCI) c. Países Bajos*, de 20 de octubre de 2009.

<sup>37</sup> Párrafo 106 de la decisión sobre el fondo recaída en la reclamación colectiva n.º 39/2006 *European Federation of National Organisations working with the Homeless (FEANTSA) c. Francia*, de 5 de junio de 2008.

a sus costas, considera que *“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 párrafo 2 del artículo 31 de la Carta, o limitar o diluir su responsabilidad en virtud de la misma, de proporcionar alojamiento 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 n.º 47/2008, op.cit., §§47 y 64), en particular cuando las personas afectadas son niños”*<sup>38</sup>; nótese bien que el Comité insiste en la importancia del derecho a la vivienda como garante de otros derechos como el derecho a la vida y, sobre todo, como garantía *sine qua non* de la dignidad humana, lo que supone un desafío jurídico y, por supuesto social, a la hora de desarrollar y aplicar políticas de vivienda que no siempre tienen en cuenta estas indicaciones.

Finalmente, el párrafo tercero del artículo 31 aborda otra cuestión que suele suponer un escollo para la gestión de políticas de vivienda, y no es otra que la vivienda social, pues establece que las Partes deben comprometerse a *“hacer asequible el precio de las viviendas a las personas que no dispongan de recursos suficientes”*. Según afirma el Comité, la vivienda es asequible *“si el hogar puede permitirse pagar los costes iniciales (depósito, alquiler anticipado), el alquiler actual y/u otros costes relacionados con la vivienda (por ejemplo, servicios públicos, mantenimiento y cargos de administración) a largo plazo sin dejar de mantener un nivel de vida mínimo, de acuerdo con los estándares definidos por la sociedad en la que se encuentra la vivienda”*<sup>39</sup>. El Comité establece que los Estados parte deben cumplir dos condiciones para que sus políticas y medidas respeten lo dispuesto por el párrafo tercero del artículo 31, a saber<sup>40</sup>:

– *adoptar medidas apropiadas para la provisión de vivienda, en particular vivienda social. La vivienda social debe estar dirigida, en particular, a los más desfavorecidos;*

– *adoptar medidas para garantizar que los periodos de espera para la asignación de vivienda no sean excesivos; deben estar disponibles recursos judiciales o de otro tipo cuando los periodos de espera sean excesivos.*

<sup>38</sup> Párrafo 133 de la decisión de fondo de la reclamación colectiva n.º 173/2018 *International Commission of Jurists (ICJ) and European Council for Refugees and Exiles (ECRE)* contra Grecia, de 12 de julio de 2021.

<sup>39</sup> Conclusiones del Comité Europeo de Derechos Sociales sobre Suecia, 2003.

<sup>40</sup> Párrafos 98 a 100 de la Decisión sobre el fondo recaída en la reclamación colectiva n.º 33/2006 *International Movement ATD Fourth World* c. Francia, de 5 de junio de 2008.

Como veíamos en la parte introductoria del presente trabajo, España se encuentra muy por debajo de estas exigencias del Comité en relación con la vivienda social; la carencia de viviendas de este tipo alarga de manera exagerada los plazos de asignación de viviendas sociales a los más vulnerables. En muchos casos los plazos varían según las Comunidades autónomas, incluso según municipios, y suelen ser procesos largos y cargados de burocracia, lo que muchas veces desanima a los posibles demandantes.

Una vez analizadas algunas de las decisiones sobre el fondo en relación con el artículo 31 de la CSEr, y conociendo la interpretación que nos ofrece la jurisprudencia del Comité Europeo de Derechos Sociales, podemos ya adentrarnos en el estudio de la que ha sido la primera reclamación colectiva contra España, presentada tras la aceptación de dicho procedimiento por nuestro país.

La Cañada Real Galiana es una de las numerosas vías pecuarias que recorren la Comunidad autónoma de Madrid; en la Ley de la Comunidad de Madrid 2/2011, de 15 de marzo, de la Cañada Real Galiana, se reconoce en su Preámbulo que dichas vías pecuarias, algunas de ellas “*han venido sufriendo un continuo declive, coincidente con el de la propia trashumancia y el progresivo intrusismo agrícola, residencial, industrial y por parte de todo tipo de infraestructuras, que tanto la legislación estatal como autonómica tratan de ordenar*”<sup>41</sup>. A causa de este declive, ya desde los años 50 y 60 del pasado siglo, la Cañada Real Galiana empieza a ocuparse por distintos colectivos de personas; de acuerdo con un interesantísimo informe<sup>42</sup> de la ONG ACCEM y la Fundación Secretariado Gitano, se pueden identificar cinco grupos poblacionales:

- *inmigrantes rurales que llegaban a Madrid en busca de trabajo, instalándose en las áreas periféricas;*
- *residentes en el Municipio de Madrid expulsados del centro o que optaron por construirse una segunda residencia allí;*
- *población gitana española;*
- *desde la década de los noventa, con la creciente llegada de extranjeros a España, inmigrantes procedentes fundamentalmente de Marruecos y Rumania (muchos de ellos de etnia gitana);*
- *En los últimos años, el desmantelamiento de núcleos chabolistas del área metropolitana madrileña (Las Barranquillas o el Salobral) ha provocado desplazamientos de población hacia esta zona”.*

En este informe, del año 2010, ya se detallaban los distintos problemas que padecían los asentamientos en la Cañada Real Galiana; no solo se refiere

<sup>41</sup> Ley 2/2011, de 15 de marzo, de la Cañada Real Galiana, BOCM n.º 74, de 29 de marzo de 2011 y BOE n.º 158, de 4 de julio de 2011.

<sup>42</sup> Informe-diagnóstico sobre la Cañada Real Galiana, ACCEM y Fundación Secretariado Gitano, octubre 2010.



a problemas como el tráfico de drogas, sino también a la falta de servicios y equipamientos básicos, como la carencia de electricidad o de agua potable. Esta situación se ha agravado desde 2020, pues en los sectores 5 y 6 la empresa distribuidora de electricidad procedió a cortar el suministro, tal y como relata la reclamación colectiva 206/2022, con los distintos problemas que de ello se han derivado. A modo de ejemplo, ya en noviembre de 2020, el EIPE, Equipo de Intervención con Población Excluida, dependiente del Centro de Salud del Ensanche de Vallecas, denunció en una carta que *“además de vulnerar numerosos derechos fundamentales y afectar a la actividad económica, la educación, la comunicación, la dignidad y la vida social y cotidiana de las personas y de la comunidad, es bien sabido que la falta de suministro eléctrico tiene un impacto sobre la salud a través del aumento de la mortalidad y de la incidencia de numerosas morbilidades tales como enfermedades cardiovasculares, reumatológicas, infecciones respiratorias, crisis de asma, problemas de salud mental, accidentes domésticos, caídas, o bajo peso al nacer, entre otras”*<sup>43</sup>. Por todo ello, y por más razones que se encuentran bien detalladas en la reclamación colectiva, distintas entidades decidieron inaugurar el recién aceptado<sup>44</sup> protocolo sobre reclamaciones colectivas e interponer la primera reclamación contra España ante el Comité Europeo de Derechos Sociales. El 19 de octubre de 2022 se publicó la admisión de la reclamación y la aceptación de las medidas inmediatas que se solicitaban en el texto de la reclamación.

Estas medidas son las siguientes:

*“– Adoptar todas las medidas posibles para evitar daños graves e irreparables a la integridad de las personas que habitan en el asentamiento de la Cañada Real Galiana que no tienen un acceso adecuado a la electricidad y, por lo tanto, están expuestas a riesgos para la vida y la integridad física y moral, en particular:*

*– garantizar que todas las personas afectadas tengan acceso a electricidad y calefacción, en particular teniendo en cuenta las necesidades de los grupos vulnerables afectados (incluidos los niños, las personas con*

<sup>43</sup> Carta de denuncia y apoyo a la población de la Cañada Real Galiana ante la situación de interrupción de suministro eléctrico en este enlace, noviembre de 2020.

<sup>44</sup> Desde la ratificación de la CSER, mediante el Instrumento de ratificación publicado en 2021 (BOE n.º 139, de 11/06/2021), hasta el Instrumento de ratificación del Protocolo Adicional a la Carta Social Europea en el que se establece un sistema de reclamaciones colectivas, hecho en Estrasburgo el 9 de noviembre de 1995 (BOE n.º 263 de 2 de noviembre de 2022), hubo cierta confusión respecto de la aplicabilidad o no de dicho sistema de control. Véase SALCEDO BELTRÁN, C. (2023). “La efectividad de la Carta Social Europea en la Cañada Real Galiana: análisis jurídico de las pioneras medidas inmediatas instadas al gobierno español por el Comité Europeo De Derechos Sociales”, *Lex Social, Revista de Derechos Sociales*, 13 (1), 1-19. <https://doi.org/10.46661/lexsocial.7566>.

*discapacidad, las personas con problemas médicos, las personas de origen extranjero, las personas de edad y los romaníes);*  
 – *ofrecer a las personas afectadas un alojamiento alternativo adecuado cuando no sea posible garantizar de forma segura el acceso a la electricidad y la calefacción*<sup>45</sup>.

De acuerdo con el mismo documento, el Comité instaba a las autoridades competentes a informar sobre las medidas adoptadas el 15 de diciembre del mismo año, obviamente, de ahí que sean medidas inmediatas; así, y retomando las palabras de SALCEDO BELTRÁN, “*En la voluntad de nuestros responsables estatales está atender las medidas inmediatas comunicadas y dejar de ser indiferente a esta denunciada vulneración de la dignidad humana o proseguir como hasta ahora, aparentemente indolentes a los derechos humanos de un colectivo de personas*”<sup>46</sup>. El Gobierno de España respondió a dichas medidas inmediatas mediante escrito registrado el 15 de diciembre de 2022, realizando distintas observaciones que, en resumen, evidenciaban la falta de voluntad de las distintas autoridades competentes para buscar una solución a un problema grave que afecta a la dignidad de las personas, alegando, por ejemplo, la imposibilidad “*desde un punto de vista técnico de tratar de suministrar electricidad a las viviendas que no cuenten ni con los permisos legales ni con la infraestructura necesaria en el sector 6 de la Cañada Real Galiana, sin poner en grave peligro la integridad y la vida de los residentes de estas viviendas*”<sup>47</sup>. No resulta trivial mencionar que, en el terreno internacional, la dignidad humana apareció primeramente asociada a los derechos sociales, concretamente con motivo de la adopción, el 10 de mayo de 1944, de la Declaración de Filadelfia en el marco de la Organización Internacional del Trabajo.

Este proceso aún no ha acabado, como es obvio, y tendremos que esperar a la decisión sobre el fondo. Si bien, y volviendo al tema del presente trabajo, la vivienda no puede ser considerada como un mero bien material, la vivienda es la puerta de entrada y garantía de otros derechos fundamentales y de la dignidad humana. La jurisprudencia del Comité, y el propio artículo 31 de la CSEr, no exigen hechos inmediatos, pero sí progresos, que demuestren que el

<sup>45</sup> Comité Europeo de Derechos Sociales, decisión sobre la admisibilidad y medidas inmediatas de 19 de octubre de 2022 en relación con la reclamación colectiva 206/2022. Nótese la agilidad del procedimiento, pues la reclamación colectiva se registró el 2 de marzo de 2022.

<sup>46</sup> SALCEDO BELTRÁN, C. (2023). “La efectividad de la Carta Social Europea en la Cañada Real Galiana: análisis jurídico de las pioneras medidas inmediatas instadas al gobierno español por el Comité Europeo De Derechos Sociales”, *Lex Social, Revista de Derechos Sociales*, 13 (1), 1-19. <https://doi.org/10.46661/lexsocial.7566>.

<sup>47</sup> Documento n.º 3 del asunto sobre la reclamación colectiva 206/2022, respuesta del gobierno de España a la solicitud de medidas inmediatas, 19 de enero de 2023.

paradigma ha cambiado y que la vivienda es un derecho fundamental. La CSER y el protocolo de reclamaciones colectivas han supuesto un revulsivo para nuestro precario sistema de protección de los derechos sociales, forman ya parte de nuestro ordenamiento jurídico y las distintas situaciones de desigualdad, que quiebran la garantía de la dignidad humana, nos interpelan. En este punto, y a modo de conclusión de este primer apartado, es justo y necesario recordar las palabras de TEROL BECERRA respecto de las normas del Consejo de Europa, pues “(...) sería sumamente beneficioso para jueces y particulares saber que están obligados a aplicar las normas del Consejo de Europa y de jurisprudencia. No se olvide que solo cuando un determinado derecho está acompañado de garantías jurídicas es verdaderamente un derecho, sino se queda en una meditación sin consecuencias para el mundo jurídico”<sup>48</sup>.

### III. EL DERECHO A LA VIVIENDA EN EL PACTO INTERNACIONAL DE DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES

En este segundo apartado, y siguiendo el mismo esquema que en el anterior, nos vamos a centrar en el Pacto internacional de derechos económicos, sociales y culturales de Naciones Unidas, ratificado por España en 1977<sup>49</sup>. Para el tema que compete a este trabajo, resulta de interés, en primer lugar, analizar el propio Pacto, cómo recoge el derecho a la vivienda y, sobre todo, los distintos informes y directrices que se publican en relación con la adecuada aplicación del derecho a la vivienda. En un segundo punto, se estudiarán algunos dictámenes del Comité de Derechos económicos, sociales y culturales (en adelante Comité DESC) relacionados con España. Huelga decir que, a través del artículo 96 de nuestra Constitución, como en el caso de la CSER, el Pacto internacional e, indubitablemente, los derechos reconocidos en este forman parte de nuestro ordenamiento jurídico, siendo esta la principal premisa del presente estudio, que el derecho a la vivienda supone un desafío jurídico por ser un derecho fundamental incluso en nuestro ordenamiento interno.

#### 1. *El Pacto internacional de derechos económicos, sociales y culturales: directrices de aplicación e interpretación*

El Pacto, en adelante PIDESC, entró en vigor en 1976 y España lo ratificó en 1977, como ya se ha avanzado. La ventaja de trabajar una norma con un largo

<sup>48</sup> TEROL BECERRA, M (2015). “Sobre la reforma de la Constitución Española de 1978”, *Lex Social, Revista de los derechos sociales*, n.º 1.106-116.

<sup>49</sup> Instrumento de Ratificación de España del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, hecho en Nueva York el 19 de diciembre de 1966, BOE n.º 103, de 30 de abril de 1977.

recorrido a sus espaldas es que las directrices de aplicación y su interpretación son muy claras y han ido adaptándose a los distintos periodos y situaciones, por lo que existe una rica variedad de documentos, informes y dictámenes que han ayudado a perfilar la escueta referencia que el artículo 11 del PIDESC hace respecto del derecho a la vivienda. Así, el Pacto dispone en su artículo 11, 1º que:

*“Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia. Los Estados Partes tomarán medidas apropiadas para asegurar la efectividad de este derecho, reconociendo a este efecto la importancia esencial de la cooperación internacional fundada en el libre consentimiento”.*

Si bien es cierto que el derecho a la vivienda queda algo diluido dentro del precepto, también es verdad que las Observaciones generales facilitan la tarea de entender y conocer la evolución del derecho a la vivienda. De todas formas, encontramos en el Preámbulo del Pacto un indicio de la importancia que se va a dar a los derechos sociales, económicos y culturales desde que la Resolución 2200A (XXI)<sup>50</sup> fue adoptada en la Asamblea General de Naciones Unidas del 16 de diciembre de 1966; el Preámbulo afirma de manera rotunda que *“estos derechos se desprenden de la dignidad inherente a la persona humana”* y añade además que *“con arreglo a la Declaración Universal de Derechos Humanos, no puede realizarse el ideal del ser humano libre, liberado del temor y de la miseria, a menos que se creen condiciones que permitan a cada persona gozar de sus derechos económicos, sociales y culturales, tanto como de sus derechos civiles y políticos”*, por lo que ya en 1966 se abogaba por el principio de indivisibilidad de los derechos humanos<sup>51</sup>, un principio que se debería recordar cada vez que el argumento del coste de los derechos sociales, y más del derecho a la vivienda, se incorpora al debate sobre su garantía y justiciabilidad.

<sup>50</sup> Puede consultarse aquí el texto íntegro de la Resolución 2200A (XXI).

<sup>51</sup> La base fundamental del principio de indivisibilidad se encuentra en el reconocimiento y garantía de la dignidad del ser humano, vínculo entre los derechos civiles, las libertades públicas y los derechos sociales; esta conexión puede desprenderse de la anteriormente mencionada Declaración de Filadelfia de la OIT de 1944, incorporada como anexo a la Constitución de la OIT en 1946. Asimismo, puede añadirse que, además del principio de indivisibilidad, puede deducirse de la declaración un primer apunte de la prohibición de irregresividad de los derechos sociales cuando establece que *“cualquier política y medida de índole nacional e internacional, particularmente de carácter económico y financiero, deben juzgarse desde este punto de vista y aceptarse solamente cuando favorezcan, y no entorpezcan, el cumplimiento de este objetivo fundamental”*, en relación con la garantía del bienestar material y el desarrollo espiritual.

Como bien se ha avanzado antes, las Observaciones generales son documentos de gran utilidad para conocer el trasfondo real de cualquier derecho, pero su objetivo principal es el de “*ayudar a los Estados Partes a cumplir sus obligaciones en materia de presentación de informes*”<sup>52</sup>. Por lo tanto, y en relación con el derecho que nos ocupa, debemos acudir a dos Observaciones generales, la cuatro y la siete, para comprender y conocer mejor el derecho a la vivienda y las obligaciones que de este se derivan para los Estados miembro.

La primera observación publicada es la cuatro y data de 1991<sup>53</sup>; la misma reconoce que el debate sobre el derecho a la vivienda se inició ya en 1979, y aún continúa, por lo que se debe reconocer que es un tema polémico y muchas veces espinoso. Uno de los informes que sirvieron para la elaboración de esta Observación general es el preparado por el Sr. Danilo Türk, Relator Especial y presentado en 1990 ante la Comisión de derechos humanos. El Relator especial afirma en su Informe algo de gran trascendencia, que podría perfectamente aseverarse 33 años después, y dice textualmente que “*aunque el derecho a una vivienda adecuada haya sido objeto de muchas resoluciones de las Naciones Unidas y de otros organismos, y que más de 30 constituciones nacionales consagran este derecho, que tiene sus fundamentos en una serie de textos de derechos humanos, las obligaciones de cumplir con este derecho y las prerrogativas que le son inherentes siguen siendo (en sentido jurídico) absolutamente vagas. Ello a pesar de que, según las estadísticas de las Naciones Unidas, más de 1.000 millones de personas en todo el mundo ocupan viviendas inadecuadas. La carencia de vivienda y unas condiciones a menudo inhumanas de vivienda son fenómenos crecientes prácticamente en todos los Estados, del Norte y del Sur. Es clara la necesidad de una mayor precisión y exigibilidad de los derechos en materia de vivienda, así como de establecer normas nuevas*”<sup>54</sup>.

Un año después, en 1991, se publica la Observación general 4, derivada del mencionado informe, tal y como ya se ha dicho. Y esa primera Observación general ofrece claves muy claras sobre qué se entiende por derecho a la vivienda y qué implica su garantía. Asimismo, vuelven a resurgir principios como el de indivisibilidad de los derechos fundamentales, cuya importancia, cuando tratamos con los derechos sociales, es crucial. Así, el párrafo 7 de la Observación general 4 ofrece una interpretación muy acertada, aunque

---

<sup>52</sup> Artículo 65 del Reglamento del Comité de Derechos económicos, sociales y culturales (HRI/GEN/3/Rev.3).

<sup>53</sup> Sexto periodo de sesiones (1991), Observación general n.º 4: *El derecho a una vivienda adecuada (párrafo 1 del artículo 11 del Pacto)*.

<sup>54</sup> Párrafo 108 del Informe sobre la realización de los derechos económicos, sociales y culturales – Informe sobre el progreso, preparado por el Sr. Danilo Türk, Relator Especial (E/CN.4/Sub.2/1990/19). El texto íntegro puede consultarse en este enlace.

utópica en ese momento, y también hoy en día, del derecho a la vivienda, afirmando que *“el derecho a la vivienda no se debe interpretar en un sentido estricto o restrictivo que lo equipare, por ejemplo, con el cobijo que resulta del mero hecho de tener un tejado por encima de la cabeza o lo considere exclusivamente como una comodidad. Debe considerarse más bien como el derecho a vivir en seguridad, paz y dignidad en alguna parte”*<sup>55</sup>. Esta interpretación aparece por dos razones; la primera es la conexión del derecho a la vivienda con otros derechos humanos, sobre todo con la dignidad de la persona. En segundo lugar, el derecho a la vivienda *“no se debe entender en sentido de vivienda a secas, sino de vivienda adecuada”*<sup>56</sup> que implica *“disponer de un lugar donde poderse aislar si se desea, espacio adecuado, seguridad adecuada, iluminación y ventilación adecuadas, una infraestructura básica adecuada y una situación adecuada en relación con el trabajo y los servicios básicos, todo ello a un costo razonable”*<sup>57</sup>; nótese cómo ya se ha incluido en el concepto de *vivienda adecuada* el requisito de *coste razonable*. Posiblemente, el precio de compra o alquiler de viviendas sea uno de los principales escollos a la hora de poder acceder a un alojamiento digno. Muchas organizaciones dedicadas a la defensa y promoción del derecho a la vivienda vienen denunciando los excesivos precios de acceso a un alojamiento digno; así, en el último informe general elaborado por FEANTSA<sup>58</sup> y la Fundación Abbé Pierre, estas refieren que *“entre 2012 y 2022, los índices de precios de la vivienda en la Unión Europea subieron un 49,6% y el índice de precios del alquiler se incrementó en un 14,5%. Esta tendencia a largo plazo se observó en casi todos los Estados miembros. Únicamente, en Grecia (-23,1%) y Chipre (-0,8%) se observó una caída del precio del alquiler. Los países con mayores aumentos en los alquileres fueron Irlanda (+ 81,1%), Estonia (+115,5%) y Lituania (+116,7%)”*<sup>59</sup>, según el mismo informe en España<sup>60</sup>, en 2020, más de un 19% de la población vivía en viviendas inadecuadas, de acuerdo con los datos de Eurostat. Siguiendo con la Observación general y el tema del coste, se advierte que *“los gastos personales o del hogar que entraña la vivienda deberían ser de un nivel que no impidiera ni comprometiera el logro y la satisfacción de otras necesidades básicas. Los Estados*

<sup>55</sup> Párrafo 7, Observación general n.º 4: El derecho a una vivienda adecuada (párrafo 1 del artículo 11 del Pacto), Sexto período de sesiones (1991).

<sup>56</sup> Ídem supra.

<sup>57</sup> Ídem supra.

<sup>58</sup> FEANTSA – European Federation of National Organisations Working with the Homeless (Federación Europea de Organizaciones Nacionales de Sinhogarismo).

<sup>59</sup> 8th annual Overview of Housing Exclusion in Europe, p. 106, Ed. FEANTSA y Fundación Abbé Pierre, 2023.

<sup>60</sup> P. 88 supra.

*Partes deberían adoptar medidas para garantizar que el porcentaje de los gastos de vivienda sean, en general, conmensurados con los niveles de ingreso*<sup>61,62</sup>.

La otra Observación general que debe comentarse aquí es la siete, también dedicada al derecho a una vivienda adecuada, pero en el marco del estudio de los desalojos forzosos<sup>63</sup>. Dos son los puntos que merece la pena resaltar; el primero es que *“la práctica de los desalojos forzosos está muy difundida y afecta a las personas tanto en los países desarrollados como en los países en desarrollo. Dadas la interrelación y la interdependencia que existen entre todos los derechos humanos, los desalojos forzosos violan frecuentemente otros derechos humanos. Así pues, además de infringir claramente los derechos consagrados en el Pacto, la práctica de los desalojos forzosos también puede dar lugar a violaciones de derechos civiles y políticos, tales como el derecho a la vida, el derecho a la seguridad personal, el derecho a la no injerencia en la vida privada, la familia y el hogar, y el derecho a disfrutar en paz de los bienes propios*<sup>64</sup>, si bien la Observación reconoce que algunos desalojos pueden ser legales, sobre todo en caso de impagos, sí que advierte a los Estados partes para que estos desalojos se hagan de acuerdo con lo establecido en el Pacto y que los afectados tengan acceso a recursos judiciales, y añade además que *“cuando se considere que el desalojo está justificado, debería llevarse a cabo con estricto cumplimiento de las disposiciones pertinentes de las normas internacionales de derechos humanos y respetando los principios generales de la razón y la proporcionalidad*<sup>65</sup>. En segundo lugar, requiere a los Estados partes para que proporcionen un alojamiento alternativo a aquellas personas que hayan sufrido un desalojo y no dispongan de

<sup>61</sup> Párrafo 8, letra c), Observación general n.º 4: El derecho a una vivienda adecuada (párrafo 1 del artículo 11 del Pacto), sexto período de sesiones (1991).

<sup>62</sup> En España, en 2020, *“el acceso a la vivienda se está convirtiendo en un problema social en España ya que, a las dificultades existentes para adquirir una casa por la falta de ahorro, se suman ahora los problemas para pagar un alquiler debido a los elevados precios. El español medio tiene que dedicar el 41% de su sueldo bruto al pago del alquiler de su vivienda en 2020, no obstante, este porcentaje supone el mismo esfuerzo que en 2019 (41%)”*, entrada anónima del blog del Colegio de Registradores.

<sup>63</sup> Decimosexto período de sesiones (1997) Observación general n.º 7 El derecho a una vivienda adecuada (párrafo 1 del artículo 11 del Pacto): los desalojos forzosos.

<sup>64</sup> Párrafo 4, Observación general n.º 7 El derecho a una vivienda adecuada (párrafo 1 del artículo 11 del Pacto): los desalojos forzosos, decimosexto período de sesiones (1997).

<sup>65</sup> Párrafo 14, Observación general n.º 7 El derecho a una vivienda adecuada (párrafo 1 del artículo 11 del Pacto): los desalojos forzosos, decimosexto período de sesiones (1997).

recursos. En definitiva, la Observación general 7 hace una serie de recomendaciones a los Estados partes para que el desalojo sea la opción última, por lo lesivo y estigmatizante de este procedimiento.

Una vez revisadas las Observaciones generales sobre el derecho a la vivienda, pasaremos ahora a analizar algunos dictámenes del Comité de derechos económicos, sociales y culturales, centrándonos en los que afectan a España.

## 2. España ante el Comité de derechos económicos, sociales y culturales

En este apartado vamos a analizar alguna de las denuncias individuales que se presentaron contra España ante el Comité DESC y que resultaron en un dictamen resolviendo la violación del art. 11, 1º del PIDESC. Sin embargo, antes de empezar, resulta útil describir brevemente el procedimiento de denuncia individual ante el Comité, aunque se resaltará la gran diferencia entre el procedimiento de reclamaciones colectivas y el del Comité DESC, siendo mucho más ágil y rápido el primero, lo que redundaría en una mejora de la garantía de los derechos sociales.

El procedimiento de denuncias de particulares posee una base contradictoria, como el sistema de reclamaciones colectivas. Las denuncias pueden ser presentadas por “*personas o grupos de personas que se hallen bajo la jurisdicción de un Estado Parte y que aleguen ser víctimas de una violación por ese Estado Parte de cualquiera de los derechos económicos, sociales y culturales enunciados en el Pacto*”<sup>66</sup>. Una vez recibida y admitida la denuncia, se traslada la información al Estado parte objeto de la denuncia; las dos fases más importantes son la de admisibilidad y la que trata el fondo del asunto. Sin embargo, y en cuanto a la admisibilidad, aquí encontramos la enorme diferencia entre el sistema de reclamaciones colectivas y el procedimiento ante el Comité DESC; el artículo 3, 2º, a) del Protocolo Facultativo dispone lo siguiente: “*El comité declarará inadmisibile toda comunicación que: a) No se haya presentado en el plazo de un año tras el agotamiento de los recursos internos, salvo en los casos en que el autor pueda demostrar que no fue posible presentarla dentro de ese plazo*”. Al contrario, en el sistema de reclamaciones colectivas no es necesario agotar todos los recursos internos, lo que aumenta la garantía del derecho o derechos sociales vulnerados.

---

<sup>66</sup> Artículo 2 del Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (ratificado por España mediante Instrumento de Ratificación del Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, hecho en Nueva York el 10 de diciembre de 2008, BOE n.º 48 de 25 de febrero de 2013).



Una vez realizadas estas puntualizaciones respecto del procedimiento de denuncias individuales, pasaremos a analizar algunos Dictámenes donde se concluyó que España había vulnerado el artículo 11, 1º del PIDESC.

El primer dictamen publicado por el Comité DESC en relación con una vulneración del derecho a la vivienda<sup>67</sup> data de 2015 y se origina en un desalojo por impago de las cuotas hipotecarias. La fecha ya nos indica que el proceso se inició en plena crisis económica en España donde, como resalta la autora de la denuncia, fue un periodo en el que se llevaron a cabo “*más de 400.000 desahucios y ejecuciones hipotecarias desde 2007 hasta el momento de la presentación de la comunicación ante el Comité*”<sup>68</sup>. El problema de fondo en este asunto fue la falta de notificación que, si bien, hubiese supuesto una clara vulneración de las garantías jurisdiccionales, el Comité concluyó que el derecho a la vivienda había sido vulnerado, afirmando que “*considera que esa notificación inadecuada constituyó en ese momento una violación al derecho de la vivienda, que no fue remediada por el Estado parte ulteriormente, pues a la autora le fueron negadas tanto la reposición del auto que ordenó el remate como el amparo que solicitó ante el Tribunal Constitucional*”<sup>69</sup>.

Durante estos últimos años, uno de los temas que más se han escuchado y que han ocupado, nunca mejor dicho, horas de debate es el de la ocupación de viviendas vacías que, por intereses espurios, se intenta confundir entre allanamiento de morada y usurpación, dos delitos completamente distintos de acuerdo con lo establecido por la Fiscalía General del Estado: “*Doctrina y jurisprudencia coinciden en afirmar que, además de los bienes jurídicos protegidos, la principal diferencia entre el delito de usurpación pacífica de bienes inmuebles del art. 245.2 CP y el de allanamiento de morada del art. 202.1 CP radica en el distinto objeto material sobre el que recae la acción típica. Mientras en el tipo descrito por el art. 245.2 CP el supuesto de hecho contemplado por la norma tiene por objeto los inmuebles, viviendas o edificios ajenos que no constituyan morada, en el delito de allanamiento de*

<sup>67</sup> Para más detalle sobre este dictamen y otros relacionados con el derecho a la vivienda, véanse BENITO SÁNCHEZ, J. C. (2019). “Los pronunciamientos del comité DESC sobre Derecho a la Vivienda relativos a España. Respuestas jurisprudenciales y legislativas”, *Lex Social: Revista de Derechos Sociales*, 9(2), 579-603. <https://doi.org/10.46661/lexsocial.4228> y MACHO CARRO, A. J. (2022). “La tutela del derecho a la vivienda en la doctrina del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas (comentario a los dictámenes de febrero de 2021 sobre las comunicaciones 85, 54 y 48/2018)”, *Revista De Estudios Europeos*, (80), 219-230. <https://doi.org/10.24197/ree.80.2022.219-230>.

<sup>68</sup> Apartado 3.2 del dictamen respecto de la Comunicación n.º 2/2014 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, de 13 de octubre de 2015 (E/C.12/55/D/2/2014).

<sup>69</sup> Apartado 13.7 del dictamen respecto de la Comunicación n.º 2/2014 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, de 13 de octubre de 2015 (E/C.12/55/D/2/2014).

*morada el objeto del delito se identifica –valga la redundancia– con la noción de morada*<sup>70</sup>.

Dicho esto, el dictamen recaído en el asunto López Alban contra España<sup>71</sup> parte, tal y como se ha avanzado, de una supuesta usurpación de una vivienda. En síntesis, la denunciante, una madre soltera con seis niños, descubrió que el contrato de alquiler que tenía lo había suscrito con una persona que no ostentaba la propiedad de la vivienda. Tras todo un proceso largo y arduo, el desalojo se ejecutó en junio de 2018, aunque fue la propia denunciante la que dejó la vivienda por voluntad propia, se intuye que por dos razones. En el texto del dictamen se recoge que la actuación de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado fue algo exagerada para desalojar a una madre con seis menores de edad en aquel momento, pues *“al menos 30 agentes de la policía nacional pertenecientes a la unidad antidisturbios se desplegaron por las inmediaciones acordonando el domicilio y creando un perímetro de seguridad. Según la autora, esto produjo un gran nerviosismo y malestar emocional entre todos los miembros de la familia, en particular los niños”*<sup>72</sup> y no se le ofreció una alternativa habitacional segura, únicamente unas noches en un hostal situado en un polígono industrial. El Comité, vistas las alegaciones de ambas partes, concluyó que hubo una violación del artículo 11, 1º del PIDESC, recordando que los desalojos son *“prima facie incompatibles con el Pacto y sólo podrían justificarse en las circunstancias más excepcionales y las autoridades competentes deberán garantizar que se lleve a cabo con arreglo a una legislación compatible con el Pacto y en observancia de los principios generales de razonabilidad y proporcionalidad entre el objetivo legítimo de desalojo y las consecuencias de este sobre las personas desalojadas”*<sup>73</sup>. De igual forma, recordó que, si las personas desalojadas no poseen recursos suficientes para encontrar una alternativa habitacional, es el Estado parte, la administración competente en todo caso, los que tienen *“el deber de adoptar medidas razonables para proveer vivienda alternativa a las personas que puedan quedar sin techo como*

<sup>70</sup> Instrucción 1/2020, de 15 de septiembre, de la Fiscalía General del Estado, sobre criterios de actuación para la solicitud de medidas cautelares en los delitos de allanamiento de morada y usurpación de bienes inmuebles, BOE n.º 255 de 25 de septiembre de 2020.

<sup>71</sup> Dictamen respecto de la comunicación n.º 37/2018 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 29 de noviembre de 2019 (E/C.12/66/D/37/2018).

<sup>72</sup> Apartado 2.12 del Dictamen respecto de la comunicación n.º 37/2018 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 29 de noviembre de 2019 (E/C.12/66/D/37/2018).

<sup>73</sup> Apartado 8.2 del Dictamen respecto de la comunicación n.º 37/2018 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 29 de noviembre de 2019 (E/C.12/66/D/37/2018).

*consecuencia de un desalojo*<sup>74</sup>, y dicha vivienda o alternativa habitacional debe ser, obviamente, adecuada tal y como lo recuerda el Comité en el apartado 9.3 del dictamen. En conclusión, el desalojo de la autora no se sometió a un examen de proporcionalidad, por lo que el Comité declaró que el derecho a la vivienda, de acuerdo con el PIDESC, se había vulnerado. El Comité finaliza con unas recomendaciones en relación con la autora y sus hijos y unas recomendaciones generales; en estas últimas, se insiste en la necesidad de promover y facilitar el acceso a la vivienda social y de ejecutar los desalojos después de un análisis exhaustivo de la proporcionalidad de la medida judicial<sup>75</sup>, siempre en consonancia con el sistema internacional de derechos humanos.

Uno de los más recientes dictámenes que ha establecido que España había vulnerado el derecho a la vivienda de los denunciantes se publicó el año pasado<sup>76</sup>; sin entrar en el fondo del asunto, que es de nuevo la usurpación de una vivienda por parte de una familia vulnerable, se trae a colación este asunto pues las recomendaciones generales son prácticamente las mismas que en el anterior, cuatro años después de su publicación, en lo relacionado con el principio de proporcionalidad y con la necesidad de establecer planes de vivienda asequible que garantice el derecho a la vivienda a los colectivos más vulnerables.

Tras este repaso a algunos dictámenes del Comité DESC, y de lo interpretado, respecto del derecho a la vivienda, por el propio Comité y las Observaciones generales, puede concluirse que el tema de la vivienda, el derecho a la misma y su garantía no ha mejorado mucho desde que este asunto se introdujo en el debate público, ni respeta los estándares del PIDESC. De hecho, en el último informe del Secretario General de Naciones Unidas sobre “*Políticas y programas inclusivos para abordar la falta de hogar*”<sup>77</sup> se sigue insistiendo en la necesidad de invertir “*en políticas de vivienda ambiciosas para garantizar una oferta de vivienda adecuada y asequible para toda la población, independientemente de sus ingresos*”. La razón puede que sea, a riesgo

<sup>74</sup> Apartado 9.1 del Dictamen respecto de la comunicación n.º 37/2018 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 29 de noviembre de 2019 (E/C.12/66/D/37/2018).

<sup>75</sup> Para un análisis más detallado de este pronunciamiento, véase BENITO SÁNCHEZ, J. C. (2020). “The UN committee on Economic, Social and Cultural rights decision in López Albán v. Spain: the need for a proportionality assessment in eviction procedures”, *Lex Social: Revista de Derechos Sociales*, 10(1), 364-381. <https://doi.org/10.46661/lexsocial.4549>

<sup>76</sup> Dictamen adoptado respecto de la comunicación n.º 26/2018 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 8 de marzo de 2023 (E/C.12/72/D/26/2018).

<sup>77</sup> Informe del Secretario General de Naciones Unidas sobre “*Políticas y programas inclusivos para abordar la falta de hogar*”, de 24 de julio de 2023 (A/78/236).

de adelantar alguna de las conclusiones, que el derecho a la vivienda aún está anclado a parámetros más bien mercantilistas apoyados en argumentos economicistas que tratan a la vivienda como un bien más de consumo y que, por ignorancia o dolosamente, se desentienden de la cualidad de derecho fundamental del derecho a la vivienda.

#### IV. BREVE REFERENCIA A LA NUEVA LEY 12/2023, DE 24 DE MAYO, POR EL DERECHO A LA VIVIENDA Y SU ENCAJE EN EL MARCO NORMATIVO INTERNACIONAL

Antes de abordar este tercer punto, se ha de comentar una parte del Preámbulo que, por desgracia y como viene siendo demasiado habitual, hace que el contenido de la norma quede algo deslucido, pese a la importancia del asunto que regula.

En el párrafo sexto del Preámbulo, por cierto muy extenso, se expone lo siguiente “*La Unión Europea también ha avanzado en el reconocimiento del derecho a la vivienda de toda persona, que se recogió en la Carta Social Europea de 1961 y se reforzó en la Carta Social Europea revisada en 1996, según la cual las partes se comprometen a adoptar medidas destinadas «a favorecer el acceso a la vivienda de una calidad suficiente; a prevenir y paliar la situación de carencia de hogar con vistas a eliminar progresivamente dicha situación y a hacer asequible el precio de las viviendas a las personas que no dispongan de recursos suficientes»*”<sup>78</sup>. Resulta desolador que aún se siga dando la absurda confusión entre Unión Europea y Consejo de Europa, máxime cuando hablamos de una norma como la que aquí se analiza durante cuyo procedimiento, hasta su publicación en el Boletín Oficial del Estado, ha pasado por numerosas manos y comisiones y que contará con informes preceptivos, incluso del Consejo General del Poder Judicial<sup>79</sup>, que menciona el Preámbulo una sola vez, y no para advertir sobre ese enorme error. Y en este punto, resulta obligado recordar dos detalles; el primero, retomando las palabras del Profesor Tajadura, es la importancia que tienen los Preámbulos, “*un texto introductorio que forma parte de la Ley*” y además es donde los representantes, los poderes públicos, exponen “*la justificación política*” de la norma, por lo que el preámbulo “*supondrá una importante ayuda para el intérprete en cuanto podrá encontrar allí cuál fue la voluntad del autor de la norma y utilizarla como criterio para la resolución de dudas*

<sup>78</sup> Preámbulo de la Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda, BOE n.º 124, de 25 de mayo de 2023.

<sup>79</sup> Informe de 27 de enero de 2022 del Consejo General del Poder Judicial sobre el Anteproyecto de Ley por el derecho a la vivienda; se puede consultar en este enlace.

*que sobre determinados preceptos del texto normativo pudieran plantearse*<sup>80</sup>. El segundo es una reivindicación ignorada cuya consecuencia más palmaria es el error que contiene el preámbulo de la Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda. Este equívoco, propio de una persona lega en derecho, se da por una razón muy sencilla: el marco normativo europeo de muchos juristas, y no juristas, únicamente se identifica con la Unión Europea, pero no es así pues “*Europa no es solamente la Unión Europea y hay vida más allá de la Unión Europea, de modo que el «ser europea y europeo» no es una condición que dependa única y exclusivamente de la pertenencia a la propia Unión Europea. Sí, hay vida más allá de la Unión Europea (en esencia, una asociación económica y política supranacional formada por Estados), especialmente si hablamos de derechos humanos fundamentales, como pone de relieve la existencia del Consejo de Europa (en esencia, una organización internacional que promueve y defiende los Derechos Humanos en Europa), que constituye una realidad anterior a la existencia, incluso, de todo aquello que ha dado lugar a la configuración actual de la Unión Europea*”<sup>81</sup>. Por ello, habría que rogar al legislador que, cuando desarrolle un derecho fundamental como el que tratamos en este trabajo, mire más hacia Estrasburgo y menos hacia Bruselas<sup>82</sup>.

Una vez advertido este error, puede pasarse a la confrontación de la norma con el marco normativo internacional sobre el derecho fundamental a la vivienda. En relación con los fines, desarrollados en el artículo 2 de la norma, sí que se identifican algunos que van en clara consonancia tanto con la CSEr como con el PIDESC, y la jurisprudencia de sus órganos de control, como el apoyo a la existencia de parques de vivienda social o “*asegurar la habitabilidad de las viviendas, entendida como el conjunto de los requisitos mínimos de calidad, funcionalidad y accesibilidad universal que, atendiendo a la normativa aplicable, deben cumplir las mismas para garantizar*

<sup>80</sup> TAJADURA TEJADA, J. (1998), “Exposiciones de motivos y preámbulos”, *Revista de las Cortes Generales*, (44), 141-153. <https://doi.org/10.33426/rcg/1998/44/299>

<sup>81</sup> CARRIL VÁZQUEZ, X.M. (2023), “Los golpes bajos de la Unión Europea a la Carta Social Europea”, *Lex Social, Revista de Derechos Sociales*, 13 (2), 1-22. <https://doi.org/10.46661/lexsocial.8350>

<sup>82</sup> Resulta asimismo descorazonador, en relación con la omnipresencia de la Unión Europea, incluso cuando se trata de derechos sociales, que la ***Estrategia Nacional para la lucha contra el sinhogarismo en España (2023-2030)*** mencione el tibio Pilar europeo de Derechos Sociales y no haga ninguna referencia a la Carta Social Europea revisada, cuando esta última sí que posee garantías para su efectiva aplicación. Menos mal que sí menciona el PIDESC y su órgano de control, pero resulta algo bochornoso que se haya obviado la CSEr, la verdadera constitución social de Europa, y la jurisprudencia del CEDS. La estrategia puede consultarse en el siguiente enlace. © Dirección General de Diversidad Familiar y Servicios Sociales, Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030, 2023.

la dignidad y la salud de las personas, para satisfacer sus necesidades de habitación en las diferentes etapas de su vida, con especial atención a las necesidades de los menores, para quienes la vivienda constituye además un espacio fundamental de desarrollo, seguridad y cobijo, y como base para el efectivo ejercicio de derechos y libertades”; también se mencionan como fines el impulso de la accesibilidad y la erradicación de cualquier tipo de discriminación en cuanto al acceso a una vivienda. Asimismo, la letra a) de este artículo establece que serán fines comunes de la acción de los poderes públicos “la efectividad de los derechos de acceso en condiciones asequibles a una vivienda digna y adecuada de acuerdo con la Constitución Española y las recomendaciones de los instrumentos internacionales ratificados por España”. De nuevo, hay que recordar lo establecido en el artículo 96 de nuestra Constitución, y es que los tratados y convenios debidamente ratificados por España forman parte de nuestro ordenamiento jurídico, por lo que no resulta correcto hablar de recomendaciones si estamos refiriéndonos a la CSEr o al PIDESC, tratados debidamente ratificados por España, publicados en el Boletín Oficial del Estado y que, por ende, forman parte de nuestro ordenamiento jurídico. De otra forma, si fuesen meras recomendaciones, flaco favor estaríamos haciéndole no solo al derecho fundamental a la vivienda, sino al resto de derechos sociales. Una norma audaz, como es la ley 12/2023, no habría debido rebajar la calidad de derecho fundamental a la vivienda, ni sus garantías, asumiendo un discurso de parte de la Doctrina que entiende que algunos convenios o tratados, sobre todo los que tienen que ver con derechos fundamentales, poseen un rango secundario en nuestro sistema de derechos. No olvidemos que no solo está el mandato aplicativo del artículo 96 de nuestra Constitución, sino también el mandato interpretativo del artículo 10.2 de la misma que establece que “las normas relativas a los derechos fundamentales y a las libertades que la Constitución reconoce se interpretarán de conformidad con la Declaración Universal de Derechos Humanos y los tratados y acuerdos internacionales sobre las mismas materias ratificados por España”. Por lo tanto, no pueden rebajarse los tratados y convenios en materia de derechos humanos, obviamente ratificados y publicados debidamente, a meras recomendaciones, pues no son sino preceptos que no solo ayudan a mejorar nuestro sistema de derechos fundamentales y sus garantías, también mejoran su adaptación a las realidades sociales contemporáneas mediante las interpretaciones de los distintos órganos de control.

Otro de los puntos interesantes de esta norma, es el desarrollo del “Estatuto básico del ciudadano”, en el capítulo I del Título primero de la norma, que establece los derechos y deberes del ciudadano en relación con la vivienda, reconociendo así el derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada, independientemente del título jurídico que le respalde o el acceso

a la información sobre acceso a la vivienda pública que obre en las distintas administraciones competentes.

Por último, cabe resaltar también la parte dedicada a los *Principios generales de la actuación pública en materia de vivienda*, capítulo I del Título II. Uno de dichos principios, el contenido en el artículo 14, se refiere a la obligación que tienen los poderes públicos, a la hora de desarrollar las políticas en materia de vivienda, y establece que deberán tener “*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, a las personas sin hogar, a las personas con discapacidad, a los menores en riesgo de pobreza o exclusión social, a los menores tutelados que dejen de serlo y a cualesquiera otras personas vulnerables que se definan en el momento de la actuación*”; parece que el legislador ha querido recoger lo desarrollado tanto por el Comité DESC como por el Comité Europeo de derechos sociales y así reconocer la especial vulnerabilidad de determinados colectivos y, en consecuencia, reconocer que la vivienda no es un mero objeto de consumo, sino un bien necesario para poder disfrutar de otros derechos fundamentales.

La ley 12/2023 por el derecho a la vivienda es extensa y un análisis exhaustivo<sup>83</sup> sobrepasaría los límites de este trabajo. Si bien, cabe concluir que la intención de la norma es buena y viene a cubrir un vacío que perjudicaba a muchas familias y personas en situación vulnerable, pero el legislador debería haber tenido más en cuenta la experiencia internacional, los tratados y convenios que establecen el derecho fundamental a la vivienda y las interpretaciones que de este elaboran sus órganos de control. El legislador posee herramientas jurídicas que van más allá del derecho nacional, que pueden mejorar ostensiblemente la calidad de los derechos fundamentales y sus garantías, partiendo siempre de los mandatos aplicativo e interpretativo de nuestra Constitución.

## V. UNAS CUANTAS REFLEXIONES A MODO DE CONCLUSIÓN

Esta última parte del presente trabajo debe dejar sentado, a modo de conclusión general, que “*si los derechos valen tanto como las garantías, estas valen tanto como la cualificada capacitación y la voluntad positiva para*

---

<sup>83</sup> Para un análisis más detallado de la norma, sobre todo en lo concerniente a la vivienda social, véase el estudio publicado por BALAGUER PÉREZ, que contiene una especial referencia al derecho de la Unión Europea; BALAGUER PÉREZ, A. (2023). “La regulación de la vivienda social y la adaptación del ordenamiento al contexto europeo”, *Estudios de Deusto* 71 (1), 105-29. <https://doi.org/10.18543/ed.2790>

*ponerlas en práctica*<sup>84</sup>, afirmación que aún posee mayor sentido si la aplicamos al derecho a la vivienda. Siguiendo esa misma lógica, no se entiende cómo, a la hora de elaborar y aplicar políticas de vivienda, se ignora, no se sabe si por comodidad o por mero desconocimiento, la existencia de sistemas de protección del derecho a la vivienda que vendrían a paliar la grave crisis que hay en torno al acceso a un alojamiento, en definitiva, a un hogar. Como hemos visto, el derecho a la vivienda va mucho más allá del derecho al acceso a un alojamiento, a una casa, es un derecho fundamental que, si no queda debidamente garantizado, afecta a otros derechos fundamentales como el derecho a la vida, a la educación o a la intimidad, y, por supuesto a la dignidad de la persona algo que, según nuestra Constitución, es “*fundamento del orden político y de la paz social*”. Si bien, es cierto que la situación del derecho a la vivienda en el texto constitucional no es la que más garantías dé a su protección como derecho fundamental que es, de acuerdo con los instrumentos internacionales que se han analizado en el presente trabajo. El hecho de que el derecho a la vivienda sea un principio rector de la política social y económica, lo convierte más que en un derecho en “*una aspiración o programa de política social que, eventualmente, alcanzará virtualidad jurídica cuando sea desarrollado por el legislador*”<sup>85</sup>. Sin embargo, ese desiderátum que puede ser el derecho a la vivienda se convierte en un derecho fundamental cuando se incorporan a nuestro ordenamiento jurídico normas como la Carta Social Europea revisada o el Pacto Internacional de derechos económicos, sociales y culturales, de acuerdo con el artículo 96, 1º de nuestra Constitución. Y ese hecho no puede obviarse, pese a que aún se siga abordando el derecho a la vivienda desde una aproximación mercantilista, como un simple bien de consumo, cuando ha quedado claro que el reconocimiento de ese derecho implica que otros derechos fundamentales queden protegidos, tal y como ya se ha expresado en este trabajo. El legislador y el resto de agentes implicados en el desarrollo de políticas como la de vivienda tienen ante sí dos herramientas, la Carta Social Europea revisada o el Pacto Internacional de derechos económicos, sociales y culturales, que deberían ser de uso habitual a la hora de regular y garantizar el acceso a una vivienda digna, es decir deberían tener “*la voluntad positiva para ponerlas en práctica*”<sup>86</sup>; y no solo el

<sup>84</sup> JIMENA QUESADA, L. (2022), “La aplicación judicial de la Carta Social Europea en España: nuevas garantías para los derechos sociales tras la ratificación de la versión revisada”, *Teoría y Realidad Constitucional*, (50), 247-290. <https://doi.org/10.5944/trc.50.2022.36374>

<sup>85</sup> MENA ESTRELLA, M. de la C. (2017), “Crítica jurídica al artículo 47 de la Constitución Española: el derecho a una vivienda digna como referente de la calidad democrática”, *Revista Estudios Jurídicos. Segunda Época*, (17).

<sup>86</sup> Op. Cit. JIMENA QUESADA *Teoría y Realidad Constitucional*, (50), 247-290.



acceso, sino también todos los procesos que pueden afectar a dicho acceso, como los desahucios que, necesariamente, deberían ser, de acuerdo con el Comité DESC, la última opción, si se aplica una perspectiva de derechos humanos tal y como exige el propio Comité. Asimismo, debería ser una prioridad acabar con el fenómeno del *sinhogarismo*, una afrenta contra la dignidad de la persona y, por ende, contra nuestra propia democracia, recordando lo afirmado por GONZÁLEZ ORDOVÁS sobre el derecho a la vivienda y otros derechos sociales cuyo reconocimiento y garantía suponen un “*test de calidad democrática*”<sup>87</sup>. En relación también con las personas *sin techo*, el Comité Europeo de Derechos Sociales recuerda que los albergues, aunque sean una alternativa habitacional temporal, deben, en todo caso, poseer las condiciones necesarias para que la dignidad de la persona sea respetada.

Posiblemente, tras la lectura de este trabajo, se podría argüir que los derechos sociales, y concretamente el derecho a la vivienda, suponen un coste económico difícilmente asumible, aunque este argumento resulta falaz por dos razones; de acuerdo con JIMENA QUESADA no puede aceptarse como verdad absoluta que los derechos sociales únicamente impliquen obligaciones positivas por parte de las instituciones públicas que, además, poseen costes económicos, pues ello se enfrenta en “*el plano teórico con el principio de indivisibilidad de todos los derechos fundamentales así como, en la praxis, con las insoslayables prolongaciones de orden social y económico de los derechos civiles y políticos: baste pensar en la faceta prestacional del derecho a la tutela judicial efectiva (asistencia jurídica o interpretación lingüística gratuitas), o en el coste económico derivado del ejercicio del derecho de manifestación (ostensiblemente cuando éste es ilegítimo y se salda en estragos derivados de violencia callejera)*”<sup>88</sup>. Los derechos sociales son, indiscutiblemente, garantía de la dignidad de la persona, por lo que no debería dudarse sobre su justiciabilidad y su debido respeto. La dignidad de la persona no admite conjeturas sobre su coste económico, y el acceso a una vivienda adecuada es condición *sine qua non* para que la dignidad no se vea ultrajada. En cuanto a la indivisibilidad de los derechos fundamentales, FERRAJOLI, en su bellísima *Por una Constitución de la Tierra* establece que “*Los derechos fundamentales a la vida, la integridad física y psíquica, a las libertades, la salud, la educación, la subsistencia, la seguridad y el libre desarrollo de las personas, son derechos universales que corresponden a todos los seres humanos, y por ello indivisibles e indisponibles*”<sup>89</sup>. Por lo tanto,

<sup>87</sup> Op. Cit. GONZÁLEZ ORDOVÁS.

<sup>88</sup> JIMENA QUESADA, L. “Gasto público y exigibilidad de los derechos sociales en tiempos de crisis, Nuevas Políticas Públicas”, *Anuario multidisciplinar para la modernización de las Administraciones Públicas*, n.º 8, 2014, Junta de Andalucía.

<sup>89</sup> FERRAJOLI, L. *Por una Constitución de la Tierra. La humanidad en la encrucijada*, Colección Estructuras y Procesos, serie Derecho, Ed. Trotta, 2022.

cabe afirmar con rotundidad que en el caso del derecho a la vivienda el legislador no puede abstraerse de sus obligaciones internacionales y conformarse con aplicar un Principio rector que no da respuesta a los desafíos jurídicos que supone la garantía del derecho a la vivienda. Por ello es necesaria una llamada de atención a los encargados de elaborar y aplicar normas y políticas sobre acceso a la vivienda, a los encargados de garantizar cualquier derecho social; así MUÑOZ MACHADO advierte que “*Hay que abandonar la creencia de que la delimitación, contenido y alcance de la acción conducente a hacer efectivos los derechos sociales, está vinculada esencialmente a la coyuntura económica, de forma que pueda prescindirse de ella o reducirse su contenido prestacional en tiempos de crisis. No tengo esta aseveración por ajustada a los valores y principios que consagra nuestra Constitución, porque la eliminación o reducción de las políticas sociales puede afectar directamente a la dignidad humana*”<sup>90</sup>. La dignidad va más allá del Principio Rector, la dignidad debe estar protegida por todas las instancias, nacionales e internacionales y debemos conocer y utilizar las herramientas que esas instancias nos ofrecen, pues si no es así, el proclamado Estado social y democrático de derecho no estará concluso.

## VI. BIBLIOGRAFÍA

- BALAGUER PÉREZ, A. (2023). “La regulación de la vivienda social y la adaptación del ordenamiento al contexto europeo”. *Estudios de Deusto* 71 (1), 105-29.
- BENITO SÁNCHEZ, J. C. (2020). “The UN committee on Economic, Social and Cultural rights decision in López Albán v. Spain: the need for a proportionality assessment in eviction procedures”, *Lex Social: Revista de Derechos Sociales*, 10(1), 364-381.
- BENITO SÁNCHEZ, J. C. (2019). “Los pronunciamientos del comité DESC sobre Derecho a la Vivienda relativos a España. Respuestas jurisprudenciales y legislativas”, *Lex Social: Revista de Derechos Sociales*, 9(2), 579-603.
- CARRIL VÁZQUEZ, X.M. (2023). “Los golpes bajos de la Unión Europea a la Carta Social Europea”, *Lex Social, Revista de Derechos Sociales*, 13 (2), 1-22.
- ESCOBAR ROCA, G. y GONZÁLEZ GONZÁLEZ, B. *Derechos sociales y tutela antidiscriminatoria*, ESCOBAR ROCA, G. (Dir.): Thomson Reuters Aranzadi, 2012.
- FERRAJOLI, L. *Por una Constitución de la Tierra. La humanidad en la encrucijada*, Colección Estructuras y Procesos, serie Derecho, Ed. Trotta, 2022.
- GARCÍA GONZÁLEZ, G. (2021). “El sinuoso e inconcluso proceso de adhesión de España a la Carta Social Europea: resistencias, imperfecciones y retos de futuro”, *Lex Social: Revista de Derechos Sociales*, 9(1), 193-219.
- GONZÁLEZ ORDOVÁS, M. <sup>a</sup> J.: “El derecho a una vivienda digna y adecuada”, en *Constitución y derechos fundamentales*, (Coord. por J. Betegón Carrillo, F.J Laporta

<sup>90</sup> Discurso de Investidura como doctor Honoris Causa por la Universitat de València de Santiago Muñoz Machado, Valencia, 7 de marzo de 2013.

- San Miguel, L. Prieto Sanchís, J.R. de Páramo Argüelles, et. al.), Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2004.
- JIMENA QUESADA, L. (2022). “La aplicación judicial de la Carta Social Europea en España: nuevas garantías para los derechos sociales tras la ratificación de la versión revisada”, *Teoría y Realidad Constitucional*, (50), 247-290.
- JIMENA QUESADA, L. (2021). “La Carta Social Europea como tratado europeo de los derechos sociales por excelencia y su mayor relevancia en el contexto de la pandemia de COVID-19”, *Revista de Trabajo y Seguridad Social*. CEF, 460, 33-72.
- JIMENA QUESADA, L. “Gasto público y exigibilidad de los derechos sociales en tiempos de crisis, Nuevas Políticas Públicas”, *Anuario multidisciplinar para la modernización de las Administraciones Públicas*, n.º 8, 2014, Junta de Andalucía.
- KENNA, P.: “El derecho a la vivienda: obligaciones positivas y derechos exigibles (especial referencia a los estándares internacionales)”, *Revista Europea de Derechos Fundamentales*, n.º 12, 2008.
- LUKAS, K. *The Revised European Social Charter. An Article by Article Commentary*, Elgar Commentaries series, 2021.
- MACHO CARRO, A. J. (2023). “La justiciabilidad del derecho a la vivienda en el ámbito internacional: el Comité Europeo de Derechos Sociales y su procedimiento de reclamaciones colectivas”, *Revista Catalana de Dret Públic*, 66, 5-22.
- MACHO CARRO, A. J. (2022). “La tutela del derecho a la vivienda en la doctrina del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas (comentario a los dictámenes de febrero de 2021 sobre las comunicaciones 85, 54 y 48/2018)”, *Revista de Estudios Europeos*, (80), 219-230.
- MENA ESTRELLA, M. de la C. (2017). “Crítica jurídica al artículo 47 de la Constitución Española: el derecho a una vivienda digna como referente de la calidad democrática”, *Revista Estudios Jurídicos*, Segunda Época, (17).
- MUÑOZ MACHADO, S, *Discurso de Investidura como doctor Honoris Causa por la Universitat de València*, Valencia, 7 de marzo de 2013.
- SALCEDO BELTRÁN, C. “La Carta Social Europea, *unde venis et quo vadis?*” in SALCEDO BELTRÁN, C. (Dir.): *La Carta Social Europea. Pilar de recuperación y sostenibilidad del modelo social europeo*. Homenaje al Profesor José Vida Soria, Valencia, Tirant lo Blanch, 2021.
- SALCEDO BELTRÁN, C. (2023). “La efectividad de la Carta Social Europea en la Cañada Real Galiana: análisis jurídico de las pioneras medidas inmediatas instadas al gobierno español por el Comité Europeo de Derechos Sociales”. *Lex Social, Revista de Derechos Sociales*, 13 (1), 1-19.
- TAJADURA TEJADA J. (1998). “Exposiciones de motivos y preámbulos”, *Revista de las Cortes Generales*, (44), 141-153.
- TEROL BECERRA, M. (2015) “Sobre la reforma de la Constitución Española de 1978”, *Lex Social, Revista de los derechos sociales*, n.º 1 106-116.
- TORRES, R. “El euríbor y las hipotecas”, *Cuadernos de Información Económica*, n.º 293 (marzo-abril 2023), FUNCAS.