

1

# GUÍA DEL CERMI PARA ENTIDADES SOCIALES DE LA DISCAPACIDAD SOBRE LA CARTA SOCIAL EUROPEA REVISADA Y SU PROTOCOLO DE RECLAMACIONES COLECTIVAS



Colección  
Convención ONU





Colección  
Convención ONU

GUÍA DEL CERMI PARA ENTIDADES  
SOCIALES DE LA DISCAPACIDAD  
SOBRE LA CARTA SOCIAL EUROPEA  
REVISADA Y SU PROTOCOLO DE  
RECLAMACIONES COLECTIVAS

Ediciones Cinca



**DIRECTORES:**

Luis Cayo Pérez Bueno  
Gregorio Saravia Méndez

**CON EL APOYO DE:**



✓ POR SOLIDARIDAD  
OTROS FINES DE INTERÉS SOCIAL

PRIMERA EDICIÓN: enero 2025

© DEL TEXTO: CERMI, 2025

© ILUSTRACIÓN DE CUBIERTA: David de la Fuente Coello, 2025.

Reservados todos los derechos.

Cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública o transformación de esta obra solo puede ser realizada con la autorización de sus titulares, salvo excepción prevista por la ley. Diríjase a CEDRO (Centro Español de Derechos Reprográficos) si necesita reproducir algún fragmento de esta obra ([www.conlicencia.com](http://www.conlicencia.com); 91 702 19 70 / 93 272 04 47).

La responsabilidad de las opiniones expresadas en esta obra incumbe exclusivamente a sus autores y su publicación no significa que Ediciones Cinca se identifique con las mismas.

**DISEÑO DE LA COLECCIÓN:**

Juan Vidaurre

**PRODUCCIÓN EDITORIAL,  
COORDINACIÓN TÉCNICA**

**E IMPRESIÓN:**

Grupo Editorial Cinca  
c/ General Ibáñez Íbero, 5A  
28003 Madrid

Tel.: 91 553 22 72.

[grupoeditorial@edicionescinca.com](mailto:grupoeditorial@edicionescinca.com)

[www.edicionescinca.com](http://www.edicionescinca.com)

DEPÓSITO LEGAL: M-28259-2024

ISBN: 978-84-10167-38-4

El PDF accesible y el EPUB de esta obra están disponibles a través del siguiente código QR:



# GUÍA DEL CERMI PARA ENTIDADES SOCIALES DE LA DISCAPACIDAD SOBRE LA CARTA SOCIAL EUROPEA REVISADA Y SU PROTOCOLO DE RECLAMACIONES COLECTIVAS

Elaborada por la Delegación del CERMI de Derechos Humanos  
y para la Convención de la ONU de Discapacidad



**tres mayo**  
Día Nacional en España  
Convención Internacional  
sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad





## ÍNDICE

1. INTRODUCCIÓN .....	9
2. LA RELEVANCIA DE LA CARTA SOCIAL EUROPEA .....	17
2.1. La Carta Social Europea Revisada y la protección de los derechos de las personas con discapacidad .....	24
3. EL PROTOCOLO DE RECLAMACIONES COLECTIVAS.....	27
3.1. Aspectos formales .....	32
3.2. ¿Qué tipo de organizaciones están legitimadas para presentar reclamaciones colectivas?.....	33
3.3. Principales etapas del proceso ante el Comité.....	35
3.4. Información complementaria sobre los requisitos de admisibilidad de las reclamaciones .....	37
3.5. Recapitulación del proceso para la presentación de reclamaciones colectivas.....	40
4. CONSIDERACIONES PARA TENER EN CUENTA RESPECTO AL DERECHO A LA VIVIENDA, DE ACUERDO CON EL ARTÍCULO 31 DE LA CARTA SOCIAL EUROPEA .....	45
4.1. ¿Qué significa una vivienda adecuada según el Comité?.....	52
5. MATERIAL DE CONSULTA .....	53



# 1. INTRODUCCIÓN



## 1. INTRODUCCIÓN

Desde el propio título de esta Guía del CERMI, nos encontramos con el término social por duplicado. En primer lugar, aplicado al ámbito de las entidades, aquellas cuyo propósito es de interés colectivo o bien común, y, en segundo lugar, en referencia al ámbito del Derecho porque los derechos sociales son una categoría de derechos humanos que busca garantizar el bienestar y la dignidad de las personas en aspectos fundamentales de su vida social, económica y cultural.

A pesar de que resulta indiscutible que los derechos sociales han sido concebidos para promover la igualdad, la justicia social y el acceso a condiciones mínimas de calidad de vida —principios que son cimiento del Estado de Derecho democrático contemporáneo— su exigibilidad ha sido puesta en tela de juicio muchas veces y representa un desafío para el tejido asociativo español de la discapacidad no sólo conocer las dimensiones para su reconocimiento explícito como derechos justiciables, es decir, aquellos que pueden reclamarse ante los tribunales, sino también incorporar en



sus agendas el uso de las herramientas legales que faciliten estas reclamaciones.

La posible judicialización de los derechos sociales se ha tenido que enfrentar con, al menos, dos frentes de argumentación que buscan desacreditarla. Por un lado, quienes sostienen que son derechos programáticos, es decir, objetivos a alcanzar de manera progresiva y sujetos a decisiones de política pública, y, por otro lado, aquellos que afirman que la realización de los derechos sociales requiere recursos públicos, lo que supone que se encuentren con limitaciones en contextos de crisis económica, medidas de austeridad en el gasto o recortes presupuestarios.

Desde finales del siglo XX, y en estas primeras dos décadas del siglo XXI, se habla también de la crisis del Estado de Bienestar y, por tanto, de los modelos de protección social aplicados en países como España, con principios y derechos que emanan de la propia Constitución Española de 1978, para garantizar derechos sociales y económicos como educación, salud, vivienda y empleo a través de la intervención estatal.

Tampoco se puede dejar de lado que lo social es fundamental para Europa, tanto en lo que respecta a la Unión Europea como al Consejo de Europa, porque garantiza que los beneficios del mercado único y de la integración de los países europeos se distribuyan de manera equitativa y se for-



talezca la cohesión interna, la estabilidad y la legitimidad democrática del proyecto europeo.

Factores tales como el envejecimiento de la población, la baja tasa de natalidad, las recesiones económicas, las crisis financieras, la disminución de los recursos fiscales disponibles para financiar programas sociales, los aumentos en las deudas públicas, la precarización del empleo o, incluso, el desempleo estructural, junto con el auge de las políticas neoliberales han venido marcando una tendencia hacia la reducción constante de los gastos sociales y la generación de brechas económicas que afectan particularmente a aquellos sectores de la ciudadanía, como son las personas con discapacidad, que se encuentran en una situación de mayor vulnerabilidad.

Ante este panorama desalentador, desde CERMI sostenemos la relevancia del tema social en la agenda de la política española y de la política europea y como no nos mantendremos impasibles ante su deterioro y falta de protagonismo, creemos que una forma de contribuir a su fortalecimiento es ofrecer a las entidades de nuestro sector un material de índole teórico-práctico que asume un compromiso con la inclusión y con la defensa de los derechos de las personas con discapacidad.

Entre los motivos para el impulso de esta Guía del CERMI para entidades sociales de la discapacidad sobre la



Carta Social Europea Revisada y su Protocolo de Reclamaciones Colectivas, se encuentra la idea de que las personas con discapacidad no pueden quedar relegadas y que Europa tiene la responsabilidad de garantizar condiciones de vida dignas y participación social plena para todas las personas.

La crisis del Estado de Bienestar y de una Europa de carácter social, sólo implica la necesidad de adaptación a los retos contemporáneos, pero no el abandono de los debates sobre el papel del Estado, el mercado y la sociedad civil en la construcción de un presente y un futuro más equitativos e inclusivos para las personas con discapacidad.

Es por ello por lo que el conocimiento sobre los mecanismos de exigibilidad de los derechos sociales en el marco del Consejo de Europa resulta necesario para las entidades de nuestro sector, en la medida en que España se ha comprometido legalmente a avanzar progresivamente en la realización de estos derechos, a evitar retrocesos y a no aumentar el número de barreras para la plena realización de estos.

Las reclamaciones colectivas son herramientas legales a partir de las cuales un grupo de personas con intereses cercanos o afectados por una misma situación unen sus esfuerzos para presentar una única demanda contra una instancia decisoria u órgano jurisdiccional.



Este tipo de reclamaciones representa una gran oportunidad para las entidades sociales de la discapacidad en asuntos estratégicos que incluyen el acceso a la justicia, la eficiencia judicial, el impacto social, la disuasión de conductas indebidas o el empoderamiento ciudadano.

Las reclamaciones colectivas abren la posibilidad de que personas que, de forma individual, no podrían permitirse los gastos legales o enfrentar a actores con mayor poder, tengan acceso a la justicia. Asimismo, se reducen los riesgos asociados con los litigios y sus resultados imprevisibles.

En vez de poner en marcha múltiples demandas individuales que tienen los mismos hechos y elementos legales, las reclamaciones colectivas reúnen los distintos casos en un solo procedimiento. A partir de este, todas las personas afectadas por un problema común, la parte demandante, serán tratadas de forma equitativa y se garantiza que no haya decisiones contradictorias en diferentes procedimientos individuales relacionados con un asunto de naturaleza similar.

Otro aspecto para resaltar de las reclamaciones colectivas es que son un mecanismo para responsabilizar a empresas, gobiernos o instituciones. Son, además, generadoras de un cambio estructural en la forma en que promueven mejores prácticas en los grupos o instituciones.



En el ámbito de las vulneraciones de derechos que perjudican a un número importante de personas, pero los daños a nivel individual son, en proporción, pequeños. Estos daños pueden ser más significativos en la medida en que una acción colectiva garantiza que, en caso de éxito, las personas afectadas por las vulneraciones puedan llegar a percibir una compensación justa.

Cuando se imponen sanciones a partir de las reclamaciones colectivas, éstas se convierten en un eficaz mecanismo de disuasión para posibles perpetradores de vulneraciones a los derechos humanos.

Resulta también digno de mención, el empoderamiento ciudadano que surge a partir de este tipo de acción ya que refuerza el concepto de que las personas tienen el derecho de defenderse colectivamente frente a los abusos de poder, desigualdades o violaciones de derechos.

Las reclamaciones colectivas, además de allanar el acceso a la justicia y activar cambios positivos a nivel social, se han mostrado como cartas ganadoras en lo que respecta a la casuística en ámbitos tales como el de los consumidores, desastres medioambientales, discriminaciones laborales o víctimas de políticas gubernamentales en el campo de los derechos humanos.

## 2. LA RELEVANCIA DE LA CARTA SOCIAL EUROPEA



## 2. LA RELEVANCIA DE LA CARTA SOCIAL EUROPEA

Lo primero que hay que aclarar es que la Carta es un texto jurídico que garantiza libertades, derechos y obligaciones. Cuando un Estado ratifica una Carta, se obliga a respetar su contenido. En el ámbito jurídico, no existen diferencias entre una Carta y un Tratado o una Convención, ya que tienen el mismo valor jurídico y las mismas características. La Carta, como el Tratado, es vinculante para los Estados Parte, y crea obligaciones jurídicas para ellos.

Se considera legalmente que un texto jurídico vinculante tiene carácter o efectos obligatorios dentro del Estado. El texto en sí no es inicialmente vinculante, pero pasa a serlo cuando los Estados ratifican la Convención.

Una vez ratificada, la Carta entra en el ordenamiento jurídico del Estado y es vinculante para los Estados.

Sin embargo, la integración de la norma internacional al ordenamiento jurídico nacional varía de un Estado a otro.



En efecto, en algunos Estados de Europa, como Alemania o Italia, el Instrumento internacional firmado y ratificado debe ser recogido por una ley interna para entrar en dicho ordenamiento, mientras que, en otros Estados, como Francia, el Tratado es aplicable desde el momento de su ratificación. Es también el caso de España.

Dentro de la jerarquía española de las normas jurídicas, los tratados internacionales como éste están por debajo de la Constitución y por encima de las leyes orgánicas y ordinarias.

En España, el Tratado entra en vigor en el momento de su ratificación. Dentro de la jerarquía española de las normas jurídicas, los tratados internacionales como éste están por debajo de la Constitución y por encima de las leyes orgánicas y ordinarias.

La Carta Social Europea es un Tratado internacional, elaborado por el Consejo de Europa, sobre derechos humanos laborales y sociales, con el objetivo de ratificar y cumplir en Europa con los derechos sociales de la Declaración Universal de Derechos Humanos y respaldar el Convenio Europeo de Derechos Humanos<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> La Carta Social Europea se elaboró en Turín (Italia) el 18 de octubre de 1961 y entró en vigor cuatro años después, el 26 de febrero de 1965. España ratificó la primera versión de este Tratado en 1980. Las versiones auténticas de esta Carta inicialmente fueron redactadas en lengua inglesa y francesa.



El Consejo de Europa<sup>2</sup> ha elaborado un instrumento internacional completo sobre derechos sociales y económicos. Garantiza una amplia gama de derechos humanos relacionados con el empleo, la vivienda, la salud, la educación, la protección y los servicios sociales. No sólo los enumera, sino que hace hincapié en la protección de los grupos más vulnerables, como los inmigrantes, los niños, los ancianos o las personas con discapacidad, y exige el disfrute de los derechos de forma no discriminatoria.

La mayoría de los derechos sociales contenidos en la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE se basan en los propios artículos de la Carta Social.

La Carta de 1961 está compuesta por un preámbulo, una Parte I con 19 derechos y principios, 38 artículos en las Partes II a V, que consagran derechos, pero también procedimientos, y un Anexo.

La adhesión a la Carta se distingue por su originalidad. La particularidad de la Carta es que tiene derechos «consti-

---

<sup>2</sup> El Consejo de Europa es una organización internacional fundada en 1949 con el objetivo de promover la democracia, los derechos humanos y el estado de derecho en Europa. Es independiente de la Unión Europea (UE), aunque ambas organizaciones colaboran en varias áreas. Su sede está en Estrasburgo, Francia. Cuenta con 46 Estados miembros, lo que incluye prácticamente todos los países europeos, salvo Bielorrusia y el Vaticano. Incluye países que no son miembros de la UE, como Turquía, Noruega, Suiza y el Reino Unido. Entre sus instrumentos fundamentales se encuentran el Convenio Europeo de Derechos Humanos (CEDH) y la Carta Social Europea. Esta complementa el CEDH garantizando derechos sociales y económicos, como el derecho al trabajo, la educación y la vivienda.



tutivos» que los Estados deben aceptar si desean ratificar la Carta. Se trata de un modelo de adhesión flexible. Este conjunto de derechos se denomina «núcleo duro». En 1961, el número de derechos que componían este núcleo era de siete, pero se aumentó a nueve con la adopción de la Carta Social Revisada en 1996.

El artículo 20 de la Parte III de la Carta de 1961 sobre cuestiones de procedimiento establece que cada parte contratante debe comprometerse a cumplir al menos cinco de los siete artículos de este núcleo de la Parte II. Estos siete artículos son los siguientes: Artículo 1 sobre el derecho al trabajo; Artículo 5 sobre el derecho sindical; Artículo 6 sobre el derecho de negociación colectiva; Artículo 12 sobre el derecho a la seguridad social; Artículo 13 sobre el derecho a la asistencia social y médica; Artículo 16 sobre el derecho de la familia a la protección social, jurídica y económica y Artículo 19 sobre el derecho de los trabajadores migrantes y sus familias a la protección y asistencia.

Asimismo, la Parte III de la Carta establece las obligaciones que los Estados se comprometen a respetar. El Estado Parte del Tratado debe comprometerse no sólo a obligarse por al menos cinco de los siete artículos anteriores, sino también a obligarse por un número adicional de artículos o párrafos de la Parte II, a su elección, siempre que el número total de artículos y párrafos sea superior a 10 artículos o 45 párrafos numerados. Los artículos y párrafos deben ser no-



tificados al Secretario General del Consejo de Europa por el Estado Parte en el momento del depósito de la ratificación o aprobación. Sin embargo, no está previsto un plazo para ello. Cada Estado Parte podrá declarar posteriormente que también se considera obligado por cualquier otro derecho mediante notificación al Secretario General, que aún no había aceptado en el momento de la ratificación.

Por lo tanto, la Carta Social es novedosa tanto por su contenido completo y flexible como por la forma en que fue elaborada, ya que fue adoptada por el Consejo de Europa, una organización política europea. De hecho, impone derechos concretos y cuenta con un órgano casi judicial, el Comité Europeo de Derechos Sociales.

La Carta Social Europea Revisada especifica los derechos que pretende defender, inspirándose en la evolución europea e internacional del reconocimiento de estos derechos. Es un Tratado completo, que se convierte en un texto vinculante cuando los Estados Parte lo ratifican. Sin embargo, las condiciones son diferentes en este caso. Por ejemplo, aunque un Estado haya ratificado la Carta Social Europea elaborada en 1961, esto no significa que esté obligado a ratificar la nueva Carta Revisada.

En 1996, se revisó la Carta para ampliar la garantía de derechos, pasando de 19 a 31 derechos. Entre estos nuevos derechos, se incluyó el derecho a una vivienda, amparo



frente a la pobreza o protección frente a un caso de despido. Esta nueva versión, llamada Carta Social Europea Revisada, entró en vigor en 1999 y fue sustituyendo, gradualmente, al Instrumento jurídico anterior. Sin embargo, la ratificación de esta nueva versión no fue obligatoria, haciendo que algunos países hayan preferido quedarse con la declaración anterior. En el caso de España, la revisión ha entrado en vigor en junio de 2021.

### **2.1. La Carta Social Europea Revisada y la protección de los derechos de las personas con discapacidad**

La Carta Social Europea Revisada tiene en cuenta la evolución del derecho laboral desde que se elaboró la Carta Social Europea en 1961. Se basa en el Convenio Europeo de Derechos Humanos y en la Declaración Universal de Derechos Humanos, incorporando referencias al principio de no discriminación en el ámbito social.

La Carta Social Europea supone una evolución del derecho social. A la vista de dicha evolución, la Carta Revisada refuerza el principio de no discriminación, mejora las disposiciones sobre la igualdad entre hombres y mujeres y la protección social de las madres y los niños, y ofrece una mayor protección a las personas con discapacidad. En este sentido, ha contribuido a reforzar la no discriminación luchando no solo por la igualdad de género, sino también por una mejor protección de las personas con discapacidad.



Cuando un Estado ratifica la Carta Social Revisada, se aplica el nuevo texto en lugar del antiguo, lo que significa que las disposiciones de la antigua Carta ya no se aplican al Estado.

El proceso de adhesión a la Carta Social Revisada sigue el mismo procedimiento que la Carta de 1961. Los compromisos de los Estados se agrupan en la Parte III. El objetivo es adoptar una serie de disposiciones a lo largo de la Carta, pero en ningún caso aceptar todos los términos del cuerpo del texto.

En comparación con la Carta Social de 1961, la Carta Social Revisada contiene un «núcleo duro» de nueve derechos, de los cuales los Estados deben aceptar al menos seis para ratificar la Carta. Se han añadido dos derechos a los siete anteriores, el artículo 7 y el artículo 20.

Así, los Estados deben aceptar al menos seis de los siguientes derechos de la Carta: Artículo 1 sobre el derecho al trabajo; Artículo 5 sobre el derecho sindical; Artículo 6 sobre el derecho de negociación colectiva; Artículo 7 sobre el derecho de los niños y adolescentes a protección; Artículo 12 sobre el derecho a la seguridad social; Artículo 13 sobre el derecho a la asistencia social y médica; Artículo 16 sobre el derecho de la familia a la protección social, jurídica y económica; Artículo 19 sobre el derecho de los trabajadores migrantes y sus familias a la protección y asistencia y Artículo



20 sobre el Derecho a la igualdad de oportunidades y de trato en materia de empleo y de profesión, sin discriminación por razón del sexo.

En virtud de la Parte III, algunos artículos, que parecen ser importantes, no se consideran en el núcleo duro, por lo que los Estados no están obligados a aceptarlos. Es el caso del artículo 4 sobre el derecho a una remuneración equitativa, o el artículo 31 sobre el derecho a la vivienda, que se añadió durante la revisión de la Carta, ya que es indispensable para promover el acceso a la vivienda. El artículo 15 sobre las personas con discapacidad tampoco forma parte del núcleo duro.

Siguiendo la Parte III de la Carta Revisada, el Estado parte debe comprometerse no sólo a obligarse por al menos seis de los nueve artículos anteriores, sino también a obligarse por un número adicional de artículos o párrafos de la Parte II, a su elección, siempre que el número total de artículos y párrafos no sea inferior a 16 artículos o 63 párrafos numerados.

Se ha convertido en un texto fundamental y complementario del Convenio Europeo de Derechos Humanos, que se ha visto enriquecido con varios Protocolos que lo han hecho aún más eficaz. En 1995, la Carta Social Europea se acompañó de un Protocolo Adicional que establecía un sistema de reclamaciones colectivas, que se incorporó a la Carta Social Revisada de 1996.

### 3. EL PROTOCOLO DE RECLAMACIONES COLECTIVAS



### 3. EL PROTOCOLO DE RECLAMACIONES COLECTIVAS

En el Protocolo<sup>3</sup> Adicional a la Carta Social Europea hecho en Estrasburgo el 9 de noviembre de 1995 se establece un sistema de reclamaciones colectivas.

Su entrada en vigor en 1998 permitió reforzar el papel del Comité Europeo de Derechos Sociales<sup>4</sup> y abrió la posi-

---

<sup>3</sup> Un Protocolo Adicional o Protocolo Facultativo, es un instrumento que establece derechos y obligaciones suplementarios a un Tratado. Permite ampliar o complementar aspectos específicos. Son Tratados de pleno derecho que pueden ser firmados y ratificados. Pero esto no significa que cuando un Estado ratifique el Tratado, esté obligado a ratificar el Protocolo Adicional al Tratado.

<sup>4</sup> El Comité Europeo de Derechos Sociales, es el órgano redactor de la Carta Social Europea, perteneciente al Consejo de Europa. Se trata además de la institución encargada de determinar si cada año los países han cumplido con las obligaciones contraídas al ratificar la Carta Social Europea, examinando la legislación y la puesta en práctica de cada país. Está formado por 15 expertos de Derechos Humanos, elegidos por el Comité de Ministros del Consejo de Europa por un período de 6 años. Evalúa el informe de los Estados Parte de la Carta Social Europea, del Protocolo Adicional de la Carta Social Europea o de la Carta Social Revisada. Los poderes del Comité se reforzaron con varios Protocolos de 1991 a 1995, que permiten al Comité pretender realizar un verdadero control, casi judicial, de los Estados Parte, como, por ejemplo, la entrada en vigor del Protocolo Adicional de 1998. Anteriormente, se limitaban al estudio anual de los informes periódicos presentados por los Estados con objeto de dar cuenta de la ejecución de sus obligaciones. A partir del Protocolo, el Comité también es competente para reconocer los recursos colectivos que



bilidad a determinadas organizaciones para que puedan presentar reclamaciones contra un Estado Parte de la Carta ante un Comité de Expertos. Se trata de un nuevo recurso a disposición de los ciudadanos europeos, y un importante paso adelante para la democracia. Establece los principios del procedimiento de una reclamación colectiva.

El Protocolo contiene un preámbulo y 16 artículos. Se añade a la Carta Social Revisada, en su artículo D.

El 4 de febrero de 2021, España firmó el Protocolo Adicional a la Carta Social Europea que establece un sistema de reclamaciones colectivas<sup>5</sup> y que entró en vigor para España el 1 de diciembre de 2022. El mismo complementa la Carta Social Europea permitiendo a ciertas organizaciones (ONG, sindicatos, empleadores) presentar reclamaciones ante el Comité Europeo de Derechos Sociales sobre el incumplimiento de los Estados Parte de las obligaciones de la Carta.

A diferencia de otras instancias de derechos humanos, estas reclamaciones no necesitan que se haya agotado pre-

---

introducen las organizaciones sindicales nacionales o internacionales o las organizaciones participativas creadas por una lista del Comité gubernamental de la Carta Social. Sin embargo, muy pocos Estados han reconocido aún su jurisdicción.

<sup>5</sup> Se ha publicado en el Boletín Oficial del Estado del 2 de noviembre de 2022 el instrumento de ratificación de dicho Protocolo, con la cual España adopta definitivamente no solo la Carta, sino todo el aparato constitutivo de la Carta Social Europea.



viamente la vía judicial en el país en cuestión, y no se refieren a violaciones individuales, sino a situaciones más generales.

Los derechos garantizados por la Carta conciernen a todos los individuos en su vida diaria, con especial atención a las personas y grupos vulnerables.

Hay 3 características particulares del Protocolo de Reclamaciones Colectivas:

- 1) Acceso limitado: Solo ciertas organizaciones pueden presentar estas reclamaciones, tales como sindicatos nacionales o internacionales, ONG que trabajen en derechos sociales, y organizaciones de empleadores.
- 2) Revisión de las Reclamaciones: Las reclamaciones se presentan ante el Comité Europeo de Derechos Sociales, que revisa si un Estado parte ha incumplido alguna de las obligaciones de la Carta. Si el comité encuentra que se ha producido una violación, emite un informe detallado con recomendaciones al Estado.
- 3) Objetivo: No se busca compensar a individuos directamente, sino corregir situaciones estructurales que vulneren los derechos garantizados por la Carta.



### 3.1. Aspectos formales

La forma de la reclamación, según el Artículo 4 del Protocolo Adicional de 1995, deberá ajustarse a los siguientes requisitos:

- o (i) ser presentada por escrito,
- o (ii) relacionarse con una disposición de la Carta aceptada por el Estado Parte en cuestión
- o (iii) indicar en qué aspecto este último no ha garantizado la aplicación satisfactoria de dicha disposición.

El Artículo 5 del Protocolo Adicional de 1995 establece que cualquier reclamación debe ser dirigida al Secretario General, quien acusará recibo de ella, la notificará al Estado Parte en cuestión y la transmitirá de inmediato al Comité de Expertos.

La organización demandante debe demostrar que el firmante ha sido debidamente facultado para presentar una reclamación; de lo contrario, la reclamación será inadmisibles.

La reclamación puede estar firmada, por ejemplo, por el presidente o el director de la organización demandante, siempre que esta persona esté autorizada para hacerlo según los Estatutos de la organización. Este es el caso si los Estatutos otorgan al firmante de la reclamación capacidad procesal o lo facultan para defender los intereses de la



organización o para llevar a cabo todos los actos necesarios para alcanzar los objetivos estatutarios de la organización.

La reclamación debe indicar las disposiciones cuya violación se alega.

Una reclamación debe referirse a una disposición de la Carta aceptada por el Estado Parte en cuestión. Sin embargo, la Carta fue concebida como un todo, y todas sus disposiciones se complementan y se solapan en parte.

Es imposible trazar divisiones completamente estancas entre el ámbito material de cada artículo o párrafo. Por lo tanto, corresponde al Comité asegurarse de que no se impongan a los Estados obligaciones derivadas de disposiciones que no tenían la intención de aceptar y que el núcleo esencial de las disposiciones aceptadas no sea amputado debido a que pueda contener obligaciones que también resulten de disposiciones no aceptadas.

### **3.2. ¿Qué tipo de organizaciones están legitimadas para presentar reclamaciones colectivas?**

De acuerdo con el Artículo 1 del Protocolo Adicional, las organizaciones internacionales no gubernamentales que tienen estatus consultivo con el Consejo de Europa y han sido incluidas en una lista establecida para este propósito por el Comité Gubernamental.



EL EDF se encuentra en este listado hasta 31/12/2025 con estatus participativo en el Consejo de Europa y luego éste es renovable.

El hecho de que una organización internacional no gubernamental facultada para presentar reclamaciones (i) esté asistida por una ONG nacional, (ii) actúe como portavoz de dicha organización o (iii) presente una reclamación principalmente redactada por una ONG nacional, no constituye, en sí mismo, un motivo de inadmisibilidad.

De acuerdo con el Artículo 3 del Protocolo Adicional, las organizaciones internacionales no gubernamentales pueden presentar reclamaciones solo respecto de aquellas materias sobre las cuales se les ha reconocido una competencia particular. El Comité evalúa dicha competencia examinando: los Estatutos de la organización, su propósito u objetivos; sus actividades que demuestren la participación e interés particular y prolongado del demandante en los ámbitos cubiertos por la reclamación o que ilustren una competencia general en el campo de los derechos humanos y un mandato muy amplio; su cualificación reconocida en otras áreas, particularmente dentro de la Conferencia de organizaciones no gubernamentales internacionales del Consejo de Europa; la falta de demostración por parte de la organización internacional no gubernamental de que ha llevado a cabo actividades en el Estado demandado no le impide presentar una



reclamación cuando realiza actividades a nivel europeo; dichas organizaciones no necesitan necesariamente demostrar su competencia en la propia reclamación, sino que puede hacerlo en un documento posterior presentado como parte del procedimiento.

De acuerdo con el Artículo 3 del Protocolo Adicional de 1995, las organizaciones no gubernamentales nacionales pueden presentar reclamaciones únicamente en relación con aquellas materias sobre las cuales se les ha reconocido una competencia particular.

### **3.3. Principales etapas del proceso ante el Comité**

Las reclamaciones se registran en la Secretaría en el orden en que se reciben.

El Comité aborda las reclamaciones en el orden en que están listas para su examen.

De acuerdo con el Artículo 6 del Protocolo Adicional de 1995, el Comité puede solicitar al Estado Parte en cuestión y a la organización que presentó la reclamación que presenten información y observaciones por escrito sobre la admisibilidad de la reclamación dentro del plazo que prescriba.



La reclamación puede ser admisible con respecto a algunas de las disposiciones invocadas y no estar suficientemente fundamentada para otras: en tal caso, la reclamación solo es admisible para las primeras, y el resto de la reclamación es inadmisibile.

El Comité, sin embargo, con el fin de asegurar el pleno cumplimiento de las disposiciones sustantivas del tratado, puede reservarse el derecho de examinar una reclamación previamente declarada admisible bajo ciertos artículos, bajo otras disposiciones de la Carta. En tales casos, el Comité invita al Gobierno demandado a presentar sus observaciones sobre dichas disposiciones.

El Comité Europeo de Derechos Sociales analiza las reclamaciones y, si se consideran admisibles, el Estado Parte implicado debe responder y dar su versión de los hechos.

El Comité emite una «decisión sobre el fondo», que puede concluir que el Estado ha violado la Carta. Estas decisiones no son legalmente vinculantes, pero el Comité de Ministros del Consejo de Europa puede emitir recomendaciones al Estado infractor para que tome medidas correctivas.



### **3.4. Información complementaria sobre los requisitos de admisibilidad de las reclamaciones**

El procedimiento de reclamaciones colectivas no requiere el agotamiento de los recursos internos, incluso cuando dichos recursos existan.

Una reclamación puede ser declarada admisible incluso si un caso similar ya ha sido presentado ante otra autoridad nacional o internacional.

El hecho de que una disposición de la Carta ya haya sido objeto de una reclamación previa no conduce, en sí mismo, a la inadmisibilidad de otra reclamación relacionada con dicha disposición.

Ni el hecho de que el Comité ya haya examinado una situación dada en el marco del procedimiento de informes, ni el hecho de que se le llame a reexaminarla durante ciclos de supervisión posteriores, puede conducir, en sí mismo, a la inadmisibilidad de una reclamación colectiva sobre la misma disposición y el mismo Estado Parte.

La presentación de nuevos elementos durante el examen de una reclamación puede llevar al Comité a realizar una nueva evaluación de una situación ya examinada en recla-



maciones anteriores y, cuando sea apropiado, a tomar una decisión que pueda diferir de las conclusiones ya adoptadas.

El sistema de reclamaciones colectivas no impide que los demandantes ilustren los temas en cuestión mediante casos individuales.

La alegada falta de fundamento manifiesta de la reclamación se refiere al fondo de esta y no se considera en la etapa de admisibilidad.

De igual manera, la consideración de cualquier supuesta falta sustantiva en la reclamación es una cuestión que se examina en el análisis de fondo de la reclamación, no en la etapa de admisibilidad.

La consideración de una alegación de que la reclamación ha utilizado y citado fuentes obsoletas es una cuestión que corresponde al análisis del fondo de la reclamación.

La interpretación del derecho interno corresponde al examen del fondo de la reclamación y no se aborda en la etapa de admisibilidad.

En cuanto a la revisión en curso de la legislación impugnada, el Comité aborda la cuestión de si la legislación nacional sobre el tema de la reclamación cumple con los requisitos de la Carta al examinar el fondo de la reclamación.



Al hacerlo, tomará en cuenta cualquier legislación relevante que haya entrado en vigor en el momento de la decisión del Comité.

Las alegaciones de que la reclamación tiene la intención de influir en el proceso constitucional o legislativo no afectan la admisibilidad de una reclamación. Tampoco pueden afectar la admisibilidad las alegaciones de que la situación ha cambiado desde el registro de la reclamación, ya que esto se considera una cuestión para el examen del fondo.

El Estado es responsable de hacer cumplir los derechos consagrados en la Carta dentro de su jurisdicción.

El Comité es competente para considerar las alegaciones de violaciones del demandante en casos en los que el Estado no ha actuado como operador, sino que simplemente no ha puesto fin a las violaciones alegadas en su capacidad de regulador.

La extensión de las responsabilidades del Gobierno ya sea en la capacidad de operador o en la de regulador, será, de ser necesario, examinada en los procedimientos sobre el fondo de la reclamación.



### **3.5. Recapitulación del proceso para la presentación de reclamaciones colectivas**

Como hemos podido ver en los apartados anteriores, el Protocolo otorga a los interlocutores sociales y a las organizaciones no gubernamentales el derecho a presentar reclamaciones colectivas por violaciones de la Carta en los Estados que lo hayan ratificado.

La reclamación es examinada por el Comité Europeo de Derechos Sociales, que la declara admisible si se cumplen los requisitos formales.

El Comité luego toma una decisión sobre el fondo de la reclamación y la remite a las partes interesadas y al Comité de Ministros en un informe, que se hace público dentro de los cuatro meses posteriores a su envío.

Con base en el informe del Comité Europeo de Derechos Sociales, el Comité de Ministros adopta una resolución. Si es pertinente, puede recomendar que el Estado afectado adopte medidas específicas para adecuar la situación a la Carta.

► La reclamación debe indicar claramente el nombre y los datos de contacto de la organización reclamante.



► La reclamación debe estar firmada por una persona autorizada para representar a la organización reclamante y debe demostrar que la persona que presenta y firma la reclamación está autorizada para representar a la organización.

► La reclamación debe demostrar que la organización que la presenta tiene derecho a hacerlo, conforme a los términos del procedimiento de reclamaciones colectivas.

► Si la reclamación es presentada por organismos internacionales, debe redactarse en uno de los idiomas oficiales del Consejo de Europa (inglés o francés).

► Si la reclamación es presentada por organizaciones nacionales, debe redactarse en el idioma oficial, o en uno de los idiomas oficiales, del Estado Parte involucrado. Según el Artículo 2 del Protocolo Adicional de 1995, cualquier Estado Parte también puede declarar que reconoce el derecho de cualquier otra organización no gubernamental nacional representativa dentro de su jurisdicción, que tenga competencia particular en los asuntos regidos por la Carta, para presentar reclamaciones en su contra<sup>6</sup>.

---

<sup>6</sup> Estas declaraciones pueden realizarse por un período específico. Las declaraciones deberán depositarse ante el Secretario General del Consejo de Europa, quien enviará copias a los Estados Parte y las publicará. Por el momento, solo Finlandia ha hecho tal declaración.



El concepto de «representatividad» para las organizaciones no gubernamentales nacionales es el mismo, *mutatis mutandis*, que para los sindicatos nacionales. Para los fines del procedimiento de reclamaciones colectivas, la representatividad de los sindicatos y asociaciones es un concepto autónomo que tiene un alcance diferente al de la representatividad nacional. Por lo tanto, corresponde al Comité definir progresivamente una serie de criterios que le permitan determinar la representatividad de las organizaciones nacionales, considerando, entre otros, su propósito social, así como el alcance de sus actividades.

Sin embargo, el Comité considera que el concepto de representatividad de una organización no gubernamental nacional es diferente del de la representatividad de los sindicatos, en el sentido de que los criterios cuantitativos, como la membresía, la organización y la capacidad financiera, no son necesariamente relevantes para determinar la representatividad de las primeras en el contexto del procedimiento de reclamaciones colectivas.

Según el Artículo 3 del Protocolo Adicional de 1995, las organizaciones no gubernamentales nacionales a las que se hace referencia en el Artículo 2 solo pueden presentar reclamaciones en relación con aquellos asuntos sobre los cuales se les ha reconocido una competencia particular.



► La reclamación debe referirse a un Estado Parte en la Carta Social Europea que haya aceptado estar sujeto al procedimiento de reclamaciones colectivas.

■ Para ser declarada admisible, una reclamación colectiva debe cumplir con varios criterios. Estos criterios están establecidos en el Protocolo Adicional y en el Reglamento del Comité Europeo de Derechos Sociales; además, han sido interpretados a través de decisiones individuales sobre admisibilidad.

► La reclamación debe presentarse por escrito.

► La reclamación debe dirigirse al Secretario Ejecutivo del Comité Europeo de Derechos Sociales en nombre del Secretario General del Consejo de Europa<sup>7</sup>.

---

<sup>7</sup> La reclamación debe enviarse a la siguiente dirección: Dirección General de Derechos Humanos y Estado de Derecho, Departamento de Derechos Sociales, Consejo de Europa; 1, quai Jacoutot, F-67075 Estrasburgo Cedex, Francia; correo electrónico: social.charter@coe.int



4. CONSIDERACIONES PARA TENER EN  
CUENTA RESPECTO AL DERECHO A LA  
VIVIENDA, DE ACUERDO CON EL  
ARTÍCULO 31 DE LA CARTA SOCIAL  
EUROPEA



#### 4. CONSIDERACIONES PARA TENER EN CUENTA RESPECTO AL DERECHO A LA VIVIENDA, DE ACUERDO CON EL ARTÍCULO 31 DE LA CARTA SOCIAL EUROPEA

El Artículo 31 sobre derecho a la vivienda, establece que, para garantizar el ejercicio efectivo del derecho a la vivienda, las Partes se comprometen a adoptar medidas destinadas: a favorecer el acceso a la vivienda de un nivel suficiente; a prevenir y paliar la situación de carencia de hogar con vistas a eliminar progresivamente dicha situación; a hacer asequible el precio de las viviendas a las personas que no dispongan de recursos suficientes.

El Comité considera que su interpretación del Artículo 31 debe estar en consonancia con la interpretación de las disposiciones pertinentes del Convenio Europeo de Derechos Humanos realizada por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos.



El Comité interpreta la Carta Social Europea a la luz de otros tratados internacionales que son relevantes en el ámbito de los derechos garantizados por la Carta, así como a la luz del artículo 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas y las Observaciones Generales n.º 4 y 7 del Comité en lo que respecta al derecho a la vivienda en general.

El Artículo 16 de la Carta garantiza el derecho a una vivienda digna para las familias. El hecho de que el derecho a la vivienda esté estipulado en el Artículo 31 de la Carta no impide que se consideren cuestiones relevantes de vivienda que surjan en virtud del Artículo 16, el cual trata la vivienda en el contexto de garantizar el derecho de las familias a la protección social, legal y económica. Los conceptos de vivienda adecuada son idénticos en los Artículos 16 y 31.

Los Estados parte deben promover el suministro adecuado de viviendas para las familias, tener en cuenta las necesidades de las familias en las políticas de vivienda y asegurar que la vivienda existente cumpla con un estándar adecuado. La vivienda adecuada se refiere no solo a una vivienda que no debe ser de baja calidad y que debe contar con comodidades esenciales, sino también a una vivienda de tamaño adecuado en función de la composición de la familia que reside en ella. Los Estados parte deben tomar las medidas legales y prácticas que sean necesarias y adecuadas para la protección efectiva del derecho a una vivienda ade-



cuada en virtud del Artículo 16. Este objetivo debe lograrse en un tiempo razonable, con avances medibles y en una medida consistente con el máximo uso de los recursos disponibles.

La responsabilidad principal de aplicar la Carta Social Europea recae naturalmente en las autoridades nacionales. Teniendo en cuenta sus arreglos constitucionales y sus sistemas de bienestar social y relaciones laborales, estas autoridades pueden, a su vez, delegar ciertos poderes a las autoridades locales o a los socios sociales. Sin embargo, tales estrategias de aplicación deben ir acompañadas de las garantías adecuadas, de manera que no se ponga en riesgo la aplicación efectiva de los compromisos asumidos en virtud de la Carta.

El Comité recuerda que el objetivo y propósito de la Carta, como instrumento de protección de los derechos humanos, es proteger los derechos no solo teóricamente, sino también en la práctica. En este sentido, considera que la aplicación de la Carta no puede lograrse únicamente mediante la adopción de legislación si su aplicación no está acompañada de una supervisión efectiva y rigurosa.

Los Estados parte deben ser particularmente conscientes del impacto que sus decisiones tendrán en grupos con vulnerabilidades acentuadas, así como en otras personas afectadas, incluyendo especialmente a sus familias, sobre



quienes recae la carga más pesada en caso de deficiencias institucionales. En relación con la planificación, es esencial establecer plazos razonables que tomen en cuenta no solo las limitaciones administrativas, sino también las necesidades de los grupos que se encuentran en una categoría urgente. En cualquier caso, el logro de los objetivos que las autoridades se han fijado no puede posponerse indefinidamente.

El Comité ha sostenido que el Artículo 31 no puede interpretarse como la imposición a los Estados Parte de una obligación de «resultados»; más bien se refiere a una «obligación de adopción de medidas adecuadas».

Los derechos reconocidos en la Carta Social deben adoptar una forma práctica y efectiva, y no meramente teórica. Esto implica que, para que la situación esté en conformidad con el Artículo 31, los Estados Parte deben:

- a) adoptar los medios legales, financieros y operativos necesarios para asegurar un progreso constante hacia la consecución de los objetivos establecidos en la Carta;
- b) mantener estadísticas significativas sobre necesidades, recursos y resultados;
- c) realizar revisiones periódicas del impacto de las estrategias adoptadas;



d) establecer un calendario y no posponer indefinidamente el plazo para alcanzar los objetivos de cada etapa;

e) prestar especial atención al impacto de las políticas adoptadas en cada una de las categorías de personas afectadas, en particular las más vulnerables.

En cuanto a los medios para asegurar un progreso constante hacia la consecución de los objetivos establecidos en la Carta, la aplicación de la Carta requiere que los Estados Parte no solo adopten medidas legales, sino que también dispongan de los recursos e introduzcan los procedimientos operativos necesarios para dar pleno efecto a los derechos especificados en ella.

Cuando uno de los derechos en cuestión es excepcionalmente complejo y particularmente costoso de aplicar, los Estados Parte deben tomar medidas para lograr los objetivos de la Carta en un tiempo razonable, con avances medibles y haciendo el máximo uso de los recursos disponibles.

Los Estados Parte deben garantizar a todos el derecho a una vivienda y promover el acceso a una vivienda adecuada para diferentes grupos de personas vulnerables, como personas con discapacidad.



#### **4.1. ¿Qué significa una vivienda adecuada según el Comité?**

Vivienda adecuada significa:

1. una vivienda que sea segura desde el punto de vista sanitario y de salud, es decir, que posea todas las comodidades básicas, como agua, calefacción, eliminación de desechos, instalaciones sanitarias, electricidad y donde peligros específicos, como la presencia de plomo o amianto, estén bajo control;

2. una vivienda que no esté superpoblada; el tamaño de la vivienda debe ser adecuado considerando el número de personas y la composición del hogar residente;

3. una vivienda con tenencia segura respaldada por la ley. Este aspecto está cubierto por el Artículo 31.

La definición de vivienda adecuada debe aplicarse no solo a las nuevas construcciones, sino también gradualmente al parque de viviendas existente. También debe aplicarse tanto a viviendas de alquiler como a viviendas de propiedad.

## 5. MATERIAL DE CONSULTA



## 5. MATERIAL DE CONSULTA

A continuación, se presenta una selección de recursos sobre la Carta Social Europea Revisada y su Protocolo de Reclamaciones Colectivas. Estos recursos proporcionan perspectivas tanto académicas como prácticas sobre su aplicación, centrandó la misma en relación con España:

Canosa Usera, Raúl, «La ratificación por España de la Carta Social Europea Revisada y del Protocolo de reclamaciones colectivas». IberICONnect, 2 de junio de 2021.

Consejo de Europa, Digest of the Case Law of the *European Committee of Social Rights*, junio 2022.

Consejo de Europa, Rules, European Committee of Social Rights, julio 2022.

Preciado Domènech, Carlos Hugo, «El protocolo de reclamaciones colectivas de la carta social europea», *Jurisdicción Social: Revista de la Comisión de lo Social de*



*Juezas y Jueces para la Democracia*, n.º 233, 2022, págs. 34-61.

Salcedo Beltrán, M.<sup>a</sup> Carmen, «La Carta Social Europea y el procedimiento de reclamaciones colectivas: un nuevo y excepcional escenario en el marco legislativo laboral», *Trabajo y Derecho: Nueva Revista de Actualidad y Relaciones Laborales*, n.º 91-92, 2022.

UGT, *La Carta Social Europea (CSE) y la reclamación de UGT*, Servicios de Estudios UGT, n.º 69, julio de 2024.

Vivero Serrano, Juan Benito, y Vicente Andrés, Raúl, «La ratificación por España del Protocolo a la Carta Social Europea sobre reclamaciones colectivas: el procedimiento de reclamaciones colectivas», *Documentación Social*, n.º 197, 2021, págs. 87-104.





# GUÍA DEL CERMI PARA ENTIDADES SOCIALES DE LA DISCAPACIDAD SOBRE LA CARTA SOCIAL EUROPEA REVISADA Y SU PROTOCOLO DE RECLAMACIONES COLECTIVAS



El Comité Español de Representantes de Personas con Discapacidad (CERMI) ha elaborado esta Guía dirigida a entidades sociales de personas con discapacidad y sus familias sobre la Carta Social Europea Revisada y su Protocolo de Reclamaciones Colectivas, a fin de dar a conocer y animar a usar estos instrumentos internacionales de protección de los derechos sociales.

Una vez España ha ratificado tanto la Carta Social Europea Revisada como su Protocolo de Reclamaciones Colectivas, estos tratados internacionales del Consejo de Europa vinculan a nuestro país, por lo que las infracciones o inobservancias de los mismos son denunciables, cumpliendo unos requisitos y siguiendo unos pasos preestablecidos, ante el Comité de Derechos Sociales de este organismo internacional paneuropeo.

Con esta Guía, el CERMI pretende difundir entre el tejido asociativo de la discapacidad organizada española el contenido y alcance de la Carta Social Europea Revisada, el elenco de derechos sociales que declara y protege y aquellos que específicamente tienen una conexión más directa con las personas con discapacidad.

Además de dar a conocer los aspectos materiales de la Carta, la Guía también ofrece orientaciones, paso a paso, sobre cómo utilizar el Protocolo de Reclamaciones Colectivas ante hechos o situaciones de vulneración o incumplimiento de derechos sociales tutelados por parte del Estado signatario, en este caso España, siendo de gran utilidad para quienes deseen promover una denuncia.

Con el apoyo de:



Acceso digital:

