

365X0379

27. 7. 65

DIARIO OFICIAL DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS

2293/65

**RECOMENDACIÓN DE LA COMISIÓN****de 7 de julio de 1965****a los Estados miembros, relativa a la vivienda de los trabajadores y de sus familias que se desplazan dentro de la Comunidad**

(65/379/CEE)

**I. Exposición de motivos**

1. Simultáneamente a la entrada en vigor del Reglamento del Consejo nº 38/64/CEE, de 25 de marzo de 1964, relativo a la libre circulación de los trabajadores dentro de la Comunidad (<sup>1</sup>), la Comisión ha considerado oportuno, en razón de las responsabilidades que le otorga el artículo 155, recomendar un conjunto de medidas que, a distintos niveles y en plazos más o menos aproximados, puedan contribuir a solucionar los problemas complejos que plantea la vivienda de dichos trabajadores y de sus familias, sea cual fuere la duración de su estancia.

2. El Reglamento nº 15 aplicaba ya, en el apartado 3 de su artículo 11, el principio de igualdad de trato a este respecto entre trabajadores nacionales y trabajadores nacionales de otro Estado miembro, especialmente en lo referente al acceso a la vivienda. Dichas disposiciones han sido incorporadas, sin alteración, al nuevo Reglamento (artículo 10) cuyo texto precisa que «el trabajador nacional de un Estado miembro que esté empleado con regularidad en el territorio de otro Estado miembro, disfrutará de los mismos derechos y de las mismas ventajas que los trabajadores nacionales para todo lo referente al acceso a la vivienda».

De esta forma se logra, en el plano jurídico, la abolición de toda discriminación por razón de la nacionalidad en lo que se refiere, principalmente, a los criterios de atribución de viviendas de alquiler, la concesión por parte de los poderes públicos de préstamos, primas, subvenciones, ventajas fiscales u otras, que puedan incluir los regímenes nacionales de ayuda a la vivienda, incluidas las ayudas para acceder a la propiedad.

3. No obstante, podrían surgir dificultades en la aplicación del artículo 10 del Reglamento nº 38/64/CEE.

a) Aunque esta disposición, al igual que las de todo reglamento, sea directamente aplicable en todo Estado miembro a pesar de las disposiciones contrarias que puedan figurar en las legislaciones nacionales, ocurre que la modificación de los comportamientos administrativos exige a menudo, de hecho, medidas de ejecución a nivel interno.

b) La acción directa del Estado no representa a menudo más que una parte de la intervención de los poderes públicos en materia de vivienda. Las colectividades regionales y locales, u organismos dependientes de las mismas asumen, a veces en lo esencial, la responsabilidad de aplicar la política de la vivienda, espe-

(<sup>1</sup>) DO nº 62 de 17. 4. 1964, p. 965/64.

cialmente en el sector social. Esta situación puede hacer difícil el control del respeto a las normas previstas en el artículo 10 del Reglamento arriba mencionado.

- c) Finalmente, la penuria de viviendas y especialmente de viviendas sociales, sigue siendo hoy todavía la dificultad principal en muchas regiones.

4.

- a) Dicha penuria puede crear una discriminación entre los trabajadores nacionales y los trabajadores de los demás países de la Comunidad, que continúan encontrando dificultades de hecho mayores que justifican una atención particular, sobre todo cuando, recién llegados a una población, no poseen el tiempo de residencia que a veces se exige a los candidatos a ciertas viviendas.

- b) No se puede poner sobre el mismo plano al trabajador nacional, incluso si cambia de lugar de trabajo y de residencia, y al trabajador de otro Estado miembro, pues de cualquier forma las consecuencias del alojamiento son para uno y para otro de naturaleza muy diferente.

De esta forma, para hacer venir a los suyos, el trabajador, en virtud del apartado 3 del artículo 17 del Reglamento nº 38/64/CEE «debe disponer de una vivienda para su familia, considerada como normal para los trabajadores nacionales en la región en que esté empleado».

- c) Finalmente, la Comisión no desconoce los problemas análogos que pueden plantearse en cuanto a los repatriados y refugiados en ciertos países de la Comunidad que, por otra parte, se han beneficiado justamente de medidas especiales.

Por consiguiente, aparte de las medidas destinadas a abolir algunas discriminaciones que pudieran aún subsistir, la Comunidad debe emprender una acción que implique un esfuerzo especial en favor de la vivienda de dichos trabajadores, con el fin de apoyar y estimular los esfuerzos emprendidos en los Estados miembros, de forma que pueda existir una igualdad real de oportunidades en materia de atribución de viviendas para los trabajadores que provengan de un país de la Comunidad por un lado, y para los del país de acogida por otro.

5. Una iniciativa de este tipo se justifica desde tres puntos de vista, sobre todo dada la aportación de dichos trabajadores a la expansión económica registrada en estos últimos años, fundamentalmente asumiendo una gran parte de las tareas más penosas:

- a) En primer lugar, *en el plano social*, no se puede permanecer al margen de las consecuencias humanas de dichas migraciones que, por otro lado, sólo deben facilitarse en caso de necesidad o si los interesados

lo desean, pero sin perder de vista que es a menudo preferible desarrollar «in situ» las posibilidades de empleo de la mano de obra disponible.

- b) Seguidamente, *en el plano económico*, la carencia de buenas condiciones de alojamiento genera una inestabilidad de la mano de obra en la empresa y regresos a los países de origen desfavorables para la expansión económica.

- c) Finalmente, *en el plano político*, especialmente desde el punto de vista del equilibrio general de la aplicación del Tratado, deben aplicarse todas las medidas necesarias para facilitar la realización de la libre circulación de los trabajadores asalariados y el derecho de establecimiento de los trabajadores independientes.

6. Por estas tres razones, de orden social, económico y político, la Comisión ha tomado iniciativas en este campo a pesar de la complejidad de los problemas que plantea el alojamiento de dichos trabajadores y sobre todo de sus familias.

Con esta finalidad, ha llevado a cabo varios estudios y procedido a una encuesta parcial sobre las condiciones de vivienda de los trabajadores que se desplazan dentro de la Comunidad.

7. Las conclusiones de dichos trabajos son las siguientes:

- a) La necesidad de controlar con especial atención la aplicación concreta de los artículos arriba mencionados 10 y 17 del Reglamento nº 38/64/CEE, con el fin de asegurar la no subsistencia de ninguna discriminación.
- b) Los problemas deberán enfocarse de diferente forma según se trate de viviendas para trabajadores individuales (solteros o casados sin sus familias) o para trabajadores acompañados de sus familias.

En todos estos casos, las encuestas han puesto de manifiesto los obstáculos especiales con los que se encuentran los trabajadores migrantes enfrentados a diversas dificultades (de orden material, psicológico, lingüístico . . .).

- c) La penuria de viviendas sociales que aún persiste en varios países o regiones de la Comunidad y la financiación de un mayor número de nuevas construcciones constituyen el fondo del problema, ya se trate de trabajadores nacionales y de migrantes internos, o de aquellos que se desplazan de un Estado miembro a otro.

8. Siendo el financiero el problema principal, la Comisión declaró, en su «Memorándum sobre el programa de acción de la Comunidad durante la segunda etapa», de 24 de octubre de 1962, considerar «necesaria la elabora-

ción de dictámenes, recomendaciones o propuestas tendientes a la cooperación financiera entre los Estados miembros en favor de las viviendas de los trabajadores que se desplazan en la Comunidad» (apartado 82).

La presente Recomendación tiende a responder a algunas de las preocupaciones expresadas en dicho apartado 82 del memorándum, especialmente a las que se refieren a las condiciones de alojamiento desde el punto de vista cualitativo y a la satisfacción de las necesidades de viviendas sociales.

El coloquio sobre política de la vivienda social celebrado en Bruselas del 16 al 19 de diciembre de 1963, que estudió dicho tema bajo el triple aspecto:

- de las necesidades de viviendas;
- de la demanda y su solvencia;
- de las condiciones de atribución de viviendas sociales en alquiler,

subrayó los problemas especiales con los que se encuentran los trabajadores que se desplazan dentro de la Comunidad.

9. En el plano internacional, el problema del alojamiento de los trabajadores migrantes ha sido ya objeto de diversos textos tales como:

- a) El Convenio n° 97 de la OIT (Ginebra, 1 de julio de 1949), relativo a los trabajadores migrantes;
- b) La Recomendación n° 115 de la OIT (Ginebra, 28 de junio de 1961) relativa al alojamiento de los trabajadores, cuyo artículo 5 ha sido incorporado, a petición unánime y concertada de los seis Estados miembros, a propuesta de la Comisión;
- c) La Carta Social Europea (Consejo de Europa, Turín, 18 de octubre de 1961): en su artículo 19, relativo a los derechos de los trabajadores migrantes y de sus familias a la protección y a la asistencia, las partes contratantes se comprometen, entre otros, a garantizar a dichos trabajadores «... c) la vivienda...». La Comisión invitó a los Estados miembros a ratificar la citada Carta, que entró en vigor el 26 de febrero de 1965.

10. La Comisión no ha dejado de tener en cuenta las posiciones, en esta materia, tanto del Parlamento Europeo como del Comité Económico y Social.

En este sentido, la Comisión social del Parlamento Europeo <sup>(1)</sup> llamó la atención sobre la necesidad de facilitar, por medio de intervenciones financieras, la construcción de viviendas para los trabajadores que se des-

plazan dentro de la Comunidad. En otro informe de la Comisión social del Parlamento Europeo, relativo a la memoria sobre la evolución de la situación social en la Comunidad <sup>(2)</sup>, se expresa el deseo de que el ejecutivo invite a los gobiernos a emprender la construcción de viviendas para los trabajadores migrantes. En el informe de la Comisión económica y financiera sobre política regional de la Comunidad <sup>(3)</sup>, vuelve a llamarse la atención sobre la necesidad de construir viviendas en las regiones de acogida de los trabajadores que se benefician de la libre circulación. Finalmente, en otro informe <sup>(4)</sup>, se recomienda examinar la posibilidad de conceder créditos con tipos reducidos de interés a la construcción de viviendas sociales para trabajadores migrantes.

Por su parte, el Comité Económico y Social ha incorporado de nuevo en su dictamen relativo al Capítulo VI (política social) del «Memorándum de la Comisión de la CEE sobre el programa de acción de la Comunidad durante la segunda etapa», el deseo que había ya expresado con anterioridad, especialmente en su dictamen de 30 de enero de 1963, relativo a la libre circulación de los trabajadores, de una «acción comunitaria en materia de construcción de viviendas, especialmente para los trabajadores migrantes» <sup>(5)</sup>.

Compartiendo análogas preocupaciones, la Comisión ha tomado la iniciativa, en sus propuestas, de 27 de enero de 1965, al Consejo de ministros, sobre un reglamento complementario tendente a incrementar la eficacia de las intervenciones del Fondo Social Europeo, de incluir en él una ayuda a la «construcción de viviendas sociales destinadas a los trabajadores que se desplazan, al objeto de que puedan reinstalarse dentro de la Comunidad» <sup>(6)</sup>.

11. La Comisión de la CEE ha tenido interés en consultar a la Alta Autoridad de la CECA y a la Comisión de la CEEA, las cuales han dado su pleno apoyo a la presente Recomendación y ello sin perjuicio de las acciones que hayan podido o puedan emprenderse en aplicación de sus respectivos Tratados.

12. La Comisión, apreciando los esfuerzos que, en los países de inmigración, han llevado o están llevando a cabo las autoridades nacionales, los empresarios y las distintas instituciones interesadas, para resolver el problema de la vivienda de los trabajadores que se desplazan dentro de la Comunidad y de sus familias, considera

<sup>(1)</sup> Doc. PE 8659/Def., Sesión de 12 de noviembre de 1962, Doc. n° 100.

<sup>(2)</sup> Doc. PE 119 de 15 de enero de 1963, punto 34 del Capítulo II.

<sup>(3)</sup> Doc. PE 99 de 17 de diciembre de 1963.

<sup>(4)</sup> Doc. PE 112 de 20 de enero de 1964.

<sup>(5)</sup> DO n° 189, de 29 de diciembre de 1963, punto 30/45.

<sup>(6)</sup> Doc. V/COM(65) 28.

no obstante que deben emprenderse nuevas iniciativas para acelerar la solución de las graves dificultades que constituyen todavía limitaciones de hecho a la aplicación del principio de libre circulación de los trabajadores, así como a la del derecho de establecimiento, aplicaciones que van siendo progresivamente realizadas.

13. La Comisión desearía que se diese la mayor difusión, por parte de las administraciones nacionales competentes, a la presente Recomendación, y que los intercambios regulares de puntos de vista, en base a los informes de los Estados miembros, previstos en las conclusiones, conduzcan a mejorar las condiciones de alojamiento de los trabajadores que se desplazan dentro de la Comunidad, y de sus familias.

## II. Recomendación

Por estos motivos, en virtud de las disposiciones del Tratado, y especialmente de su artículo 155, y después de haber consultado el Parlamento Europeo <sup>(1)</sup> y el Comité Económico y Social <sup>(2)</sup>, la Comisión recomienda a los Estados miembros que adopten las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas adecuadas y que emprendan cualquier otra acción pertinente con el fin de asegurar la realización de los objetivos enumerados a continuación:

### 1. Cálculo de las necesidades actuales y futuras

El cálculo de las necesidades actuales y futuras de viviendas, a nivel nacional, regional y local, debe incluir tanto a los nacionales de los países considerados y de los demás Estados miembros (trabajadores asalariados o independientes) como a los trabajadores de los países asociados de Europa y de ultramar, así como a los de países terceros.

Para evaluar la incidencia de las migraciones sobre la población futura y las necesidades futuras de viviendas, ya se trate de previsiones específicas o integradas en previsiones económicas y sociales a medio o a largo plazo, es conveniente que las hipótesis planteadas en lo que afecta a todos los trabajadores mencionados no tengan en cuenta únicamente a los trabajadores solteros o que no vayan acompañados de sus familias, sino que incluyan también una proporción suficiente de familias de distintos tamaños. Sería de utilidad prever un reajuste periódico de dichas hipótesis, teniendo en cuenta situaciones reales, comprobadas fundamentalmente a nivel

regional y local y, en particular, los datos mencionados en el punto 3 siguiente.

### 2. Programa de financiación

El establecimiento o, eventualmente, la revisión de los programas de financiación, anuales o plurianuales (y, especialmente, de los créditos de ayuda a la vivienda por parte de los poderes públicos) o de construcción de viviendas sociales, teniendo en cuenta las necesidades suplementarias, sobre todo a nivel regional, resultantes de la presencia de trabajadores y de sus familias nacionales de otros países de la Comunidad, de Estados asociados, de países de ultramar y de países terceros, así como de las previsiones mencionadas en el punto 1.

La ejecución de dichos programas debería hacerse teniendo en cuenta el punto 9 de la Recomendación del Consejo de ministros a los Estados miembros en materia de política coyuntural, de fecha 15 de abril de 1964 <sup>(3)</sup>.

Cuando en un Estado miembro la construcción de viviendas sociales esté limitada a un contingente y su atribución corresponda a las autoridades locales, debería prescribirse a las mismas que reservaran un determinado porcentaje a los trabajadores «migrantes» y previeran, a estos efectos, los medios financieros necesarios.

### 3. Datos sobre el alojamiento de dichos trabajadores

La mejora de los datos sobre las condiciones efectivas de las viviendas de los trabajadores que se desplazan dentro de la Comunidad, con el fin de permitir el control de la aplicación, por parte de todos aquéllos a quienes incumba, de los artículos 10 y 17 del Reglamento n° 38/64/CEE, tanto en lo que se refiere a la supresión de toda clase de discriminación como a la admisión de la familia.

Las encuestas a realizar por las autoridades nacionales competentes o bajo su responsabilidad, con el fin de comparar la situación de dichos trabajadores con la de

<sup>(1)</sup> DO n° 62 de 12. 4. 1965.

<sup>(2)</sup> DO n° 137 de 27. 7. 1965, p. 2305/65.

<sup>(3)</sup> En este punto, los gobiernos quedaban invitados a «recorrer a medidas restrictivas especiales consistentes, especialmente, en disminuir la demanda de construcción directamente emanada de los poderes públicos, en reducir las ventajas fiscales, subvenciones y primas que conceden, en limitar el crédito hipotecario y en prohibir temporalmente las construcciones suntuarias. En los países en que existe penuria de locales escolares, de hospitales o de viviendas destinadas a los grupos sociales económicamente débiles, la construcción de los mismos no debe, no obstante, reducirse y hacerse más difícil» (DO n° 64 de 22. 4. 1964).

los nacionales que se encuentren en análogas condiciones y regiones, deberán:

- a) Indicar el número de viviendas sociales individuales o familiares, en alquiler o no, que les han sido atribuidas;
- b) Determinar el número de aquellos trabajadores que estén decididos a hacer venir a su familia y disponer de una vivienda normal;
- c) Valorar el esfuerzo financiero que habrán de afrontar en esta hipótesis, con relación al que ya realizan.

Deberán igualmente indicar el número de estos trabajadores instalados en viviendas colectivas o provisionales, en barracas, tugurios o locales no destinados a ser habitados, así como de aquéllos que se encuentren alojados en condiciones de hacinamiento (superpoblación) consideradas como anormales en la región interesada.

#### 4. *Acción en favor de la mejora de las condiciones de alojamiento*

- a) El establecimiento de una lista de las medidas adoptadas con el fin de aplicar en su plenitud el artículo 10 del Reglamento nº 38/64/CEE, fundamentalmente al objeto de comprobar la desaparición de discriminaciones directas o indirectas en los criterios adoptados por los organismos locales responsables de la elaboración de las listas de espera o de la atribución de viviendas sociales, o en la concesión de otras ventajas para el acceso a la vivienda.
- b) El establecimiento de un balance de los resultados conseguidos dentro del marco de acuerdos bilaterales o multilaterales tendentes a mejorar el alojamiento de los trabajadores que se desplazan dentro de la Comunidad.

#### 5. *Cooperación financiera*

La puesta en práctica de una cooperación financiera entre los Estados miembros en el marco y de conformidad con las fórmulas más adecuadas, con el fin de promover la construcción de viviendas por parte de distintos organismos — incluidas las cooperativas —, fundamentalmente en las regiones donde subsista una penuria al respecto, o en las que se prevea una importante inmigración, sin descuidar la posibilidad de favorecer una cooperación financiera privada, especialmente entre los organismos especializados en el campo de la vivienda social, al objeto de facilitar la aportación de capitales con tipos reducidos de interés.

El desarrollo de las intervenciones del Banco Europeo de Inversiones con el fin de contribuir a la financiación de viviendas sociales, cuando se reúnan las condiciones actualmente previstas por el artículo 130 del Tratado, así como por los Estatutos del Banco, objeto de un Protocolo anejo al Tratado.

#### 6. *Aplicación de las normas de alojamiento*

- a) La aplicación, sin discriminación, entre los trabajadores nacionales y los trabajadores de otro Estado miembro, de las normas vigentes en cada país y de las contenidas en la Recomendación 115 de la O.I.T., relativas al alojamiento de los trabajadores y, eventualmente, la elaboración de dichas normas o su revisión, tal y como se recomienda en el apartado 19 de los «Principios generales» y en los apartados 7 a 11 de las «Sugerencias» relativas a las modalidades de aplicación de dicho texto.
- b) En lo que se refiere a las viviendas colectivas, además del control sobre la aplicación de dichas normas, la adopción de las medidas necesarias, por un lado con el fin de evitar toda clase de segregación en cuanto a su lugar de implantación y, por otro, de favorecer los contactos con la población autóctona, especialmente por medio de la utilización y creación de equipamientos colectivos (sociales, médicos, culturales, escolares . . .).

A este respecto se llama la atención sobre el interés de prever viviendas separadas para los trabajadores jóvenes cuando su número lo justifique y una participación de los trabajadores en la gestión de las viviendas colectivas o, al menos, su representación ante la dirección responsable.

#### 7. *Información de los trabajadores*

Una acción informativa concreta en favor de los trabajadores que se desplazan dentro de la Comunidad, por parte de todos los organismos interesados de los países de origen y de acogida, especialmente con la ayuda de los servicios sociales a que se refiere la Recomendación de la Comisión, de 25 de julio de 1962 <sup>(1)</sup>, con el fin de que:

- a) Cada uno de los mencionados trabajadores esté al corriente, en el momento de su solicitud de expatriación, de las posibilidades generales y de las condiciones de alojamiento existentes en el país de la CEE al que tiene la intención de desplazarse, así como del

(<sup>1</sup>) Recomendación de la Comisión a los Estados miembros relativa a la actividad de los servicios sociales para los trabajadores que se desplazan dentro de la Comunidad (DO nº 75 de 16. 8. 1962).

importe previsible del alquiler y, eventualmente, de las cargas conexas, tanto en valores absolutos como en relación con su salario;

- b) En el lugar de destino, dichos trabajadores sean rápidamente informados en su idioma y de forma detallada, por un lado, de la cuantía de los alquileres reglamentados o usuales, incluidos los hoteles y, por otro, de las posibilidades de obtener una vivienda social o de las ventajas sociales relativas al alojamiento;
- c) En uno u otro caso, los trabajadores cabeza de familia sean informados de las disposiciones administrativas vigentes en los países de acogida en materia de reagrupación familiar y de las posibilidades concretas de encontrar una vivienda para su familia.

#### 8. *Viviendas proporcionadas por el empresario*

- a) En el caso en que la vivienda sea facilitada por el empresario, las cláusulas relativas a las condiciones de alojamiento deberán estar claramente especificadas, formen parte o no del contrato de trabajo. Dichas cláusulas concertarán, además del lugar y la naturaleza de la vivienda, el importe del alquiler y de las cargas, las condiciones de rescisión del contrato de alquiler o del cese de la ocupación de la vivienda, especialmente al expirar el contrato de trabajo (plazo de preaviso).

Igualmente, es deseable que se establezcan garantías relativas al respeto a la vida privada de los trabajadores, sobre todo en caso de alojamientos colectivos, cuyas normas de disciplina eventualmente impuestas deberán adjuntarse al contrato de trabajo.

- b) El establecimiento de cláusulas-tipo relativas a las condiciones de alojamiento a que se refiere el apartado a).

#### La Comisión:

- Invita a los gobiernos de los Estados miembros a que le informen cada dos años y, por primera vez, un año después del envío de la presente Recomendación, sobre las medidas adoptadas para su aplicación, así como de su ejecución, de las dificultades encontradas, de los datos disponibles en materia de alojamiento de los trabajadores que se desplazan dentro de la Comunidad y de sus familias y, finalmente, de las sugerencias que estimen oportunas;
- Ofrece la ayuda de sus servicios, fundamentalmente en lo que afecta al estudio de las modalidades para el desarrollo de la cooperación financiera pública o privada entre los Estados miembros, con el fin de promover la construcción de viviendas.

Hecho en Bruselas, el 7 de julio de 1965.

*Por la Comisión*  
*El Presidente*  
Walter HALLSTEIN