

**Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales****Decisión adoptada por el Comité en virtud del Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales sobre la comunicación núm. 51/2018***

<i>Comunicación presentada por:</i>	S. S. R. (representada por abogado)
<i>Presunta víctima:</i>	La autora
<i>Estado parte:</i>	España
<i>Fecha de la comunicación:</i>	1 de agosto de 2018 (comunicación inicial)
<i>Fecha de aprobación de la decisión:</i>	11 de octubre de 2019
<i>Asunto:</i>	Desalojo de la autora de su vivienda
<i>Cuestiones de procedimiento:</i>	Admisibilidad <i>ratione materiae</i> , falta de sustanciación
<i>Cuestión de fondo:</i>	Derecho a una vivienda adecuada
<i>Artículo del Pacto:</i>	11, párr. 1
<i>Artículos del Protocolo Facultativo:</i>	3, párr. 2 e), y 5

* Adoptada por el Comité en su 66º período de sesiones (30 de septiembre a 18 de octubre de 2019).



1.1 La autora de la comunicación es S. S. R., ciudadana española nacida el 16 de junio de 1995. La autora sostiene que es víctima de una violación de los derechos que le asisten en virtud del artículo 11, párrafo 1, del Pacto por el Estado parte. El Protocolo Facultativo entró en vigor para el Estado parte el 5 de mayo de 2013. La autora está representada por abogado.

1.2 El 5 de septiembre de 2018, el Comité, actuando por medio de su Grupo de Trabajo, registró la comunicación y, en virtud del artículo 5 del Protocolo Facultativo, solicitó al Estado parte suspender el desalojo de la autora durante el examen de la comunicación o, alternativamente, otorgarle una vivienda adecuada en consulta genuina con ella, con el objeto de evitarle daños irreparables.

1.3 En la presente decisión el Comité resume en primer lugar la información y los alegatos presentados por las partes, sin reflejar las posturas del Comité; seguidamente examina las cuestiones de admisibilidad y fondo planteadas en la comunicación; y finalmente establece sus conclusiones.

A. Resumen de la información y alegatos de las partes

Los hechos expuestos por la autora¹

Los hechos previos al registro de la comunicación

2.1 La autora tiene una discapacidad del 66 %, debida a una poliarteritis nodosa, enfermedad rara y de difícil tratamiento. Recibe una pensión no contributiva de invalidez mediante 14 pagas anuales de 380,10 euros.

2.2 En una fecha indeterminada de 2014, la autora, que no podía permitirse una vivienda en el mercado privado, empezó a ocupar, sin título legal para ello, una vivienda propiedad de una entidad bancaria que afirma estaba hasta ese momento abandonada.

2.3 El 1 de febrero de 2017, la autora recibió una notificación de demanda de juicio verbal de desahucio de la entidad propietaria de la vivienda, emplazándola a comparecer ante el Juzgado de Primera Instancia núm. 1 de Guadalajara. La autora solicitó asistencia jurídica gratuita, que le fue otorgada el 2 de marzo de 2017. No obstante, sostiene que fue deficientemente representada, pues no se le informó de la fecha del juicio ni de los recursos a los que tenía derecho, ni se solicitó a la autoridad judicial que se hiciera un juicio de proporcionalidad entre el *petitum* de la demanda y su situación personal, habida cuenta de su grave situación clínica y socioeconómica.

2.4 El 25 de mayo de 2017, el Juzgado de Primera Instancia núm. 1 de Guadalajara dictó sentencia estimando íntegramente la demanda interpuesta por la entidad propietaria de la vivienda y acordando el desahucio por precario de la autora y de todas aquellas personas desconocidas que se encontraran en el inmueble. El abogado de oficio asignado a la autora recurrió esta sentencia alegando error en la apreciación de la prueba, pues se había concluido que la autora no abonaba contraprestación alguna por el uso de la vivienda, sin tener en cuenta que ella había manifestado su voluntad de firmar un contrato de arrendamiento con la entidad propietaria. El 11 de diciembre de 2017, la Audiencia Provincial de Guadalajara desestimó el recurso de la autora, al considerar que no existía error, pues no depende el desembolso de una renta de la mera voluntad de la autora, sino también de la libre elección del propietario de entrar en tal relación contractual.

2.5 El 15 de marzo de 2018, la autora solicitó a la Oficina del Programa de Asistencia, Asesoramiento e Intermediación Hipotecaria mediación con la entidad financiera propietaria de la vivienda para regularizar su situación como inquilina; igualmente solicitó vivienda social.

2.6 El 8 de mayo de 2018, el Juzgado de Primera Instancia núm. 1 de Guadalajara ordenó a la autora, mediante decreto de ejecución de la sentencia de 25 de mayo de 2017,

¹ Estos hechos han sido reconstituidos sobre la base de la comunicación individual y la subsecuente información aportada por las partes en las observaciones y comentarios al fondo de la comunicación.

que desalojara la vivienda en un plazo de un mes, bajo apercibimiento de ser lanzada por Comisión Judicial en el supuesto de no desalojar la vivienda voluntariamente. A partir de entonces, la autora sostiene que inició llamadas a diferentes servicios sociales, de los cuales ninguno dio respuesta efectiva a su situación de urgencia habitacional. La autora acudió a la asociación Plataforma de Afectados por la Hipoteca de Guadalajara, donde la asistieron y le proporcionaron asistencia letrada.

2.7 Su nuevo representante solicitó la suspensión del desalojo en ausencia de una alternativa habitacional para la autora y la aplicación del Convenio de colaboración entre el Consejo General del Poder Judicial y la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha sobre detección de supuestos de vulnerabilidad con ocasión del lanzamiento de vivienda familiar y medidas de carácter social y sobre cesión de datos en los procedimientos de desahucios y ejecución hipotecaria. De acuerdo con este Convenio, se solicitó al Juzgado comunicar a la Oficina del Programa de Asistencia, Asesoramiento e Intermediación Hipotecaria la situación de la autora para la valoración de las circunstancias concurrentes y acciones procedentes.

2.8 El 14 de junio de 2018, el Juzgado de Primera Instancia núm. 1 de Guadalajara dio parte a la Oficina del Programa de Asistencia, Asesoramiento e Intermediación Hipotecaria y suspendió el lanzamiento, aplazándolo hasta el 11 de septiembre de 2018.

2.9 El 15 de agosto de 2018, la autora presentó escrito a la Oficina del Programa de Asistencia, Asesoramiento e Intermediación Hipotecaria manifestando haber acudido en varias ocasiones a las instalaciones del organismo sin haber recibido respuesta y solicitando información sobre las acciones tomadas tras la comunicación del Juzgado de Primera Instancia. Según la autora, la citada Oficina no había tomado, a fecha del registro de la comunicación, ninguna acción en relación con su situación de riesgo de exclusión habitacional.

Hechos posteriores al registro de la comunicación

2.10 El 5 de septiembre de 2018, la Consejería de Bienestar Social de Castilla-La Mancha notificó al Juzgado de Primera Instancia núm. 1 de Guadalajara que se estaban realizando las gestiones oportunas en relación con la autora y que en ese momento no existía alternativa habitacional para ella.

2.11 El 6 de septiembre de 2018, el Juzgado señaló nueva fecha de lanzamiento para el 22 de octubre de 2018.

2.12 El 22 de octubre de 2018, la autora fue desalojada de la vivienda.

La denuncia

3.1 La autora recuerda que el derecho a una vivienda adecuada se encuentra protegido por el artículo 11, párrafo 1, del Pacto, y que guarda una estrecha conexión con el derecho a no padecer tratos inhumanos y degradantes y el respeto a la vida privada y familiar del domicilio, protegidos, respectivamente, por los artículos 3 y 8 del Convenio Europeo de Derechos Humanos. Además, la autora subraya que, de acuerdo con la jurisprudencia del Comité², un desahucio sin alternativa habitacional puede constituir una violación del Pacto. La citada jurisprudencia también establece que los Estados partes deben prestar especial atención en los casos de desalojos que afecten, como es el caso presente, a personas con discapacidad³.

3.2 La autora también recuerda la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos sobre la materia, que estipula que, incluso cuando la legislación interna ha agotado el derecho a permanecer con título contractual, los desalojos deben realizarse únicamente cuando se haya previsto alojamiento alternativo que no ponga a los ciudadanos en situaciones degradantes como la exclusión social sin techo⁴. El Tribunal Europeo

² *Ben Djazia y Bellili c. España* (E/C.12/61/D/5/2015), párr. 15.2.

³ *Ibid.*

⁴ Véase Tribunal Europeo de Derechos Humanos, *Buckland c. Reino Unido* (demanda núm. 40060/08), 18 de septiembre de 2012.

también ha concluido que el desalojo forzoso sólo será admisible cuando se trate del último remedio para la consecución de un fin legítimo en una sociedad democrática, y adoptando las medidas necesarias para no agredir los derechos de las personas⁵.

3.3 La autora sostiene que la Administración no ha realizado una consulta genuina y efectiva con ella, ni se han tomado todos los pasos indispensables, hasta el máximo de los recursos disponibles, para que ella tenga una vivienda alternativa, en contradicción con lo recomendado por el Comité en un dictamen anterior⁶. Por tanto, la autora considera que tal inacción constituye una violación del artículo 11, párrafo 1, del Pacto.

Observaciones del Estado parte sobre la admisibilidad y el fondo

4.1 El 5 de abril de 2019, el Estado parte presentó sus observaciones sobre la admisibilidad y el fondo de la comunicación.

4.2 El Estado parte afirma que el 1 de octubre de 2018 se dio traslado a la autora del catálogo de prestaciones existentes a las que podría optar en el caso de cumplimiento de los requisitos establecidos en la norma en aplicación⁷. No obstante, la autora no dio respuesta a esta comunicación. Además, el Estado parte sostiene que la autora ha solicitado cita con los servicios sociales de Guadalajara en dos ocasiones, pero no ha acudido a esas citas, acudiendo únicamente el día 5 de septiembre, sin cita previa, y sin que de tal intervención se haya derivado alguna solicitud para una de las prestaciones propuestas.

4.3 El Estado parte informa de que, presentada una nueva solicitud de suspensión del lanzamiento por la autora, ésta fue denegada mediante decreto de 17 de octubre de 2018 al haberse agotado las posibilidades que ofrece el ordenamiento jurídico del Estado parte para alcanzar la protección social de la que la autora puede ser acreedora. El decreto recordaba que ya habían tenido lugar dos suspensiones del lanzamiento, que se había dado parte de la situación de la autora a la Consejería de Bienestar Social de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, a sus delegaciones en Guadalajara y Toledo y a la Oficina de Intermediación Hipotecaria, y que la Consejería de Bienestar Social había comunicado que se estaban realizando las gestiones oportunas y que no existía alternativa habitacional para la autora. El 22 de octubre de 2018 se materializó el desalojo tras la actuación de la Consejería de Bienestar Social y de los servicios sociales municipales, que constataron que la autora declinó las ofertas habitacionales que se le habían propuesto.

4.4 El Estado parte sostiene que, en el caso presente, no nos encontraríamos ante una tenencia protegida por el artículo 11 del Pacto y, por ende, la restitución del inmueble a su propietario no constituye un supuesto de desalojo forzoso en los términos del artículo 11 del Pacto y de la doctrina del Comité. En el párrafo 3 de la observación general núm. 7 (1997) sobre los desalojos forzosos se afirma que la prohibición de los desalojos forzosos no se aplica a los desalojos forzosos efectuados legalmente y de acuerdo con las disposiciones de los pactos internacionales de derechos humanos. Además, el Relator Especial sobre una vivienda adecuada, en sus Principios básicos y directrices sobre los desalojos y el desplazamiento generados por el desarrollo, sostiene que “las presentes directrices se aplican a acciones y/u omisiones relacionadas con desplazamientos coaccionados o involuntarios de personas, grupos y comunidades de sus hogares y/o tierras y los recursos comunes de propiedad que estaban ocupados o de los que éstos dependían, eliminando o limitando con ello la capacidad de una persona, un grupo o una comunidad de residir o trabajar en una vivienda, residencia o lugar particulares, sin que se haya ofrecido o no se tenga acceso a formas apropiadas de protección jurídica o de otro tipo”⁸. Del mismo modo, en el Folleto informativo núm. 25 de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos: *Los Desalojos Forzosos y los Derechos Humanos*, se señala que un desalojo forzoso es la práctica de “despojar a las personas de su

⁵ Véase *Yordanova y Toshev c. Bulgaria* (demanda núm. 5126/05), 2 de octubre de 2012.

⁶ *Ben Djazia y Bellili c. España*, párr. 21.

⁷ El Estado parte adjunta una primera notificación, de 7 de septiembre de 2018, que no fue recogida por la autora, un recordatorio de 27 de septiembre de 2018, que sí fue recibido por el representante de la autora el 1 de octubre de 2018, y un segundo recordatorio, de 15 de octubre de 2018, que también fue recibido.

⁸ A/HRC/4/18, anexo I, párr. 4.

casa o tierra contra su voluntad de un modo atribuible directa o indirectamente al Estado (...). Las causas de los desalojos forzosos son muy diversas. Pueden producirse en relación con proyectos de desarrollo e infraestructura, en particular presas y otros proyectos de producción de energía, adquisición o expropiación de tierras, construcción de viviendas o aprovechamiento de tierras, acontecimientos internacionales de importancia (...), especulación desenfrenada en terrenos o viviendas, restauración de viviendas, actividades de reacondicionamiento urbano u ornato municipal y programas de reubicación o reasentamiento en gran escala". Además, en el párrafo 8 a) de su observación general núm. 4 (1991) sobre el derecho a una vivienda adecuada, el Comité sólo enumera formas de ocupación lícitas: la tenencia adopta una variedad de formas, como el alquiler (público y privado), la vivienda en cooperativa, el arriendo, la ocupación por el propietario, la vivienda de emergencia y los asentamientos informales, incluida la ocupación de tierra o propiedad. En fin, la observación general núm. 7 asume o hace supuesto del cumplimiento de legalidad en la ocupación al sostener en su párrafo 11 que, aunque algunos desalojos pueden ser justificables, por ejemplo en caso de impago persistente de alquiler o de daños a la propiedad alquilada sin causa justificada, las autoridades competentes deberán garantizar que los desalojos se lleven a cabo de manera permitida por una legislación compatible con el Pacto y que las personas afectadas dispongan de todos los recursos jurídicos apropiados. El Estado parte considera que la ocupación ilícita es uno de los supuestos en que los desalojos pueden ser justificables. Además, subraya que ninguno de los textos citados hace referencia a los casos de ocupación ilícita. Así, el Estado parte considera que nadie tiene derecho a ocupar por la fuerza una vivienda ajena y recuerda que el derecho de propiedad es también un derecho humano fundamental, protegido por el artículo 17 de la Declaración Universal de Derechos Humanos. Este derecho permite a las personas titulares satisfacer sus propias necesidades básicas en situaciones de dificultad, razón por la cual debe ser protegido contra privaciones arbitrarias. El derecho a la propiedad privada se encuentra reconocido por la Constitución española de 1978 en su artículo 33. Por todo ello, los derechos contenidos en el artículo 11, párrafo 1, del Pacto no pueden ser utilizados para amparar actos de ocupación de la propiedad ajena.

4.5 Pese a considerar que no nos encontramos ante un supuesto de desalojo forzoso, el Estado parte analiza *ad cautelam* el respeto, en el desalojo de la autora, de las garantías recogidas en la observación general núm. 7. Las tres primeras garantías recogidas en el párrafo 15 de la observación general núm. 7 son: a) una auténtica oportunidad de consultar a las personas afectadas; b) un plazo suficiente y razonable de notificación a todas las personas afectadas con antelación a la fecha prevista para el desalojo; c) facilitar a todos los interesados, en un plazo razonable, información relativa a los desalojos previstos y, en su caso, a los fines a los que se destinan las tierras o las viviendas. Pese a que esta garantía no es aplicable en el caso de ocupaciones ilegales, la sentencia ordenando el desalojo se produjo en 2017 y la autora no fue desalojada hasta el 22 de octubre de 2018. En ese tiempo, la autora tuvo la oportunidad de alegar en el juicio, presentar recursos y comunicar con los servicios asistenciales y sociales. Las garantías cuarta y quinta recogidas son: d) la presencia de funcionarios del gobierno o sus representantes en el desalojo, especialmente cuando éste afecte a grupos de personas, y e) identificación exacta de todas las personas que efectúen el desalojo. El Estado parte afirma que, en el presente caso, el desahucio se realizó en presencia de los funcionarios del juzgado, policía y los representantes de las partes que quisieron acudir. La sexta garantía es: f) no efectuar desalojos cuando haga muy mal tiempo o de noche, salvo que las personas afectadas den su consentimiento. En el caso de la autora, consta en el acta de desahucio que éste se efectuó a las 11.00 horas. La séptima garantía es: g) ofrecer recursos jurídicos. Al respecto, el Estado parte recuerda que la autora recurrió en apelación la sentencia condenatoria. La última garantía es: h) ofrecer asistencia jurídica siempre que sea posible a las personas que necesiten pedir reparación a los tribunales. Como consta en la sentencia, la autora actuó asistida de su abogado.

4.6 El Estado parte mantiene que el artículo 11, párrafo 1, del Pacto recoge el derecho a una vivienda adecuada, pero no un derecho absoluto a una vivienda concreta propiedad de otra persona, ni un derecho absoluto a que las autoridades públicas otorguen en todo caso una vivienda a cualquier persona si los recursos públicos son insuficientes. Para el Estado parte, es claro que el Pacto no reconoce un derecho subjetivo exigible, sino un mandato para los Estados de adoptar medidas apropiadas para promover políticas públicas

encaminadas a facilitar el acceso de todos los ciudadanos a una vivienda digna. Esto se evidencia en la observación general núm. 7, en la que el Comité establece que los desalojos que lícitamente se acuerden judicialmente no deberían dar lugar a que haya personas que se queden sin vivienda, cifrándose la obligación de los Estados en adoptar todas las medidas necesarias, en la mayor medida que permitan sus recursos, para que se proporcione otra vivienda (párr. 16). Del mismo modo, la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea reconoce el derecho a una ayuda social y a una ayuda de vivienda para garantizar una existencia digna a todos aquellos que no dispongan de recursos suficientes. El Tribunal de Justicia de la Unión Europea ha establecido que el derecho garantizado por la Carta no es a la vivienda, sino a una ayuda social y una ayuda de vivienda en el marco de las políticas sociales⁹. Este mandato ha sido recogido por el Estado parte en la Constitución española y en diversos estatutos de autonomía. De acuerdo con la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, la Constitución española establece un mandato o directriz que ha de informar la actuación de todos los poderes públicos en el ejercicio de sus debidas competencias, y los poderes públicos están obligados a promover las condiciones necesarias y establecer las normas pertinentes para hacer efectivo el derecho de los españoles a disfrutar de una vivienda digna y adecuada, en particular regulando la utilización del suelo de acuerdo con el interés general para impedir la especulación¹⁰. La Constitución establece, por tanto, al igual que el artículo 11, párrafo 1, del Pacto, un derecho de realización progresiva, que España cumple íntegramente desde el punto de vista jurídico, de sus obligaciones internacionales en la materia.

4.7 Siguiendo este razonamiento, para el Estado parte existen tres parámetros que hay que tener en cuenta en el cumplimiento de sus obligaciones: el nivel mínimo de recursos en el que se establece la falta de recursos propios para acceder al mercado de la vivienda; el número de personas que se encuentran por debajo de ese nivel; y las disponibilidades presupuestarias públicas para atender esas necesidades. Por tanto, para que pueda ser admisible una comunicación individual sobre la base del artículo 11, párrafo 1, será necesario que se acredite que los autores se encuentren en situación de necesidad por tener recursos que no les permitan acceder a una vivienda. Estos ingresos han de medirse sumando los ingresos monetarios de origen público y privado, así como los ingresos en especie, servicios educativos y sanitarios de los que gratuitamente goce la unidad familiar. El mínimo estimado para que una familia española pueda cubrir sus necesidades vitales, teniendo en cuenta que la sanidad y la educación son servicios públicos universales y gratuitos, se calcula en función del salario mínimo interprofesional, que en la actualidad es de 900 euros en 14 pagas anuales. Las personas en estado de necesidad además tienen asistencia jurídica gratuita. El Estado parte también considera que será inadmisibles una comunicación individual si las autoridades competentes del Estado han dedicado recursos, en la medida de sus posibilidades, para paliar las necesidades habitacionales de las familias en verdadera situación de exclusión social, y si, en caso de que los recursos no sean suficientes, se han utilizado con criterios racionales y objetivos, atendiendo en primer lugar las situaciones de mayor necesidad. Además, será necesario que los autores no hayan realizado voluntaria y conscientemente actos u omisiones que les impidan recibir las ayudas ofrecidas, de manera que la ausencia de vivienda adecuada se deba exclusivamente a su conducta. En conclusión, sólo se habrá violado el artículo 11, párrafo 1, del Pacto si los autores se encuentran en riesgo de exclusión social, no se ha producido acogida de emergencia y no se ha realizado una asignación del sistema residencial público mediante procedimiento objetivo.

4.8 En España, a raíz de la situación de crisis, se han puesto en práctica medidas para mejorar el acceso y la permanencia en el mercado de la vivienda. Con el objetivo de facilitar el acceso al mercado residencial privado, se han creado desgravaciones fiscales y ayudas al alquiler privado. Para evitar la salida del mercado residencial privado, se ha creado la moratoria de desalojos en casos de impagos de hipotecas y se ha adoptado un Código de Buenas Prácticas que ha permitido suspender más de 24.000 desalojos, se han

⁹ El Estado parte se refiere al auto C-539/14, de 16 de julio de 2015, párr. 49.

¹⁰ El Estado parte se refiere a las sentencias del Tribunal Constitucional 152/1988, de 20 de julio, fundamento jurídico 2º; 7/2010, de 27 de abril; 32/2019, de 28 de febrero; 59/1995, de 17 de marzo, fundamento jurídico 3º; y 36/2012, de 15 de marzo, fundamento jurídico 4º.

efectuado 38.500 reestructuraciones de deuda y 7.000 daciones en pago, y se han adjudicado 9.020 viviendas a través del Fondo Social de Viviendas. Por último, para atender situaciones de necesidad de emergencia en casos de desalojos legítimos hasta un acceso a nueva vivienda, se han establecido protocolos de coordinación con los servicios sociales municipales y mediante las disposiciones del Real Decreto-ley 7/2019, de 1 de marzo, en el que se estipula que el juzgado que ordene desalojo de hogares vulnerables ha de informar a los servicios sociales y podrá suspenderlo por un plazo de uno a tres meses si los servicios sociales encuentran vulnerabilidad. También se han tomado medidas para la promoción de un parque suficiente de vivienda pública mediante la cesión gratuita de suelos en la legislación urbanística y la financiación para la construcción de vivienda social.

4.9 En el caso presente, se trata de una ejecución de una sentencia condenatoria por ocupación sin título, no ante un desalojo forzoso. No obstante, se han cumplido con las garantías procesales que un desalojo forzoso exigiría. Además, la autora ha renunciado a debatir las alternativas habitacionales que se le han propuesto.

Comentarios de la autora sobre las observaciones del Estado parte acerca de la admisibilidad y el fondo

5.1 El 13 de julio de 2019, la autora se remitió a sus alegaciones presentadas el 24 de octubre de 2019 en relación con la solicitud del Estado parte de levantar las medidas provisionales.

5.2 La autora sostiene que el 4 de septiembre de 2018 fue informada por parte de la Consejería de Bienestar Social que, por el momento, no había alternativa habitacional disponible para ella. El 27 de septiembre de 2018, siguiendo los consejos de los servicios sociales, la autora solicitó vivienda social. El 19 de octubre de 2018, fue notificada de la decisión del Juzgado de Instrucción de seguir adelante con el desalojo a pesar de las medidas provisionales solicitadas por el Comité, decisión que recurrió ese mismo día. No obstante, el desalojo tuvo lugar el 22 de octubre de 2018.

5.3 La autora afirma que el desalojo constituye una violación por el Estado parte de la solicitud de medidas provisionales adoptada por el Comité. Añade que el desalojo fue realizado por decenas de agentes antidisturbios de la policía nacional que intimidaron y arrastraron por el suelo a personas que se habían concentrado ante la vivienda de la autora para evitar el desalojo. Pese a que las personas concentradas y el representante de la autora quisieron hacer valer la decisión del Comité de otorgar medidas provisionales, el diálogo fue imposible. La policía finalmente utilizó un martillo para acceder al apartamento. La autora tuvo que ser trasladada a un centro hospitalario debido a la ansiedad que le provocó el desalojo. La autora sostiene que la sección española de Amnistía Internacional ha denunciado los hechos públicamente.

5.4 Según la autora, las autoridades públicas han afirmado en muchas ocasiones que las decisiones del Comité de otorgar medidas provisionales son una recomendación que no tiene carácter vinculante. El responsable de vivienda de Guadalajara, entrevistado en la radio en el mismo día del desalojo, afirmó que el Comité ha considerado que las opciones presentadas a la víctima eran satisfactorias como alternativa adecuada. Así mismo, el director provincial de Bienestar Social afirmó que, en cuanto se conoció la situación de la autora, se le ofreció una solución habitacional, pese a que la autora recibió, el 4 de septiembre de 2018, una notificación explicando que no había vivienda alternativa a disposición.

5.5 La autora analiza las tres opciones de ayudas a la vivienda que se le presentaron el 3 de octubre de 2018. La primera opción era “ayuda de emergencia social”; de acuerdo con la autora, esta asistencia no es compatible con su situación de pensionista. La segunda opción era “alojamiento temporal para situaciones de urgencia social”; en la región de la autora, este alojamiento se realiza en albergues para indigentes y tiene precisamente carácter temporal, por lo que no es adecuada a sus necesidades, teniendo en cuenta su estado de salud. La tercera opción presentada era un “complemento para titulares de pensión no contributiva que residan en una vivienda alquilada”; esto no es aplicable a la autora pues sólo se puede solicitar si previamente se tiene un contrato de alquiler, lo que la autora no podría conseguir en el mercado actual.

5.6 La autora subraya que el Estado parte no aporta ninguna prueba en relación con sus alegaciones de que la autora perdió dos citas con los servicios sociales. La autora sostiene que ha visitado los servicios sociales en numerosas ocasiones, solicitando asistencia sin resultado alguno, y que, tras interminables trámites administrativos, sólo ha recibido las ofertas mencionadas que, según la autora, no constituyen una vivienda alternativa adecuada.

5.7 La autora concluye que el Estado parte ha violado las medidas provisionales solicitadas por el Comité, que no se le ha ofrecido una vivienda alternativa y que en la actualidad se encuentra al amparo de familia y amigos, sin vivienda estable y digna.

B. Consideraciones del Comité sobre la admisibilidad y las medidas provisionales

Examen de la admisibilidad

6.1 Antes de examinar cualquier reclamación formulada en una comunicación, el Comité debe decidir, de conformidad con el artículo 9 de su reglamento provisional en virtud del Protocolo Facultativo, si el caso es o no admisible.

6.2 El Comité toma nota de la argumentación del Estado parte de que el presente caso no se refiere a una tenencia protegida por el artículo 11 del Pacto, ni a un desalojo forzoso en los términos de este artículo y de la doctrina del Comité, quedando por tanto esta queja fuera del ámbito de competencia del Comité (véase el párrafo 4.4 *supra*). El Comité recuerda que, como lo desarrolló en su observación general núm. 7, párrafo 11, que aporta una interpretación autoritativa del Pacto, incluso cuando los desalojos estén justificados, por ejemplo, en caso de impago persistente de alquiler o de daños a la propiedad alquilada sin causa justificada, de todos modos las autoridades competentes deberán garantizar que los desalojos se lleven a cabo de manera permitida por una legislación compatible con el Pacto y que las personas afectadas dispongan de todos los recursos jurídicos apropiados. Estas consideraciones se aplican también a la ocupación sin título legal, puesto que el resultado de ese tipo de ocupación puede llegar a ser, para algunas personas, una forma de vivienda en la que establecer y desarrollar una vida privada y familiar, y podría por tanto estar en el ámbito de la protección del derecho a la vivienda. Por tanto, aunque la falta de título legal pueda justificar un desalojo, los procedimientos que llevan a que se ordene el desalojo o a la ejecución del desalojo en sí han de realizarse en forma compatible con el Pacto y garantizando a las personas los recursos jurídicos apropiados. El Comité toma nota de que, según el Estado parte, en el párrafo 3 de la observación general núm. 7 se afirma que la prohibición de los desalojos forzosos no se aplica a los desalojos forzosos efectuados legalmente y de acuerdo con las disposiciones de los pactos internacionales de derechos humanos. El Comité toma nota de que la autora no argumenta que su desalojo haya supuesto una violación del derecho interno. Más bien, su queja es que el desalojo no estaba en conformidad con las disposiciones del Pacto, como lo señala la segunda parte de la citada frase de la observación general núm. 7. El Comité considera, por tanto, que la comunicación cumple con el requisito de referirse a una eventual violación de un derecho enunciado en el Pacto, de acuerdo con el artículo 2 del Protocolo Facultativo.

6.3 De conformidad con el artículo 3, párrafo 2 e), del Protocolo Facultativo, el Comité declarará inadmisibile toda comunicación que sea manifiestamente infundada, no esté suficientemente fundamentada o se base exclusivamente en informes difundidos por los medios de comunicación. El Comité toma nota de que la autora empezó a ocupar una vivienda sin título legal en 2014 y fue desalojada, tras varias suspensiones, el 22 de octubre de 2018. La autora solicitó vivienda social el 27 de septiembre de 2018, pero no consta en la documentación aportada que hubiera solicitado vivienda social antes de entrar a ocupar la vivienda ni antes de recibir la orden de desalojo. El Comité toma nota de que, según las afirmaciones del Estado parte que no han sido rebatidas por la autora, tras el registro de la comunicación ante el Comité, se le notificó el catálogo de prestaciones existentes. La autora sostiene que esas prestaciones no se aplicaban a su caso o no eran adecuadas a su situación, pero no respondió a la Administración al respecto. El Comité también toma nota de que, según la autora, desde el desalojo se encuentra al amparo de familia y amigos, sin vivienda

estable y digna. No obstante, la autora no aporta más detalles sobre esta circunstancia, en particular, no aporta ningún relato específico sobre su alojamiento desde la fecha del desalojo.

6.4 La autora tampoco ha aportado documentación alguna que fundamente que se ha encontrado, como consecuencia del desalojo, privada de su derecho a una vivienda adecuada, por encontrarse sin hogar o en una vivienda que no reuniera los elementos mínimos para constituir una vivienda adecuada a sus necesidades. Pese a que alega que se encuentra al amparo de familia y amigos, no ha aportado ningún elemento probatorio al respecto, ni siquiera un relato detallado sobre esta circunstancia. El Comité toma nota de que la autora es una persona en una situación de especial vulnerabilidad debido a su discapacidad y sus bajos ingresos y entiende que las comunicaciones pueden ser presentadas por personas que no en todos los casos estén representadas por abogados o juristas formados en derecho internacional de los derechos humanos. Por consiguiente, el Comité, siguiendo el principio *pro victima*, no debe imponer formalidades innecesarias, para no obstaculizar la presentación de comunicaciones al Comité. Sin embargo, para que el Comité examine el fondo de una comunicación, es necesario que los hechos y las reclamaciones presentadas demuestren que los autores pueden ser víctimas reales o potenciales de la violación de un derecho consagrado en el Pacto, o al menos aporten indicios razonables de ello¹¹. En el caso presente, el Comité toma nota de que, aunque la autora se encuentra representada por abogado tanto en los tramites domésticos como ante este Comité, no ha explicado ni justificado en qué forma su derecho a una vivienda adecuada se ha visto afectado por el desalojo y además no ha mostrado interés, una vez su comunicación fue registrada, en participar de la consulta que el Estado parte trató de entablar. En consecuencia, considerando que no tiene suficientes elementos ante sí para determinar que, en el caso presente, el derecho a una vivienda adecuada de la autora se ha visto afectado o que este derecho se encuentre realmente amenazado, el Comité estima que la comunicación no está suficientemente fundamentada a efectos de la admisibilidad y que es inadmisibles con arreglo al artículo 3, párrafo 2 e), del Protocolo Facultativo en relación con la alegación de la violación del artículo 11 del Pacto.

Las medidas provisionales y el desalojo de la autora

7.1 El Comité toma nota de que, en el marco de la presente comunicación, el 5 de septiembre de 2018, solicitó al Estado parte suspender el desalojo de la autora durante el examen de la comunicación o, alternativamente, otorgarle una vivienda adecuada en consulta genuina con ella, con el objeto de evitarle daños irreparables. Mediante Nota verbal de 19 de octubre de 2018, el Estado parte solicitó el levantamiento de las medidas provisionales, alegando principalmente la falta de participación de la autora en las tentativas de diálogo de la Administración. El Comité toma nota de que, el 22 de octubre de 2018, la autora fue desalojada, antes de que venciera el plazo para que ésta presentara sus alegaciones a la solicitud del Estado parte y el Comité pudiera pronunciarse sobre la solicitud.

7.2 El Comité puede decidir adoptar medidas provisionales cuando una decisión que haya tomado o que esté a punto de tomar el Estado parte pueda causar un daño irreparable al autor o a la víctima si no se revoca la medida o si no se suspende su ejecución en espera de que el Comité lleve a cabo el examen de la comunicación¹².

7.3 El artículo 5, párrafo 1, del Protocolo Facultativo establece que, tras haber recibido una comunicación y antes de pronunciarse sobre su fondo, en cualquier momento el Comité podrá dirigir al Estado parte interesado, a los fines de su examen urgente, una solicitud para que adopte las medidas provisionales que sean necesarias en circunstancias excepcionales a fin de evitar posibles daños irreparables a la víctima o las víctimas de la supuesta violación. De acuerdo con la práctica de otros organismos internacionales de derechos humanos, el Comité considera que la noción de “circunstancias excepcionales” hace referencia al grave

¹¹ S. C. y G. P. c. Italia (E/C.12/65/D/22/2017), párr. 6.15.

¹² Comité de Derechos Humanos, observación general núm. 33 (2008) sobre las obligaciones de los Estados partes con arreglo al Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, párr. 19.

impacto que una acción u omisión del Estado parte puede tener sobre un derecho protegido o sobre la capacidad futura de efecto de una decisión pendiente de ser tomada por el Comité en una comunicación ante él. En este sentido, el “daño irreparable” se refiere a la amenaza o riesgo de una violación de derechos que, debido a su naturaleza, no sería susceptible de ser reparada o adecuadamente compensada, o de restaurar los derechos violados. Además, para justificar la solicitud de una medida provisional, el riesgo o amenaza debe ser real, no quedando recursos domésticos efectivos y disponibles susceptibles de evitar el daño irreparable referido. Si una medida provisional no es adoptada por no existir aún un riesgo real al momento de la solicitud inicial, el autor o la autora podrá solicitar la adopción de medidas provisionales de nuevo más tarde si el riesgo se materializa. Además, dado que las medidas provisionales no constituyen un mecanismo autónomo sino que son parte de una comunicación individual, el Comité no puede solicitar una medida provisional, a no ser que la comunicación individual parezca *prima facie* admisible, mostrando que, al menos a simple vista, es posible que se encuentre una violación del Pacto. Esto también implica que, en principio, no existen recursos domésticos que estén disponibles y sean efectivos.

7.4 Aunque el riesgo de daño irreparable ha de ser real, el Comité considera que la probabilidad de que el riesgo se materialice no tiene que ser probada más allá de una duda razonable ya que tal requerimiento sería contrario al objetivo de las medidas provisionales, que es el de evitar un daño irreparable, incluso cuando no exista total certitud del daño. Más bien, la información aportada por la autora o el autor debe permitir al Comité determinar *prima facie* que existe un riesgo real de daño irreparable y que la comunicación es admisible. No obstante, la carga de aportar al Comité información suficiente sobre los hechos relevantes y violaciones alegadas para establecer un caso *prima facie* y la existencia de un riesgo de un daño irreparable recae sobre el autor. Esta información debe incluir, siempre que esté disponible, documentación probatoria, como por ejemplo copias de las decisiones pertinentes de las autoridades nacionales o informes pertinentes sobre la situación de un país que contribuya a fundamentar la plausibilidad de la inminencia del riesgo de daño irreparable. En algunos casos en los que la información aportada por la autora o el autor sea insuficiente, pero en los que, no obstante, el riesgo de daño irreparable no pueda ser excluido, el Comité puede adoptar medidas provisionales por un tiempo limitado, para ofrecer a la autora o al autor un tiempo corto pero razonable para aportar la información faltante. En esos casos, si no se aporta la información requerida, la solicitud de medidas provisionales se retira automáticamente.

7.5 En los casos de desalojos, cada alegación de daño irreparable ha de ser examinada de forma individual, siendo este examen independiente del examen de la existencia de una violación del Pacto. En general, se debe considerar que un desalojo crea un riesgo de daño irreparable, justificando por tanto la adopción de medidas provisionales, sólo cuando las personas desalojadas no cuentan con acceso a una vivienda alterna adecuada. Otra consideración pertinente en el examen del riesgo de daño irreparable es la situación de la familia concernida. Por ejemplo, se considera que familias de escasos recursos económicos, con niños pequeños o con miembros que viven con discapacidades y necesidades específicas, se encuentran en riesgo particular, pues incluso un período corto sin vivienda adecuada tras el desalojo podría tener consecuencias irreversibles.

7.6 La adopción de medidas provisionales con arreglo al artículo 5 del Protocolo Facultativo es fundamental para el desempeño de la función encomendada al Comité en virtud de ese Protocolo¹³. La razón de ser de las medidas provisionales es, *inter alia*, la de proteger la integridad del proceso, permitiendo la efectividad del mecanismo en su protección de los derechos contenidos en el Pacto cuando existe un riesgo de daño irreparable¹⁴.

¹³ Comité contra la Tortura, *Subakaran R. Thirugnanasampanthar c. Australia* (CAT/C/61/D/614/2014), párr. 6.1.

¹⁴ Véase, *mutatis mutandis*, Tribunal Europeo de Derechos Humanos (Gran Sala), *Mamatkulov y Askarov c. Turquía* (demandas núms. 46827/99 y 46951/99), sentencia de 4 de febrero de 2005, párr. 128 (“los Estados parte se comprometen a abstenerse de entorpecer, por medio de actos u omisiones, el ejercicio efectivo de un individuo de su derecho a aplicar. Si un Estado parte no cumple con las medidas cautelares se considerará que está impidiendo al Tribunal efectuar un examen de la

7.7 El Comité observa que todo Estado parte que haya aceptado las obligaciones impuestas por el Protocolo Facultativo reconoce la competencia del Comité para recibir y examinar comunicaciones individuales de personas que afirmen ser víctimas de violaciones de las disposiciones del Pacto. Al aceptar las obligaciones impuestas por el Protocolo Facultativo, los Estados partes se han comprometido a cooperar de buena fe con el Comité proporcionándole los medios para que pueda examinar las quejas que se le hayan presentado y, después del examen, comunicar sus observaciones al Estado parte y al autor de la queja¹⁵. Todo Estado parte que no adopte tales medidas provisionales incumple la obligación de respetar de buena fe el procedimiento de las comunicaciones individuales establecido en el Protocolo Facultativo¹⁶. También priva al Comité de su capacidad de proporcionar un remedio efectivo a las personas que alegan ser víctimas de una violación del Pacto. Los Estados partes pueden, en virtud del artículo 7, párrafo 3, del reglamento provisional en virtud del Protocolo Facultativo¹⁷, aducir argumentos en favor de que se retire la petición de adopción de medidas provisionales o exponer las razones por las que esa petición ya no esté justificada. Según el mismo artículo, párrafo 4, el Comité podrá tomar la decisión de retirar la petición de adopción de medidas provisionales basándose en las declaraciones recibidas por ambas partes. Por tanto, cuando un Estado parte solicita el levantamiento de medidas provisionales, no puede, en base al principio de buena fe, actuar en contra de estas medidas antes de que el Comité tenga la oportunidad de pronunciarse en relación con la solicitud.

7.8 En el presente caso, el Estado parte procedió al desalojo de la autora sin proporcionarle una vivienda alternativa adecuada antes de que el Comité pudiera pronunciarse sobre su solicitud de levantamiento de la medida provisional. Al no atender a la solicitud de medidas provisionales, el Estado parte incumplió las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 5 del Protocolo Facultativo, dificultando que la futura decisión o dictamen aportara una protección efectiva, despojando al mecanismo de comunicaciones individuales de su *raison d'être*¹⁸. En ausencia de otras explicaciones del Estado parte que acrediten por qué las medidas provisionales no pudieron ser respetadas, el Comité considera que los hechos relatados revelan una violación del Estado parte del artículo 5 del Protocolo Facultativo.

7.9 El Comité recuerda que, conforme al artículo 5, párrafo 2, del Protocolo Facultativo, el otorgamiento de medidas provisionales no implica juicio alguno sobre la admisibilidad ni sobre el fondo de la comunicación. Es pues posible que el Comité encuentre que la comunicación inicial esté suficientemente fundamentada a efectos de ser registrada y que indique una situación que obligue a otorgar medidas provisionales para evitar un daño irreparable. Pero nada impide que un examen ulterior, a partir de nueva información suministrada por el Estado parte, lleve al Comité a concluir que la medida provisional no estaba justificada, o ya no es necesaria. Del mismo modo, la información aportada por las partes respecto a la admisibilidad y el fondo de la comunicación puede llevar incluso al Comité a concluir que la comunicación, que en un principio pareciera admisible *prima facie* es inadmisibles por falta de suficiente fundamentación, como sucedió en este caso. No es entonces contradictorio que el Comité otorgue medidas provisionales y luego declare inadmisibles el caso. Precisamente por eso, el procedimiento previsto en el artículo 7 del reglamento provisional en virtud del Protocolo Facultativo permite al Estado oponerse a una medida provisional y solicitar su levantamiento, suministrando al Comité razones por las que las medidas provisionales no se encuentran justificadas y no existe un riesgo de daño irreparable. Además, el Estado parte puede aportar observaciones alegando la inadmisibilidad la comunicación. En el caso presente, el Estado parte tenía entonces la posibilidad de esperar de buena fe a que el Comité respondiera a su solicitud de levantamiento de la medida provisional en vez de incumplirla días después de enviar su

queja y entorpeciendo el ejercicio efectivo de su derecho y por tanto, que supone una violación del artículo 34 de la Convención”); y Comité contra la Tortura, *Subakaran R. Thirugnanasampanthar c. Australia*, párr. 6.1.

¹⁵ Comité contra la Tortura, *Subakaran R. Thirugnanasampanthar c. Australia*, párr. 6.3.

¹⁶ Observación general núm. 33 del Comité de Derechos Humanos, párr. 19.

¹⁷ E/C.12/49/3.

¹⁸ Comité contra la Tortura, *Subakaran R. Thirugnanasampanthar c. Australia*, párr. 6.3.

solicitud, y pese a haber sido informado de que el Comité tomaría una decisión respecto a su solicitud, tras recibir los comentarios de la autora a ese respecto.

D. Conclusión y recomendación

8. Tomando en consideración toda la información proporcionada, el Comité, actuando en virtud del Protocolo Facultativo, dictamina que la comunicación es inadmisibile de conformidad con el artículo 3, párrafo 2 e), del Protocolo Facultativo.

9. El Comité también encuentra que el Estado parte ha violado el artículo 5 del Protocolo Facultativo.

10. A la luz de la decisión en la presente comunicación, y como el Comité no encontró violación a los derechos de la peticionaria, el Comité sólo formulará al Estado parte una recomendación general a fin de prevenir en el futuro violaciones del artículo 5 del Protocolo Facultativo. El Comité recomienda al Estado parte establecer un protocolo para el cumplimiento de las solicitudes de medidas provisionales emitidas por el Comité, informando a todas las autoridades pertinentes de la necesidad de respetarlas para asegurar la integridad del procedimiento.

11. De conformidad con el artículo 9, párrafo 2, del Protocolo Facultativo y el artículo 18, párrafo 1, del reglamento provisional en virtud del Protocolo Facultativo, el Estado parte debe presentar al Comité, en un plazo de seis meses, una respuesta por escrito que incluya información sobre las medidas que haya tomado en vista de la decisión y de las recomendaciones del Comité. Se pide asimismo al Estado parte que publique la decisión del Comité y que la distribuya ampliamente, en un formato accesible, a fin de que llegue a todos los sectores de la población.
