

**Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales****Informe sobre el seguimiento de las comunicaciones
núms. 2/2014 y 5/2015 contra España****Comunicación núm. 2/2014, I. D. G. c. España***Dictamen aprobado:**

17 de junio de 2015

Contenido de la comunicación inicial:

La vivienda de la autora de la comunicación fue objeto de un procedimiento de ejecución hipotecaria. Sin embargo, la autora no fue notificada personalmente del inicio del procedimiento de ejecución, sino que se utilizó una notificación por edicto en su lugar. La autora alega que no tuvo conocimiento de la notificación y no pudo personarse y efectuar una defensa respecto a la demanda de ejecución inmobiliaria. La autora considera que el uso de notificación por edicto supuso, en su caso, una violación de sus derechos contenidos en el artículo 11 del Pacto (E/C.12/55/D/2/2014).

Artículo violado:

Artículo 11 del Pacto

Recomendaciones del Comité en relación con la autora:

- a) Asegurar que la subasta de la vivienda de la autora no se ejecute sin que ella cuente con la debida protección procesal y un proceso con las debidas garantías, conforme a las disposiciones del Pacto y tomando en cuenta las observaciones generales del Comité núm. 4 (1991) sobre el derecho a una vivienda adecuada, y núm. 7 (1997) sobre el derecho a una vivienda adecuada: los desalojos forzosos;
- b) Reembolsar a la autora los costes legales incurridos en la tramitación de esta comunicación.

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



Recomendaciones generales del Comité:

- a) Asegurar la accesibilidad a recursos jurídicos para las personas que se enfrentan a procedimientos de ejecución hipotecaria por falta de pago de préstamos;
- b) Adoptar medidas legislativas y/o administrativas pertinentes para garantizar que, en los procedimientos de ejecución hipotecaria, la notificación por edicto esté estrictamente limitada a situaciones en que se han agotado todos los medios para practicar una notificación personal y asegurándose la suficiente publicidad y plazo, de manera que la persona afectada pueda tener oportunidad de tomar real conocimiento del inicio del procedimiento y apersonarse al mismo;
- c) Adoptar medidas legislativas pertinentes para garantizar que el procedimiento de ejecución hipotecaria y las normas procesales establezcan requisitos [...] y procedimientos adecuados a seguir antes de que se proceda a una subasta de una vivienda o a un desalojo, en observancia del Pacto y tomando en cuenta la observación general núm. 7 del Comité.

Respuesta del Estado parte:

Mediante notas verbales de 11 de marzo de 2016 y de 8 de febrero de 2018, el Estado parte aportó su respuesta a las recomendaciones del Comité.

Respecto a las recomendaciones en relación con la autora, el Estado parte informa que, con anterioridad al dictamen del Comité, la autora presentó al Juzgado núm. 31 una solicitud de suspensión del procedimiento de subasta invocando la nulidad de determinadas cláusulas del contrato de préstamo con garantía hipotecaria, y que el 4 de octubre de 2013 el Juzgado acordó la estimación parcial de este incidente, teniendo por no puesta la cláusula sexta del contrato (“intereses de demora”). Asimismo, en las notificaciones siguientes que se han practicado en el proceso, se han agotado todos los medios previos a la notificación por edicto, incluyendo el uso de otras direcciones aportadas por la autora. El 21 de octubre de 2016, se requirió al ejecutante de la hipoteca, bajo apercibimiento de archivo provisional, requerimiento que no ha sido atendido, por lo que, según informa el Estado parte, procede a dictarse archivo provisional del procedimiento.

Respecto a las recomendaciones generales relacionadas con la necesidad de asegurar la limitación de la utilización de la notificación por edicto, el Estado parte hace notar que la Ley de Enjuiciamiento Civil, en sus artículos 164 y siguientes, tal y como han quedado modificados en fecha de 5 de octubre de 2015, establece un procedimiento de notificación personal exhaustiva que debe ser agotado de forma obligatoria con carácter previo a la notificación por edicto. El procedimiento incluye la posibilidad de dirigirse al

lugar de trabajo del destinatario de la notificación, indagar sobre su domicilio si este hubiera sido modificado y notificar en tal caso al nuevo domicilio y entregar la notificación a empleados, familiares o personas con quienes el destinatario de la notificación conviva, o al conserje del edificio, si lo hubiere, advirtiendo al receptor de la obligatoriedad de entregar la copia a su destinatario.

Comentarios de la autora:

El 26 de marzo de 2018, la autora presentó sus comentarios a las observaciones del Estado parte. La autora considera que el Estado parte no ha cumplido con ninguna de las recomendaciones del Comité.

Hace notar que, aún en la fecha actual, no se le ha notificado la demanda ni se le ha permitido conocer del procedimiento desde el inicio. Además, en el recurso que precedió a la decisión de 4 de octubre de 2013, solo se le permitió presentar alegaciones sobre el carácter abusivo de las cláusulas de la hipoteca, y no se le permitió evocar todos sus argumentos de defensa.

La autora señala que, en abril de 2016, sus representantes formularon una reclamación de honorarios por un monto de 49.600 euros ante el Ministerio de Justicia, que no recibió respuesta. El 6 de julio de 2016, presentaron una demanda contra el Ministerio de Justicia en recurso contencioso administrativo por inactividad de la Administración. La autora adjunta las alegaciones de la Abogacía del Estado haciendo oposición a su demanda, en las que sostiene que: sería la autora, y no los representantes, quien estaría legitimada para solicitar el reembolso; las decisiones del Comité no son directamente ejecutables; no existe actividad probatoria de los costes legales, pues no se ha probado que la autora haya abonado tales costes.

Respecto a las recomendaciones generales, la autora considera que no se ha tomado ninguna medida para asegurar la accesibilidad a los recursos jurídicos para limitar la utilización de la notificación por edicto pues, pese a la modificación del artículo 164 de la Ley de Enjuiciamiento Civil, no se ha modificado el artículo 686, que fue aplicado en su caso. La autora considera que existe una deficiente redacción de la legislación que da lugar a un sistema deficiente de notificaciones. Considera que el acceso al derecho a una vivienda digna en España sigue siendo preocupante.

Decisión del Comité:

El Comité toma nota de que, según la autora, aún no se le ha notificado la demanda, por lo que la recomendación del Comité no ha sido implementada. El Comité recuerda que recomendó al Estado parte asegurar que la subasta de la vivienda de la autora no se ejecutara sin que ella contara con la debida protección procesal y un

proceso con las debidas garantías. En este sentido, el Comité toma nota de que, según la información recibida, hasta la fecha no ha existido subasta alguna ni desahucio de la autora, y que según las alegaciones del Estado parte, se ha dictado o se va a dictar próximamente el archivo provisional de la ejecución hipotecaria.

El Comité toma nota de que el Estado parte ha llevado a cabo una modificación legislativa destinada a limitar la utilización de la notificación por edicto en el marco de las notificaciones de las resoluciones procesales a las partes. También toma nota de que, en el caso de la autora, la notificación por edicto no ha vuelto a ser utilizada. Si bien, según apunta la autora, solo el artículo 164 de la Ley de Enjuiciamiento Civil ha sido modificado, y no el artículo 686, el Comité recuerda que no fue un defecto de la redacción del artículo 686, sino de su aplicación, el que provocó la violación del derecho a una vivienda adecuada de la autora (E/C.12/55/D/2/2014, párr. 13.3).

El Comité toma nota de que los representantes de la autora han reclamado el monto de 49.600 euros al Estado parte y que, según la información recibida por el Comité, la demanda de los representantes sigue pendiente de resolverse. El Comité toma nota de que, según la documentación aportada, los representantes han solicitado el pago de una factura, de monto elevado, sin que haya quedado probado que la autora incurrió en tales gastos. En este sentido, el Comité subraya la legitimidad de las partes para procurar la implementación de las recomendaciones del Comité, en todo momento de buena fe y de forma razonable. El Comité, por tanto, solicita a las partes que proporcionen información adicional sobre la resolución de este proceso, y solicita a la autora que participe en el proceso de forma razonable y respetando el principio de buena fe.

Teniendo en cuenta todas las informaciones recibidas, el Comité considera que las recomendaciones respecto a la autora han sido parcialmente implementadas y las recomendaciones generales han sido satisfactoriamente implementadas. El Comité decide continuar el seguimiento de este dictamen e invita al Estado parte a proporcionar información sobre las medidas tomadas a la luz de la recomendación b) en relación con la autora en un plazo de 90 días desde la publicación de este documento.

Dictamen aprobado:	20 de junio de 2017
Contenido de la comunicación inicial:	Los autores fueron desalojados por impago del alquiler de su vivienda, una habitación alquilada en un apartamento de Madrid. Los autores consideraban que el desalojo había supuesto una violación del artículo 11, párrafo 1, del Pacto. También consideraban que en el proceso judicial no se habían observado todas las garantías, pues los tribunales no habían evaluado las consecuencias del desalojo (E/C.12/61/D/5/2015).
Artículos violados:	Artículo 11, párrafo 1, leído individual y conjuntamente con los artículos 2, párrafo 1, y 10, párrafo 1, del Pacto.
Recomendaciones del Comité en relación con los autores:	<ul style="list-style-type: none">a) En caso de que los autores no cuenten con una vivienda adecuada, evaluar la situación actual de los mismos y, en consulta genuina y efectiva con los autores, otorgarles vivienda pública u otra medida que les permita vivir en una vivienda adecuada, tomando en cuenta los criterios establecidos en el presente dictamen;b) Otorgar a los autores una compensación económica por las violaciones sufridas;c) Reembolsar a los autores los costes legales en que razonablemente hubieran incurrido en la tramitación de esta comunicación.
Recomendaciones generales del Comité:	<ul style="list-style-type: none">a) Adoptar medidas legislativas y/o administrativas pertinentes para garantizar que, en los procesos judiciales de desalojos de inquilinos, los demandados puedan oponerse o presentar un recurso con el fin de que el juez considere las consecuencias del desalojo y la compatibilidad de esta medida con el Pacto;b) Adoptar las medidas necesarias para superar los problemas de falta de coordinación entre las decisiones judiciales y las acciones de los servicios sociales que pueden conducir a que una persona desalojada pueda quedar sin vivienda adecuada;c) Adoptar las medidas necesarias para asegurarse de que los desalojos que afecten a personas sin recursos para procurarse una vivienda alternativa, solo se ejecuten después de que haya habido una consulta genuina y efectiva con estas personas y de que el Estado parte haya realizado todos los pasos indispensables, hasta el máximo de sus recursos disponibles, para que las personas desalojadas tengan una vivienda alternativa, en especial en aquellos casos que involucran a familias, personas mayores, niños y/u otras personas en situación de vulnerabilidad;d) Formular e implementar, en coordinación con las comunidades autónomas y hasta el máximo de los recursos disponibles, un plan comprensivo

e integral para garantizar el derecho a la vivienda adecuada de personas con bajos ingresos, de conformidad con la observación general núm. 4 (1991) sobre el derecho a una vivienda adecuada. Este plan deberá incluir los recursos, las medidas, los plazos y los criterios de evaluación que permitirán en forma razonable y verificable garantizar el derecho a la vivienda de esas personas.

Respuesta del Estado parte:

Mediante nota verbal de 11 de enero de 2018, el Estado parte aportó su respuesta a las recomendaciones del Comité.

Respecto a las recomendaciones en relación con los autores, el Estado parte informa que se han iniciado los trámites para que los autores puedan presentarse a los procedimientos abiertos para la adjudicación de vivienda pública, dado que el expediente estaba caducado desde el 26 de septiembre de 2016.

El Estado parte también informa de que el dictamen del Comité ha sido publicado en el *Boletín del Ministerio de Justicia*.

En lo que respecta a la recomendación de adoptar un plan comprehensivo e integral para garantizar el derecho a la vivienda adecuada de personas con bajos ingresos, el Estado parte se remite a su respuesta a las alegaciones de la Relatora Especial sobre una vivienda adecuada recogidas en el párrafo 10 del dictamen.

Comentarios de los autores:

El 1 de marzo de 2018, los autores presentaron sus comentarios a las observaciones del Estado parte.

Los autores informan que se encuentran residiendo en una vivienda social otorgada por el Ayuntamiento de Madrid desde 2016. Los autores afirman que no se les han ofrecido vías de reparación económica ni compensación por los costes procesales, y que no existen mecanismos internos para reclamarlas.

En relación con la publicación del dictamen, los autores consideran que este debería haber sido publicado en el *Boletín Oficial del Estado*, que es el lugar de acceso público y general para las novedades de índole legal en España, y no en el *Boletín del Ministerio de Justicia*, de difusión más reducida, para profesionales de esa Administración.

En relación con la recomendación de adoptar medidas para asegurar que los jueces puedan considerar las consecuencias de los desalojos, los autores informan que la legislación actual continúa sin contemplar tal opción. Esta recomendación solo podría ser seguida, a juicio de los autores, mediante una modificación de la Ley de Enjuiciamiento Civil. Además, los autores hacen notar que, en los casos de desalojo por impago de alquiler, el proceso es muy rápido, contando los demandados

con solo tres días para solicitar asistencia letrada gratuita, y que, en caso de que el demandado no responda en un plazo de diez días, un letrado de la Administración de Justicia puede decretar el desalojo.

Los autores explican que solo en la comunidad autónoma de Cataluña existe un protocolo para coordinar la actuación de las distintas administraciones y para que los servicios sociales sean notificados por los juzgados con antelación a los desalojos con el objetivo de dar una respuesta efectiva. No obstante, en esa comunidad autónoma el protocolo solo dio lugar a la intervención de los servicios sociales en 564 de los 3.024 desalojos por impago de alquiler ejecutados en Barcelona en 2016. En el resto de las comunidades autónomas no existe un protocolo similar.

Los autores consideran que la recomendación de implementar un plan evaluable para garantizar el derecho a la vivienda se puso en marcha, de forma parcial, mediante las leyes de vivienda aprobadas en algunas comunidades autónomas. No obstante, la aplicación de estas leyes fue suspendida tras la interposición de recursos de inconstitucionalidad por parte del Gobierno central.

Intervenciones de terceros:

El 14 de marzo de 2018, la Red Internacional para los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Red-DESC) envió una intervención sobre el seguimiento de las recomendaciones generales del dictamen. La Red-DESC considera que en España no existe seguridad en la tenencia de la vivienda, pues los arrendadores pueden declinar renovar el contrato de alquiler sin motivación expresa. Además, los jueces no pueden examinar las consecuencias de los desalojos de acuerdo con los principios de razonabilidad y proporcionalidad, al contrario de lo que ocurre en otras jurisdicciones. También hace notar que, aunque existan protocolos municipales y regionales para asegurar la coordinación con los servicios sociales en casos de desalojos, estos no se utilizan de forma sistemática y la Administración no tiene obligación legal de proporcionar una alternativa habitacional.

En relación con la recomendación de implementar un plan de vivienda, la organización destaca que en 2013 existían en España 300.000 solicitantes de vivienda social, mientras que 3,4 millones de viviendas se encontraban vacías, de las cuales 9.752 eran viviendas sociales en condiciones de poderse habitar. Las viviendas sociales suponen hoy un 1 % del total de viviendas en España, lo que contrasta con el 32 % de los Países Bajos, el 23 % de Austria o el 18 % del Reino Unido. Desde 2009, el gasto en vivienda se ha reducido en un 50 %. Al mismo tiempo, el precio de la vivienda ha aumentado significativamente en la última década. La población que ha de invertir más de un 40 % de

sus ingresos en vivienda ha aumentado del 5 % al 10,3 %. El Estado parte ha adoptado un nuevo Plan Estatal de Vivienda 2018-2021; no obstante, para poder responder a las necesidades actuales, este plan requerirá de mayor inversión y de la expansión de la vivienda social. La Red-DESC recomienda que el Estado parte incremente sus ingresos fiscales, que se recolecten datos desglosados sobre las necesidades de vivienda de la población y el impacto de las políticas existentes y que se ponga en práctica una estrategia de vivienda que tenga los derechos humanos como principio rector.

Los días 17 de abril y 24 de julio de 2018, el Defensor del Pueblo envió escritos sobre la aplicación de las recomendaciones. El Defensor del Pueblo considera la respuesta aportada por el Estado parte al Comité insuficiente, pues no se pronuncia sobre todas las recomendaciones y cuando lo hace es de forma sumaria o refiriéndose a alegaciones aportadas antes del examen del Comité. Además, el Defensor del Pueblo señala que ha consultado el *Boletín del Ministerio de Justicia*, pero no ha podido acceder a la publicación del dictamen, y que, en cualquier modo, el medio adecuado para la difusión del dictamen es el *Boletín Oficial del Estado*. Informa también del fruto del diálogo abierto con los ministerios pertinentes. Según la Secretaría de Estado de Infraestructuras, Transportes y Vivienda, las competencias en materia de vivienda corresponden de forma exclusiva a las comunidades autónomas, a las que se ha dotado de los recursos económicos necesarios para llevar a cabo el Plan Estatal de Vivienda 2018-2021. El Defensor del Pueblo considera que procedería que la Secretaría recabara la información necesaria de las comunidades autónomas. Por su lado, el Ministerio de Justicia afirma que, de haber el autor informado que se le había otorgado vivienda social en 2016, podría haber concurrido causa de archivo del examen de la comunicación. También destaca el carácter no vinculante de las recomendaciones del Comité, conforme al artículo 9, párrafo 2, del Protocolo Facultativo, razón por la que no se dio respuesta a las recomendaciones sobre la compensación económica y el reembolso de los costes, a las que solo debe el Estado parte prestar “debida consideración”. El Defensor del Pueblo considera, sin entrar en el fondo de la cuestión, que las obligaciones derivadas del Protocolo Facultativo exigen, como mínimo, un análisis de las recomendaciones y una respuesta motivada y argumentada de cada una. El Defensor del Pueblo sugiere que se consideren de nuevo las recomendaciones del Comité motivando cada respuesta y que se publique el dictamen en el *Boletín Oficial del Estado*. El 23 de septiembre de 2019, el Defensor del Pueblo presentó información

adicional informando que el 3 de abril de 2019 el Parlamento había adoptado el Decreto 7/2019 creando un nuevo recurso para las personas objeto de una orden de desalojo que podrían solicitar a los servicios sociales el examen de su situación de vulnerabilidad. El Defensor del Pueblo añade que el dictamen se encuentra ahora disponible en el *Boletín del Ministerio de Justicia*, por lo que considera que la recomendación de publicación del dictamen ha sido plenamente cumplida¹.

Segunda respuesta del Estado parte:

Mediante nota verbal de 26 de febrero de 2019, el Estado parte informa que, tras una reunión entre todas las entidades e instituciones relevantes para dar respuesta a las comunicaciones individuales presentadas ante el Comité en relación con el derecho a la vivienda, se estableció como buena práctica la creación de un mecanismo de comunicación entre los ayuntamientos y los juzgados para que los primeros puedan dar a conocer cuanto antes la existencia de procesos de desahucios. Además, se acordó la puesta en práctica de un protocolo de actuación que agilice el traslado de las medidas cautelares que proponga el Comité. También se ha constituido un Grupo de Trabajo interministerial para el desarrollo de medidas urgentes en materia de vivienda y alquiler y se ha creado una División de Derechos Humanos en el Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación para mejorar el cumplimiento de las recomendaciones y dictámenes de los distintos foros internacionales.

Decisión del Comité:

El Comité toma nota de que los autores de la comunicación cuentan con una vivienda adecuada en la actualidad. El Comité toma también nota de la afirmación de los autores de que aún no han recibido ninguna compensación económica ni reembolso de los gastos para la tramitación de la comunicación. Esta afirmación no ha sido refutada por el Estado parte.

El Comité considera por tanto que se han tomado medidas satisfactorias con las recomendaciones en relación con los autores, pero que aún no se ha recibido respuesta ni se han tomado medidas satisfactorias en relación con las recomendaciones b) y c).

El Comité toma nota de que, según los autores, el proceso judicial actual continúa sin permitir que los jueces consideren las consecuencias del desalojo. El Comité toma nota de la información aportada por el Defensor del Pueblo en este sentido, que aún no ha sido comentada por las partes, y por tanto decide esperar a recibir mayor información del Estado parte y los autores sobre la adopción del

¹ Este documento aún no ha podido ser comentado por el Estado parte y los autores de la comunicación.

Decreto 7/2019.

El Comité toma nota de que el Estado parte ha establecido como buena práctica la creación de un mecanismo de comunicación entre los ayuntamientos y los juzgados para que los primeros puedan dar a conocer cuanto antes la existencia de procesos de desahucios. En este sentido, los autores e intervenciones de terceros afirman que, por el momento, este protocolo es insuficiente. El Comité queda a la espera de recibir más información sobre los frutos del establecimiento de esta buena práctica.

El Comité toma nota de que el Estado parte comunica que el dictamen fue publicado en el *Boletín del Ministerio de Justicia* y de que los autores y terceras partes consideran que el *Boletín Oficial del Estado* sería el lugar idóneo para tal publicación.

Teniendo en cuenta todas las informaciones recibidas, el Comité considera que se han tomado algunas acciones iniciales, pero aún se necesitan otras acciones e informaciones en relación con las medidas adoptadas. El Comité decide continuar el procedimiento de seguimiento de la comunicación e invita al Estado parte a aportar información sobre las medidas adoptadas ligadas a las recomendaciones b) y c) en relación con los autores y las recomendaciones generales a), b), c) y d) en un plazo de 90 días desde la publicación de este documento.
