



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
respecto de la comunicación núm. 45/2018***

<i>Comunicación presentada por:</i>	A.M.O. y J.M.U.
<i>Presuntas víctimas:</i>	Los autores y sus tres hijos menores
<i>Estado parte:</i>	España
<i>Fecha de la comunicación:</i>	15 de junio de 2018
<i>Fecha de aprobación de la decisión:</i>	13 de octubre de 2020
<i>Asunto:</i>	Desalojo por ocupación sin título legal
<i>Cuestión de procedimiento:</i>	Fundamentación insuficiente
<i>Cuestión de fondo:</i>	Derecho a una vivienda adecuada
<i>Artículo del Pacto:</i>	11, párrafo 1
<i>Artículos del Protocolo Facultativo:</i>	2, 5

* Adoptada por el Comité en su 68º período de sesiones (28 de septiembre a 16 de octubre de 2020).



1.1 Los autores de la comunicación son A.M.O., ciudadana rumana nacida el 20 de noviembre de 1987, y J.M.U., ciudadano español nacido el 12 de septiembre de 1965. Actúan en nombre propio y en nombre de sus tres hijos menores, J.M.O., nacido el 3 de junio de 2007, A.M.O., nacido el 5 de marzo de 2009, y A.M.O., nacida el 9 de septiembre de 2015. Los autores sostienen que son víctimas de una violación de los derechos que les asisten en virtud del artículo 11, párrafo 1, del Pacto, al ser objeto de una orden de desalojo de la vivienda que ocupan desde 2015, sin alternativa habitacional. El Protocolo Facultativo entró en vigor para el Estado parte el 5 de mayo de 2013. Los autores no están representados.

1.2 El 10 de julio de 2018, actuando por medio de su Grupo de Trabajo sobre las Comunicaciones, el Comité registró la comunicación y, tomando nota de las alegaciones de los autores de que no contaban con una vivienda alternativa por lo que el desalojo ordenado les ocasionaría un daño irreparable, solicitó al Estado parte la adopción de medidas provisionales mediante las cuales se suspenda el desalojo mientras la comunicación esté siendo examinada, o, alternativamente, se otorgue a los autores una vivienda alternativa adecuada en el marco de una consulta genuina con ellos.

1.3 El 18 de julio de 2019, a la luz de la nueva situación económica de los autores, el Comité decidió, por medio de su Grupo de Trabajo sobre las Comunicaciones, levantar las medidas provisionales.

1.4 En la presente decisión, el Comité resume la información y los alegatos presentados por las partes, antes de examinar las cuestiones de admisibilidad planteadas y finalmente establecer sus conclusiones.

A. Resumen de la información y alegatos de las partes

Antecedentes de hecho

2.1 Hasta el 4 de abril de 2015, la familia vivía en una vivienda propiedad de los padres del autor, en la calle San Felipe, Oliva (Valencia). En dicha fecha, la vivienda se quemó. Frente a la alternativa de vivir en la calle —dado que los autores no tenían la posibilidad de arrendar una vivienda porque sus ingresos eran insuficientes (vivían de recoger chatarra) y porque no reunían las condiciones de tener un contrato de trabajo y un avalista—, los autores decidieron ocupar un apartamento vacío en la calle Santa Bárbara, también en Oliva.

2.2 Dicha vivienda vacía que decidieron ocupar pertenece a una entidad bancaria desde que le fue adjudicada por el Juzgado de Primera Instancia núm. 4 de Gandía el 4 de diciembre de 2012, en el marco de un procedimiento de ejecución hipotecaria en contra de los antiguos propietarios. Los antiguos propietarios tuvieron que abandonar la vivienda y los autores, al pasar a ocupar dicha vivienda en 2015, pasaron a ser destinatarios de las órdenes de desalojo que buscaban devolver la vivienda a la entidad bancaria.

2.3 El 24 de marzo de 2017, la toma de posesión de la vivienda por parte de la entidad bancaria no pudo llevarse a cabo por encontrarse los autores residiendo en la vivienda.

2.4 El 26 de julio de 2017, los autores solicitaron a la entidad bancaria la opción de pagar un alquiler social¹. Dicha solicitud fue apoyada por el Departamento de Servicios Sociales pero no fue nunca contestada positivamente por la entidad bancaria.

2.5 Se programó otro desalojo para el 2 de junio de 2017 que también fue suspendido al no haber sido notificado a los autores.

2.6 El 18 de octubre de 2017, los autores solicitaron vivienda alternativa a la Generalitat Valenciana, sin resultado positivo hasta la fecha.

¹ Basándose en el Código de Buenas Prácticas para la reestructuración viable de las deudas con garantía hipotecaria sobre la vivienda habitual, aprobado por Real-Decreto Ley de 9 de marzo de 2012 y modificado por Real Decreto Ley 5/2017, y al encontrarse dentro de los supuestos de especial vulnerabilidad.

2.7 Frente a una nueva fecha prevista para el desalojo, planeado para el 23 de octubre de 2017, los autores formularon oposición. En audiencia de 3 de noviembre de 2017, el Juzgado confirmó la entrega de la vivienda a la entidad bancaria.

2.8 El 6 de noviembre de 2017, el Juzgado ordenó el desalojo para el 5 de febrero de 2018, el cual tampoco fue ejecutado debido a la oposición de los autores.

2.9 El 27 de abril de 2018, el Juzgado ordenó el auxilio a la Comisión Judicial en el quinto intento de desalojo de los autores previsto para el 13 de julio de 2018, solicitando que los servicios sociales tomen medidas al existir menores en la vivienda a desalojar.

2.10 El 30 de mayo de 2018, los autores recurrieron la orden de desalojo solicitando su suspensión en tanto no se les conceda una vivienda digna y adecuada. Los autores también solicitaron al Juzgado que proceda a realizar un juicio de proporcionalidad, tomando en cuenta la falta de urgencia en la toma de posesión de la vivienda por parte de la entidad bancaria frente a los motivos de emergencia social que los asisten. Los autores recordaron su situación de extrema vulnerabilidad económica y social, invocaron la normativa internacional sobre derecho a una vivienda adecuada y sobre la prohibición de desalojos forzosos², y alegaron que las actuales condiciones de mercado no garantizan el acceso a una vivienda para la población vulnerable. Dicho recurso también denunciaba el desmantelamiento de la vivienda pública en el Estado parte y una “obstrucción activa a la legislación de protección del derecho a la vivienda”, aludiendo a suspensiones por el Tribunal Constitucional de iniciativas autonómicas que intentan desarrollar leyes de vivienda.

2.11 Finalmente, el 7 de junio de 2018, el Juzgado desestimó el recurso presentado por los autores y confirmó el desalojo para el 13 de julio de 2018.

La denuncia

3.1 Los autores alegan que, en ausencia de alternativa habitacional y sin posibilidad de acceder a una vivienda fuera del ámbito del alquiler público y social al no tener ingresos, su desalojo de la vivienda que actualmente ocupan violaría los derechos que les asisten en virtud del artículo 11 del Pacto.

3.2 Los autores adjuntan un informe de los servicios sociales en el que se concluye que “su situación económica les impide costearse cualquier gasto extra que no sea el de cubrir las necesidades básicas”.

Registro y otorgamiento de medidas provisionales

4. El 10 de julio de 2018, actuando por medio de su Grupo de Trabajo sobre las Comunicaciones, el Comité registró la comunicación y, tomando nota de las alegaciones de los autores de que no cuentan con una vivienda alternativa por lo que el desalojo ordenado les ocasionaría un daño irreparable, solicitó al Estado parte la adopción de medidas provisionales mediante las cuales se suspenda el desalojo mientras la comunicación esté siendo examinada, o, alternativamente, se otorgue a los autores una vivienda alternativa adecuada en el marco de una consulta genuina con ellos.

Solicitud del Estado parte de levantamiento de las medidas provisionales y archivo de la comunicación

5.1 El 13 de febrero de 2019, el Estado parte alegó que la situación que dio lugar a la comunicación ha desaparecido dado que no ha existido desalojo y que se está buscando una alternativa habitacional para los autores. En consecuencia, solicitó el levantamiento de las medidas provisionales y el fin del examen de la comunicación.

5.2 El Estado parte precisa que la toma de posesión de la vivienda por parte de la entidad bancaria, inicialmente planeada para el 24 de marzo de 2017, no se ejecutó por

² Citan el dictamen del Comité en *Mohamed Ben Djazia y Naouel Bellili c. España* (E/C.12/61/D/5/2015), así como la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos en la materia y la sentencia del Tribunal Supremo de 23 de noviembre de 2017 sobre entrada en domicilio y “juicio de proporcionalidad”.

encontrarse los autores residiendo en la vivienda. Asimismo, el desalojo de los autores previsto para el 2 de junio de 2017 fue suspendido por falta de notificación. Frente al nuevo desalojo previsto para el 23 de octubre de 2017, los autores formularon oposición, lo que implicó una audiencia el 3 de noviembre de 2017 en la cual el Juzgado confirmó la falta de título en beneficio de los autores y la entrega de la vivienda a la entidad propietaria. El nuevo desalojo planeado para el 5 de febrero de 2018 tampoco pudo ejecutarse debido a la oposición física de la plataforma antidesahucios. Frente a una nueva solicitud de la entidad propietaria, el Juzgado acordó nueva fecha de desalojo para el 13 de julio de 2018 y solicitó la ayuda de los servicios sociales por alojarse menores en la vivienda. El Estado parte precisa que fue en ese momento que los autores acudieron al Comité, pero que, a solicitud de la propia entidad propietaria, se suspendió el desalojo ese mismo día, sin que los autores informaran de ello al Comité.

5.3 El Estado parte también precisa que, si bien el 29 de marzo de 2017 los autores solicitaron a los servicios sociales un informe para tramitar con el banco un alquiler social, no acudieron a la cita programada con la trabajadora social el 20 de abril de 2017 aun siendo una condición previa a la realización del informe solicitado. Sin embargo, el 8 de mayo de 2017, los autores solicitaron cita urgente con la trabajadora social frente a una nueva fecha programada para el desalojo. Así, el 6 de junio de 2017 se emitió el informe dirigido a la entidad bancaria, apoyando la solicitud de alquiler social. Asimismo, el 18 de octubre de 2017 se tramitó la inscripción de los autores en el registro de demandantes de vivienda de la comunidad autónoma (en la cual hay actualmente 10.046 demandantes) y el 4 de septiembre de 2018 se llevó a cabo una reunión entre los autores, el concejal de bienestar social, la plataforma de afectados por la hipoteca y el director de la sucursal de la oficina de la entidad bancaria. En palabras del Estado parte, los servicios sociales “han realizado multitud de actuaciones de negociación para conseguir que la entidad financiera firmase un contrato de arrendamiento que regularizase la situación existente”. Así, se están haciendo los mejores esfuerzos con todos los medios disponibles para atender la situación habitacional de los autores.

5.4 En cuanto a ayudas económicas disponibles, el Estado parte sostiene que el 22 de marzo de 2018 se tramitó la ayuda de emergencia social y la pensión no contributiva para el autor. Sin embargo, ambas fueron denegadas dado que los autores no aportaron la documentación requerida. Por otro lado, se solicitó el 7 de junio de 2018 la Renta Valenciana de Inclusión Social, la cual será acordada en febrero de 2019 por 918 euros mensuales. Asimismo, los servicios sociales pidieron al autor que aportase informes pertinentes en relación con una enfermedad crónica que padece y que le impide trabajar, para poder tramitar alguna prestación en caso de reunir los requisitos, pero el autor no ha dado seguimiento a dicha solicitud. Finalmente, el Estado parte precisa que, del 31 de julio al 30 de septiembre de 2018, la autora tuvo un contrato de trabajo a tiempo parcial, proporcionándole 588 euros mensuales.

5.5 Finalmente, el Estado parte indica que el ayuntamiento estima que la familia puede ser candidata a una vivienda de emergencia social hasta que se encuentre una alternativa, y que ha hecho todo lo posible para ayudarla, pero que los autores no han colaborado como se debiera con los servicios sociales, impidiendo así una mejor atención de su situación.

Comentarios de los autores a la solicitud del Estado parte de levantamiento de las medidas provisionales y archivo de la comunicación

6.1 El 24 de junio de 2019, los autores reconocieron que la Comunidad Valenciana se sitúa entre las más avanzadas en el desarrollo y la garantía de este derecho y de su función social, en particular mediante la Ley 2/2017 de 3 de febrero por la función social de la vivienda de la Comunitat Valenciana. Sin embargo, los autores también indicaron que el Estado parte tiene que generar políticas públicas de vivienda, ampliar el parque público y evitar los desalojos de los sectores más desfavorecidos. Precisaron que existen muchas viviendas vacías propiedad de bancos y “fondos buitres”.

6.2 En cuanto a sus condiciones particulares, los autores recordaron que no tienen alternativa habitacional y alegaron que, si bien perciben desde febrero de 2019 una mensualidad de 918 euros de la Renta Valenciana de Inclusión Social (junto con 5.254

euros que recibieron en concepto de retraso cuando fue efectivamente otorgada), no pueden acceder a un alquiler en el mercado privado.

6.3 Los autores indicaron que el 1 de abril de 2019, el Juzgado acordó nueva fecha para el desalojo, previsto para el 8 de julio de 2019. Alegan así que, si no consiguen una vivienda, tendrán que vivir en la calle a partir de esa fecha u ocupar otra vivienda vacía.

Examen por el Comité de la solicitud del Estado parte

7. El 18 de julio de 2019, a la luz de la nueva situación económica de los autores, el Comité acordó levantar las medidas provisionales sin poner fin al examen de la comunicación.

Observaciones del Estado parte sobre el fondo y la admisibilidad

8.1 El 16 de diciembre de 2019, el Estado parte defendió que la comunicación debía ser declarada inadmisibles por ser manifiestamente infundada. Al respecto, los autores continúan viviendo en la vivienda, el desalojo ha sido suspendido en siete ocasiones y las necesidades de la familia se encuentran, en la medida de los recursos disponibles, garantizadas con recursos públicos.

8.2 El Estado parte precisa que el artículo 11 del Pacto no otorga un derecho absoluto a una vivienda que sea propiedad de otra persona, y que tampoco impone un deber a cargo de los Estados de otorgar vivienda a cualquier persona si los recursos son insuficientes para ello. El Estado parte precisa que no es un derecho subjetivo exigible, sino un mandato para que los Estados adopten medidas apropiadas para promover políticas públicas encaminadas a facilitar el acceso a una vivienda digna. Así, de acuerdo con la Constitución, el derecho a la vivienda es un mandato o directriz constitucional que ha de informar la actuación de los poderes públicos. En particular, el Estado parte recuerda que se han adoptado medidas para facilitar el acceso al mercado residencial privado, tanto en régimen de propiedad (con desgravaciones fiscales en el impuesto de la renta o subsidios de préstamos y ayudas a jóvenes) como en régimen de alquiler (con ayudas para el acceso al alquiler privado). Indica que también se han adoptado medidas para intentar evitar la salida del mercado residencial privado en régimen de propiedad, mediante la adopción de legislación de moratoria en el desalojo en caso de impago de préstamos garantizados por hipoteca, y con la adopción de un código de buenas prácticas bancarias para intentar reconducir los impagos. El Estado parte también indica que se han adoptado medidas para atender las situaciones de necesidad de emergencia en casos de desalojos legítimos. Asimismo, los órganos jurisdiccionales han establecido protocolos de coordinación con los servicios sociales previo a los desalojos, para que se posibilite la valoración y ofrecimiento de recursos residenciales de emergencia. Lo anterior incluso adquirió rango legal mediante la aprobación del Real Decreto Ley 7/2019 de 1 de marzo. Además, los servicios sociales a cargo de los ayuntamientos se encargan de la evaluación y del seguimiento de las necesidades de las familias. Al respecto, la Comunidad Valenciana está concediendo ayudas directas para las situaciones de emergencia habitacional que necesiten hacer frente al pago de las mensualidades de sus alquileres, está concediendo también ayudas públicas para el pago del alquiler, está poniendo en marcha la red Infohabitatge para dar asesoramiento en materia de vivienda, acompañar en desalojos por falta de pago y buscar soluciones habitacionales, está configurando el Registro de Viviendas de Protección Pública con los listados facilitados por los grandes tenedores y está negociando con los grandes tenedores para firmar convenios para contratos de alquileres sociales. A mediano plazo, la Comunidad rehabilitará las viviendas del parque público que no reúnan las condiciones de habitabilidad, y aumentará el patrimonio público de viviendas destinadas al arrendamiento por la administración a personas vulnerables.

8.3 El Estado parte defiende que, en el presente caso, no hay vulneración del artículo 11 en perjuicio de los autores, los cuales tendrían que haber acreditado que se encontraban en situación de necesidad por contar con recursos inferiores al mínimo que les permita acceder al mercado libre de vivienda. El Estado parte precisa que los recursos globales de la familia deben medirse sumando los ingresos monetarios (en este caso, 918 euros mensuales provenientes de la Renta Valenciana de Inclusión Social), así como los ingresos en especie

de los que gozan gratuitamente (servicios educativos u sanitarios, por ejemplo), y que el mínimo se debe de calcular en función del salario mínimo interprofesional. El Estado parte alega que en la localidad pequeña en la que viven los autores les es factible acceder a una vivienda y posteriormente solicitar las ayudas para el alquiler existentes en la Comunidad. Además, se viene realizando una valoración de su situación de necesidad por las autoridades locales desde 2013 y los servicios sociales han estado informados de las fechas previstas de lanzamiento.

Comentarios de los autores sobre las observaciones del Estado parte

9.1 El 25 de febrero de 2020, los autores indicaron que les es complicado arrendar una vivienda porque son de la etnia gitana, colectivo en contra del cual muchos propietarios tienen prejuicios, y porque generalmente se exige un contrato de trabajo, cosa que la familia no tiene.

9.2 Los autores alegan también que el Estado parte no dispone de viviendas suficientes, no porque no haya viviendas vacías disponibles, sino porque la enorme cantidad de viviendas cerradas y sin utilizar que existen –desde la construcción desahogada de los años de la burbuja inmobiliaria– son actualmente propiedad de entidades bancarias o de “fondos buitres” que están esperando una situación especulativa que les favorezca, y que, frente a ello, el Estado parte no hace nada.

9.3 Finalmente, los autores alegan que el ayuntamiento de Oliva se ha comprometido a negociar la regularización de un alquiler social con el “fondo buitre” que compró recientemente la vivienda al banco, pero que hasta la fecha no ha conseguido una respuesta favorable.

B. Consideraciones del Comité sobre la admisibilidad

10.1 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.

10.2 El Comité toma nota de que el Estado parte señala que la comunicación debe ser declarada inadmisibles por ser manifiestamente infundada, tomando en cuenta que los autores continúan viviendo en la vivienda, que el desalojo ha sido suspendido en siete ocasiones, que las necesidades de la familia se encuentran garantizadas con recursos públicos en la medida de los recursos disponibles, que los autores no han colaborado como se debiera con los servicios sociales –en particular al no aportar la documentación requerida para el estudio de sus derechos a diversas ayudas, impidiendo así una mejor atención de su situación–, y que no acreditaron que se encontraban en una situación de necesidad teniendo en cuenta que, con 918 euros mensuales, sí es factible arrendar una vivienda en la pequeña localidad en donde residen. El Comité también toma nota de que los autores señalan que les es complicado arrendar una vivienda porque son de la etnia gitana, un colectivo en contra del cual muchos propietarios tendrían prejuicios, y porque generalmente se exige un contrato de trabajo.

10.3 De conformidad con el artículo 3, párrafo 2, apartado e), del Protocolo Facultativo, el Comité declarará inadmisibles toda comunicación que sea manifiestamente infundada, no esté suficientemente fundamentada o se base exclusivamente en informes difundidos por los medios de comunicación. Asimismo, para que el Comité examine el fondo de una comunicación, es necesario que los hechos y las reclamaciones presentadas demuestren que los autores puedan ser víctimas reales o potenciales de la violación de un derecho consagrado en el Pacto, o al menos aporten indicios razonables de ello, de suerte que pueda existir un examen de la petición³. En el presente caso, el Comité observa que los autores empezaron a ocupar una vivienda sin título legal en 2015 y que no fundamentaron haber solicitado desde ese momento una vivienda alternativa. Observa asimismo que no han sido diligentes con los servicios sociales de acuerdo a la documentación aportada por el Estado

³ *S.S.R c. España* (E/C.12/66/D/51/2018), párr. 6.4; *S.C. y G.P. c. Italia* (E/C.12/65/D/22/2017), párr. 6.15.

parte y no rebatida por los autores. Finalmente, si bien afirman que por ser de la etnia gitana les es difícil que un propietario acepte alquilarles una vivienda, no aportan mayores detalles en cuanto a eventuales intentos fallidos, aun contando desde febrero de 2019 con 918 euros mensuales provenientes de la Renta Valenciana de Inclusión Social y una suma de 5.254 euros que les fue abonada en concepto de mensualidades atrasadas. El Comité recuerda⁴ que es el deber de los autores en primer lugar fundamentar sus alegaciones y aportar la documentación correspondiente. En consecuencia, sin suficientes elementos ante sí para poder determinar que el derecho a una vivienda adecuada se encuentre realmente amenazado, el Comité estima que la comunicación no está suficientemente fundamentada a efectos de la admisibilidad, declarándola así inadmisibile con arreglo al artículo 3, párrafo 2, apartado e), del Protocolo Facultativo en relación con la alegación de la violación del artículo 11 del Pacto.

C. Conclusión

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

12. Por lo tanto, en virtud del artículo 9, párrafo 1, del Protocolo Facultativo, el Comité decide que la presente decisión será transmitida a los autores de la comunicación y al Estado parte.

⁴ *Arellano Medina c. Ecuador* (E/C.12/63/D/7/2015), párr. 8.10 y *Martínez Fernández c. España* (E/C.12/64/D/19/2016), párrs. 6.4 y 6.5.