



---

**Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales****Informe de seguimiento sobre comunicaciones individuales\***

---

**Comunicación núm. 54/2018, *El Ayoubi et al. c. España***

---

Fecha de aprobación del dictamen: 19 de febrero de 2021

Contenido de la comunicación inicial: Los autores de la comunicación recibieron una orden de desalojo por encontrarse ocupando una vivienda sin título legal. Los autores consideraban que la orden de desalojo suponía una violación del artículo 11, párrafo 1, del Pacto, pues la orden no había tenido en cuenta su situación de necesidad y que no contaban con una vivienda alternativa<sup>1</sup>; **Error! Referencia de hipervínculo no válida..**

Artículos violados: Artículo 11, párrafo 1, del Pacto.

Recomendaciones del Comité en relación con los autores: El Estado parte tiene la obligación de proporcionar a los autores y a su hijo un recurso efectivo, en particular:

- a) En caso de que los autores no cuenten con una vivienda adecuada, volver a evaluar su estado de necesidad y su prioridad en la lista de espera considerando la antigüedad de su solicitud de vivienda a la Comunidad de Madrid desde la fecha en que la efectuaron, con el objeto de otorgarles una 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 y a su hijo una compensación económica por las violaciones sufridas; y
- c) Reembolsar a los autores los costes legales en que razonablemente hubieran incurrido en la tramitación de esta comunicación, tanto a nivel nacional como internacional.

---

\* Aprobado por el Comité en su 72º período de sesiones (26 de septiembre a 14 de octubre de 2022).

<sup>1</sup> Véase [E/C.12/69/D/54/2018](#).



Recomendaciones generales del Comité:

El Estado parte tiene las siguientes obligaciones:

a) Asegurar que el marco normativo permita que las personas objeto de una orden de desalojo que pudiera exponerlas al riesgo de indigencia o a una violación de sus derechos de conformidad con el Pacto, incluidas aquellas personas que ocupan una vivienda sin título legal, puedan objetar la decisión ante las autoridades judiciales u otra autoridad imparcial e independiente con el poder de ordenar el cese de la violación y de proporcionar un remedio efectivo, para que estas autoridades examinen la proporcionalidad de la medida a la luz del criterio para las limitaciones de los derechos reconocidos en el Pacto en los términos del artículo 4;

b) Adoptar las medidas necesarias para eliminar la práctica de excluir de manera automática de las listas de solicitantes de vivienda a todas aquellas personas que se encuentren ocupando una vivienda por estado de necesidad, sin título legal, de manera que todas las personas puedan acceder, en igualdad de condiciones, al parque de vivienda social, eliminando cualquier condición irrazonable que excluya a las personas en riesgo de indigencia;

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 esas 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 comprehensivo e integral para garantizar el derecho a la vivienda adecuada de personas con bajos ingresos, de conformidad con la observación general núm. 4 (1991). 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 escrito de 25 de enero de 2022, el Estado parte aportó su respuesta a las recomendaciones del Comité.

Respecto a la primera recomendación en relación con los autores, el Estado parte afirma que no consta ninguna solicitud de vivienda por parte de los autores después de la solicitud que presentaron el 14 de febrero de 2017, que fue archivada por no haber aportado la información requerida<sup>2</sup>. El Estado parte también informa de que la Agencia de Vivienda Social de la Comunidad de Madrid ha intentado contactar sin éxito con los autores para evaluar sus circunstancias y necesidades habitacionales. Del mismo modo, adjunta un informe de los servicios sociales en el que se afirma que el desalojo había sido de nuevo suspendido tras la solicitud de los propios servicios sociales al Juzgado competente y a la entidad propietaria, y que,

---

<sup>2</sup> El Comité consideró en su dictamen que esa solicitud no constituía un recurso efectivo, pues las personas que ocupan una vivienda sin título legal, como los autores, no pueden solicitar una vivienda social a la Comunidad de Madrid.

en el momento de presentar el informe, los autores seguían ocupando la misma vivienda sin título legal. Los servicios sociales recuerdan que, al encontrarse la familia ocupando una vivienda sin título legal, los autores no pueden solicitar una vivienda social a la Comunidad de Madrid, y que su solicitud de 14 de febrero de 2017 había sido rechazada ante la imposibilidad de aportar la información requerida, pues era incompatible con la situación de ocupación de la familia. Los servicios sociales también informan de que la familia solicitó la percepción del ingreso mínimo vital, que fue denegada porque en 2019 había superado la renta máxima para la percepción de esa subvención. Se volvió a solicitar el ingreso mínimo vital en marzo de 2021 para que se tuviera en cuenta la renta de 2020. La solicitud se encuentra pendiente de resolución. Entre tanto, la autora ha recibido una Renta Mínima de Inserción de 210 euros mensuales, así como una prestación económica para cuidados en el entorno familiar, para el cuidado de su hijo con discapacidad, y el autor ha percibido una Renta Mínima de Inserción de 450 euros mensuales. Los servicios sociales consideran que los autores han mostrado interés en encontrar una alternativa habitacional y que la familia no puede acceder a una vivienda en el mercado privado. Por tanto, consideran necesaria la suspensión del desalojo mientras la Administración no haya podido aportar una alternativa habitacional.

El Estado parte afirma que en la actualidad no cuenta con una solicitud de vivienda de los autores en debida forma y tiempo y, por tanto, es imposible examinar sus necesidades de vivienda social. El Estado parte considera que la admisión a trámite de la solicitud de vivienda pública presentada por la autora el 14 de febrero de 2017 y el estudio pormenorizado de sus circunstancias y necesidades particulares a través de un procedimiento que recoge todos los requisitos legalmente exigibles a todos los interesados constituyen una medida suficiente para el cumplimiento del dictamen del Comité, cumpliendo así, en la medida de lo razonablemente posible, con las recomendaciones en relación con los autores.

Por último, el Estado parte respetuosamente disiente de las recomendaciones b) y c) del Comité en relación con los autores.

Respecto a las recomendaciones generales, el Estado parte informa de que, en el marco de la emergencia sanitaria causada por la enfermedad por coronavirus (COVID-19), se han adoptado medidas para evitar el impacto económico sobre el derecho a una vivienda adecuada de las personas más vulnerables. En primer lugar, se ha adoptado una moratoria de deudas hipotecarias para aquellas personas con dificultades para atender los pagos. Además, se han adoptado una serie de medidas por medio de los Reales Decretos-leyes núms. 11/2020, 37/2020, 1/2021 y 8/2021 para equilibrar la relación entre arrendatarios y arrendadores, así como para responder a la vulnerabilidad creada por la crisis sanitaria. Además, se ha modificado el Plan Estatal de Vivienda 2018-2021 de modo que incluya un programa de ayudas al alquiler para minimizar el impacto de la crisis sanitaria y un programa de ayuda a víctimas de violencia de género, personas objeto de desahucio, personas sin hogar y otras personas vulnerables. Del mismo modo, mediante la modificación de 9 de abril de 2020, se ha facilitado que las comunidades autónomas puedan ofrecer con la mayor celeridad ayudas al alquiler de hasta 900 euros al mes durante un

plazo de seis meses, ayudas que son compatibles con cualquier otra si es necesario. Se ha aumentado, además, la financiación del Plan, que ha pasado de 346 a 446 millones de euros. Con estas medidas se está otorgando flexibilidad a las comunidades autónomas del Estado parte para decidir el importe a destinar a cada programa de ayudas.

El Estado parte también informa de que se está elaborando un anteproyecto de ley sobre el derecho a una vivienda adecuada que contribuirá a garantizar la igualdad de todos los españoles en su derecho a acceder a una vivienda digna y adecuada. El anteproyecto de ley ofrece a las administraciones territoriales competentes instrumentos para aumentar la oferta de vivienda a precios asequibles respondiendo de un modo especial a las personas con más dificultades de acceso. La futura ley incluirá, entre otras medidas:

- a) La imposibilidad de volver a enajenar el parque público de vivienda social;
- b) Un plazo mínimo de 30 años para la descalificación de vivienda protegida;
- c) La introducción del concepto de vivienda asequible incentivada como figura para incrementar la oferta en el mercado privado a corto plazo, a través de beneficios de carácter fiscal y urbanísticos, entre otros;
- d) El derecho a una vivienda digna y adecuada, comprometiéndose a los poderes públicos e incorporando aspectos como el de habitabilidad, accesibilidad, eficiencia energética o acceso a redes de suministros básicos;
- e) La definición de un estatuto jurídico de derechos y deberes asociados a la propiedad de la vivienda, delimitando su función social;
- f) La declaración de zonas de mercado residencial tensionado para aplicar medidas especiales;
- g) La definición de grandes tenedores con deberes de información y colaboración en zonas de mercado tensionado;
- h) La creación de mecanismos de contención y bajada de los precios de alquiler de viviendas, incluyendo medidas fiscales, contención de la renta, prohibición de incrementos abusivos e intervenciones excepcionales y acotadas en el tiempo en casos de déficit de oferta;
- i) La creación de un entorno fiscal favorable a la reducción de los precios del alquiler;
- j) La definición de vivienda vacía y modulación del recargo del impuesto sobre los bienes inmuebles de estas viviendas;
- k) La mejora de la regulación del procedimiento de desahucio en situaciones de vulnerabilidad, garantizando una comunicación efectiva y rápida entre el órgano judicial y los servicios sociales para que estos examinen la situación de las personas objeto del desahucio y ofrezcan soluciones habitacionales a los afectados; también se incrementan los plazos de suspensión de los lanzamientos de personas en situación de vulnerabilidad;

l) El impulso de la vivienda protegida en alquiler a precio limitado, que debe constituir como mínimo un 50 % del suelo de reserva para vivienda protegida;

m) El refuerzo de la actuación estatal en materia de vivienda y de rehabilitación a través de planes plurianuales basados en la cooperación interadministrativa;

n) La creación del Consejo Asesor de Vivienda para asegurar la participación de todos los agentes sociales en la elaboración y el desarrollo de las políticas de vivienda;

o) Mayores garantías en la compra o en el alquiler de vivienda a través de la posibilidad para el interesado de obtener información básica de las condiciones de la operación y de la vivienda;

p) Más información y transparencia en las políticas públicas de vivienda mediante la obligación de elaborar un inventario del parque público de vivienda e informes periódicos.

El Estado parte informa de que el dictamen se encuentra publicado en el sitio web del Ministerio de Justicia.

En conclusión, el Estado parte considera haber cumplido con las recomendaciones del Comité y solicita el cierre del seguimiento del dictamen.

Comentarios de los autores:

El 30 de junio de 2022, los autores presentaron comentarios al escrito del Estado parte.

En primer lugar, los autores relatan los hechos acontecidos desde la adopción del dictamen por parte del Comité. Los autores afirman que las autoridades competentes no han adoptado ninguna medida para solucionar su situación de emergencia habitacional, aparte de ponerse en contacto con los servicios sociales del Ayuntamiento de El Álamo requiriendo los datos de contacto de la familia, sin que por ello se les haya contactado posteriormente. Los autores afirman que la administración competente en materia de vivienda de la Comunidad de Madrid ni siquiera ha intentado asistirles en su negociación con la entidad propietaria de la vivienda.

Los autores consideran que la batería de medidas relatadas por el Estado parte para hacer frente a la crisis provocada por la COVID-19 son solamente temporales y no solucionan el problema de fondo. Además, estas medidas no han evitado muchos desalojos, que han sido atendidos por la sociedad civil y los servicios sociales ante la inacción de la administración competente en materia de vivienda. En el caso de los autores, por ejemplo, su desalojo del 29 de abril de 2022 fue suspendido por otros tres meses gracias a la intervención de los servicios sociales y de la sociedad civil. Los autores afirman que, si las administraciones no actúan en su caso, no podrán acceder a una vivienda en el mercado privado.

En relación con el acceso a la vivienda social, los autores afirman que el Estado parte se limita a relatar lo que contienen las normas vigentes, sin entrar en el fondo del problema de acceso. Además, los autores afirman que es erróneo el dato de que un 50 % de las solicitudes son admitidas, pues se trata más bien de un 30 %, dato que pueden corroborar los servicios sociales y que, según los autores, han publicado diferentes organizaciones de la

sociedad civil<sup>3</sup>. Esta proporción tan baja de admisiones se debe a la normativa vigente, que impide que las familias que ocupan una vivienda sin consentimiento del titular puedan solicitar una vivienda social.

Los autores solicitan que se requiera al Estado parte el cumplimiento de las recomendaciones del dictamen, tanto en relación con ellos como generales.

Decisión del Comité:

El Comité toma nota de que los autores continúan residiendo en la misma vivienda y que el desalojo ha sido de nuevo suspendido gracias a la intervención de los servicios sociales, entre otros. El Comité también toma nota de que aún no se ha reevaluado el estado de necesidad y la prioridad en la lista de espera de los autores considerando retroactivamente su solicitud de vivienda a la Comunidad de Madrid desde la fecha en que la solicitaron, como recomendó el Comité. Al contrario, el Estado parte alega que tal evaluación es imposible mientras los autores sigan siendo ocupantes sin título legal. El Comité recuerda que ya ha encontrado en una comunicación similar anterior<sup>4</sup> que este requisito puede situar a algunas personas en un círculo vicioso y perpetuar la situación ya precaria de personas en situación de necesidad, y que precisamente su recomendación está orientada a que el Estado parte repare de forma retroactiva la aplicación de este requisito a los autores. Teniendo en cuenta que los autores aún no han sido desalojados de la vivienda por su situación de necesidad, pero que sus necesidades en la eventualidad de su desalojo siguen sin haber sido reevaluadas, el Comité considera que se han tomado algunas medidas satisfactorias con la recomendación a) en relación con los autores y solicita al Estado parte que retire los obstáculos que impiden a los autores solicitar vivienda para poder adoptar la recomendación a) en relación con los autores.

El Comité toma nota de que el Estado parte disiente de las recomendaciones del Comité en cuanto a una compensación por las vulneraciones sufridas y el reembolso de los gastos razonablemente incurridos. Por tanto, el Comité considera que aún no se han tomado medidas satisfactorias en relación con las recomendaciones b) y c).

En relación con las recomendaciones generales, el Comité toma nota de los avances aportados por la aplicación de los Reales Decretos-leyes núms. 11/2020, 37/2020, 1/2021 y 8/2021, que han permitido el diálogo y la coordinación entre los servicios sociales y las autoridades legales, así como una mayor consideración de las situaciones de vulnerabilidad socioeconómicas de las personas que puedan ser desalojadas por parte de las autoridades judiciales. El Comité considera que estas medidas pueden contribuir al cumplimiento de su recomendación general a), pero toma nota de que algunas de estas medidas tienen aplicación limitada al estado de alarma, y que el número de desalojos aún sigue siendo muy elevado<sup>5</sup>.

<sup>3</sup> Los autores no aportan documentación o fuentes al respecto.

<sup>4</sup> *López Albán c. España* (E/C.12/66/D/37/2018), párr. 12.2.

<sup>5</sup> Véase el informe de seguimiento sobre comunicaciones individuales (E/C.12/70/3), comunicación núm. 5/2015, *Ben Djazia et al. c. España*, y comunicación núm. 37/2018, *López Albán y otros c. España*.

El Comité toma nota del apoyo presupuestario y administrativo aportado al Plan Estatal de Vivienda 2018-2021, aunque las ayudas no hayan llegado aún a todos los sectores de ciudadanos en situación de necesidad<sup>6</sup>. El Comité acoge también con agrado la iniciativa para la adopción de una ley sobre vivienda, cuyas medidas están orientadas a responder a las necesidades de vivienda de la población, y en particular de aquellos grupos más desfavorecidos o con mayor dificultad en el acceso a la vivienda por razones económicas, sociales o geográficas. Algunas de estas medidas también pueden contribuir a un incremento de la coordinación entre las diferentes administraciones para proporcionar alternativas de vivienda en casos de desalojos de personas sin vivienda alternativa. El Comité considera que estas medidas pueden contribuir al cumplimiento de las recomendaciones a), c) y d), y alienta al Estado parte a continuar avanzando en ese sentido, y a tenerlo informado al respecto.

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 mantener abierto el procedimiento de seguimiento de la comunicación e invita al Estado parte a aportar información sobre las medidas adoptadas ligadas a todas las recomendaciones. El Comité solicita que se envíe la información requerida en un plazo de 180 días a partir de la publicación del presente documento, así como que se mantenga al Comité informado periódicamente cuando existan avances en relación con sus recomendaciones.

---

---

<sup>6</sup> *Ibid.*