



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. 56/2018***

Comunicación presentada por: Asmae Taghzouti Ezquihel

Presuntas víctimas: La autora y sus hijos

Estado parte: España

Fecha de la comunicación: 21 de septiembre de 2018 (comunicación inicial)

Fecha de aprobación de la decisión: 22 de febrero de 2021

Asunto: Desalojo de la autora de su vivienda

Cuestiones de procedimiento: Sustanciación suficiente de las alegaciones

Cuestiones de fondo: Derecho a una vivienda adecuada

Artículo del Pacto: 11, párr. 1

Artículo del Protocolo Facultativo: 3, párr. 2, apdos. e) y f)

* Adoptada por el Comité durante su 69º período de sesiones (15 de febrero a 5 de marzo de 2021).



1.1 La autora de la comunicación es Asmae Taghzouti Ezquihel, ciudadana española nacida el 21 de mayo de 1982. La autora actúa en nombre propio y en el de sus hijos menores nacidos el 19 de octubre de 2006 y el 30 de septiembre de 2019. La autora sostiene que ella y sus hijos son víctimas de una violación de los derechos que les 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 no está representada.

1.2 El 21 de septiembre de 2018, el Comité, actuando por medio de su Grupo de Trabajo sobre comunicaciones individuales, registró la comunicación y, tomando nota de la inminencia del lanzamiento y de las alegaciones de ausencia de alternativa habitacional y riesgo de daño irreparable, solicitó al Estado parte suspender el desalojo de la autora mientras la comunicación se encontrara pendiente de examen o, alternativamente, otorgarle una vivienda adecuada en consulta genuina, con el objeto de evitar daños irreparables sobre ella o su hija mayor¹.

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 autora²

Los hechos previos al registro de la comunicación

2.1 En 2014, tras una dación en pago de su anterior vivienda, de la cual su exmarido y la autora eran propietarios y deudores hipotecarios, y ante la falta de “respuestas de la administración”, la autora se vio en la necesidad de ocupar su actual vivienda, propiedad de una entidad bancaria, con ayuda de terceros. La autora, con la ayuda de su abogado de oficio, intentó negociar con la entidad financiera un alquiler social, resultando infructuosos todos los intentos de mediación.

2.2 El 16 de junio de 2015, el Juzgado de Primera Instancia núm. 5 de Badalona dictó la sentencia 99/2015 mediante la cual se estimaba la demanda de desahucio por ocupación ilegal contra la autora. El 11 de septiembre de 2017, el propietario de la vivienda presentó demanda de ejecución de la sentencia.

2.3 El 15 de enero de 2018, el Juzgado de Primera Instancia núm. 5 de Badalona dictó auto acordando la ejecución de la sentencia 99/2015. Ese mismo día, el Juzgado emitió un decreto solicitando a la autora hacer entrega de la vivienda a su propietario de forma voluntaria. El Juzgado señaló que en caso de no abandonar la vivienda de forma voluntaria, el lanzamiento tendría lugar el 16 de mayo de 2018.

2.4 La autora explica que el desahucio previsto para el 16 de mayo de 2018 se consiguió suspender gracias a la “presencia ciudadana”. Ese mismo día, el Juzgado de Primera Instancia núm. 5 de Badalona fijó el 26 de septiembre de 2018 como nueva fecha para el desahucio.

2.5 En junio de 2018, el equipo de emergencias habitacionales del Ayuntamiento de Badalona envió informe sobre la situación de la autora a la Mesa de Emergencias para valorar su acceso a la vivienda.

2.6 El 10 de julio de 2018 la autora presentó solicitud al servicio de orientación laboral de la Comunidad Autónoma de Cataluña para el plan de inserción laboral de la renta garantizada de Cataluña y el 23 de julio de 2018 se le concedió una prestación complementaria de activación.

¹ El hijo menor de la autora no había nacido en el momento de la presentación de la comunicación ante el Comité.

² Estos hechos han sido reconstituidos en base a la comunicación individual y la subsecuente información aportada por las partes en las observaciones y comentarios sobre el fondo de la comunicación.

2.7 El 14 de septiembre de 2018, la autora fue inscrita como solicitante de vivienda de emergencia ante la Oficina Local de la Vivienda de Badalona.

2.8 El 21 de septiembre de 2018, la autora solicitó la suspensión del desalojo ante el Juzgado de Primera Instancia núm. 5 de Badalona.

Los hechos posteriores al registro de la comunicación

2.9 El 21 de septiembre de 2018, el Comité registró la comunicación y solicitó al Estado parte que adoptara medidas provisionales para evitar posibles daños irreparables a la autora y su hija menor de edad mientras el caso estaba siendo examinado por el Comité, incluyendo mediante la suspensión del desalojo, o bien el otorgamiento de una vivienda alternativa adecuada a sus necesidades, en el marco de una consulta genuina y efectiva con la autora.

2.10 El 25 de septiembre de 2018, el Juzgado de Primera Instancia núm. 5 de Badalona acordó la suspensión del desalojo, fijando el 14 de noviembre de 2018 como nueva fecha para el lanzamiento. El 3 de octubre de 2018 la autora solicitó de nuevo la suspensión del desalojo. El 18 de octubre de 2018 el Juzgado acordó la suspensión y fijó como nueva fecha para el desalojo el 24 de abril de 2019.

2.11 El 17 de abril de 2019, el Comité reiteró su solicitud al Estado parte de que adoptara medidas provisionales para evitar posibles daños irreparables a la autora y su hija menor de edad mientras el caso estaba siendo examinado por el Comité. El 18 de abril de 2019, la autora solicitó nuevamente la suspensión del desalojo, solicitud que fue denegada por el Juzgado de Primera Instancia núm. 5 de Badalona el 18 de junio de 2019. El 14 de septiembre de 2020, la entidad bancaria solicitó al Juzgado de Primera Instancia núm. 5 de Badalona que señalara día para proceder a la diligencia del lanzamiento de la autora.

2.12 La autora señala que, si el Comité no interviene, su familia acabará en la calle sin alternativa alguna y el Estado parte “con fondos europeos” le retirará la custodia de sus hijos menores. Indica que la entidad bancaria anteriormente propietaria de la vivienda, la ha vendido a un fondo, gran tenedor de viviendas, y que no ha habido señalamiento de nueva fecha de desahucio.

La denuncia

3.1 La autora sostiene que su desalojo constituiría una violación del artículo 11, párrafo 1, del Pacto ya que no cuenta con una alternativa habitacional adecuada. Sostiene que el Estado parte no ha tomado las medidas necesarias hasta el máximo de los recursos disponibles para evitar que su familia se quede en una situación indigna residiendo en la vía pública. Señala que no se ha tenido en cuenta ningún matiz humano, ya que en realidad han sido ellos las víctimas al verse obligados a “saltarse la ley para poder sobrevivir”.

3.2 Indica que los servicios sociales sostienen que no la pueden ayudar y no le ofrecen ninguna alternativa habitacional digna. Informa que sus ingresos actuales le impiden poder regularizar un contrato de alquiler o compra en el mercado libre de vivienda, incluso en localidades lejanas a su actual lugar de residencia. Alega que esta situación de “incertidumbre y terror” ha podido generar la pérdida de su embarazo de dos meses.

3.3 La autora indica que actualmente, se encuentra desempleada y recibe un subsidio mensual de desempleo de 580 euros al mes, hasta septiembre de 2019. Según un informe de los servicios sociales del Ayuntamiento de Badalona, de fecha 19 de abril de 2018, la autora y su hija se encuentran en situación de desamparo. Otro informe del Ayuntamiento de Badalona, de fecha 4 de septiembre de 2018, recoge que la familia corre el riesgo de “exclusión de la vivienda”, ya que sus ingresos no superan 0,89 veces el umbral de pobreza, por lo que se le debería conceder un alquiler de vivienda que no superara el 10 % de sus ingresos totales.

Observaciones del Estado parte sobre la admisibilidad y el fondo

4.1 En sus observaciones de 25 de abril de 2019, el Estado parte solicita al Comité que considere inadmisibles la comunicación o que, subsidiariamente, considere que no revela ninguna violación del Pacto.

4.2 El Estado parte señala que el 14 de septiembre de 2018 la autora fue inscrita a petición suya en el registro de solicitantes de viviendas de emergencia social de Badalona. Consta igualmente que tiene reconocida la prestación por desempleo por el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. Alega que la comunicación de la autora no recoge argumentación alguna.

4.3 El Estado parte estima que la comunicación debe ser declarada inadmisibles por falta de agotamiento de recursos internos y por constituir un abuso del derecho a presentar comunicaciones en virtud del artículo 3, párrafos 1 y 2, apartado f), del Protocolo Facultativo. Subraya que, a pesar de que la autora conocía que debía abandonar la vivienda desde 2015, solamente parece formular su primera solicitud de vivienda de emergencia ante los servicios del Ayuntamiento de Badalona años después de iniciado el proceso judicial y una vez dictado ya el auto de ejecución en enero de 2018. Señala que la autora fue registrada como solicitante de vivienda de emergencia el 14 de septiembre de 2018, solamente cuatro días antes de presentar la comunicación al Comité. Subraya además que no consta que haya solicitado vivienda de protección oficial a la Comunidad Autónoma, que es la autoridad competente en materia de vivienda.

4.4 Además, el Estado parte considera que la autora no ha agotado los recursos internos ya que si hubiera estado en desacuerdo con el retraso en la obtención de vivienda de emergencia por parte del Ayuntamiento debería haber presentado recurso administrativo y después judiciales y no haber consentido ni aceptado la inclusión en lista de espera para la obtención de vivienda pública. Recuerda que la autora no reclama vulneraciones en un proceso judicial sino el incumplimiento por el Estado parte del artículo 11 del Pacto, que sería atribuible en caso de que se le hubiera denegado la vivienda social o si hubiera habido un retraso en su concesión.

4.5 En cuanto al fondo de la comunicación, el Estado parte señala que las necesidades básicas de la familia de la autora, salvo su necesidad de alojamiento, han sido garantizadas con recursos públicos: acceso gratuito a servicios de sanidad pública, acceso gratuito de su hija al sistema educativo público, acceso a un sistema de renta básica garantizada y el derecho al beneficio de justicia gratuita. Respecto a su necesidad de alojamiento, el Estado parte reitera que la autora no ha planteado solicitudes de vivienda pública salvo la relativa a la vivienda de emergencia social.

4.6 El Estado parte considera que las provisiones del artículo 11 del Pacto no dan cobertura a las personas que se encuentran ocupando una vivienda de propiedad ajena de forma ilegal. El derecho a la propiedad, individual y colectiva, está contemplado en el artículo 17 de la Declaración Universal de Derechos Humanos y en el artículo 33 de la Constitución del Estado parte. La protección de la propiedad se conforma a nivel internacional como un derecho humano fundamental, que permite a las personas titulares de la misma satisfacer sus necesidades básicas, razón por la cual debe ser protegido contra privaciones arbitrarias. En el mismo sentido, el Comité en su observación general núm. 7 (1997) reconoce que los desalojos son pertinentes en ciertos casos, entre los que se encontraría la ocupación de una propiedad ajena, si bien deben practicarse conforme a la ley, gozando los afectados de recursos jurídicos adecuados y deben ejecutarse en momento oportuno con presencia de funcionarios competentes.

4.7 El Estado parte argumenta que el derecho a la vivienda no es un derecho absoluto a una vivienda concreta propiedad de otra persona, ni un derecho absoluto a que las autoridades otorguen en todo caso una vivienda a cualquier persona si los recursos públicos son insuficientes para ello. El Estado parte considera que el artículo 25, párrafo 1, de la Declaración Universal de Derechos Humanos y el artículo 11, párrafo 1, del Pacto no reconocen un derecho subjetivo exigible, sino que configuran 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. Según la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea³, el artículo 34.3 de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea, que reconoce el derecho a una ayuda de vivienda, no garantiza el derecho a una vivienda sino el derecho a una ayuda de vivienda en el marco de las políticas sociales

³ *Sánchez Morcillo y Abril García c. Banco Bilbao Vizcaya Argentaria*, auto del Tribunal de Justicia de la Unión Europea C-539/14 de 16 de julio de 2015, párr. 49.

basadas en el artículo 153 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. Este mandato de los Estados ha sido asumido de forma expresa por el artículo 47 de la Constitución y diversos estatutos de autonomía. De conformidad con este artículo y de acuerdo con la jurisprudencia del Tribunal Constitucional⁴, el derecho a la vivienda es “un mandato o directriz constitucional” que debe tener un contenido predominantemente social, pero no constituye en sí mismo un título competencial autónomo en favor del Estado. Los poderes públicos están así obligados a promover las condiciones necesarias y a 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 especulación. Por tanto, como derecho de realización progresiva, el Estado parte cumple íntegramente con sus obligaciones internacionales en la materia y se remite a las alegaciones remitidas en comunicaciones similares a la presente sobre los esfuerzos realizados en materia de vivienda.

4.8 El Estado parte señala que los servicios sociales a cargo de los ayuntamientos se encargan de la evaluación y el seguimiento de las necesidades de las familias y atienden las situaciones transitorias de emergencia residencial coordinándose con las correspondientes comunidades autónomas. En la región del presente caso, la Comunidad de Cataluña cuenta con legislación específica de aplicación, la Ley 12/2007 de Servicios Sociales de 11 de octubre de 2007 y la Ley 13/2006 de prestaciones sociales de carácter económico de 27 de julio de 2006. El Estado parte destaca el artículo 30 sobre prestaciones de urgencia social de esta última Ley, el cual establece, entre otros, que “[l]as prestaciones económicas de urgencia social tienen la finalidad de atender situaciones de necesidades puntuales, urgentes y básicas, de subsistencia, como la alimentación, el vestido y el alojamiento” (párr. 1) y que “[l]as situaciones de urgencia social son valoradas por los servicios sociales de atención primaria, por lo que tienen preferencia las personas o unidades que tienen menores a cargo” (párr. 3).

4.9 En cuanto a las medidas para garantizar el acceso ordenado a los recursos residenciales públicos mediante criterios objetivos de evaluación de las necesidades de los solicitantes, el Estado parte reitera que los servicios sociales municipales y autonómicos hacen la evaluación y seguimiento de las personas en estado de necesidad. Con base en dichos informes se elaboran baremos de puntuación cuyo orden se sigue para la adjudicación por orden de necesidad. El Estado parte subraya que, ya que los recursos públicos pueden ser escasos en relación con las necesidades en un momento determinado, el derecho que puede alegar el interesado ante los tribunales no es el derecho a una vivienda concreta, sino el derecho a que sus necesidades sean adecuadamente baremadas y a que se atiendan tan pronto como los recursos públicos disponibles lo permitan.

4.10 El Estado parte concluye que, en el caso presente, la autora, sin haber solicitado anteriormente vivienda social, accedió de forma ilícita a la ocupación de una vivienda ajena. El Estado parte reitera que esta ocupación ilegal no está amparada por el artículo 11, párrafo 1, del Pacto. Explica que esta ocupación ilegal ha producido un perjuicio concreto a la propietaria, que se ha prolongado durante más de cuatro años. Considera que las autoridades estatales, autonómicas y locales no han vulnerado el artículo 11, párrafo 1, del Pacto ya que: las autoridades judiciales comunicaron al Ayuntamiento la eventual situación de necesidad de la autora en el momento del desalojo legítimo y dieron varios meses de prórroga desde la fecha en la que inicialmente estaba previsto el desalojo; se ha realizado una valoración de la situación de necesidad por parte de las autoridades locales; y la situación se debe en gran parte a la actuación de la autora quien por un lado ocupó una vivienda ajena y por el contrario no solicitó una vivienda social por los conductos legalmente establecidos sino hasta 2018. El Estado parte considera que la comunicación no revela ninguna violación del Pacto.

Comentarios de la autora sobre la admisibilidad y el fondo

5.1 En sus observaciones de 14 de septiembre de 2020, la autora observa que, como indica el Estado parte, la familia cumple con los parámetros sociales para acceder a una vivienda pública o alternativa que evite el desahucio bajo el amparo de las leyes del Estado parte. Reitera que la familia no cuenta con ingresos suficientes. Recibe solo 530 euros al mes,

⁴ Sentencias del Tribunal Constitucional 152/1988, 7/2010 y 33/2019.

430 euros de subsidio y 100 euros en concepto de adelanto de la Seguridad Social por el impago de la cuota de pensión por parte de su exmarido. Explica que incluso el alquiler de una habitación es imposible ya que no se aceptan menores.

5.2 La autora señala que está inscrita en el Instituto Nacional de Empleo para buscar ofertas de empleo y acceder a cursos de formación y así mejorar las condiciones de vida de la unidad familiar.

5.3 Indica que ha realizado todos los trámites necesarios para poder disponer de vivienda o alternativa pública y que está inscrita en “Vivienda Pública/Mesa de Emergencia/Vivienda Asequible”.

B. Consideraciones del Comité sobre 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 que el Estado parte alega que la comunicación constituye un abuso y debe ser considerada inadmisibles conforme al artículo 3, párrafo 2, apartado f), porque la autora no fue diligente en su solicitud de vivienda social. El Estado parte nota que la autora: a) no solicitó vivienda social antes de empezar la ocupación ilegal de la vivienda en 2014; b) solamente parece haber solicitado vivienda de emergencia ante el Ayuntamiento de Badalona por primera vez en septiembre de 2018, a pesar de conocer que debía abandonar la vivienda desde junio de 2015, una vez dictado ya el auto de ejecución de la sentencia, y cuatro días antes de presentar la comunicación al Comité; c) no consta que haya solicitado vivienda de protección oficial a la Comunidad Autónoma que es la autoridad competente en materia de vivienda; y d) en el supuesto de haber estado en desacuerdo con el retraso en la obtención de vivienda de emergencia, no presentó ningún recurso administrativo y posteriormente judicial.

6.3 El Comité toma nota del argumento del Estado parte de que la autora solamente solicitó vivienda de emergencia ante los servicios del Ayuntamiento de Badalona el 14 de septiembre de 2018, a saber, cuatro años después de haber empezado a ocupar la vivienda y más de tres años después de haberse dictado la sentencia que ordenó su desalojo, y solamente cuatro días antes de la presentación de su comunicación ante el Comité. Al respecto, el Comité considera que la falta de debida diligencia en solicitar a las autoridades domésticas administrativas para asegurar el acceso de la autora a una vivienda alternativa no puede constituir, por sí misma, un abuso del derecho a presentar una comunicación a efectos del artículo 3, párrafo 2, apartado f). del Protocolo Facultativo. No obstante, esta diligencia o falta de ella constituiría un elemento importante en la sustanciación de la alegación de que el Estado parte ha faltado a sus obligaciones en virtud del artículo 11, párrafo 1, del Pacto.

6.4 El Comité toma nota de que los Estados partes tienen una obligación positiva, conforme al artículo 2, párrafo 1, del Pacto, de adoptar medidas, tanto por separado como mediante la asistencia y la cooperación internacionales, especialmente económicas y técnicas, hasta el máximo de los recursos de que dispongan, para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados la plena efectividad de los derechos reconocidos en el Pacto. No obstante, el Comité recuerda que los Estados partes pueden adoptar toda una serie de posibles medidas de políticas para hacer efectivos los derechos enunciados en el Pacto, como establece el artículo 8, párrafo 4, del Protocolo Facultativo. Por tanto, el Comité reconoce que los Estados partes pueden establecer vías administrativas para facilitar la protección del derecho a la vivienda, incluso requiriendo a los individuos que interpongan ciertos trámites administrativos para notificar a las autoridades de su necesidad de asistencia en la protección de su derecho a la vivienda. Estos trámites no deben imponer a los individuos una carga excesiva o innecesaria y no deben tener efectos discriminatorios.

6.5 El Comité observa que la autora no ha proporcionado ninguna justificación ante el Comité sobre las razones por las cuales no realizó ninguna solicitud de vivienda de emergencia con anterioridad, considerando que ocupaba su vivienda de manera ilegal desde 2014 y que la sentencia 99/2015 ordenando el desalojo fue dictada el 16 de junio de 2015.

La autora tampoco ha argumentado que las condiciones para solicitar vivienda de emergencia fueran excesivas o innecesarias o tuvieran un efecto discriminatorio.

6.6 El Comité toma nota también del argumento del Estado parte según el cual no consta en la información disponible que la autora haya presentado ninguna solicitud de vivienda de protección oficial ante los servicios de la Comunidad Autónoma de Cataluña, los cuales son competentes en materia de vivienda social. El Comité observa que la autora no ha proporcionado ninguna información justificando las razones por las cuales no presentó tal solicitud ni tampoco ha justificado que dicho recurso no estuviera disponible o que los requisitos para solicitar la vivienda de protección social fueran excesivos o innecesarios o tuvieran un efecto discriminatorio. El Comité considera que, a la luz de las circunstancias del presente caso, teniendo en cuenta que la autora llevaba ocupando la vivienda de manera ilegal desde 2014 y que dispuso de varios años para haber solicitado una vivienda de protección social, la autora no ha sustanciado suficientemente que el Estado parte haya fallado a sus obligaciones contenidas en el Pacto conforme a su artículo 11, párrafo 1. Por tanto, el Comité considera que la autora no ha sustanciado suficientemente su queja y estima que la comunicación es inadmisibles con arreglo al artículo 3, párrafo 2, apartado e), del Protocolo Facultativo.

C. Conclusión

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

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