



Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales**Dictamen adoptado por el Comité en virtud del Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, respecto de la comunicación núm. 48/2018***

<i>Comunicación presentada por:</i>	Soraya Moreno Romero
<i>Presuntas víctimas:</i>	La autora y sus hijos
<i>Estado parte:</i>	España
<i>Fecha de la comunicación:</i>	16 de agosto de 2018 (comunicación inicial)
<i>Fecha de aprobación del dictamen:</i>	22 de febrero de 2021
<i>Asunto:</i>	Desalojo de la autora de su vivienda
<i>Cuestión de procedimiento:</i>	Agotamiento de recursos
<i>Cuestión de fondo:</i>	Derecho a una vivienda adecuada
<i>Artículo del Pacto:</i>	11, párr. 1
<i>Artículo del Protocolo Facultativo:</i>	3, párr. 1

* Adoptado 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 Soraya Moreno Romero, ciudadana española nacida el 8 de marzo de 1987. La autora actúa en nombre propio y en el de sus tres hijos menores, nacidos en 2008, 2014 y 2018. 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 En el presente dictamen, 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 Hasta mayo de 2015, la autora vivía en casa de unos familiares con sus hijos menores. Debido a la situación de hacinamiento y la falta de recursos económicos², en mayo de 2015, la autora decidió ocupar una casa propiedad de una entidad financiera. Mientras la autora se encontraba negociando con la entidad para establecer un contrato de alquiler social, la vivienda fue vendida a una compañía de inversiones.

2.2 El 25 de marzo de 2016, la autora solicitó vivienda social ante la Comunidad Autónoma de Madrid. Esta solicitud fue posteriormente archivada por no haberse recibido toda la documentación solicitada. La autora recurrió esta decisión en recurso de alzada.

2.3 El 21 de noviembre de 2017, la compañía de inversiones propietaria de la vivienda ocupada por la autora presentó denuncia contra la autora por un delito leve de ocupación de inmueble.

2.4 El 30 de enero de 2018, el Juzgado de Instrucción núm. 30 de Madrid encontró a la autora culpable del delito leve de ocupación de inmueble, condenándola a una multa de tres meses a razón de 2 euros diarios, así como a abandonar la vivienda. En esta sentencia, el Juzgado encontró que no cabía apreciarse la eximente, parcial o total, por estado de necesidad debido a que la autora no había justificado haber agotado todas las otras vías de obtener vivienda antes de haber recurrido a la conducta antijurídica de la ocupación sin título. En particular, el Juzgado tomó nota de que la autora no había probado haber acudido a los Servicios Sociales con anterioridad a la ocupación.

2.5 El 19 de abril de 2018, la Audiencia Provincial de Madrid confirmó íntegramente la sentencia de primera instancia.

2.6 El 23 de abril de 2018, se acordó la ejecución de la sentencia, ordenando el desalojo de la autora, si esta aún no había abandonado la vivienda. El 11 de mayo de 2018, la autora solicitó el aplazamiento del desalojo por un mes, con el objetivo de encontrar una vivienda alternativa. La parte ejecutante no se opuso a esta solicitud y, en consecuencia, el 29 de mayo de 2018 se aplazó el desalojo.

2.7 El 30 de mayo de 2018, la autora solicitó a la Comunidad de Madrid vivienda en alquiler social por el régimen excepcional de emergencia social.

2.8 El 30 de julio de 2018, la autora fue notificada por la policía municipal de la orden de desalojo que tendría lugar el 20 de agosto de 2018 a las 10.00 horas, a no ser que la autora desalojara la vivienda de forma voluntaria con anterioridad.

¹ 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 La autora recibía, desde junio de 2012, una renta mínima de inserción de 587,78 euros mensuales. El 30 de julio de 2018, la autora empezó a recibir un subsidio por hijo de 24,25 euros mensuales. No tiene otra fuente de ingresos.

2.9 El 2 de agosto de 2018, la autora solicitó al Juzgado de Instrucción núm. 30 de Madrid la suspensión de su desalojo, debido a su situación de vulnerabilidad, para permitirle una negociación con la compañía propietaria de la vivienda.

Los hechos posteriores al registro de la comunicación

2.10 El 17 de agosto 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 sus tres hijos menores 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.

2.11 El 20 de agosto de 2018, la autora presentó el escrito de registro y solicitud de medidas cautelares del Comité al Juzgado de Instrucción núm. 30 de Madrid. Ese mismo día, el Juzgado pronunció auto rechazando la suspensión del desalojo. El Juzgado subraya que la medida de desalojo ha sido acordada en el marco de un procedimiento penal y forma parte de una pena confirmada por la Audiencia Provincial en apelación, y que el ejercicio de la potestad jurisdiccional corresponde de forma exclusiva a los juzgados y tribunales determinados por las leyes. Además, el Juzgado recuerda que se han concedido sucesivas prórrogas a la autora para el desalojo de la vivienda y que ha de tenerse en cuenta la necesaria ponderación de intereses contrapuestos y el derecho de la parte ejecutante a recuperar la posesión de la vivienda.

2.12 El 28 de septiembre de 2018, el Juzgado de Instrucción núm. 30 de Madrid desestimó el recurso de reforma interpuesto por la autora contra el auto de 20 de agosto de 2018. En relación con la solicitud de medidas cautelares, el Juzgado señala que el Comité no impone la suspensión del desalojo, sino que solicita que se eviten daños irreparables mediante la suspensión o bien el otorgamiento de una vivienda alternativa. El Juzgado afirma que la sentencia se ejecuta de forma que no se impide a la autora obtener los recursos de que disponga a la administración pública para paliar los efectos del desalojo, ya que se aplazó el desalojo en un primer momento y se informó a los Servicios Sociales de la situación para que pusieran en marcha la acción de protección pública disponible. Además, el Juzgado recuerda que, en la fecha señalada para el desalojo, se personaron en la vivienda los servicios de asistencia médica para prestar la asistencia necesaria. El Juzgado sostiene que no corresponde al órgano judicial hacer valoraciones sobre la política de vivienda y sí es su función la de velar por el cumplimiento de sentencias. La autora presentó recurso de apelación contra este auto desestimatorio.

2.13 El 18 de marzo de 2019, la Audiencia Provincial de Madrid desestimó el recurso de la autora considerando, de un lado, que la solicitud de medidas cautelares presentada por el Comité al Estado parte está dirigida al Estado como tal, y por tanto no debe justificar ni amparar situaciones ilegales tipificadas como delitos, ni las consecuencias deben ser soportadas por personas privadas físicas o jurídicas, sin perjuicio de que el Estado adopte otras medidas alternativas. Además, la Audiencia Provincial consideró que, ponderando los intereses en juego, se pone de manifiesto que la autora ha venido ocupando la vivienda ilegalmente por años sin haber acudido a los servicios sociales, que son los responsables de atender a sus necesidades, antes del inicio del procedimiento, y que este procedimiento se ha dilatado durante un año sin que la autora haya tomado medidas para arreglar su situación.

2.14 El 4 de abril de 2019, el Juzgado de Instrucción núm. 30 de Madrid dictó providencia ordenando el lanzamiento de la autora y sus hijos de la vivienda. El 6 de abril de 2019, la autora interpuso recurso de reforma contra esta resolución. El 6 de mayo de 2019, se personó la policía judicial en la vivienda de la autora y procedió a su desalojo. La autora afirma que en ese momento no se encontraba en la vivienda, encontrándose sus hijos en ella a cargo de un miembro de su familia y que, tras la negativa de esa persona de abrir la puerta, las autoridades derribaron la puerta. La autora afirma que se procedió a su desalojo y no se le permitió recuperar sus pertenencias, que ha perdido definitivamente. Además, afirma que los servicios sociales y de salud no se encontraban presentes en el desalojo, como requiere la normativa vigente. La autora presentó recurso contra la medida de desalojo el mismo día en que fue ejecutado.

2.15 Una vez que la autora informó a los servicios sociales de su lanzamiento, estos le ofrecieron como medida de urgencia dos semanas en un albergue u hostel. No obstante, la autora, al considerar que estas alternativas no se ajustaban a sus necesidades, pasó a residir unos días en una habitación ofrecida por una amiga, y posteriormente en una habitación ofrecida por un familiar.

2.16 El 28 de mayo de 2019, el Juzgado de Instrucción núm. 30 de Madrid rechazó el recurso de reforma interpuesto por la autora considerando que “se ha conciliado la obligación de cumplimiento de la sentencia y el cese de una actividad que constituye un ilícito penal, con la actuación de los poderes públicos para minimizar los efectos”. En particular, el Juzgado señala que se informó a la autora de la disponibilidad de un alojamiento compartido, y que esta lo rechazó.

La denuncia

3. En su comunicación inicial, la autora sostiene que su desalojo, en aquel momento ordenado y suspendido por el Juzgado de Instrucción núm. 30 de Madrid, constituiría una violación del artículo 11, párrafo 1, del Pacto ya que no cuenta con una alternativa habitacional adecuada. La autora afirma que en el proceso penal en su contra no se ha tenido en cuenta su necesidad ni estado de precariedad económica, condenándola por un delito de usurpación. La autora también afirmaba que el desalojo podría afectar gravemente al desarrollo escolar de sus hijos, y que, debido a su reciente maternidad, no podía solicitar empleo.

Observaciones del Estado parte en virtud del artículo 8, párrafo 4, del Protocolo Facultativo

4. Los días 5 de septiembre de 2018 y 7 de febrero de 2019, el Estado parte comunicó que, en virtud de la solicitud de medidas cautelares del Comité, los Servicios Sociales del Ayuntamiento de Madrid habían ofrecido dos alternativas de vivienda a la autora que reitera a través de su escrito ante el Comité y a las que añaden una tercera opción. La primera consistía en una vivienda compartida en el mismo distrito de residencia de la autora, con uso exclusivo de habitación o habitaciones para garantizar la intimidad de la familia, y uso común de las zonas comunes a la vivienda. Esta primera opción tiene una duración máxima de seis meses, y está destinada a facilitar el paso a un arrendamiento en el mercado privado gestionado por el Ayuntamiento de Madrid en convivencia con otra unidad familiar. La segunda opción consistía en un centro de acogida en habitaciones que pueden ser compartidas por más de una familia. Esta segunda opción tiene una duración máxima de tres meses, con una perspectiva de salida similar a la anterior. El Estado parte añade una tercera posibilidad consistente en la búsqueda por el Ayuntamiento de un apartamento que la autora pueda permitirse con la renta de inserción que percibe, aunque esta vivienda podría no encontrarse en la zona de residencia actual de la autora. El Estado parte subraya que los Servicios Sociales consideran la primera opción la más adecuada, pero, en cualquier caso, la autora recibirá la atención de los Servicios Sociales.

Comentarios de la autora sobre las observaciones del Estado parte en virtud del artículo 8, párrafo 4, del Protocolo Facultativo

5.1 Los días 27 de enero y 22 de agosto de 2019, la autora presentó sus comentarios a las observaciones del Estado parte.

5.2 La autora subraya que la propuesta recibida proviene del Ayuntamiento de Madrid, pero que no ha recibido propuesta alguna de la Agencia de Vivienda Social de la Comunidad Autónoma de Madrid, organismo que tiene competencia exclusiva en materia de vivienda y que posee viviendas de emergencia habitacional y de alquiler social.

5.3 En relación con la primera propuesta de los Servicios Sociales expuesta por el Estado parte, la autora asegura no haber recibido propuesta concreta de ningún apartamento compartido indicándosele la dirección y familia con la que compartiría vivienda. En relación con la propuesta de albergue, la autora indica que de estos albergues ya se ha desalojado a otras familias por falta de cupo, ya que en ellos se alojan las personas sin vivienda durante la época de frío. Además, hace notar que tanto la opción de apartamento compartido como

aquella del centro de acogida son soluciones estrictamente temporales, con el objetivo de acoger y posteriormente derivar a las personas acogidas. Respecto a la tercera opción ofrecida por el Estado parte, la de la búsqueda de una vivienda de alquiler por el Ayuntamiento de Madrid, la autora asegura que nunca ha recibido tal propuesta, y muestra su desconcierto porque el Ayuntamiento no haya privilegiado la negociación con la compañía propietaria de su vivienda actual de un acuerdo de alquiler social para que pueda continuar residiendo en ella.

5.4 La autora informa que ha presentado un escrito solicitando vivienda de especial necesidad ante la Agencia de la Vivienda Social de la Comunidad de Madrid el 26 de octubre de 2018, actualizado el 3 de diciembre del mismo año. Además, también ha presentado un nuevo escrito de solicitud de vivienda ante el Ayuntamiento de Madrid y un recurso de alzada contra el archivo de su solicitud de vivienda de 25 de marzo de 2016 ante la Comunidad de Madrid.

5.5 La autora hace notar que el desalojo fue ejecutado antes de que se le notificara la decisión desestimatoria de la Audiencia Provincial frente a su recurso de apelación contra el auto de 28 de septiembre de 2018. La autora afirma que uno de sus hijos atraviesa problemas psicológicos como consecuencia del desalojo y el uso de la fuerza adoptado por las fuerzas del orden. Destaca la situación crítica en la que se encuentra, sin vivienda estable y habiendo perdido todas sus pertenencias y afirma que la administración pública no ha dado ninguna respuesta a su situación. Igualmente, destaca que el Juzgado no ha seguido las indicaciones del Comité, considerándolas meras recomendaciones.

Observaciones del Estado parte sobre la admisibilidad y el fondo

6.1 El 15 de octubre de 2019, el Estado parte solicitó al Comité que pusiera fin al examen de la comunicación, o, subsidiariamente, que la considerara inadmisibles o que considerara que no revelaba ninguna violación del Pacto.

6.2 El Estado parte subraya que en el presente caso ha existido una ocupación sin título antes de haberse solicitado vivienda pública, que se solicitó el 22 de marzo de 2018 ante el Ayuntamiento y el 1 de agosto de 2018³ ante la Comunidad Autónoma. Además, pese a la sentencia condenatoria de 30 de enero de 2018, la autora continuó ocupando la vivienda hasta el 6 de mayo de 2019.

6.3 El Estado parte adjunta un informe de los Servicios Sociales de 30 de agosto de 2018 que sostiene que la autora tiene expediente con los Servicios Sociales desde 2010, y se realiza intervención regular desde el 15 de junio de 2017. Los Servicios Sociales del Ayuntamiento de Madrid afirman haber ofrecido, en repetidas ocasiones, las tres alternativas de alojamiento expuestas⁴, pero que la familia ha rechazado estas propuestas afirmando disponer de alternativa en su red social. Los Servicios Sociales afirman que la autora no acepta ni comparte el itinerario socioresidencial propuesto que conlleva abandonar la ocupación sin título legal y compartir vivienda con otra familia de similares características de forma temporal, mientras se siguen explorando alternativas residenciales a medio plazo. En otro informe, de 14 de octubre de 2019, los Servicios Sociales informan que, desde el desalojo, la familia ha sido acogida en diferentes domicilios de la red social, y se encuentra empadronada en el centro de servicios sociales con el objetivo de no perder acceso a las prestaciones sociales que se le tienen reconocidas. Los Servicios Sociales informan que han reiterado la propuesta de alternativa temporal en vivienda compartida, que ha sido de nuevo rechazada por la autora. Su solicitud de vivienda social con el Ayuntamiento de Madrid se encuentra en lista de espera.

6.4 En relación con la solicitud de vivienda social de 1 de agosto de 2018 ante la Comunidad Autónoma de Madrid, el Estado parte informa que la autora fue requerida en tres ocasiones para completar su solicitud encontrándose el expediente incompleto. En relación

³ Según informe de los Servicios Sociales de Madrid, la autora habría solicitado vivienda el 22 de marzo de 2016, pero esa solicitud fue archivada por no haber aportado la documentación solicitada, consistente en sentencia acreditativa de la guarda y custodia de sus hijos.

⁴ Véase el párrafo 4.1 *supra*.

con la solicitud de 22 de marzo de 2016, el 30 de abril de 2019 se le comunicó la resolución de archivo de su solicitud, que se encuentra recurrida por la autora en recurso de alzada.

6.5 Considerados los hechos anteriores, el Estado parte estima que la autora no ha agotado todos los recursos internos. En primer lugar, porque la autora no solicitó vivienda antes de empezar la ocupación ilegal de la vivienda. En segundo lugar, porque, con posterioridad a la ocupación, la autora no presentó la documentación requerida por la Comunidad Autónoma de Madrid. La solicitud de vivienda es un recurso disponible en el sistema del Estado parte en relación con el derecho a la vivienda y por tanto debía haber sido agotado por la autora. Por tanto, el Estado parte considera que la comunicación es inadmisibile por falta de agotamiento de los recursos internos.

6.6 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. Por esa razón, el artículo 11, párrafo 1, del Pacto no puede ser utilizado para amparar actos de usurpación de la propiedad ajena, como es el caso presente. 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.

6.7 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 proporcionar dicho derecho. 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 Europea⁵, 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 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 Constitucional⁶, 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.

6.8 En la región del presente caso, la Comunidad Autónoma de Madrid cuenta con una Agencia de Vivienda Social que administra el parque de vivienda social de la región. Las viviendas se adjudican por procedimiento regulado por el Decreto núm. 52/2016. Son requisitos de acceso a la vivienda de especial necesidad: ser solicitante mayor de edad o menor emancipado, tener ingresos máximos de 3,5 veces el indicador público de renta de efectos múltiples (en 2018: 537,84 euros mensuales), no haber sido adjudicatario de vivienda

⁵ *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.

⁶ Sentencias del Tribunal Constitucional núm. 152/1988, 7/2010 y 33/2019.

pública durante los diez años previos, no ser titular de pleno dominio de otra vivienda, residir o trabajar en la Comunidad de Madrid, y no ser ocupante sin título y sin consentimiento del titular de un inmueble. En cuanto a las situaciones de especial necesidad, se consideran situaciones de especial necesidad, entre otras: el lanzamiento de una vivienda por desahucio, ser víctima de violencia, habitar una vivienda en malas condiciones de habitabilidad, infraviviendas o inadecuadas, o habitar una vivienda con renta superior al 30 % de los ingresos familiares. Las solicitudes son examinadas y puntuadas de acuerdo a un baremo común y la adjudicación de viviendas se produce en función de la disponibilidad de las mismas, por orden de puntuación obtenida en virtud de las circunstancias económicas, personales y sociales de las unidades familiares interesadas.

6.9 En el presente caso, los autores accedieron de forma ilícita a una vivienda y pretenden que el artículo 11, párrafo 1, ampare tal ocupación ilegal. Es evidente que el derecho a la vivienda no puede servir de cobertura a actuaciones ilícitas. El Estado parte subraya que las administraciones han actuado en la medida de sus recursos disponibles y con arreglo a su normativa reguladora de adjudicación de viviendas públicas, con arreglo al principio de igualdad, publicidad y concurrencia, ya que la vivienda es un recurso limitado. La autora ha recibido ofertas de soluciones habitacionales que ha rechazado repetidamente, y no ha completado su solicitud de vivienda. El Estado parte concluye que la comunicación no revela ninguna violación del Pacto y solicita su archivo.

Comentarios de la autora sobre la admisibilidad y el fondo

7.1 El 6 de enero de 2020, la autora reitera que se encuentra en una situación totalmente precaria desde su desalojo. Afirma también que la administración no le ha ofrecido ningún alojamiento ni vivienda concreta más allá de un albergue temporal de seis meses, donde existen muchos conflictos de convivencia y que no son opción posible para una familia con menores.

7.2 La autora también alega que, con anterioridad al juicio por un delito leve en el que fue condenada, fue objeto, en 2016, de una denuncia por parte de la entidad financiera, anterior propietaria de la vivienda. Esta denuncia fue archivada provisionalmente el 4 de agosto de 2016 por no haberse encontrado indicios suficientes para la formación de la causa. El 3 de septiembre de 2018, ese procedimiento fue archivado definitivamente por extinción de la responsabilidad criminal. La autora afirma que la estimación de la denuncia interpuesta contra ella por el nuevo propietario el 21 de noviembre de 2017 constituye una vulneración del principio *non bis in idem*.

7.3 La autora subraya que no se le ha concedido la vivienda solicitada ante el Ayuntamiento y ante la Comunidad de Madrid, pese a ser madre soltera y tener una discapacidad reconocida del 35 %, y que ello se debe a que ha sido discriminada por su etnia gitana.

7.4 La autora informa que se le ha retirado la prestación económica de que disponía por encontrarse empadronada en una dirección de la administración pública y que todo ello constituye una vulneración del artículo 11, párrafo 1, del Pacto por su condición de mujer discapacitada y de etnia gitana.

B. Consideraciones del Comité sobre la admisibilidad

8.1 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.

8.2 El Comité recuerda que, de acuerdo con el artículo 3, párrafo 1, del Protocolo Facultativo, el Comité no examinará una comunicación sin antes haberse cerciorado de que se han agotado todos los recursos disponibles en la jurisdicción interna. El Estado parte alega que la autora no ha agotado todos los recursos internos porque no solicitó vivienda social antes de empezar la ocupación ilegal de la vivienda ni presentó la documentación requerida por la Comunidad Autónoma de Madrid para completar su solicitud de vivienda social con posterioridad a la ocupación. El Comité considera que a efectos del artículo 3, párrafo 1, del

Protocolo Facultativo los “recursos disponibles en la jurisdicción interna” son todos aquellos recursos disponibles al autor o la autora en relación directa con los eventos iniciales que dieron origen a la supuesta violación, y que *prima facie* puedan ser razonablemente considerados como efectivos para reparar las violaciones del Pacto alegadas. El Comité toma nota de que la queja principal contenida en la comunicación de la autora es la de que su desalojo sería contrario al Pacto por no contar con alternativa de vivienda. Por tanto, los recursos que deben ser agotados son, en primer lugar, aquellos en relación directa con el desalojo, por ejemplo, aquellos destinados a evitar o retrasar la medida de desalojo, así como aquellos mediante los que se informa a las instancias judiciales de la falta de alternativa habitacional. En este sentido, el Comité observa que la autora agotó todos los recursos disponibles orientados a evitar o retrasar el desalojo, pues, en el momento de presentar su comunicación, había recurrido la sentencia condenatoria que le ordenaba desalojar la vivienda, agotando esa vía, y había solicitado la suspensión de la medida de desalojo y que se diera parte del mismo a los Servicios Sociales en virtud de la falta de vivienda alternativa. En relación con la solicitud de vivienda social ante la Comunidad Autónoma de Madrid, el Comité toma nota de que, según afirma el Estado parte, las personas que ocupan una vivienda sin título legal, como la autora, no pueden ser solicitantes de vivienda social ante este organismo. Por tanto, el Comité considera que el Estado parte no ha justificado debidamente que ese recurso fuera efectivo y se encontrara disponible en las circunstancias de este caso. Por tanto, el Comité considera que la autora ha agotado todos los recursos internos relacionados con esa alegación y la declara admisible de acuerdo con el artículo 3, párrafo 1, del Protocolo Facultativo.

8.3 El Comité toma nota de que la autora alega, en su último escrito, que su condena por el delito de usurpación vulneró el principio *non bis in idem* puesto que un procedimiento penal anterior por los mismos hechos había sido archivado. No obstante, el Comité toma nota de que esta alegación no se presentó en el primer escrito, pese a referirse a hechos anteriores a este. Además, el Comité toma nota de que la autora no presentó ninguna alegación en este sentido en su recurso de apelación de 18 de febrero de 2018 ante la Audiencia Provincial. Por tanto, el Comité considera que esa alegación es inadmisibles por falta de agotamiento de los recursos internos disponibles, de acuerdo con el artículo 3, párrafo 1, del Protocolo Facultativo.

8.4 El Comité observa que el resto de la comunicación cumple con los otros requisitos de admisibilidad establecidos en los artículos 2 y 3 del Protocolo Facultativo y, por consiguiente, la declara admisible y procede a examinarla en cuanto al fondo.

C. Examen de la cuestión en cuanto al fondo

Hechos y asuntos jurídicos

9.1 El Comité ha examinado la presente comunicación teniendo en cuenta toda la información que le ha sido facilitada, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 8 del Protocolo Facultativo.

9.2 El Comité pasa a examinar cuáles son los hechos que considera probados y pertinentes para la denuncia.

9.3 La autora empezó a ocupar una vivienda en mayo de 2015. En noviembre de 2017 se inició un procedimiento penal en su contra por un delito de usurpación. El 30 de enero de 2018, la autora fue encontrada culpable del delito leve de ocupación de inmueble y fue condenada a una multa de tres meses a razón de 2 euros diarios y a abandonar la vivienda. Esta sentencia fue confirmada por la Audiencia Provincial el 19 de abril de 2018.

9.4 Entre marzo y mayo de 2018, la autora solicitó vivienda al Ayuntamiento y a la Comunidad Autónoma de Madrid; esta última solicitud fue completada posteriormente en varias ocasiones.

9.5 Los Servicios Sociales de Madrid propusieron, en varias ocasiones entre marzo de 2018 y mayo de 2019 tres opciones de vivienda temporal a la autora: en vivienda compartida con otra familia, en un albergue, y asistencia para la búsqueda de vivienda dentro de sus recursos en otro distrito. La autora rechazó estas propuestas alegando que la entidad

que proponía las soluciones de vivienda no era la competente para ello y que la solución no era adecuada por ser solo temporal y compartida.

9.6 La orden de desalojo de la autora fue aplazada, con acuerdo de la parte propietaria por un mes a partir del 29 de mayo de 2018. Se señaló fecha para un desalojo forzoso el 20 de agosto de 2018 que no tuvo lugar. El 6 de mayo de 2019, la autora fue desalojada.

9.7 Tras el desalojo, los Servicios Sociales de Madrid ofrecieron a la autora, como medida de urgencia, alojamiento por dos semanas en un albergue u hostel, propuesta que la autora rechazó para pasar a ser acogida por personas de su red social.

9.8 La autora considera que su desalojo, sin que se le proporcionara una vivienda alternativa adecuada, constituye una violación del artículo 11, párrafo 1, del Pacto pues no se ha tenido en cuenta su necesidad ni estado de precariedad económica. El Estado parte alega que el Pacto no cubre situaciones de desalojos por ocupación sin título legal. Además, el Estado parte considera que el Pacto no reconoce un derecho subjetivo exigible, sino un derecho de realización progresivo, y que cumple íntegramente con sus obligaciones internacionales en la materia pues ha tomado todas las medidas, dentro de los recursos disponibles, para proporcionar una alternativa de vivienda a la autora.

9.9 A la luz de la determinación del Comité de los hechos relevantes y de los alegatos de las partes, la cuestión que plantea la comunicación es si el desalojo de la autora constituyó o no una violación del derecho a la vivienda adecuada reconocido en el artículo 11, párrafo 1, del Pacto. Para responder a esa cuestión, el Comité comenzará por recordar su doctrina sobre la protección contra los desalojos forzosos. Después analizará el caso concreto del desalojo de la autora y resolverá las cuestiones planteadas por la comunicación.

La protección contra los desalojos forzosos

10.1 El derecho humano a una vivienda adecuada es un derecho fundamental que constituye la base para el disfrute de todos los derechos económicos, sociales y culturales⁷ y está vinculado en su integridad a otros derechos humanos, incluyendo los del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos⁸. El derecho a la vivienda se debe garantizar a todos, sean cuales fueren sus ingresos o su acceso a recursos económicos⁹ y los Estados partes deben tomar todas las medidas que sean necesarias para lograr la plena realización de este derecho, hasta el máximo de sus recursos disponibles¹⁰.

10.2 Los desalojos forzosos son *prima facie* incompatibles con el Pacto y solo podrían justificarse en las circunstancias más excepcionales¹¹. Cuando sea discutible que un desalojo pueda afectar al derecho a la vivienda de la persona desalojada, las autoridades competentes deberán garantizar que se lleve a cabo con arreglo a una legislación compatible con el Pacto y de acuerdo con el principio de proporcionalidad entre el objetivo legítimo de desalojo y las consecuencias de este sobre las personas desalojadas¹².

10.3 Para que el desalojo de personas sea compatible con el Pacto se requiere que la medida esté prevista por la ley, que se realice como último recurso, y que las personas afectadas tengan previamente acceso a un recurso judicial efectivo en que se pueda determinar que la medida está debidamente justificada, por ejemplo, en caso de que no exista un título legal de tenencia. Adicionalmente, debe existir una auténtica oportunidad de consulta genuina y efectiva previa entre las autoridades y las personas afectadas, no existir medios alternativos o medidas menos intrusivas del derecho a la vivienda, y las personas afectadas por la medida no deben quedar en una situación que constituya una violación de otros derechos del Pacto o de otros derechos humanos o les exponga a ella¹³.

⁷ Observación general núm. 4 (1991), párr. 1.

⁸ *Ibid.*, párrs. 7 y 9.

⁹ *Ibid.*, párr. 7.

¹⁰ *Ibid.*, párr. 12.

¹¹ *Ibid.*, párr. 18, y observación general núm. 7 (1997), párr. 1.

¹² *Ben Djazia y otra c. España* (E/C.12/61/D/5/2015), párr. 13.4 y *López Albán c. España* (E/C.12/66/D/37/2018) párr. 8.2.

¹³ *Ben Djazia y otra c. España*, párr. 15.1 y *López Albán c. España*, párr. 8.3.

El deber estatal de proveer vivienda alternativa en caso de necesidad

11.1 En particular, los desalojos no deberían dar lugar a que haya personas que se queden sin vivienda o expuestas a violaciones de otros derechos humanos. Cuando los afectados por el desalojo no dispongan de recursos, el Estado parte deberá adoptar todas las medidas necesarias, en la mayor medida que permitan sus recursos, para que se proporcione otra vivienda, reasentamiento o acceso a tierras productivas, según proceda¹⁴. El Estado parte tiene el deber de adoptar medidas razonables para proveer vivienda alternativa a las personas que puedan quedar sin techo como consecuencia de un desalojo, independientemente de si tal desalojo ocurre a instancia de las autoridades del Estado parte o de entidades privadas, como el propietario del inmueble¹⁵. En el caso de que el desalojo de una persona de su hogar tenga lugar sin que el Estado parte le otorgue o garantice una vivienda alternativa, corresponde al Estado parte demostrar que consideró las circunstancias particulares del caso y que a pesar de que tomó todas las medidas razonables, hasta el máximo de sus recursos disponibles, no pudo satisfacer el derecho a la vivienda de la persona afectada. La información proporcionada por el Estado parte debe permitir al Comité considerar la razonabilidad de las medidas adoptadas, con arreglo al artículo 8, párrafo 4, del Protocolo Facultativo¹⁶.

11.2 La obligación de proveer una vivienda alternativa a los desalojados que la requieran implica que, conforme al artículo 2, párrafo 1, del Pacto, los Estados partes tomen todas las medidas necesarias, hasta el máximo de sus recursos disponibles, para satisfacer este derecho. Los Estados partes pueden optar por políticas muy diversas para lograr ese propósito¹⁷. Sin embargo, cualquier medida adoptada debe ser deliberada, concreta y orientada lo más claramente posible hacia el cumplimiento de este derecho¹⁸, de la forma más expedita y eficaz posible. Las políticas de vivienda alternativa en el caso de desalojos deben ser proporcionales a la necesidad de las personas afectadas y la urgencia de la situación y deben respetar la dignidad de la persona. Además, los Estados partes deben tomar medidas, de forma coherente y coordinada, para resolver fallas institucionales y causas estructurales de la falta de vivienda¹⁹.

11.3 La vivienda alternativa debe ser adecuada. Aun cuando la adecuación viene determinada en parte por factores sociales, económicos, culturales, climatológicos, ecológicos y de otra índole, el Comité considera que, aun así, es posible identificar algunos aspectos de ese derecho que deben ser tenidos en cuenta a estos efectos en cualquier contexto determinado. Entre esos aspectos figuran los siguientes: seguridad jurídica de la tenencia; disponibilidad de servicios, materiales, facilidades e infraestructura; gastos soportables; habitabilidad; asequibilidad; localización geográfica que permita el acceso social (a la educación, el empleo, la atención sanitaria); y la adecuación cultural, de manera que respete la expresión de la identidad cultural y de la diversidad²⁰. Debe tenerse también en cuenta el derecho de los miembros de una familia a no ser separados²¹.

11.4 En ciertas circunstancias, los Estados partes pueden mostrar que, a pesar de haber hecho todos los esfuerzos hasta el máximo de sus recursos disponibles, ha sido imposible ofrecer una vivienda alternativa permanente a una persona desalojada que necesita vivienda alternativa. En tales circunstancias, es posible el uso de un alojamiento temporal de emergencia que no cumpla con todos los requisitos de una vivienda alternativa adecuada. No obstante, los Estados han de esforzarse por asegurar que el alojamiento temporal sea

¹⁴ Observación general núm. 7, párr. 16.

¹⁵ *Ben Djazia y otra c. España*, párr. 15.2.

¹⁶ *Ibid.*, párr. 15.5. Véase también la Declaración del Comité sobre la evaluación de la obligación de adoptar medidas hasta el “máximo de los recursos de que disponga”, de conformidad con un Protocolo Facultativo del Pacto (E/C.12/2007/1).

¹⁷ Observación general núm. 4, párr. 8, apdo. c). Véase también el párrafo 13.

¹⁸ Observación general núm. 3 (1990), párr. 2. Véase también la carta de 16 de mayo de 2012 dirigida a los Estados partes en el Pacto por el Presidente del Comité.

¹⁹ Véase, por ejemplo, el informe de la Relatora Especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado y sobre el derecho de no discriminación a este respecto (A/HRC/31/54), párrs. 28 a 38.

²⁰ Observación general núm. 4, párr. 8.

²¹ *López Albán c. España*, párr. 9.3.

compatible con la protección de la dignidad humana de las personas desalojadas, cumpla con todos los requisitos de seguridad y no se convierta en una solución permanente, sino en un paso previo a la vivienda adecuada²².

El examen de proporcionalidad en el desalojo de la autora

12.1 El Comité procede a analizar si el desalojo de la autora de la vivienda que ocupaba constituyó una violación de su derecho a la vivienda adecuada.

12.2 El Comité toma nota de que la autora pudo recurrir y apelar las decisiones adoptadas en primera instancia y que contó con asistencia letrada.

12.3 El Comité también toma nota de que, para el Estado parte, permitir la permanencia de la autora en la vivienda equivaldría a convalidar por la vía del derecho a la vivienda una conducta penalmente ilícita y una vulneración del derecho a la propiedad, según la legislación nacional, de la entidad propietaria. El Comité señala que el derecho a la propiedad privada no es un derecho contenido en el Pacto, pero reconoce el interés legítimo del Estado parte de garantizar la protección de todos los derechos existentes en su ordenamiento jurídico, en tanto esto no entre en conflicto con los derechos contenidos en el Pacto²³. Habiendo sido condenada la autora por un delito leve de usurpación, el Comité considera que existía una causa legítima que podía justificar la medida de desalojo de la autora. El Comité observa que el Juzgado de Instrucción núm. 30 de Madrid examinó todas las alegaciones de la autora relacionadas con su derecho a la vivienda y examinó la proporcionalidad de la medida de desalojo. En primer lugar, el Juzgado accedió al aplazamiento del desalojo el 29 de mayo de 2018. En sus decisiones de 20 de agosto y 28 de septiembre de 2018 y 28 de mayo de 2019, el Juzgado rechazó aplazar el desalojo de nuevo subrayando, entre otras razones, que se habían concedido prórrogas a la autora para facilitarle el desalojo de la vivienda, que se había puesto la situación en conocimiento de los Servicios Sociales, que la autora había obtenido propuesta de alojamiento compartido, la cual había rechazado, y que había de ponderarse los intereses de la parte ejecutante, así como conciliar la situación de la autora con el cumplimiento de la sentencia y el cese del ilícito penal.

12.4 El Comité considera que los Estados partes gozan en general de cierta discreción para regular aspectos como la ocupación ilegal de inmuebles, así como para determinar los recursos judiciales destinados a la protección del disfrute pacífico de la propiedad de inmuebles en una sociedad democrática. Sin embargo, esta discreción no es ilimitada y debe ser compatible con las obligaciones de los Estados parte en virtud del Pacto y otros tratados de derechos humanos aplicables. En particular, el Comité considera que, si se desaloja a una persona mediante un proceso penal, las autoridades competentes deberán garantizar que existen recursos legales disponibles y que el proceso se lleve a cabo con arreglo a una legislación compatible con el Pacto y en observancia de los principios generales de razonabilidad y proporcionalidad entre el objetivo legítimo de desalojo y las consecuencias de este sobre las personas desalojadas²⁴. Esta obligación se deriva de la interpretación de las obligaciones del Estado parte en virtud del artículo 2, párrafo 1, del Pacto, leído conjuntamente con el artículo 11, y de acuerdo con los requisitos del artículo 4, que estipula las condiciones en que están permitidas limitaciones al disfrute de los derechos de conformidad con el Pacto²⁵. Por tanto, los desalojos como consecuencia de procesos penales no deben ser generalizados, deben estar determinados por la ley, promover el bienestar general en una sociedad democrática, ser medida adecuada al fin legítimo buscado y ser estrictamente necesaria. El Estado parte debe justificar el uso de procesos penales con el fin de desalojar a personas en cada caso específico y considerar si existen otras medidas menos gravosas capaces de lograr el objetivo legítimo de la limitación.

12.5 En el presente caso, el Comité toma nota de que la autora no ha presentado, ante las autoridades domésticas o ante el Comité, alegaciones relacionadas con el hecho de que su caso fuera examinado en el marco de un proceso penal. El Comité recuerda su jurisprudencia según la cual cuando a la luz de la documentación que se haya puesto a disposición existan

²² *Ibid.*, párr. 9.4.

²³ *Ibid.*, párr. 11.5.

²⁴ *Gómez-Limón Pardo c. España* (E/C.12/67/D/52/2018), párr. 8.2.

²⁵ *Ibid.*, párr. 9.4.

hechos probados dentro del procedimiento contradictorio, sobre los que las partes han tenido oportunidad de presentar sus respectivas observaciones y comentarios, y revelen con claridad la posible violación de una norma no alegada del Pacto, el Comité tiene la facultad de analizar la posible violación de artículos no invocados por las partes, siempre que no exceda las pretensiones de la comunicación²⁶. En las circunstancias específicas de este caso y a la vista de los elementos aportados por las partes, el Comité considera que en este caso no es pertinente examinar este punto.

12.6 El Comité toma nota de que el Estado parte considera que, ante la medida ineludible de desalojo, las propuestas de vivienda de emergencia temporal expuestas por los Servicios Sociales a la autora constituyen una respuesta, hasta el máximo de sus recursos disponibles, que revelan que el Estado parte ha cumplido con sus obligaciones conforme al Pacto de tomar todas las medidas, dentro de los recursos disponibles, para proporcionar una alternativa de vivienda a la autora. El Comité observa que la autora rechazó las propuestas de vivienda temporal compartida, que, según los Servicios Sociales, forma parte de un itinerario sociorresidencial destinado a acompañar a la familia en lograr una autonomía y acceso a una vivienda en el mercado privado asequible a su capacidad económica. El Comité toma nota de que la autora rechazó esta propuesta principalmente por tratarse de vivienda temporal. En relación con la propuesta de asistencia para la búsqueda de vivienda dentro de la capacidad económica de la autora, esta se limita a afirmar que debía haberse favorecido la negociación con la entidad propietaria de la vivienda que ocupaba, sin que conste que la autora retomara contacto con los Servicios Sociales para obtener mayor información sobre cualquiera de las tres opciones. El Comité toma nota de que la autora no ha aportado indicios que apuntaran a que las propuestas de alojamiento temporal serían incompatibles con la dignidad humana, inseguras o inaceptables por otro motivo. Por tanto, en ausencia de otros elementos que indiquen que el Estado parte no ha adoptado todas las medidas, hasta el máximo de los recursos disponibles, para proteger los derechos de la autora, el Comité considera que los elementos que tiene ante sí no revelan una violación del artículo 11, párrafo 1, del Pacto.

D. Conclusión

13. A partir de las anteriores consideraciones de hecho y de derecho, el Comité, actuando en virtud del artículo 9, párrafo 1, del Protocolo Facultativo, dictamina que el desalojo de la autora no constituyó una violación de su derecho a una vivienda adecuada en virtud del artículo 11, párrafo 1, del Pacto.

14. Por lo tanto, el Comité decide que en virtud del artículo 9, párrafo 1, del Protocolo Facultativo, el presente dictamen será transmitido a la autora de la comunicación y al Estado parte.

²⁶ *Trujillo Calero c. el Ecuador* (E/C.12/63/D/10/2015), párr. 9.10.