



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. 85/2018***

<i>Comunicación presentada por:</i>	Hakima El Goumari y Ahmed Tidli
<i>Presuntas víctimas:</i>	Los autores y sus hijos
<i>Estado parte:</i>	España
<i>Fecha de la comunicación:</i>	12 de mayo de 2018 (comunicación inicial)
<i>Fecha de aprobación del dictamen:</i>	18 de febrero de 2021
<i>Asunto:</i>	Desalojo de los autores de su vivienda
<i>Cuestiones de fondo:</i>	Derecho a una vivienda adecuada
<i>Artículo del Pacto:</i>	11, párrafo 1
<i>Artículo del Protocolo Facultativo:</i>	3, párrafo 1

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



1.1 Los autores de la comunicación son Hakima El Goumari, nacida en 1981, y Ahmed Tidli, nacido en 1971, ambos de nacionalidad marroquí y residentes en el Estado parte desde hace más de 25 años. Los autores actúan en nombre propio y en nombre de sus cuatro hijos (Ho. T., M. T., Ha. T. y A. T), todos de nacionalidad marroquí, nacidos en 2002, 2006, 2008 y 2014, respectivamente. Los autores sostienen que ellos y sus hijos son víctimas de una violación 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. Los autores no están representados.

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 y recomendaciones.

A. Resumen de la información y alegatos de las partes

Los hechos expuestos por los autores¹

Los hechos previos al registro de la comunicación

2.1 Los autores alegan que el 1 de enero de 2015 alquilaron una vivienda a una empresa inmobiliaria, fijándose en el contrato un alquiler de 480 euros al mes. El Sr. Tidli perdió su trabajo en 2016 y contaba únicamente con una renta mínima de inserción de 735,90 euros al mes que cobraba desde 2004. Debido a que ese era el único ingreso de la familia, los autores se vieron forzados a dejar de pagar el alquiler.

2.2 El 26 de julio de 2017, se notificó a los autores una demanda interpuesta ante el Juzgado de Primera Instancia núm. 69 de Madrid impeliéndolos a abandonar la vivienda, abonar los alquileres debidos, o formular oposición a la demanda. El 25 de enero de 2018, el Juzgado dictó sentencia 19/2018 declarando resuelto el contrato de alquiler por impago y condenando a los autores a abandonar la vivienda y a abonar los alquileres adeudados más las costas del juicio.

2.3 El 5 de marzo de 2018, los autores solicitaron la suspensión del desahucio y el 7 de marzo de 2018 los Servicios Sociales presentaron un informe solicitando explícitamente la paralización del lanzamiento señalando la situación de riesgo de exclusión social de la familia y la discapacidad del 45 % y 10 % de su segundo hijo y tercera hija, respectivamente. La solicitud de los autores fue rechazada el 9 de marzo de 2018, notificándoseles la diligencia de ordenación que fijó el lanzamiento para el 15 de marzo de 2018. En dicho rechazo, el Juzgado recordó que la propietaria realizó múltiples requerimientos para el pago del alquiler que no fueron atendidos y que “ya hace más de un año, no se ha buscado solución alguna por la parte demandada, esperando al último momento”. El 13 de marzo de 2018, los autores interpusieron recurso de reposición solicitando suspender el desahucio en virtud del artículo 704 de la Ley núm. 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil. Aunque el Juzgado dio traslado al recurso, el lanzamiento no fue suspendido por el Juzgado dado que dicho recurso no posee efectos suspensivos.

2.4 El 15 de marzo de 2018, se practicó el primer intento de ejecución del lanzamiento, pero este fue suspendido ante la presencia *in situ* de un representante de la propietaria quien accedió a conceder una prórroga para la ejecución del lanzamiento hasta el 22 de marzo de 2018. El 16 de marzo de 2018, los autores solicitaron nuevamente la suspensión del lanzamiento instando al juez a llevar a cabo un examen de proporcionalidad en virtud de la jurisprudencia del Comité y del Tribunal Europeo de Derechos Humanos. Entre otras cuestiones remarcaron que la propietaria era una persona jurídica que poseía más de 150 viviendas, el riesgo de exclusión social de la familia y el daño a sus cuatro hijos, dos de ellos con discapacidades acreditadas. En su recurso los autores también reiteraron las diversas solicitudes de vivienda pública a las autoridades pertinentes tanto de la Comunidad de Madrid

¹ Estos hechos han sido reconstituidos sobre la base de la comunicación individual y la subsecuente información aportada por las partes en las observaciones y comentarios al fondo de la comunicación.

como del Ayuntamiento de Madrid desde 2006, mucho antes de recibir la demanda de la propietaria. Sin embargo, se continuaron practicando intentos de lanzamiento.

2.5 El 22 de marzo de 2018, se practicó el segundo intento de ejecución del lanzamiento, el cual fue suspendido ante la presencia de un grupo de personas que impidieron el acceso de las autoridades a la vivienda. Nuevamente, un representante de la propietaria accedió a la prórroga del lanzamiento hasta el 11 de abril de 2018.

2.6 Finalmente, el 11 de abril de 2018, se ejecutó el lanzamiento de los autores. El recurso de reposición de los autores de 16 de marzo de 2018 fue rechazado por el Juzgado el 26 de junio de 2018 dado que “el mismo ha quedado sin sentido al haberse efectuado el lanzamiento”.

2.7 Posteriormente al lanzamiento, los Servicios Sociales del Ayuntamiento de Madrid (Samur Social) ofrecieron a los autores estadía en el Hostal Welcome, donde permanecieron unos diez días. Dicho hostel se encuentra ubicado en un polígono industrial del municipio de Vallecas, donde no existen en su entorno comercios, lugares de recreos para niños, centros de salud, centros de cultura o deportivos, colegios, ni estaciones de tren o metro.

2.8 El 21 de abril de 2018, los autores fueron reubicados en un albergue llamado Pinar de San José, cuyo entorno es similar al del Hostal Welcome. El albergue no contaba con transporte público en las cercanías y los autores tardaban 15 minutos caminando en llegar a la parada de autobús más próxima para llegar al colegio de sus hijos, ubicado en el otro extremo de Madrid. Los niños debían levantarse a las seis de la mañana para poder llegar a tiempo al colegio. Al mismo tiempo, el albergue se encontraba en malas condiciones, con cucarachas y chinches, y colchones en mal estado. El albergue solamente contaba con cinco baños para 40 personas, en cada habitación había varias familias juntas, los autores carecían de intimidad (en particular, para la Sra. El Goumari que se encontraba embarazada). El albergue se encuentra asimismo al lado de un centro donde acuden toxicómanos y podía observarse a personas consumiendo drogas en sus proximidades.

2.9 Los autores alegan que el mismo 21 de abril de 2018, día en el que fueron reubicados en el albergue, la autoridad pertinente del Ayuntamiento de Madrid adjudicó al menos 134 viviendas a través de su régimen general y ninguna a través de su régimen de atención prioritaria².

Los hechos posteriores al envío de la comunicación

2.10 Los autores permanecieron en el albergue Pinar de San José hasta el 1 de noviembre de 2018. El 6 de julio de 2018 el colectivo alojado en el albergue denunció ante el Ayuntamiento de Madrid las pésimas condiciones del albergue, sin recibir respuesta. Durante la estancia en el albergue se solicitó a los autores constantemente a abandonarlo sin ofrecerles alternativa, por necesidad de albergar a otras personas. Los autores no recibieron información sobre otro recurso alternativo previo a su desalojo del albergue, permaneciendo en una situación de incertidumbre y angustia. El 18 de octubre de 2018, la Sra. El Goumari perdió su embarazo de siete meses, lo que motivó a la organización no gubernamental Plataforma de Afectados por la Hipoteca a llevar a cabo un encierro del albergue para presionar a la administración a garantizar que ninguna familia se quedara sin alternativa habitacional.

2.11 El 1 de noviembre de 2018, la familia fue reubicada nuevamente en el Hostal Welcome, aunque con peores condiciones, pues contaban con una habitación para toda la familia en lugar de las dos que habían recibido la primera vez. Allí también fueron conminados a dejar el hostel, sin recibir alternativa y con la Sra. El Goumari convaleciente por la pérdida de su embarazo. Nuevamente, la Plataforma de Afectados por la Hipoteca frenó el desalojo de la familia en el hostel los días 21 y 23 de noviembre de 2018.

2.12 Al poco tiempo se ofreció a los autores plaza en el albergue Hostel ERA Alonso Martínez, donde permanecieron por dos meses hasta febrero de 2019. Los autores fueron impelidos a abandonar el albergue por haber agotado el tiempo de estancia, motivo por el cual les ofrecieron plaza en la Central del Samur Social, un lugar donde existía un conocido

² Los autores adjuntan documentación acreditando los mencionados hechos.

hacinamiento³. Los autores declinaron dicha alternativa al contar con la posibilidad de trasladarse a la vivienda de amigos que los albergaron durante un tiempo.

2.13 Actualmente, los autores pudieron obtener un apartamento, el cual alquilan por 300 euros al mes, en la llamada Cañada Real, un asentamiento irregular que es el centro del tránsito del comercio de estupefacientes en Madrid y donde abunda la delincuencia⁴. Dicho apartamento tampoco constituye vivienda digna por diversos motivos. La familia se compone actualmente de ocho miembros, luego del nacimiento de dos gemelos, y cuenta con una sola habitación y un salón. El piso no dispone de cocina independiente, de modo que la familia debe cocinar en el salón, y tampoco dispone de calefacción. Por su parte, los gemelos deben dormir en su cochecito porque no cuentan con otro espacio para ello. Finalmente, el contrato de alquiler es oral, lo que impide a la familia empadronarse y solicitar asistencia gubernamental para el pago del alquiler, del suministro eléctrico y del autobús del colegio de sus hijos.

La denuncia

3. En su comunicación inicial, los autores sostuvieron que su desalojo y el accionar posterior del Estado parte constituiría una violación del artículo 11, párrafo 1, del Pacto, ya que no cuentan con una alternativa habitacional adecuada. Los autores explicaron que las alternativas ofrecidas con posterioridad al desalojo no pueden considerarse como vivienda digna y adecuada para una familia, en particular para sus hijos. Los autores añadieron que las autoridades públicas no habían mostrado ninguna señal de otorgarles una alternativa de vivienda permanente.

Observaciones del Estado parte sobre la admisibilidad y el fondo

4.1 El 7 de octubre de 2019, el Estado parte presentó sus alegaciones en cuanto a la admisibilidad y al fondo de la comunicación. En primer lugar, rectifica algunos hechos relatados por los autores. Informa que en el Centro de Acogida Pinar de San José los autores contaban con manutención y lavandería de forma gratuita. Durante ese tiempo, se les intentó derivar a un alojamiento situado a las afueras de Madrid, aunque dentro del municipio, pero fue rechazado por los autores por su lejanía del centro escolar y por no querer compartir instalaciones con las personas allí alojadas. En el momento de presentación de las observaciones, los autores ya se encontraban alquilando la vivienda situada en la Cañada Real Galiana, con seguimiento de los Servicios Sociales, quienes retomaron la intervención, haciendo especial seguimiento a los menores y en el acompañamiento y búsqueda de empleo para el Sr. Tidli. Dado que los autores ya cuentan con una vivienda en alquiler, el Estado parte solicita el archivo de la comunicación.

4.2 Subsidiariamente, en cuanto al fondo de la comunicación, el Estado parte alega que la familia cuenta con cobertura pública de sus necesidades básicas. Entre ellas: acceso gratuito a uno de los diez mejores sistemas sanitarios del mundo; acceso gratuito de sus hijos al sistema educativo público, que incluye el derecho a su alimentación subsidiada; la percepción desde 2004 de una renta mínima de inserción y del apoyo de los servicios sociales para la búsqueda de empleo; el beneficio de justicia gratuita; y acceso a suministros básicos gratuitos o subsidiados, como electricidad, calefacción y agua.

4.3 El Estado parte alega que tanto antes como después del lanzamiento se realizaron grandes esfuerzos para cubrir las necesidades habitacionales de la familia de los autores. Antes del lanzamiento, tras los primeros impagos de alquiler: a) la Agencia de Vivienda Social de la Comunidad de Madrid (AVS) evaluó el caso bajo el Programa de Emergencia Residencial, el cual fue denegado; b) la Empresa Municipal de la Vivienda y Suelo del Ayuntamiento de Madrid (EMVS) evaluó el caso bajo el Programa de Emergencia Residencial, en el cual los autores no participaron por no cumplir con los requisitos; y c) los Servicios Sociales municipales evaluaron una ayuda económica temporal para el pago de un alquiler particular, pero no fue posible tramitarla porque los autores no aportaron un contrato

³ Los autores citan siete notas periodísticas de diversos medios periodísticos españoles entre los que se encuentran *El Confidencial*, *El Diario* y *El País*.

⁴ Los autores citan medios periodísticos españoles como RTVE, *El Mundo* y *La Vanguardia*, que describen la situación en el asentamiento.

de alquiler. Con posterioridad al lanzamiento, se les ofrecieron diversas alternativas temporales hasta que finalmente la familia encontró una vivienda en alquiler. Por ello, las necesidades de la familia se encuentran, en la medida de los medios disponibles, garantizadas con recursos públicos.

4.4 El Estado parte argumenta que el derecho a la vivienda no es 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 desde el punto de vista jurídico con sus obligaciones internacionales en la materia.

4.5 El Estado parte alega que las dos cuestiones fundamentales son: a) que el Estado aporte a la financiación de las necesidades de vivienda de aquellos que no tienen recursos suficientes para acceder a ella todos los recursos de que pueda razonablemente disponer, teniendo en cuenta la situación de las finanzas públicas; y b) que cuando dichos recursos no alcancen a cubrir todas las posibles necesidades, la asignación de las peticiones se realice con criterios objetivos y con base en el principio de igualdad, de manera que se satisfagan por orden de necesidad⁷.

4.6 El Estado parte entiende que para que una comunicación individual pueda ser admisible con base en el artículo 11, párrafo 1, del Pacto, el autor debe acreditar suficientemente que: a) se encuentra en situación de necesidad, por contar con recursos inferiores al mínimo que le permite acceder al mercado libre de vivienda; b) que las autoridades competentes del Estado no hayan dedicado recursos “en la medida de sus posibilidades” para paliar las necesidades habitacionales de las familias en verdadera situación de exclusión social (incluyendo la adopción de medidas para facilitar el acceso y evitar la salida del mercado residencial privado, la adopción de medidas de urgencia en casos en los que legalmente procede dicha salida como transición a la acogida por el sistema residencial público, y la inversión suficiente en el sistema residencial público); c) que, en caso de que los recursos públicos disponibles no sean suficientes para cubrir todas las necesidades reales existentes, el reparto de los medios públicos escasos no se haya realizado con criterios racionales y objetivos, atendiendo en primer lugar las situaciones de mayor necesidad; y d) que el autor no haya voluntaria y conscientemente realizado actos u omisiones que le hayan impedido recibir las ayudas públicamente ofrecidas.

4.7 El Estado parte alega que ha adoptado las siguientes medidas para afrontar la situación de crisis económica: a) para facilitar el acceso al mercado residencial privado en régimen de

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 152/1988, 7/2010 y 33/2019.

⁷ El Estado parte cita al observación general núm. 7 (1997) según la cual la obligación de los Estados es de “adoptar todas las medidas necesarias, en la mayor medida que permitan sus recursos, para que se proporcione otra vivienda” (párr. 16).

propiedad ha llevado a cabo desgravaciones fiscales en el impuesto de la renta de las personas físicas hasta el año 2013 y ha otorgado subsidios de préstamos convenidos y ayudas a los jóvenes. En el caso de alquileres, ha otorgado ayudas públicas para el acceso al alquiler privado de las familias con menores ingresos, como ayudas para el otorgamiento de finanzas arrendaticias y para el pago de la renta o ayudas específicas para jóvenes⁸; b) para intentar evitar la salida del mercado residencial privado en régimen de propiedad ha adoptado legislación de moratoria⁹ y adoptado un código de buenas prácticas bancarias para intentar reconducir los impagos por medio de alquileres privados en condiciones aceptables¹⁰; c) para atender a las situaciones de necesidad de emergencia en casos de desalojos legítimos y hasta un nuevo acceso legítimo a residencia privada o pública, los órganos jurisdiccionales han establecido protocolos de coordinación con los servicios sociales municipales, con carácter previo a que se practiquen los desalojos, para que se posibilite la valoración y ofrecimiento de recursos residenciales de emergencia¹¹. Los servicios sociales se encargan de la evaluación y el seguimiento de las necesidades de las familias, proponiendo y atendiendo las situaciones de emergencia residencial y coordinando con las correspondientes comunidades autónomas para facilitar el tránsito ordenado al sistema.

4.8 El Estado parte cita un informe de 9 de julio de 2019 de la Comunidad Autónoma de Madrid donde explica la situación de la familia en relación con la normativa aplicable a su caso. Allí se explica que en la actualidad existe un expediente de la familia de solicitud de vivienda pública admitido, baremado con 14 puntos y ocupando el puesto núm. 258 en la lista de espera. Anteriormente, ante el lanzamiento de la familia, las autoridades competentes decidieron no incoar el procedimiento de adjudicación de vivienda pública por emergencia social dado que la familia no cumplía las prescripciones legales del artículo 18 del Decreto núm. 52/2016 de 31 de mayo. Entre otros supuestos, la familia no cumplía con los requisitos necesarios dado que el lanzamiento no fue en virtud de una disminución sobrevenida de los ingresos de la unidad familiar, puesto que estos provenían del cobro de la renta mínima de inserción desde 2004.

4.9 El Estado parte alega que, en el caso de la familia de los autores, de los hechos probados resulta que no se ha vulnerado el artículo 11, párrafo 1, del Pacto en la medida en que: a) los Servicios Sociales han estado oficiados e informados en todas las fechas de lanzamiento previstas; b) las autoridades locales vienen realizando una valoración de la situación de necesidad de la familia desde 2003; c) tanto con anterioridad como con posterioridad al lanzamiento las entidades del Estado parte han dedicado esfuerzos para la búsqueda de una alternativa habitacional, poniendo en funcionamiento los recursos para situaciones transitorias de urgencia y proporcionando un alojamiento provisional hasta que los autores pudieron encontrar la alternativa habitacional en la que se encuentran en la actualidad. A ello se suma que los Servicios Sociales continúan su intervención, con especial énfasis en la atención de los menores y en el acompañamiento y apoyo en la búsqueda de empleo del Sr. Tidli. Por ello, el Estado parte solicita subsidiariamente la desestimación de fondo de la comunicación.

⁸ El Estado parte cita, entre otros, el Programa de Subsidiación de Préstamos Convenidos, el Programa de Apoyo a la Implantación del Informe de Evaluación de los Edificios y el Programa de Ayudas al Alquiler de Vivienda del Plan Estatal de Viviendas 2018-2021.

⁹ El Estado parte cita la exposición de motivos del Real Decreto-ley núm. 5/2017, de 17 de marzo, por el que se modifica el Real Decreto-ley núm. 6/2012, de 9 de marzo, de medidas urgentes de protección de deudores hipotecarios sin recursos, y la Ley núm. 1/2013, de 14 de mayo, de medidas para reforzar la protección a los deudores hipotecarios, reestructuración de deuda y alquiler social.

¹⁰ El Estado parte explica que desde la aprobación del código de buenas prácticas en 2012 hasta el año 2017 se han suspendido más de 24.000 lanzamientos, más de 45.600 familias se han acogido al código mediante 38.500 reestructuraciones de deuda y 7.000 daciones en pago, y se han adjudicado 9.020 viviendas a través del Fondo Social de Viviendas.

¹¹ El Estado parte cita el Real Decreto-ley núm. 7/2019, de 1 de marzo, de medidas urgentes en materia de vivienda y alquiler, que permite la suspensión de lanzamientos por un máximo de un mes, o de tres meses cuando el demandante sea una persona jurídica, en aquellos casos en los que exista vulnerabilidad social de la familia sujeta al desalojo.

Comentarios de los autores sobre las observaciones del Estado parte acerca de la admisibilidad y el fondo

5.1 En sus comentarios de 7 de enero de 2020, los autores sostienen que desde el 26 de julio de 2017, cuando recibieron la demanda por falta de pago, hasta el 11 de abril de 2018, fecha en que fueron desahuciados, el Estado parte no proporcionó ningún tipo de remedio para encontrarles una alternativa de vivienda, sometiéndolos además a una situación de total incertidumbre, si bien el Estado parte era consciente de la situación precaria de la familia y su imposibilidad de pagar alquiler con mucha anterioridad a la interposición de la demanda por impago.

5.2 Por su parte, el Juzgado de Primera Instancia núm. 69 de Madrid no aplicó un juicio de proporcionalidad para evaluar el desahucio cuando, por un lado, existía una persona jurídica con un patrimonio considerable y muchas viviendas en alquiler y, por otro, existía una familia en situación de exclusión social con menores con discapacidades. El Juzgado podría haber retrasado el desahucio y comunicar de manera contundente a las autoridades locales que encontrarán una vivienda alternativa.

5.3 En cuanto a la acción del Estado parte posterior al lanzamiento, los autores alegan que no solo nunca se les proporcionó vivienda digna y adecuada, sino que se los sometió a un periplo de situaciones distintas en diversos albergues y hostales, ninguno de los cuales pueden ser considerados alojamientos adecuados para una familia con cuatro hijos, dos de ellos con discapacidad, y una mujer embarazada. Los autores alegan que fueron sometidos a cambios de lugares no aptos y a una constante incertidumbre de ser forzados a dejarlos sin alternativa habitacional. En particular, los autores resaltan que el Estado parte olvida mencionar en sus observaciones que, durante ese peregrinaje, la Sra. El Goumari perdió su bebé luego de siete meses de embarazo. Los autores también señalan que durante todo ese tiempo y hasta la actualidad, solicitaron vivienda pública y denunciaron ante las autoridades pertinentes la situación de alojamiento inadecuado a la que estaban sometidos, sin obtener respuesta alguna.

5.4 Los autores insisten en que, aunque ya cuentan con un alquiler, el apartamento en el que habitan no es un lugar adecuado para la familia, que actualmente cuenta con ocho miembros. Los autores remarcan las condiciones precarias tanto de la vivienda como del alquiler mismo que, al ser de palabra, no les permite acceder a las prestaciones que el propio Estado parte menciona.

5.5 Los autores reconocen que tienen derecho a la sanidad y educación públicas, como todos los ciudadanos españoles, pero que ello no es un argumento razonable para no garantizar otro derecho fundamental como es el de la vivienda digna y adecuada. Más aún, muchos de los derechos mencionados por el Estado parte también han sido mermados por la situación de alojamientos inadecuados. Por ejemplo, la salud de la familia se ha resentido hasta el punto de perder un bebé con siete meses de embarazo; la educación de los menores ha sido afectada por la incertidumbre y por las largas distancias hasta su colegio; la renta mínima actualmente no es suficiente, pues más del 40 % de esos ingresos se destinan al alquiler de la vivienda actual que tampoco es adecuada; los subsidios a los suministros básicos que menciona el Estado parte son imposibles de ser percibidos actualmente debido a la precariedad de su alquiler actual.

5.6 En cuanto a los recursos supuestamente ofrecidos por el Estado parte antes del lanzamiento, los autores alegan que, como reconoce el propio Estado parte, no se llevaron a la práctica, pues fueron denegados. Ello así, pues es la AVS la que deniega la vivienda de emergencia; es la propia EMVS la que considera que la familia no cumple los requisitos para el programa de emergencia residencial, a pesar de la recomendación de los Servicios Sociales que solicitan la adjudicación de una vivienda de especial necesidad. Por su parte, la ayuda económica temporal es un falso recurso, pues una familia que no cuente con una nómina de trabajo y en situación de vulnerabilidad no puede acceder al mercado de alquileres, sin importar la existencia de dicha ayuda. Los autores alegan que intentaron encontrar un alquiler en el mercado inmobiliario y les fue imposible.

5.7 Los autores alegan que el Estado parte no tomó todas las medidas necesarias para garantizar el derecho a una vivienda digna y adecuada. Las soluciones habitacionales en hostales y albergues no pueden considerarse ni dignas ni adecuadas. En particular los autores

alegan que el Estado parte no ha cumplido con las recomendaciones hechas por el Comité en otro caso¹² que, de haberse llevado a la práctica, hubieran evitado el sufrimiento de la familia.

5.8 Los autores alegan que en particular se ha violado el derecho de sus hijos en tanto menores de edad, pues las autoridades locales no han considerado el impacto severo del lanzamiento en su desarrollo educativo, con afectaciones al resto de esferas de su crecimiento y formación de la personalidad¹³. Los autores mencionan que la propia jurisprudencia del Estado parte exige un juicio sobre la proporcionalidad de un desalojo, en la cual es insoslayable ponderar los derechos e intereses de los posibles menores afectados, y que no hacerlo implica una violación de sus derechos¹⁴. Los autores alegan que en otros procedimientos de adjudicación de viviendas contemplados, sí se tiene en consideración la composición familiar del solicitante. Sin embargo, en el procedimiento de adjudicación de viviendas por emergencia social, donde la necesidad de vivienda y urgencia es mayor, no se valoran las consecuencias ni el impacto de los desahucios en los menores, de modo tal que dichos procesos no respetan los principios de protección al menor y a la familia.

5.9 Los autores niegan que el Estado parte haya adoptado todas las medidas necesarias, en la mayor medida que permitan sus recursos, para garantizar su derecho a la vivienda. Los autores alegan que no pueden precisar el número de personas que se encuentra en una situación que le impida acceder a una vivienda digna y adecuada. Sin embargo, alegan que el Ayuntamiento de Madrid no ha actuado razonablemente en materia de disposición de recursos, pues en 2013 el Ayuntamiento vendió 1.860 viviendas públicas y la Comunidad vendió 2.935, alegando que no eran necesarias. El propio Tribunal Supremo ha dictaminado que la segunda venta fue ilegal y por ende nula¹⁵. Esta situación demuestra la infinita distancia entre el deber constitucional del artículo 47 que exige que los poderes públicos promuevan condiciones necesarias y establecer normas pertinentes para hacer efectivo el derecho a una vivienda digna y adecuada, y la realidad. Un claro ejemplo es que los autores solicitan vivienda pública desde 2006, sin resultado alguno. Al mismo tiempo, los autores alegan que la financiación del Estado parte es claramente insuficiente, teniendo en cuenta que el porcentaje de viviendas sociales con respecto al total de viviendas existentes en España es de 1,5 %, uno de los porcentajes más bajos de toda Europa¹⁶.

5.10 Los autores entienden que cumplen con todos los requisitos que el propio Estado parte enumera como necesarios para que exista una violación del artículo 11, párrafo 1, del Pacto¹⁷, porque: a) se encuentran en una clara situación de necesidad en tanto su ingreso está sensiblemente por debajo del salario mínimo y es evidente que no es suficiente para acceder a una vivienda digna para su familia; b) es claro que las autoridades competentes dedicaron recursos para paliar las necesidades habitacionales de la familia pero que han sido claramente insuficientes, inadecuados y no han solucionado su situación; c) incluso asumiendo que los recursos públicos disponibles son insuficientes, el Estado parte no ha demostrado que los criterios hayan sido racionales y objetivos: si una familia con niños, dos de ellos con discapacidad, en situación de vulnerabilidad no es atendida, “¿quién lo es?”¹⁸; y d) la familia

¹² *Ben Djazia y otros c. España* (E/C.12/61/D/5/2015), párr. 21.

¹³ Los autores citan en particular la Convención sobre los Derechos del Niño y la observación general núm. 4 (2003) del Comité de los Derechos del Niño que establece que el interés superior del niño debe ser una consideración primordial.

¹⁴ Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Tercera, sentencia núm. 1797/2017.

¹⁵ Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Tercera, auto de inadmisión en procedimiento 5491/2019, 29 de noviembre de 2019.

¹⁶ Los autores citan a Trilla Bellart, Carme y Bosch Meda, Jordi, “El parque público y protegido de viviendas en España: un análisis desde el contexto europeo”, documento de trabajo 197/2018, disponible en www.fundacionalternativas.org/public/storage/laboratorio_documentos_archivos/d921b0eb942d0ce4c114e5463934e1a.pdf, págs. 17 y 18.

¹⁷ Véase el párrafo 4.6 *supra*.

¹⁸ Los autores agregan que el 21 de abril de 2018 la EMVS del Ayuntamiento de Madrid adjudicó 134 viviendas de su parque municipal a través del Régimen General pero ninguna en Régimen de Atención Prioritaria; que el 25 de mayo de 2018 la misma entidad adjudicó 42 viviendas en Régimen General y Jóvenes pero ninguna en Régimen de Atención Prioritaria; que la AVS de la Comunidad de Madrid entendió que la familia no se encontraba en un puesto adecuado para la adjudicación de

intentó acceder a todos los recursos disponibles en el Estado parte, muchos de los cuales no fueron viables por decisión de la propia Administración, y aceptó hasta en cuatro ocasiones las propuestas de vivienda temporal, siendo que el Estado parte sometió a la familia a constantes cambios e incertidumbre.

5.11 Sobre las medidas generales que ha adoptado el Estado parte para hacer frente a la crisis económica¹⁹, los autores alegan que ninguna de ellas es aplicable a su caso. Ello así, pues no tienen propiedad para recibir desgravaciones fiscales; el propietario no tenía registrado el alquiler por lo que no pudieron beneficiarse de ayudas para pagarlo; el código de buenas prácticas no era aplicable a su caso por no tener una hipoteca; el Real Decreto-ley núm. 7/2019 fue dictado con posterioridad a su lanzamiento (aunque los Servicios Sociales solicitaron aun así la prórroga del lanzamiento dada la situación de vulnerabilidad); y no hubo coordinación exitosa entre las autoridades locales en la medida en que su situación nunca fue solucionada.

5.12 Los autores alegan que, contrariamente a lo afirmado por el Estado parte²⁰, sí ha existido una violación a su derecho conforme al artículo 11, párrafo 1, del Pacto dado que: a) a pesar de que los Servicios Sociales han sido informados de la situación de los autores, el Estado parte nunca propuso un remedio con una alternativa de vivienda digna y adecuada; b) la valoración de las autoridades locales de la necesidad de la familia no ha tenido como fin solucionar las dificultades habitacionales de la familia; c) los recursos aportados por el Estado parte no fueron ni dignos ni adecuados para la familia, y constituyeron una situación transitoria demasiado prolongada y perjudicial para ella. Al mismo tiempo, la alternativa habitacional en la que la familia reside actualmente tampoco es una vivienda digna y adecuada, sino una infravivienda, siendo los Servicios Sociales conocedores de la situación y sin que se ponga remedio a ella.

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 la argumentación del Estado parte de que, en el momento de presentación de sus observaciones, los autores ya se encontraban alquilando una vivienda, por lo que habrían dejado de existir las razones por las que la comunicación se sometió a la consideración y ella debería archivarse. El Comité hace notar, sin embargo, las alegaciones de los autores según las cuales el Estado parte ha violado su derecho a la vivienda digna y adecuada al decidir desahuciarlos sin alternativa habitacional, al brindar alternativas temporales que no fueron ni dignas ni adecuadas, y actualmente, en tanto que la vivienda que ocupan no puede considerarse tampoco ni digna ni adecuada. El Comité considera, por tanto, que la comunicación cumple con el requisito de referirse a una eventual violación de un derecho enunciado en el Pacto, de acuerdo con el artículo 2 del Protocolo Facultativo.

6.3 El Comité observa que el Estado parte no ha cuestionado la admisibilidad de la comunicación por falta de agotamiento de los recursos de jurisdicción interna y que no salta a la vista ningún recurso que los autores hubieran debido agotar y no lo hubieren hecho. El Comité concluye que el caso cumple con el requisito de agotamiento de los recursos internos respecto a su denuncia relacionada con su desalojo de conformidad con el artículo 3, párrafo 1, del Protocolo Facultativo.

6.4 El Comité observa que 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.

vivienda bajo el Régimen de Especial Necesidad y que la familia no cumplía los requisitos bajo su Régimen de Emergencia.

¹⁹ Véase el párrafo 4.7 *supra*.

²⁰ Véase el párrafo 4.10 *supra*.

C. Examen de la cuestión en cuanto al fondo

Hechos y asuntos jurídicos

7.1 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.

7.2 El Comité pasa a examinar cuáles son los hechos que considera probados. Los autores alquilaban una vivienda en enero de 2015 a una persona jurídica para vivir con sus cuatro hijos menores de edad, dos de ellos con discapacidad. En enero de 2018, el Juzgado de Primera Instancia núm. 69 de Madrid declaró resuelto el contrato de arrendamiento por impago de alquileres y conminó a los autores a desalojar la vivienda. Al no desalojar la vivienda, el Juzgado fijó el 15 de marzo de 2018 como primera fecha para el lanzamiento. A pesar de dos solicitudes de los autores para suspender el lanzamiento en virtud de su situación de vulnerabilidad, y de un informe de los Servicios Sociales solicitando dicha suspensión, el lanzamiento no fue suspendido por el Juzgado, el cual no realizó un juicio de proporcionalidad de la medida ponderando los derechos de las partes involucradas. El lanzamiento fue finalmente ejecutado en abril de 2018, tras dos intentos fallidos.

7.3 Tras el desalojo, el Estado parte ofreció a los autores y a su familia una solución habitacional en un hostel por unos diez días; luego en un albergue donde permanecieron más de seis meses, hasta noviembre de 2018; luego nuevamente en el primer hostel durante menos de un mes; y finalmente en otro albergue por dos meses, hasta febrero de 2019. Las condiciones en dichos albergues se alega que no son dignas ni adecuadas para alojar a una familia de seis miembros. El Estado parte no ha cuestionado las alegaciones y la documentación provista por los autores en relación con las condiciones del albergue Pinar de San José (hacinamiento, salubridad y falta de privacidad), limitándose a mencionar que allí los autores y su familia contaban con manutención y lavandería de forma gratuita. Finalmente, al ser impelidos a abandonar el albergue y ante la oferta de una alternativa considerada aún peor que todas por las que habían transitado, los autores consiguieron arrendar una vivienda donde residen actualmente, y cuyas condiciones precarias de contratación imposibilitan acceder a diversos beneficios sociales. El Estado parte tampoco ha controvertido las alegaciones y la documentación provista por los autores según las cuales, durante las diversas alternativas habitacionales temporales, se los impelía a abandonarlas constantemente sin que las autoridades aseguraran una alternativa posterior, lo que motivó la participación de la sociedad civil para presionar a las autoridades locales a brindar una alternativa habitacional a los autores. Durante su pasaje por dichas alternativas, la Sra. El Goumari perdió su embarazo de siete meses de gestación.

7.4 Los autores alegan que su desalojo de la vivienda que ocupaban supuso una violación de su derecho y el derecho de sus hijos a una vivienda adecuada reconocido por el artículo 11, párrafo 1, del Pacto, pues fueron desalojados sin considerar que no tenían vivienda alternativa ni las consecuencias de la orden de desalojo. Argumentan que la vivienda temporal alternativa que se les ofreció no cumplió los requisitos de vivienda alternativa digna y adecuada, y que su continuo traslado y la incertidumbre a la que fueron sometidos también violó su derecho en virtud del Pacto. Los autores argumentan también que las autoridades no concedieron a la familia vivienda pública y continúan sin hacerlo. El Estado parte argumenta que los autores se encuentran aún en lista de espera para acceder a una vivienda pública y que las alternativas proporcionadas constituyeron alternativas habitacionales en el máximo de sus recursos disponibles.

7.5 A la luz de la determinación del Comité de los hechos relevantes y de los alegatos de las partes, las cuestiones que plantea la comunicación son las siguientes: si el desalojo de los autores y sus hijos de su vivienda habitual y su traslado a diversas alternativas habitacionales temporales, constituyó o no una violación del derecho a la vivienda adecuada reconocido en el artículo 11, párrafo 1, del Pacto. Para responder a esas cuestiones, el Comité comenzará por recordar su doctrina sobre la protección contra los desalojos forzosos. Después analizará el caso concreto del desalojo de los autores y resolverá las cuestiones planteadas por la comunicación.

La protección contra los desalojos forzosos

8.1 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 culturales²¹ y está vinculado en su integridad a otros derechos humanos, incluyendo los del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos²². El derecho a la vivienda se debe garantizar a todos, sean cuales fueren sus ingresos o su acceso a recursos económicos²³ 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 disponibles²⁴.

8.2 Los desalojos forzosos son *prima facie* incompatibles con el Pacto y solo podrían justificarse en las circunstancias más excepcionales²⁵ y las autoridades competentes deberán garantizar que 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 desalojadas²⁶. 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 tales limitaciones al disfrute de los derechos de conformidad con el Pacto²⁷.

8.3 De este modo, para que un desalojo sea procedente debe cumplir los siguientes requisitos. En primer lugar, la limitación ha de estar determinada por ley. En segundo lugar, la limitación debe promover el bienestar general en una sociedad democrática. En tercer lugar, la limitación debe ser adecuada al fin legítimo mencionado. En cuarto lugar, la limitación debe ser necesaria, en el sentido de que si existen varias medidas que puedan razonablemente obtener el fin de la limitación, se debe hacer uso de la medida que menos restringe el derecho. Finalmente, los beneficios logrados por la limitación para promover el bienestar general deben superar los impactos sobre el goce del derecho limitado. Cuanto más serio es el impacto en los derechos protegidos por el Pacto, mayor escrutinio ha de prestársele a la justificación otorgada para tal limitación. La disponibilidad de vivienda alternativa adecuada, las circunstancias personales de los ocupantes y sus dependientes, y su cooperación con las autoridades en la búsqueda de soluciones adaptadas a ellos son también factores cruciales en tal examen. Será inevitable también distinguir entre las propiedades de individuos que requieren la propiedad como vivienda o para que les brinde su renta vital, y propiedades de entidades financieras o cualquier otra entidad²⁸. Por consiguiente, el Estado parte violará el derecho a la vivienda adecuada si estipula que la persona cuyo contrato de arrendamiento se dé por terminado debe ser desalojada de forma inmediata sean cuales sean las circunstancias bajo las que la orden de desalojo sería ejecutada²⁹. Este examen de proporcionalidad de la medida debe ser efectuado por una autoridad judicial u otra autoridad imparcial e independiente con el poder de ordenar el cese de la violación y de proporcionar un remedio efectivo. Esta autoridad debe evaluar si el desalojo se ajusta al Pacto, incluyendo los elementos del examen de proporcionalidad requeridos en el artículo 4 del Pacto tal y como han sido descritos³⁰.

8.4 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 ella³¹.

²¹ Observación general núm. 4 (1991) del Comité, párr. 1.

²² *Ibid.*, párrs. 7 y 9.

²³ *Ibid.*, párr. 7.

²⁴ *Ibid.*, párr. 12.

²⁵ *Ibid.*, párr. 18, y observación general núm. 7, párr. 1.

²⁶ *Ben Djazia y otros c. España*, párr. 13.4.

²⁷ *Gómez-Limón Pardo c. España* (E/C.12/67/D/52/2018), párr. 9.4.

²⁸ *López Albán c. España* (E/C.12/66/D/37/2018), párr. 11.5.

²⁹ *Ibid.*, párr. 11.7.

³⁰ *Ibid.*

³¹ *Ben Djazia y otros c. España*, párr. 15.1.

El deber estatal de proveer vivienda alternativa en caso de necesidad

9.1 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 proceda³². 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 inmueble³³. 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 Facultativo³⁴.

9.2 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 propósito³⁵. Sin embargo, cualquier medida adoptada debe ser deliberada, concreta y orientada lo más claramente posible hacia el cumplimiento de este derecho³⁶, 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 vivienda³⁷.

9.3 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 diversidad³⁸.

9.4 En ciertas circunstancias, los Estados partes pueden demostrar 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 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

³² Observación general núm. 7, párr. 16.

³³ *Ben Djazia y otros c. España*, párr. 15.2.

³⁴ *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).

³⁵ Observación general núm. 4 del Comité, párr. 8, apdo. c). Véase también el párrafo 13.

³⁶ 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.

³⁷ 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.

³⁸ Observación general núm. 4 del Comité, párr. 8.

paso previo a la vivienda adecuada³⁹. Debe tenerse también en cuenta el derecho de los miembros de una familia a no ser separados⁴⁰, y a contar con niveles razonables de privacidad.

El examen de proporcionalidad en el desalojo de los autores

10.1 El Comité procede a analizar si el desalojo de los autores de la vivienda que ocupaban constituyó una violación de su derecho a la vivienda adecuada, o si la interferencia podía justificarse como una limitación de su derecho a la vivienda de acuerdo con el artículo 4 del Pacto. Los autores no han alegado que no hayan contado con las garantías del debido proceso, y ninguna de las informaciones presentadas ante el Comité apunta a que este proceso fuera arbitrario.

10.2 El Comité recuerda 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 Pacto⁴¹. Habiendo quedado acreditado judicialmente el impago de los alquileres por parte de los autores, causal que permite la resolución del contrato, el Comité considera que existía una causa legítima que podía justificar la medida de desalojo de los autores.

10.3 No obstante, aunque los autores alegaron que la medida afectaría su derecho a una vivienda adecuada, esta alegación no llevó al Juzgado a examinar la proporcionalidad de la interferencia entre el objetivo legítimo del desalojo y sus consecuencias sobre las personas desalojadas. El Juzgado no evaluó en ningún momento la situación de vulnerabilidad de los autores y en especial de sus hijos menores de edad, aunque los autores así lo solicitaron y el Juzgado recibió un informe de los Servicios Sociales en el mismo sentido. Aunque el lanzamiento fue prorrogado dos veces, dichas prórrogas no fueron a raíz de una decisión de las autoridades judiciales sino por hechos acaecidos el día mismo del lanzamiento que imposibilitaron su ejecución. Por su parte, la legislación del Estado parte tampoco ha ofrecido a los autores otro mecanismo judicial con el que objetar la orden de desalojo, de forma que otra autoridad judicial hubiera podido evaluar la proporcionalidad del desalojo o de las condiciones en las que iba a llevarse a cabo. Por tanto, el Comité considera que la falta de tal examen constituyó una violación del Estado parte del derecho a la vivienda de los autores, contenido en el artículo 11 del Pacto, leído conjuntamente con el artículo 2, párrafo 1.

10.4 El Comité toma nota de que, con posterioridad a los hechos de la presente comunicación, el Estado parte expidió nueva legislación destinada a que los jueces informen a los Servicios Sociales sobre el desalojo de personas en situación de vulnerabilidad para que estos informen sobre la situación de las personas que han de ser desalojadas y que, en caso de que los Servicios Sociales encuentren vulnerabilidad, podría suspenderse el desalojo para permitirles aportar asistencia, por un período máximo de un mes, o tres meses si el demandante es una persona jurídica⁴². El Comité entiende que esta legislación podría evitar violaciones al derecho a la vivienda como la constatada en este dictamen en la medida en que permita que las autoridades judiciales, u otras autoridades imparciales e independientes con el poder de ordenar el cese de la violación y de proporcionar un remedio efectivo, evalúen la proporcionalidad de las solicitudes de desalojo en los términos mencionados anteriormente.

La vivienda alternativa temporal ofrecida a los autores con posterioridad al desalojo

11.1 El Comité procede a analizar si las alternativas otorgadas por el Estado parte con posterioridad al desalojo constituyen una alternativa adecuada (párr. 9.3 *supra*). El Comité toma nota de que las alternativas ofrecidas no pueden considerarse viviendas alternativas pues fueron hostales y albergues de estadía temporal. El Comité pasa por tanto a examinar si

³⁹ *López Albán c. España*, párrs. 9.1 a 9.4.

⁴⁰ *Ibid.*, párr. 9.3.

⁴¹ *Ibid.*, párr. 11.5.

⁴² Véase el artículo 441 de la Ley núm. 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil, según quedó modificada por el Real Decreto-ley núm. 7/2019, de 1 de marzo, de Medidas Urgentes en materia de Vivienda y Alquiler.

el alojamiento temporal respetó los estándares de dignidad y seguridad y de no convertirse en una solución permanente, sino en un paso previo a la vivienda adecuada (párr. 9.4 *supra*).

11.2 En relación con el primer punto, el Comité entiende que dentro de los conceptos de dignidad y seguridad se incluyen, entre otros factores, la estabilidad y certidumbre dentro de la temporalidad, la higiene de la alternativa habitacional, la privacidad disponible en función con las necesidades de las personas. En este sentido, el Comité toma nota de las condiciones del albergue Pinar de San José (hacinamiento, salubridad y falta de privacidad). El Comité entiende que, aunque el Estado parte alega que se ofreció una alternativa habitacional a las afueras de Madrid, aunque dentro del municipio, dicha alternativa se ubicaba aún más lejos del colegio de los menores, dos de los cuales tienen discapacidad, y que ya debían recorrer un largo camino diario hasta su colegio. En el mismo sentido, el Comité observa que durante su estadía en el albergue Pinar de San José, en el Hostal Welcome (por segunda vez), y en el albergue de Alonso Martínez, los autores fueron constantemente conminados a desalojarlos sin el ofrecimiento de otra alternativa (temporal o no). El Comité toma nota de que esto motivó la presencia de la sociedad civil para poner fin a la incertidumbre de los autores y para mejorar las condiciones de alojamiento. El Comité toma nota de que, durante esos meses de estrés e incertidumbre, la Sra. El Goumari perdió un embarazo de siete meses de gestación. El Comité no puede considerar que estas condiciones fueron acordes a la dignidad de los autores y de sus hijos, máxime cuando ellas fueron producto de un desalojo llevado a cabo en violación a lo estipulado por el Pacto.

11.3 En relación con la temporalidad del alojamiento ofrecido, si bien las alternativas temporales no se constituyeron como soluciones permanentes, el Comité considera que el Estado parte no ha acreditado que la alternativa ofrecida a los autores constituía un paso previo a la vivienda adecuada. Más aún, los autores se encontraron en constante amenaza de tener que dejar los hostales o albergues ofrecidos sin siquiera otra alternativa temporal.

11.4 En cuanto a la vivienda actual de los autores, el Comité no puede considerar que ella constituya una vivienda adecuada dado que, por un lado, las condiciones de contratación imposibilitan que los autores puedan acceder a todos los beneficios que el propio Estado parte menciona en sus observaciones y, por otro lado, un cuarto para una familia de ocho personas se encuentra muy por encima del límite de tres personas por cuarto que el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de la Secretaría de las Naciones Unidas ha definido como hacinamiento habitacional, y por ende no puede cumplir con los requisitos de una vivienda adecuada⁴³.

11.5 Finalmente, el Comité considera que, más allá de las medidas generales mencionadas, el Estado parte no ha demostrado que consideró las circunstancias particulares del caso y que tomó todas las medidas razonables hasta el máximo de sus recursos disponibles. Por ello, y dado que la situación fue producto de un desalojo llevado a cabo en violación de lo estipulado por el Pacto, el Comité que considera que las alternativas temporales y las situaciones a las que fueron sometidos los autores y su familia, así como la vivienda que actualmente habitan, configura una violación del derecho a la vivienda de los autores, contenido en el artículo 11 del Pacto.

D. Conclusión y recomendaciones

12. Conforme a toda la información proporcionada y en las particulares circunstancias de este caso, el Comité considera que el desalojo de los autores y sus hijos sin un examen de proporcionalidad por parte de las autoridades constituyó una violación de su derecho a la vivienda adecuada. Del mismo modo, el Comité considera que las alternativas temporales asignadas y el proceso al cual los autores fueron sometidos constituyeron, en sí mismas, una violación de su derecho a la vivienda adecuada.

13. El Comité, actuando en virtud del artículo 9, párrafo 1, del Protocolo Facultativo, dictamina que el Estado parte violó el derecho de los autores y de sus hijos en virtud del

⁴³ Principios y recomendaciones para los censos de población y habitación. Revisión 2 (ST/ESA/STAT/SER.M/67/Rev.2), disponible en https://unstats.un.org/unsd/publication/seriesM/seriesm_67Rev2s.pdf, pág. 321.

artículo 11, párrafo 1, del Pacto leído conjuntamente con el artículo 2, párrafo 1, y de acuerdo con los requisitos del artículo 4. A la luz del dictamen en la presente comunicación, el Comité formula al Estado parte las recomendaciones que figuran a continuación.

Recomendaciones en relación con los autores y sus hijos

14. El Estado parte tiene la obligación de proporcionar a los autores y sus hijos una reparación efectiva, en particular: a) en caso de que 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 solicitó, con el objeto de otorgarles vivienda pública u otra medida que les permita vivir en una vivienda adecuada, tomando en cuenta los criterios establecidos en el presente dictamen; b) otorgar a los autores y sus hijos 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.

Recomendaciones generales

15. El Comité considera que las reparaciones recomendadas en el contexto de comunicaciones individuales pueden incluir garantías de no repetición y recuerda que el Estado parte tiene la obligación de prevenir violaciones similares en el futuro. El Estado parte debe asegurarse de que su legislación y su aplicación sean conformes con las obligaciones establecidas en el Pacto. En particular, el Estado parte tiene la obligación de:

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 puedan objetar la decisión ante 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 asegurarse de que los desalojos que afecten a personas sin recursos para procurarse una vivienda alternativa solo se ejecuten después de que haya habido una consulta genuina y efectiva con estas personas y de que el Estado parte haya realizado todos los pasos indispensables, hasta el máximo de sus recursos disponibles, para que las personas desalojadas tengan una vivienda alternativa, en especial en aquellos casos que involucran a familias, personas mayores, niños y/u otras personas en situación de vulnerabilidad;

c) Adoptar todas las medidas necesarias para asegurarse de que, en caso de que el Estado parte deba ofrecer alojamiento temporal ante la imposibilidad de otorgar inmediatamente una vivienda alternativa adecuada, dicho alojamiento cumpla con los estándares de dignidad y seguridad. En este sentido, el Estado parte debe garantizar que, aunque el alojamiento temporal constituya un paso previo a la vivienda adecuada, las personas que lo habitan gocen de una razonable estabilidad en el marco de dicha temporalidad, en especial en aquellos casos que involucran a familias, personas mayores, niños y/u otras personas en situación de vulnerabilidad;

d) Formular e implementar, en coordinación con las comunidades autónomas y hasta el máximo de los recursos disponibles, un plan comprensivo e integral para garantizar el derecho a la vivienda adecuada de personas con bajos ingresos, de conformidad con la observación general núm. 4⁴⁴. 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.

16. De conformidad con el artículo 9, párrafo 2, del Protocolo Facultativo y el artículo 18, párrafo 1, del reglamento provisional en virtud del Protocolo Facultativo, el Estado parte debe presentar al Comité, en un plazo de seis meses, una respuesta por escrito que incluya

⁴⁴ Véanse también las observaciones finales del Comité sobre el sexto informe periódico de España (E/C.12/ESP/CO/6), párr. 36.

información sobre las medidas que haya tomado en vista del dictamen y de las recomendaciones del Comité. Se pide asimismo al Estado parte que publique el dictamen del Comité y que lo distribuya ampliamente, en un formato accesible, a fin de que llegue a todos los sectores de la población.
