



## Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales

### Decisión adoptada por el Comité en virtud del Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, respecto de la comunicación núm. 39/2018\*\* \*\*\*

<i>Comunicación presentada por:</i>	Leonardo Fabio Muñoz García (representado por el abogado Juan Carlos Rois Alonso)
<i>Presunta víctima:</i>	El autor
<i>Estado parte:</i>	España
<i>Fecha de la comunicación:</i>	21 de junio de 2018 (presentación inicial)
<i>Fecha de adopción de la decisión:</i>	28 de febrero de 2022
<i>Asunto:</i>	Desalojo por ejecución hipotecaria
<i>Cuestiones de procedimiento:</i>	Falta de agotamiento de los recursos internos; insuficiente fundamentación de las alegaciones
<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 y 2 e)

1.1 El autor de la comunicación es Leonardo Fabio Muñoz García, nacional de España, nacido el 11 de mayo de 1975 en Pereira (Colombia). Afirma que el Estado parte ha violado los derechos que lo asisten en virtud del artículo 11, párrafo 1, del Pacto. El Protocolo Facultativo entró en vigor para el Estado parte el 5 de mayo de 2013. El autor está representado por abogado.

1.2 El 25 de junio de 2018, el grupo de trabajo sobre las comunicaciones, actuando en nombre del Comité, registró la comunicación y, considerando que las alegaciones de posible daño irreparable no habían sido suficientemente fundamentadas, decidió no solicitar la adopción de medidas provisionales al Estado parte.

\* Publicado nuevamente por segunda vez por razones técnicas el 5 de abril de 2022.

\*\* Adoptada por el Comité en su 71<sup>er</sup> período de sesiones (14 de febrero a 4 de marzo de 2022).

\*\*\* Los siguientes miembros del Comité participaron en el examen de la presente comunicación: Aslan Abashidze, Mohamed Ezzeldin Abdel-Moneim, Nadir Adilov, Mohammed Amarti, Asraf Ally Caunhye, Laura-Maria Crăciunean-Tatu, Peters Sunday Omologbe Emuze, Ludovic Hennebel, Karla Vanessa Lemus de Vásquez, Seree Nonthasoot, Lydia Ravenberg, Preeti Saran, Shen Yongxiang, Heisoo Shin, Rodrigo Uprimny y Michael Windfuhr. De conformidad con el art. 23 del reglamento en virtud del Protocolo Facultativo, Mikel Mancisidor de la Fuente, miembro del Comité, no participó en el examen de la comunicación.



1.3 En la presente decisión, el Comité resume en primer lugar la información y los alegatos presentados por las partes, seguidamente examina las cuestiones de admisibilidad planteadas y, finalmente, establece sus conclusiones.

## **A. Resumen de la información y alegatos de las partes**

### **Antecedentes de hecho<sup>1</sup>**

2.1 El autor y su familia residían en una vivienda de su propiedad sobre la que existía un préstamo hipotecario de escritura pública de fecha 7 de julio de 2004, ampliado el 6 de abril de 2009. En fecha indeterminada se inició un proceso de ejecución hipotecaria instado por la entidad bancaria titular de la hipoteca. El 2 de octubre de 2012, el Juzgado de Primera Instancia e Instrucción núm. 8 de Leganés acordó ejecutar el título de escritura pública y requerir al autor y su cónyuge el pago de las cantidades de 184.327 euros en concepto de principal e intereses ordinarios y moratorios vencidos más otros 31.876 euros en concepto de intereses fijados de forma provisional. El autor y su cónyuge formularon oposición a la ejecución mediante auto de 19 de enero de 2015, el juez apreció el carácter abusivo de la cláusula financiera quinta de la hipoteca en cuanto a los gastos procesales a abonar por la ejecución hipotecaria, así como de la cláusula financiera sexta en cuanto establecía la capitalización de los intereses moratorios. En consecuencia, la ejecución siguió adelante por la cantidad de 184.277 euros de principal e intereses ordinarios y moratorios vencidos más 31.876 euros de intereses y costas provisionales.

2.2 El 15 de diciembre de 2017, el Juzgado de Primera Instancia e Instrucción núm. 8 de Leganés acordó la suspensión del desalojo del autor y su familia en virtud de la Ley núm. 1/2013, de 14 de mayo, que establece una moratoria de desalojos en los casos de ejecución hipotecaria en que exista una situación de vulnerabilidad económica. La entidad bancaria recurrió esta decisión al haber obtenido el hijo del autor un contrato temporal, lo que incrementaba los ingresos de la familia. El 19 de febrero de 2018, el autor presentó alegaciones contradiciendo las alegaciones de la entidad bancaria, pues el contrato del hijo del autor era temporal y había terminado en enero de 2018. En consecuencia, el autor consideraba que el salario mensual de la familia era de 1.175 euros, y no de 1.775 euros, como sostenía la entidad bancaria.

2.3 El 23 de abril de 2018, el Juzgado de Primera Instancia e Instrucción núm. 8 de Leganés consideró probado que el salario mensual de la familia era de 1.775 euros. Considerando que, según el artículo 1, párrafo 3 c), de la Ley núm. 1/2013, la moratoria es aplicable cuando “la cuota hipotecaria resulte superior al 50 % de los ingresos netos que perciba el conjunto de los miembros de la unidad familiar”, y que la cuota aplicada era de 787 euros, el Juzgado estimó el recurso y dejó sin efecto la resolución de suspensión de la ejecución hipotecaria. Se señaló por tanto el desalojo para el 15 de junio de 2018.

2.4 El 14 de mayo de 2018, el autor solicitó la suspensión del desalojo por causa sobrevenida, al haber perdido su hijo su empleo en enero de 2018. El 15 de junio de 2018, el Juzgado dictó providencia en que se establecía que no podía aceptarse la solicitud pues no se alegaba ninguna circunstancia producida con posterioridad a la resolución recurrida, de 23 de abril de 2018. Mediante la misma providencia, el Juzgado atrasó el desalojo al 26 de junio de 2018, por falta de efectivos para ejecutarla. El 18 de junio de 2018, el autor solicitó la suspensión del desalojo debido a que no contaba con vivienda alternativa e informó de que estaba iniciando contacto con los Servicios Sociales para solicitar asistencia.

2.5 El 20 de junio de 2018, el autor envió sendos correos en los que solicitaba asistencia para conseguir una solución habitacional al Ayuntamiento de Leganés y a la Agencia de Vivienda Social de Madrid.

---

<sup>1</sup> Los hechos han sido reconstituidos con base en la comunicación individual y la información aportada posteriormente por las partes.

## Denuncia

3. El autor alega que los ingresos mensuales del núcleo familiar se reducen a aproximadamente 1.100 euros provenientes de su salario, dado que su cónyuge y su hijo se encuentran en desempleo. Esos ingresos no le permiten acceder a una vivienda alternativa adecuada, por lo que considera que el desalojo de la vivienda que ocupa desde 2014 constituye una vulneración de su derecho a una vivienda adecuada.

## Observaciones del Estado parte sobre la admisibilidad y el fondo

4.1 El 27 de febrero de 2019, el Estado parte presentó sus observaciones sobre la admisibilidad y el fondo de la comunicación.

4.2 El Estado parte hace notar que el presente caso trata de una situación de desalojo por ejecución hipotecaria. El Estado parte informa de que ha adoptado diferentes medidas para paliar el impacto de las crisis financieras sobre los deudores hipotecarios más vulnerables. El Estado parte destaca el Real Decreto-ley núm. 6/2012, de 9 de marzo, de medidas urgentes de protección de deudores hipotecarios sin recursos; el Real Decreto-ley núm. 27/2012, de 15 de noviembre, de medidas urgentes para reforzar la protección de los deudores hipotecarios; 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. Estas normas protegen los colectivos más vulnerables ante las dificultades de pago de sus deudas hipotecarias mediante medidas tales como la posibilidad de permitir la reestructuración de la deuda y la aplicación del Código de Buenas Prácticas, la suspensión de los lanzamientos, el fomento del acceso a una vivienda en alquiler con rentas reducidas mediante la creación del Fondo Social de Viviendas o la posibilidad de que el deudor y la entidad financiera acuerden una dación en pago permaneciendo en su vivienda por un plazo de dos años en concepto de arrendatario y con renta reducida.

4.3 Mediante el Real Decreto-ley núm. 1/2015, de 27 de febrero, de mecanismo de segunda oportunidad, reducción de carga financiera y otras medidas de orden social y la Ley núm. 25/2015, de 28 de julio, de mecanismo de segunda oportunidad, reducción de la carga financiera y otras medidas de orden social, los supuestos de la legislación existente fueron ampliados para abarcar una parte más amplia de la ciudadanía. Estas normas contienen medidas encaminadas a dar una segunda oportunidad a los individuos con deudas. Entre otras medidas, estas normas incluyen la posibilidad de que los individuos puedan acogerse a los acuerdos extrajudiciales de pagos para reestructurar su deuda o para la exoneración de deudas, incluida la parte de la deuda que no quede cubierta con la ejecución de la hipoteca, en caso de préstamos hipotecarios que tienen como garantía la vivienda. Además, se refuerza la figura del mediador, se restablecen reglas de procedimiento simplificadas, se reducen los aranceles notariales y registrales, y se suspenden las ejecuciones durante el plazo de negociaciones. También se excluye la aplicación de las "cláusulas suelo" cuando las hubiere, para aquellos deudores en situación de vulnerabilidad. Además, se prorroga la suspensión de lanzamientos ya prevista en la Ley núm. 1/2013, de 14 de mayo.

4.4 Mediante el Real Decreto-ley núm. 5/2017, de 17 de mayo, se amplían de nuevo los supuestos de vulnerabilidad y se prohíbe ejecutar desahucios para estas personas hasta 2020. Asimismo, la norma incluye un plan de medidas dirigidas a que las personas beneficiadas por la moratoria puedan recuperar su vivienda ya que establece un plan de alquiler social cuyas cuotas serán deducibles en el futuro precio de compra. Las personas que hayan sido desahuciadas y se encuentren en el umbral de exclusión podrán solicitar y obtener el alquiler de la misma por una renta anual máxima del 3 % de su valor. El alquiler social tendrá una duración anual, prorrogable a voluntad del arrendatario hasta completar cinco años, y con la posibilidad de ampliarse de forma anual otros cinco años más por mutuo acuerdo entre las partes.

4.5 El Estado parte informa de que las competencias en materia de vivienda y asistencia social corresponden a las comunidades autónomas. En el caso presente, la vivienda del autor se encontraba en la comunidad autónoma de Madrid, donde la vivienda social es manejada por la Agencia de Vivienda Social de la Comunidad de Madrid. La vivienda por especial necesidad se adjudica de conformidad con lo dispuesto en el Decreto núm. 52/2016, de 31 de mayo. En la casi totalidad de los casos se aplica un baremo que busca destinar las viviendas

públicas a aquellos solicitantes que se encuentren en situaciones de mayor vulnerabilidad social. Existe también un cupo de impulso social destinado a aquellas familias con altas posibilidades de recuperación e inserción social, un sistema residual de adjudicación mediante sorteo y un cupo de especial necesidad. Entre las situaciones de especial necesidad que se consideran se incluye la de encontrarse en riesgo de lanzamiento inminente; ser víctima de violencia por razón de género o raza, orientación o identidad sexual, religión, creencias o discapacidad; residir en una vivienda en malas condiciones o en infraviviendas; residir en una vivienda de superficie inadecuada o con una renta superior al 30 % de los ingresos de la unidad familiar; o residir en precario con consentimiento de uso del propietario de la vivienda.

4.6 La Comunidad de Madrid ha creado además un Parque de Viviendas de Emergencia Social mediante el Decreto núm. 52/2016, de 31 de mayo, para ofrecer una solución inmediata a aquellas personas y familias que, por razones coyunturales, atraviesan serias dificultades para satisfacer su necesidad de vivienda. La creación de este parque obedece a la necesidad de prestar especial atención a la urgente necesidad de apoyo en el acceso a la vivienda de las personas que se ven afectadas por un inminente desahucio de la vivienda que constituye su residencia habitual y permanente. Este mismo parque puede dar respuesta a la demanda de aquellas personas que residen en infraviviendas.

4.7 El Estado parte hace notar que no consta que el autor haya solicitado vivienda ante la Agencia de Vivienda Social. Por otro lado, solicitó ayuda del ayuntamiento en un correo enviado a la atención del alcalde de Leganés, que fue transferido el 21 de junio de 2018 a los Servicios Sociales del Ayuntamiento. Los Servicios Sociales intentaron ponerse en contacto con el autor por teléfono, lo que no fue posible pues los números se encontraban sin servicio. En tales circunstancias, los Servicios Sociales enviaron un correo a la única dirección de contacto que el autor había enviado, la de su domicilio, una propuesta de cita en sus oficinas para el 21 de septiembre de 2018, pero el autor no acudió, sin duda por no haber podido recibir el correo al no encontrarse ya en el domicilio. El Estado parte concluye que el autor no ha solicitado asistencia de la Agencia de Vivienda Social y solo lo hizo al ayuntamiento de forma tardía y sin dar posteriormente seguimiento a su solicitud. En estas condiciones, el Estado parte considera que la comunicación es inadmisibles por falta de agotamiento de los recursos internos en virtud del artículo 3, párrafo 1 a), del Protocolo Facultativo.

4.8 Además, el Estado parte considera que, como ha sido examinado por las autoridades judiciales internas, no se trata en este caso del desalojo de una persona sin recursos, pues la cuota hipotecaria no excede el 50 % de los ingresos de la unidad familiar y los ingresos netos exceden del doble del salario mínimo interprofesional en España, fijado en 2019 en 900 euros.

#### **Comentarios del autor sobre las observaciones del Estado parte**

5.1 El 24 de junio de 2019, el abogado del autor informa de que una vez la familia fue desalojada, ninguna autoridad se puso en contacto con ellos, dejándolos en situación de vulnerabilidad. El abogado del autor informa de que tres meses después del desalojo, los Servicios Sociales lo contactaron informándole de que lo único que pueden ofrecer a la familia es una ayuda de 300 euros en una sola vez, lo que no constituye una solución habitacional en ningún caso. En consecuencia, el autor y su familia se encontraron en situación de exclusión habitacional, sin posibilidad de encontrar un alquiler, cuyo precio ha aumentado desproporcionadamente debido a las políticas de vivienda del Estado parte que han favorecido la adquisición de viviendas por parte de fondos buitres e inversores especulativos. El autor alquiló finalmente una habitación, su cónyuge se vio abocada a retornar a su país de origen, y su hijo pasó a vivir con un amigo. El abogado del autor afirma que no puede aportar más datos sobre su paradero pues ha perdido contacto con él.

5.2 En cuanto a las medidas adoptadas por el Estado parte en materia de vivienda, el abogado del autor afirma que los contratos suscritos por la banca desde los años 2000 contienen cláusulas abusivas y las personas afectadas no han encontrado cauce procesal para su enmienda, pues la normativa hipotecaria española estaba pensada en detrimento de los derechos de los consumidores. Esto ha condenado a múltiples prestatarios, como el autor, a la pérdida de sus viviendas. El abogado añade que ha sido necesario un pronunciamiento al respecto del Tribunal de Justicia de la Unión Europea ante la falta de transposición a la

legislación española de las garantías a los consumidores mínimas exigibles. El abogado añade que el título llevado a ejecución en el presente caso contenía una cláusula abusiva de vencimiento anticipado al impago de una sola cuota, cuya ilegalidad no podía ser analizada por el juez hasta la reforma procesal de mayo de 2013 y que la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea considera tal cláusula causa suficiente para el archivo del proceso hipotecario en curso. Del mismo modo, el Tribunal Constitucional, mediante la sentencia núm. 31/2019 de 28 de febrero de 2019, ha exigido a los jueces que efectuaran de oficio el control de las cláusulas impugnadas por los prestatarios. Lamentablemente, estas sentencias han tenido lugar después de la pérdida de sus hogares por parte de muchas familias.

5.3 El abogado del autor considera que la actuación de la administración en este caso se ha limitado a un movimiento burocrático de documentación que denota la ineficacia de las medidas previstas en materia de vivienda.

## **B. Examen de la admisibilidad por el Comité**

6.1 Antes de examinar cualquier reclamación formulada en una comunicación, el Comité debe decidir, de conformidad con el artículo 10, párrafo 2, de su reglamento en virtud del Protocolo Facultativo, si el caso es admisible.

6.2 El Comité toma nota de que el Estado parte señala que la comunicación debe ser declarada inadmisibles por falta de agotamiento de los recursos internos, tomando en cuenta que el autor nunca solicitó vivienda social ni hizo seguimiento a su solicitud de asistencia de los Servicios Sociales. El Comité toma nota de que el autor no ha avanzado argumentos en relación con esta alegación del Estado parte.

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

6.4 En el caso presente, el Comité toma nota de que no se ha alegado que los trámites propuestos por el Estado parte, la solicitud de vivienda o de asistencia de los Servicios Sociales hubieran impuesto una carga excesiva o innecesaria o tuvieran efectos discriminatorios. Por otro lado, se desprende del expediente que la única medida que el autor inició, enviar correos urgentes pocos días antes de su desalojo solicitando asistencia, no seguía los cauces establecidos, y que el autor no proporcionaba en esos correos información de contacto suficiente para que las autoridades pudieran darle seguimiento. Del mismo modo, se desprende del expediente que el autor no dio seguimiento posterior a sus correos. Por tanto, el Comité considera que el retraso en la solicitud de asistencia y la ausencia de solicitudes según las vías administrativas establecidas por el Estado parte, tal y como la solicitud de vivienda social, constituyen en este caso una falta de debida diligencia. En consecuencia, el Comité considera que la falta de debida diligencia en solicitar asistencia a las autoridades administrativas nacionales para asegurar el acceso a una vivienda alternativa en un plazo razonable constituiría un elemento importante tanto respecto del requisito de agotamiento de recursos internos exigido por el artículo 3, párrafo 1, del Protocolo Facultativo, como en la

<sup>2</sup> *Taghzouti Ezqouihei c. España* (E/C.12/69/D/56/2018), párrs. 6.3 y 6.4; *Loor Chila et al. c. España* (E/C.12/70/D/102/2019), párrs. 6.3 y 6.4; y *Sariego Rodríguez y Dincă c. España* (E/C.12/70/D/92/2019), párrs. 7.2 y 7.4.

sustanciación de la alegación de que el Estado parte ha faltado a sus obligaciones en virtud del artículo 11, párrafo 1, del Pacto<sup>3</sup>.

6.5 En el presente caso, el Comité considera que el autor no ha demostrado haber sido diligente en solicitar asistencia a las autoridades administrativas para asegurar el acceso a una vivienda alternativa, pese a que, al menos desde el 2 de octubre de 2012, el autor conocía la decisión de ejecutar el título hipotecario. En consecuencia, considerando que no tiene suficientes indicios ante sí para considerar que el autor haya actuado con debida diligencia al agotar los recursos internos, el Comité estima que la comunicación es inadmisibles con arreglo al artículo 3, párrafo 1, del Protocolo Facultativo. De igual modo, teniendo en cuenta las consideraciones expuestas anteriormente (párrs. 6.3 y 6.4), el Comité considera que, a falta de una justificación por la que el autor no pudo actuar con la debida diligencia en hacer uso de las vías administrativas establecidas, el autor no ha sustanciado suficientemente que el Estado parte haya fallado en sus obligaciones de conformidad con el Pacto, y la comunicación es también inadmisibles con arreglo al artículo 3, párrafo 2 e), del Protocolo Facultativo.

### C. Conclusión

7. Por lo tanto, el Comité decide:

- a) Que la comunicación es inadmisibles de conformidad con el artículo 3, párrafos 1 y 2 e), del Protocolo Facultativo;
- b) Que la presente decisión se ponga en conocimiento del Estado parte y del autor.

---

---

<sup>3</sup> *Taghzouti Ezgouihel c. España*, párrs. 6.3 y 6.4; *Loor Chila et al. c. España*, párrs. 6.3 y 6.4; y *Sariego Rodríguez y Dincă c. España*, párrs. 7.2 y 7.4.