

**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. 127/2019** , *****

<i>Comunicación presentada por:</i>	Aicha Naser
<i>Presuntas víctimas:</i>	La autora y los tres menores a su cargo
<i>Estado parte:</i>	España
<i>Fecha de la comunicación:</i>	18 de marzo de 2019
<i>Fecha de aprobación del dictamen:</i>	28 de febrero de 2022
<i>Asunto:</i>	Desalojo por extinción del contrato de alquiler
<i>Cuestión de procedimiento:</i>	Falta de agotamiento de los recursos internos
<i>Cuestión de fondo:</i>	Derecho a una vivienda adecuada
<i>Artículo del Pacto:</i>	11, párr. 1
<i>Artículos del Protocolo Facultativo:</i>	2; y 5

* Publicado nuevamente por segunda vez por razones técnicas el 4 de agosto de 2022.

** Adoptado por el Comité en su 71^{er} período de sesiones (14 de febrero a 4 de marzo de 2022).

*** Participaron en el examen de la presente comunicación los siguientes miembros del Comité: Aslan Abashidze, Mohamed Ezzeldin Abdel-Moneim, Nadir Adilov, 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. Mohammed Amarti y Mikel Mancisidor de la Fuente se inhibieron de acuerdo con el artículo 23 del reglamento en virtud del Protocolo Facultativo.



1.1 La autora de la comunicación es Aicha Naser, nacida el 25 de enero de 1961 en Alhucemas. La autora actúa en nombre propio y en nombre de tres menores (en el momento de presentarse la comunicación) a su cargo: Mariam Ennasiri y Fatima Zohra Ennasiri, ambas nacidas el 27 de marzo de 2001 en Larache; y Abdelkarim Naser, nacido el 31 de octubre de 2007 en Madrid. Todos son nacionales de Marruecos. La autora sostiene que, junto con los menores a su cargo, es víctima de una violación por el Estado parte del artículo 11, párrafo 1, del Pacto. El Protocolo Facultativo entró en vigor para el Estado parte el 5 de mayo de 2013. La autora está representada por las abogadas Natalia Palomar González y Ana Romo Escribano.

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

Antecedentes de hecho¹

Los hechos previos al registro de la comunicación

2.1 La autora reside con tres menores a su cargo: ostenta la tutela de sus sobrinas mellizas, Mariam Ennasiri y Fatima Zohra Ennasiri, debido al fallecimiento de su madre y su padre, este último hermano de la autora. El menor Abdelkarim Naser reside con la familia desde los 2 años de edad, cuando su madre, amiga de la autora, fue expulsada a su país de origen por encontrarse en situación administrativa irregular y no tener familiares que pudieran encargarse de sus cuidados.

2.2 El 1 de enero de 2007, la autora suscribió contrato de arrendamiento sobre su vivienda actual. La autora abonó las mensualidades correspondientes en efectivo hasta el año 2016, momento en que los arrendadores dejaron de acudir a efectuar su cobro mensual y la autora no logró volver a contactar con ellos.

2.3 En 2013, una entidad financiera inició ante el Juzgado de Primera Instancia núm. 32 de Madrid procedimiento de ejecución hipotecaria contra los propietarios de la vivienda. El 3 de octubre de 2016 se celebró subasta de la finca hipotecada, que fue adjudicada a la entidad ejecutante. Una vez propietaria de la vivienda, la entidad financiera solicitó tomar posesión de ella y se dictó diligencia de ordenación de fecha 10 de mayo de 2017 en la que así se recoge. El 30 de junio de 2017, esa diligencia fue notificada a la autora.

2.4 Al tomar conocimiento de que la vivienda en la que residía como arrendataria había sido subastada y adjudicada a una entidad bancaria, acreedora de los arrendadores, la autora presentó un escrito al juzgado en el que ponía de manifiesto la existencia de su contrato de arrendamiento y solicitando que el nuevo propietario respetase dicho contrato.

2.5 Mediante auto de 5 de septiembre de 2017, el juzgado tomó nota de que el contrato no se encontraba inscrito en el Registro de la Propiedad, y por tanto su imponibilidad a terceros era limitada. En el caso presente, el juzgado dictó que habiendo transcurrido los cinco años de protección que la Ley de Arrendamientos Urbanos concede en su artículo 13 para el supuesto de que se produzca la resolución del derecho del arrendador por el ejercicio de una ejecución hipotecaria, no había lugar a reconocer el título de ocupación de la vivienda aportado por la autora. Según esta, dicho auto, que cierra el incidente de tercer ocupante, no permite ulterior recurso, con base en lo dispuesto en el artículo 675, párrafo 3, de la Ley núm. 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil. La autora explica que, aunque dispone de la posibilidad de presentar un recurso de reposición, esto es una mera formalidad, ya que lo resolvería el mismo órgano que dictó el auto.

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

2.6 El 8 de febrero de 2018, el Juzgado de Primera Instancia núm. 32 de Madrid acordó el lanzamiento de los antiguos propietarios “y de cualquier otro ocupante de la finca”. Se practicó diligencia de lanzamiento por la cual se señaló este para el 4 de abril de 2018 a las 11.30 horas. El 16 de marzo de 2018, este desalojo fue notificado a la autora.

2.7 El 26 de marzo de 2018, la autora presentó escrito al juzgado en el que puso de manifiesto la situación socioeconómica de la familia y solicitó que se suspendiera el lanzamiento alegando explícitamente la vulneración del derecho a la vivienda y del Pacto en caso de ejecutarse sin alternativa habitacional.

2.8 Al mismo tiempo, la autora solicitó asistencia urgente de los servicios sociales. El 3 de abril de 2018, la entidad bancaria solicitó la suspensión del desalojo, gracias a la intervención del Servicio de Atención a la Emergencia Residencial del Ayuntamiento de Madrid, que propuso una negociación entre las partes para la concesión de un alquiler social.

2.9 A petición de la entidad adjudicataria, la Sección de Lanzamientos del Servicio Común de Notificaciones y Embargos de los Juzgados de Madrid volvió a señalar fecha para la práctica de la diligencia de lanzamiento, esta vez el 13 de febrero de 2019 a las 10.00 horas. La autora presentó escrito al Juzgado el 11 de febrero de 2019 mediante el cual solicitaba la suspensión del lanzamiento por carecer de alternativa habitacional, nuevamente haciendo alusión a la vulneración del derecho a la vivienda y del Pacto en caso de que el desalojo se ejecutara sin alternativa habitacional.

2.10 Mediante providencia de fecha 12 de febrero de 2019, el juzgado dispuso que no procedía la suspensión del lanzamiento puesto que la autora ya había dispuesto de tiempo suficiente (más de dos años y medio) para desalojar la vivienda y buscar residencia alternativa, salvo en caso de que la entidad propietaria accediera al aplazamiento o a ceder la vivienda en régimen de alquiler social. La autora afirma que dicha providencia agota la vía interna, ya que la presentación del recurso no tiene efectos suspensivos, lo que implicaría que se llevaría a cabo el lanzamiento y por tanto la presentación del recurso no habría evitado que se produjera un daño irreparable a la familia.

2.11 El 13 de febrero de 2019, el desalojo fue suspendido en el propio domicilio por intervención del servicio de emergencias sociales (Samur Social) del Ayuntamiento de Madrid, que informó sobre la carencia absoluta de un recurso residencial alternativo. Ante la no oposición de la entidad propietaria, se señaló nuevo desalojo el día 29 de marzo de 2019.

2.12 La autora afirma que a lo largo de los últimos años ha sido atendida por los Servicios Sociales del Ayuntamiento de Madrid, de los que recibe apoyo en diversas cuestiones relacionadas con la vivienda, situación administrativa y situación de los menores, así como tramitación de ayudas económicas. Asimismo, desde el mes de abril de 2018, ha sido apoyada por la asociación Provivienda en la búsqueda de un alojamiento alternativo, sin haber obtenido resultado hasta el momento. Además, ha solicitado vivienda pública ante dos organismos:

a) Comunidad de Madrid (Dirección General de Vivienda y Rehabilitación), en 2011, 2015, 2016, 2017 y 2018. No ha obtenido respuesta positiva hasta la fecha;

b) Empresa Municipal de la Vivienda y Suelo de Madrid (EMVS), los días 23 de mayo de 2018 y 1 de febrero de 2019.

Los hechos posteriores al envío de la comunicación

2.13 El 26 de marzo de 2019, el Comité registró la comunicación y solicitó al Estado parte que adoptara medidas provisionales para evitar posibles daños irreparables a la autora y los menores de edad a su cargo mientras el caso estaba siendo examinado por el Comité, mediante, entre otras cosas, 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. El mismo día, la autora presentó un escrito al Juzgado de Primera Instancia núm. 32 de Madrid en el que informaba de la solicitud del Comité y solicitaba la suspensión del lanzamiento.

2.14 El 28 de marzo de 2019, el Juzgado inadmitió el escrito de la autora y solicitó que se presentara por medio de su procuradora como requiere la norma procesal aplicable. El 29 de

marzo de 2019, al presentarse la comisión judicial en el domicilio de la autora para ejecutar la orden de lanzamiento, la autora presentó de nuevo la solicitud del Comité. La entidad propietaria no se opuso a la suspensión del desalojo, por lo que este fue suspendido.

2.15 El 10 de julio de 2019, la entidad propietaria de la vivienda solicitó de nuevo la ejecución de la orden de desalojo. El 14 de octubre de 2019, el Juzgado de Primera Instancia núm. 32 de Madrid dispuso que se librara nueva fecha de lanzamiento. El 25 de octubre de 2019, la autora interpuso un recurso de reposición contra esta diligencia de ordenación, en el que reiteraba su situación socioeconómica y falta de vivienda alternativa y la solicitud del Comité.

2.16 El 13 de noviembre de 2019, el Juzgado de Primera Instancia núm. 32 de Madrid inadmitió el recurso de reposición de la autora, sin perjuicio de que esta pudiera solicitar asistencia ante las autoridades administrativas de vivienda social.

2.17 El 18 de noviembre de 2019, la autora reiteró su solicitud de vivienda de emergencia ante la Dirección General de Vivienda y Rehabilitación de Madrid. El 27 de noviembre de 2019, el juzgado señaló lanzamiento para el día 3 de diciembre de 2019.

2.18 El 21 de enero de 2020, la autora fue desalojada de la vivienda. Los servicios sociales del Ayuntamiento ofrecieron a la autora que las sobrinas fueran a una residencia de estudiantes, propuesta rechazada por la autora, que se oponía a separar la familia. La autora también rechazó, en la fecha del desalojo, la propuesta de los servicios sociales de albergarlos en el refugio de emergencia para familias del Samur Social de Vallecas, consistente en alojamiento compartido en dos habitaciones de una capacidad total de 30 plazas con una estancia prevista de 15 a 30 días. El 24 de enero de 2020, el Servicio de Atención a Personas en Situación de Vulnerabilidad Residencial del distrito de Puente de Vallecas ofreció a la autora una solución residencial temporal, por seis meses, en apartamento de uso compartido. El 6 de febrero de 2020, la autora rechazó la propuesta por no poder verificar la disponibilidad de plazas, la unidad de la familia, su ubicación y su accesibilidad. Seguidamente, según los servicios sociales, la autora y su familia habrían vuelto a ocupar la misma vivienda de la que habían sido desalojados.

Denuncia

3.1 La autora subraya que, al suscribir el Pacto, España se ha comprometido a promover de forma efectiva el derecho a una vivienda adecuada y a disponer de medios de alojamiento para personas sin recursos o en riesgo de desalojo, en aplicación del principio de progresividad y agotamiento de recursos. Esta obligación específica de disponer de alojamiento para personas en riesgo de desalojo sin alternativa habitacional se deriva del artículo 11 del Pacto y de las observaciones generales del Comité núms. 4 (1991) y 7 (1997).

3.2 La autora afirma que no se encuentra en la capacidad de proveerse de una vivienda por sus propios medios debido a su situación sociofamiliar, ya que los ingresos de la unidad familiar proceden únicamente de una prestación económica asignada a través de la Comunidad de Madrid que se denomina renta mínima de inserción, por importe de 587,78 euros. La autora se encuentra desempleada y su inserción en el mercado laboral es muy limitada, ya que no sabe leer ni escribir. La autora considera que, en esas circunstancias, la orden de lanzamiento en su contra sin previsión de alternativa habitacional también resulta contraria a las obligaciones del Pacto, y constituye *per se* una violación de su artículo 11. La autora recuerda que ha manifestado ante el juzgado que carece de un alojamiento alternativo; sin embargo, el juzgado ha dispuesto continuar con el lanzamiento, dejando a voluntad de la entidad adjudicataria la decisión sobre un aplazamiento e incluso sobre la cesión de la vivienda a la familia a través de un alquiler social; hasta el momento, los intentos por alcanzar alguna de estas dos soluciones han resultado infructuosos.

3.3 La autora hace notar que la legislación procesal sobre ejecuciones de condena no dineraria no prevé² como motivo de oposición la circunstancia de carecer de vivienda ni existe un momento procesal en el que el juez pueda valorar los intereses en juego que permita suspender el lanzamiento. Este déficit de protección también constituye en sí mismo una

² En el momento en que se redactó la comunicación individual.

violación del artículo 11 del Pacto en su vertiente de “garantías jurídicas” para hacer efectivo el derecho.

Observaciones del Estado parte sobre la admisibilidad y el fondo

4.1 El 21 de septiembre de 2020, el Estado parte presentó sus alegaciones en cuanto a la admisibilidad y al fondo de la comunicación. Esta información fue completada el 2 de febrero de 2022. En primer lugar, el Estado parte informa de los hechos acontecidos desde el registro de la comunicación³.

4.2 En relación con la admisibilidad de la comunicación, el Estado parte considera que la autora no ha agotado todos los recursos disponibles. En primer lugar, en relación con el procedimiento de adjudicación de vivienda por emergencia social, esta fue rechazada y tal decisión no ha sido recurrida por la autora. Del mismo modo, según consta en los informes del Ayuntamiento, se ofreció a la autora alojamiento temporal del Samur Social en Vallecas. Este recurso no fue aceptado por la autora.

4.3 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 los menores al sistema educativo público; la percepción de una renta mínima de inserción y del apoyo de los servicios sociales; el beneficio de justicia gratuita; y acceso a suministros básicos gratuitos o subsidiados, como electricidad, calefacción y agua, y al ingreso mínimo vital creado por el Real Decreto-ley núm. 20/2020, de 29 de mayo. 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 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 Europea⁴, el artículo 34, apartado 3, de la Carta de los 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 Constitucional⁵, el derecho a la vivienda es “un mandato o directriz constitucional” que debe tener un contenido predominantemente social, pero no constituye en sí mismo un título competencial autónomo en favor del Estado. Los poderes públicos están así obligados a promover las condiciones necesarias y a establecer las normas pertinentes para hacer efectivo el derecho de los españoles a disfrutar de una vivienda digna y adecuada, en particular regulando la utilización del suelo de acuerdo con el interés general para impedir la especulación. Por tanto, como derecho de realización progresiva, el Estado parte cumple íntegramente con sus obligaciones internacionales en la materia y se remite a las alegaciones remitidas en comunicaciones similares a la presente sobre los esfuerzos realizados en materia de vivienda.

4.5 El Estado parte concluye que las dos cuestiones fundamentales para analizar el cumplimiento de sus obligaciones en virtud del Pacto 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

³ Véanse los párrs. 2.13 a 2.18.

⁴ Tribunal de Justicia de la Unión Europea, *Sánchez Morcillo y Abril García c. Banco Bilbao Vizcaya Argentaria, S.A.*, asunto C-539/14, auto de 16 de julio de 2015, párr. 49.

⁵ Sentencias del Tribunal Constitucional núms. 152/1988, 7/2010 y 33/2019.

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 necesidad⁶.

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: a) que 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 (incluidas 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 realizado voluntaria y conscientemente actos u omisiones que le hayan impedido recibir las ayudas públicamente ofrecidas.

4.7 El Estado parte alega que ha adoptado numerosas medidas para afrontar la situación de crisis económica, encaminadas a facilitar el acceso al mercado residencial privado en régimen de propiedad o de alquiler⁷; a evitar la salida del mercado residencial privado⁸; y a atender a situaciones de necesidad de emergencia, estableciendo protocolos de coordinación de los órganos jurisdiccionales 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 emergencia⁹. Los servicios sociales se encargan de la evaluación y el seguimiento de las necesidades de las familias.

4.8 El Estado parte añade que las disposiciones 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 ella 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, de forma que los afectados gocen de recursos jurídicos

⁶ El Estado parte cita la 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).

⁷ 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.

⁸ 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. Además, 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.

⁹ 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.

adecuados, y deben ejecutarse en momento oportuno con presencia de funcionarios competentes.

4.9 En este sentido, el Estado parte reitera que la autora rechazó las propuestas de albergue del Ayuntamiento de Madrid y decidió en cambio ocupar el inmueble del que había sido desalojada. Además, su solicitud de vivienda fue aceptada y tuvo vigencia de un año hasta el 17 de septiembre de 2021. Después de esa fecha, la autora no ha renovado su solicitud, al encontrarse ocupando una vivienda sin título legal, lo que es motivo de exclusión de los solicitantes de vivienda social. El Estado parte añade que la solicitud de la autora fue puesta en lista de espera sin que la autora pueda saltarse el orden de prioridad establecido en virtud de los principios de igualdad, transparencia y objetividad. Por tanto, el Estado parte considera que ha cumplido con todas sus obligaciones contenidas en el Pacto y que es manifiesta la falta de fundamento de la comunicación, dado que la situación de la comunicante es fruto de su propia actuación.

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

5.1 Los días 11 de febrero de 2021 y 7 de enero de 2022, la autora presentó sus comentarios sobre la admisibilidad y el fondo de la comunicación.

5.2 La autora afirma haber agotado todos los recursos internos disponibles. La autora considera que no existía un recurso disponible en relación con la negativa de vivienda por emergencia social, y que las propuestas de alojamiento alternativo no eran propuestas adecuadas y por tanto no constituían recursos efectivos para evitar la vulneración del Pacto.

5.3 En relación con el posible recurso a la negativa de proporcionar a la autora una vivienda por el cupo de emergencia social, la autora aclara los trámites efectuados al respecto. Ella presentó siempre solicitudes por especial necesidad, no por emergencia social. Sin embargo, fue la propia Agencia de Vivienda Social de la Comunidad de Madrid la que, en abril de 2018, abrió de oficio un trámite para verificar si era posible iniciar el procedimiento de adjudicación por emergencia social y posteriormente decidió que no se daban los supuestos para ello. La autora, por su parte, ante la inminencia del desalojo, también solicitó la adjudicación de vivienda por emergencia social el 2 de agosto de 2019, rechazada el 13 de diciembre de 2019 por las mismas razones que cuando el trámite había sido abierto de oficio. La autora sostiene que la Administración no le trasladó un acto administrativo dictado por una persona en nombre de un órgano de la Administración ni se indicó el órgano ante el que recurrir ni los recursos disponibles contra la decisión. Además, la autora considera que un recurso contra esa resolución sería inefectivo, pues la propia resolución indica que las circunstancias de la autora no se encuentran entre los supuestos legales que pueden dar pie a la adjudicación de vivienda de emergencia social, ya que el Real Decreto 52/2016 exige que el desalojo sea fruto de “una disminución sobrevenida de los ingresos de la unidad familiar”, lo que nunca sería el caso de la autora, cuyo desalojo tenía su origen en la ejecución hipotecaria contra los arrendadores de la vivienda y cuya situación de vulnerabilidad económica es crónica desde 2008. Por todo ello, la autora aclara que procedió a solicitar vivienda en emergencia social en agosto de 2019 ante la situación desesperada por la inminencia del desalojo, aun sabiendo que la solicitud no tenía posibilidades de prosperar.

5.4 En relación con las propuestas que recibió de la Administración, la autora recuerda que consistieron, por un lado, en la estancia de sus sobrinas mellizas en una residencia de estudiantes, sin conocer más detalles sobre las condiciones de tal lugar y, por otro lado, en la entrada de forma temporal en un albergue del Samur Social. También se ofreció, posteriormente al desalojo, una solución residencial temporal, por seis meses, en apartamento de uso compartido, pero sin poder verificar la disponibilidad de plazas, su ubicación y accesibilidad, ni que la unidad familiar pudiera ser alojada en la misma vivienda. En relación con el ofrecimiento de la residencia de estudiantes, la autora recuerda que el Comité ha considerado que un ofrecimiento de alojamiento que requiere de la ruptura del núcleo familiar puede ser contrario al artículo 10, párrafo 1, del Pacto a no ser que no existan otras opciones disponibles¹⁰. La autora considera que en su caso no se motivó por qué no existían otros

¹⁰ *Ben Djazia y otros c. España* (E/C.12/61/D/5/2015), párr. 17.7.

recursos disponibles, que tuvieran un menor impacto en sus derechos contenidos en el artículo 10, párrafo 1, del Pacto. En relación con el ofrecimiento del Samur Social, la autora recuerda que esto constituye un alojamiento de carácter transitorio y de un límite temporal breve, como se puso de manifiesto en el caso precitado¹¹. En esas circunstancias, la autora entiende que esta solución no constituía una alternativa de vivienda adecuada. Por tanto, no puede considerarse que el rechazo de estas propuestas constituya una falta de agotamiento de los recursos.

5.5 En relación con el fondo, la autora considera que el hecho de que el derecho a una vivienda adecuada no sea absoluto no significa que deba interpretarse como un mandato constitucional vaciado de contenido. La autora recuerda que el Comité ya ha fallado en varias ocasiones encontrando violaciones del derecho a una vivienda adecuada de personas en el caso de desalojos en España por no haberse realizado un examen de proporcionalidad entre el impacto del desalojo sobre los derechos de los desalojados y el interés que el desalojo intenta proteger¹². La autora considera que las circunstancias de su caso son muy similares a aquellas que motivaron dictámenes previos, lo que pone de manifiesto que existen fallas institucionales que aún no han sido solventadas. En particular, la autora manifiesta que el juez de instancia no llevó a cabo de oficio ni un control de convencionalidad ni una ponderación de los intereses en juego.

5.6 La autora hace notar que, debido a la falta de disponibilidad de viviendas de alquiler social y la larga lista de espera existente entre los solicitantes de vivienda social, la única posibilidad de que disponía la Agencia de Vivienda Social sería la de otorgarle una vivienda por el cupo de emergencia social. Sin embargo, como se ha explicado anteriormente, en virtud del artículo 18, párrafo 1, del Decreto 52/2016, esa vivienda solo puede otorgarse cuando el desalojo se produzca “como consecuencia de una disminución sobrevenida de los ingresos de la unidad familiar”, por lo que queda descalificada como situación de emergencia aquella en la que el desahucio se produce cuando la familia ya se encontraba en situación de vulnerabilidad económica y sus ingresos se mantienen constantes dentro de dicha vulnerabilidad. Paradójicamente, ello hace que ni siquiera se permita el otorgamiento de vivienda de emergencia a personas cuyo desalojo ha sido suspendido debido a su situación de vulnerabilidad en aplicación de la Ley de Enjuiciamiento Civil vigente¹³. La autora añade que existen otros elementos en el régimen de vivienda social de la Comunidad de Madrid, como la innecesaria burocratización y la limitación a un año de las solicitudes, que a falta de renovación son anuladas, lo que constituye una barrera adicional para las personas particularmente vulnerables. La autora considera que todo ello constituye una discriminación indirecta en violación del artículo 2, párrafo 2, del Pacto, pues tiene un efecto discriminatorio contra las personas en una situación de exclusión social crónica, frente a aquellas que han sufrido una disminución de sus ingresos. Según la autora, esta discriminación se sostiene en el prejuicio de que aquellas personas que no se han esforzado por salir de las situaciones de exclusión social no merecen las mismas oportunidades que aquellas que, teniendo una situación económica y social más ventajosa, han tenido el infortunio de experimentar una pérdida sobrevenida de los ingresos familiares. La autora recuerda que el Comité ha encontrado que la posición económica es un motivo prohibido de discriminación¹⁴. Por ese motivo, la autora solicita al Comité que considere este requisito una vulneración del Pacto y recomiende al Estado parte su eliminación como criterio para otorgar vivienda de emergencia social.

5.7 Finalmente, la autora considera que existe una situación estructural de dificultad para la búsqueda de alojamiento alternativo en el mercado privado del alquiler. La autora presenta que la situación, tanto en el ámbito de la ciudad de Madrid como de la comunidad autónoma, hace muy complicado que se pueda acceder a una vivienda en condiciones de normalidad. La renta de alquiler media en la capital se sitúa en 848 euros y en la Comunidad de Madrid en 780 euros, según datos oficiales del Ministerio de Transporte, Movilidad y Agenda

¹¹ *Ibid.*, párr. 16.6.

¹² Véanse *López Albán y otros c. España* (E/C.12/66/D/37/2018), párr. 11.5, y *Gómez-Limón Pardo c. España* (E/C.12/67/D/52/2018), párr. 9.5.

¹³ Modificada por el Real Decreto-ley núm. 7/2019.

¹⁴ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, observación general núm. 20 (2009), párr. 25.

Urbana¹⁵, mientras que el 31,2 % de la población no tiene capacidad para hacer frente a gastos imprevistos y el 6,7 % ha tenido retrasos en los pagos de la vivienda, según la última Encuesta de Condiciones de Vida del Instituto Nacional de Estadística. Por otro lado, en un estudio de Oxfam Intermón se indica que el número de personas en situación de pobreza en la Comunidad de Madrid habría aumentado desde el inicio de la crisis en 123.211 personas¹⁶. Además, las personas migrantes como la autora sufren dificultades adicionales para encontrar vivienda en el mercado del alquiler: un reciente estudio de la asociación Provivienda pone de manifiesto que 7 de cada 10 inmobiliarias aceptan poner barreras al alquiler de las viviendas que intermedian a migrantes¹⁷.

5.8 Todo esto ha afectado a la autora de forma directa: el propio informe social que adjunta el Estado parte expresa lo siguiente:

Desde Servicios Sociales del distrito se le ha ofrecido ayuda económica para cobertura de necesidades básicas y se le ha informado de la posibilidad de apoyarla con el pago de la fianza y algún mes de alquiler si encuentra precio accesible a su situación económica, pero a día de hoy no ha sido posible. Resulta complicado el acceso a un alquiler en el mercado libre debido a los avales y condiciones económicas.

Esta descripción indica que el acceso al mercado privado del alquiler actual es imposible, aun contando con ayudas económicas para ello.

5.9 En relación con la afirmación del Estado parte de que sus obligaciones dependen de los recursos disponibles y del número de personas que necesiten de esos recursos, la autora recuerda que, según la observación general núm. 3 (1990) del Comité, la adopción de medidas legislativas es particularmente importante para el cumplimiento del Pacto, que “impone así una obligación de proceder lo más expedita y eficazmente posible con miras a lograr ese objetivo” (párr. 9). En este sentido, la autora aclara que las competencias en el área de la vivienda residen en las comunidades autónomas y que, en los últimos diez años, numerosas comunidades autónomas han adoptado medidas legislativas encaminadas a paliar la escasez de viviendas¹⁸. En cambio, la Comunidad de Madrid no ha adoptado ninguna norma al respecto y es la única región, entre aquellas que viven una crisis en el derecho a una vivienda adecuada, que no cuenta con una normativa protectora de vivienda.

5.10 En relación con el acceso al ingreso mínimo vital, la autora afirma que lo solicitó el 19 de junio de 2020 pero en el portal en línea de la Seguridad Social la solicitud aparece como denegada, si bien no se le ha notificado ninguna decisión.

5.11 En cuanto a los recursos económicos y financieros disponibles del Estado parte, la autora considera que este no ha facilitado argumentos razonables para entender que se haya alcanzado el límite de tales recursos disponibles, puesto que solo ha hecho afirmaciones vagas y no ha aportado datos que sostengan tales afirmaciones. Considerando probado que no existe disponibilidad de viviendas en el mercado privado para personas vulnerables como la autora (véanse los párrs. 5.7 y 5.8), la autora presenta datos sobre las solicitudes y asignaciones de viviendas públicas en la región de la autora que ponen de relieve que el

¹⁵ Índice alquiler de vivienda.

¹⁶ Oxfam Intermón, “Superar la pandemia y reducir la desigualdad. Cómo hacer frente a la crisis sin repetir errores”, 2021, pág. 14.

¹⁷ Provivienda, “¿Se alquila? Racismo y xenofobia en el mercado del alquiler”, 2020.

¹⁸ A modo de ejemplo: Ley núm. 2/2003, de 30 de enero, de Vivienda de Canarias; Ley núm. 2/2007, de 1 de marzo, de Vivienda de la Comunidad Autónoma de La Rioja; Ley núm. 18/2007, de 28 de diciembre, del Derecho a la Vivienda de Cataluña; Ley núm. 24/2015, de 29 de julio, de Medidas Urgentes para Afrontar la Emergencia en el Ámbito de la Vivienda y la Pobreza Energética de Cataluña; Ley núm. 1/2010, de 8 de marzo, Reguladora del Derecho a la Vivienda en Andalucía; Ley Foral núm. 10/2010, de 10 de mayo, del Derecho a la Vivienda en Navarra; Ley núm. 9/2010, de 30 de agosto, del Derecho a la Vivienda de la Comunidad de Castilla y León; Ley núm. 8/2012, de 29 de junio, de Vivienda de Galicia; Ley núm. 6/2015, de 24 de marzo, de la Vivienda de la Región de Murcia; Ley núm. 3/2015, de 18 de junio, de Vivienda del País Vasco; Ley núm. 8/2004, de 20 de octubre, de la Vivienda de la Comunidad Valenciana; Ley núm. 2/2017, de 3 de febrero, por la Función Social de la Vivienda de la Comunidad Valenciana; Ley núm. 2/2017, de 17 de febrero, de Emergencia Social de la Vivienda de Extremadura; y Ley núm. 5/2018, de 19 de junio, de la Vivienda de las Illes Balears.

número de adjudicaciones de viviendas públicas es muy inferior a las solicitudes presentadas. La Agencia de Vivienda Social de la Comunidad de Madrid adjudicó entre 2017 y 2021 un total de 648 viviendas, mientras que en el mismo período se presentaron 34.400 solicitudes. Las adjudicaciones representan por tanto solo un 1,88 % de las solicitudes presentadas. Ello puede explicarse por la falta de promoción de nuevas viviendas, así como por la baja de 7.215 viviendas propiedad de la Agencia entre el año 2008 y 2017, y de 519 viviendas entre 2018 y 2021, en su mayoría por venta de viviendas a empresas privadas. La autora recuerda que la Comunidad de Madrid vendió en 2013 un paquete de 2.935 viviendas en alquiler público, habitadas por sus inquilinos, a una entidad financiera. La autora afirma que la entidad extinguió contratos y aumentó las rentas en contravención de las regulaciones aplicables. Finalmente, la justicia falló la nulidad de la operación de venta de la Administración por no haberla justificado suficientemente. Por su lado, la Empresa Municipal de Vivienda Social del Ayuntamiento de Madrid registró, entre 2018 y 2020, un total de 35.777 solicitantes de vivienda pública, y en el mismo período se adjudicó un total de 895 viviendas, lo que representa tan solo un 2,5 % del total. Por último, la autora afirma que las viviendas de regulación pública representan solamente un 1,82 % del total del parque de viviendas en la región, lo que considera un dato extremadamente bajo, muy lejos de la media europea.

5.12 La autora considera que la intervención realizada en su caso por los servicios sociales, aunque positiva, no ha sido satisfactoria, pues se ha limitado a la tramitación de la solicitud de la renta mínima de inserción y del ingreso mínimo vital, así como a realizar derivaciones a otras entidades en relación con recursos de alojamientos temporales. La autora considera plenamente probado que sus necesidades de acceder a una vivienda adecuada alternativa ante el desalojo forzoso de su domicilio no han sido garantizadas con recursos públicos debido a que la Agencia de Vivienda Social establece unos mecanismos de adjudicaciones de vivienda que no tienen como criterio primordial la pérdida inmediata de vivienda. Prueba de ello es que pese a encontrarse en el puesto 274 desde 26 de julio de 2019, aún no se le ha adjudicado vivienda. La autora alega que la falta de provisión de una vivienda está teniendo graves consecuencias en su situación habitacional y que ha llegado a la efectiva separación de la unidad familiar, con los consecuentes daños que este hecho ha ocasionado a su estabilidad emocional y a su desarrollo vital.

5.13 En la actualidad, la autora y el menor Abdelkarim Naser se encuentran en una situación inestable de alojamiento, ya que reparten su residencia entre distintas viviendas de personas conocidas, pero sin domicilio fijo. Por su parte, Fatima y Mariam Ennasiri, así como Mohamed Ennasiri (el hijo de esta última, nacido recientemente), se encuentran residiendo en la vivienda de la que fueron desalojadas, al no poder ser acogidos de forma estable en las mismas viviendas. La autora afirma que la vivienda se encuentra en pésimas condiciones de habitabilidad, invadida por humedades y afectada por una plaga de cucarachas y babosas, lo que está provocando problemas de salud a toda la familia y de forma especial al menor de 6 meses de edad. Las sobrinas de la autora fueron denunciadas por la entidad propietaria de la vivienda y fueron condenadas mediante sentencia de fecha 30 de noviembre de 2020, por un delito leve de usurpación, y se les ordenó abandonar la vivienda. Dicha sentencia fue confirmada en apelación mediante sentencia de fecha 30 de junio de 2021 de la Sección Tercera de la Audiencia Provincial de Madrid. Hasta la fecha no existe una orden de desalojo. La autora añade que, aunque dos de las presuntas víctimas se encuentren ocupando la vivienda sin título legal, esta ocupación no tuvo lugar hasta después de haberse producido el desalojo que considera contrario al Pacto, y añade que la ocupación sin título legal se ha convertido en una modalidad recurrente de acceso a la vivienda entre las personas de gran vulnerabilidad socioeconómica debido a la existencia de fallas estructurales en el mercado de la vivienda.

5.14 Por último, la autora considera que su desalojo sin vivienda alternativa el 21 de enero de 2020, a pesar de la solicitud de medidas provisionales formulada por el Comité, constituyó una vulneración del Protocolo Facultativo.

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 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, por un lado, porque la autora no presentó un recurso administrativo ante la negativa de concesión de vivienda por emergencia social y, por otro lado, porque rechazó las alternativas habitacionales que le fueron propuestas (una residencia de estudiantes para las sobrinas mellizas de la autora, o alojamiento para la familia en el Samur Social). 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 alegadas¹⁹. 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, cuando fue informada sobre el procedimiento de ejecución hipotecaria existente, se personó en el procedimiento e intentó hacer valer su título de ocupación, agotando esa vía, y posteriormente solicitó repetidamente la suspensión de la medida de desalojo en virtud de la falta de vivienda alternativa.

6.3 En relación con las solicitudes de vivienda alternativa, el Comité toma nota de que la autora ha solicitado repetida y diligentemente asistencia en este sentido desde 2011. El Comité toma nota de la alegación del Estado parte de que el rechazo de la autora de alternativas habitacionales constituye una falta de agotamiento de recursos. El Comité toma nota de que la autora alega que una de las opciones constituiría una separación del núcleo familiar, en violación de los derechos que la acogen en virtud del artículo 10, párrafo 1, del Pacto, y que la otra opción no constituía una alternativa adecuada. El Comité considera que la idoneidad de estas alternativas es una cuestión estrechamente relacionada con el fondo de la comunicación y, tomando nota de la diligencia de la autora en la solicitud de alternativas habitacionales, declara esa parte de la comunicación admisible de acuerdo con el artículo 3, párrafo 1, del Protocolo Facultativo.

6.4 El Comité toma nota de que la autora también alega, en sus comentarios sobre la admisibilidad y el fondo de la comunicación, que los requisitos de adjudicación de vivienda por emergencia social tienen efectos discriminatorios y que por tanto la denegación de vivienda por emergencia social constituyó una discriminación en su caso. No obstante, el Comité toma nota de que la autora no ha sustentado suficientemente que la norma referida afecte particularmente los derechos contemplados en el Pacto de un grupo por motivos prohibidos de discriminación²⁰. Por tanto, el Comité declara esa alegación inadmisibles de acuerdo con el artículo 3, párrafo 2 e) del Protocolo Facultativo.

6.5 El Comité observa que el resto de la comunicación cumple con los demás 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.

¹⁹ *Moreno Romero y otros c. España* (E/C.12/69/D/48/2018), párr. 8.2.

²⁰ *Trujillo Calero c. Ecuador* (E/C.12/63/D/10/2015), párr. 13.2.

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. La autora residía en una vivienda con un título de alquiler que se extinguió tras ser el bien inmueble objeto de ejecución hipotecaria. La autora fue notificada de esta situación el 30 de junio de 2017 y su título se consideró extinguido mediante auto de 5 de septiembre de 2017. El 8 de febrero de 2018 se ordenó el desalojo de los ocupantes de la vivienda. La autora solicitó la suspensión de tal desalojo en numerosas ocasiones hasta que finalmente tuvo lugar el 21 de enero de 2020. Además, desde 2011 hasta al menos 2019, la autora efectuó numerosas solicitudes de asistencia a los servicios sociales, incluidas solicitudes de vivienda social.

7.3 Tras el desalojo, el Estado parte ofreció a la autora dos propuestas de alternativa habitacional que la autora rechazó, dos de las presuntas víctimas pasaron a ocupar sin título legal la misma vivienda de la que habían sido desalojadas, mientras que la autora y el menor a su cargo han estado viviendo sin domicilio fijo.

7.4 La autora alega que su desalojo de la vivienda que ocupaba supuso una violación del derecho de ella y de los menores a su cargo a una vivienda adecuada, pues fueron desalojados sin considerar que no tenían vivienda alternativa ni las consecuencias de la orden de desalojo. El Estado parte argumenta 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, la cuestión que plantea la comunicación es si el desalojo de la autora y los menores a su cargo de su vivienda habitual constituyó o no una violación del derecho a la vivienda adecuada. 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 la autora 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.

²¹ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, observación general núm. 4 (1991), 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 (1997), párr. 1.

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

²⁷ *Gómez-Limón Pardo c. España*, párr. 9.4.

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 restrinja 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 limitación²⁸. 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 entidad²⁹. 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 ejecutada³⁰. 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 descritos³¹.

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 en el 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 las exponga a ella³².

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 proceda³³. 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 inmueble³⁴. 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 Facultativo³⁵.

²⁸ *Ibid.*

²⁹ *López Albán y otros c. España*, párr. 11.5.

³⁰ *Ibid.*, párr. 11.7.

³¹ *Ibid.*

³² *Ben Djazia y otros c. España*, párr. 15.1.

³³ Observación general núm. 7 (1997), párr. 16.

³⁴ *Ben Djazia y otros c. España*, párr. 15.2.

³⁵ *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).

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 propósito³⁶. Sin embargo, cualquier medida adoptada debe ser deliberada, concreta y orientada lo más claramente posible hacia el cumplimiento de este derecho³⁷, 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 vivienda³⁸.

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 diversidad³⁹.

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 estable 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 paso previo a la vivienda adecuada⁴⁰. Debe tenerse también en cuenta el derecho de los miembros de una familia a no ser separados⁴¹ y a contar con niveles razonables de privacidad.

El examen de proporcionalidad en el desalojo

10.1 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 o si la interferencia podía justificarse como una limitación de su derecho a la vivienda de acuerdo con el artículo 4 del Pacto. La autora no ha alegado que no haya 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 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 Pacto⁴². Habiendo quedado acreditada judicialmente la extinción del título legal de la autora, el Comité considera que existía una causa legítima que podía justificar la medida de desalojo de los autores.

10.3 No obstante, aunque la autora alegó que la medida afectaría su derecho a una vivienda adecuada, esta alegación no llevó al juzgado a hacer un examen de proporcionalidad de las consecuencias del desalojo con el objetivo legítimo de esta medida. El juzgado no evaluó en

³⁶ Observación general núm. 4 (1991), párr. 8 c). Véase también el párr. 13.

³⁷ 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.

³⁸ 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.

³⁹ Observación general núm. 4 (1991), párr. 8.

⁴⁰ *López Albán y otros c. España*, párrs. 9.1 a 9.4.

⁴¹ *Ibid.*, párr. 9.3.

⁴² *Ibid.*, párr. 11.5.

ningún momento el impacto de la medida sobre los derechos de la autora y su familia, aunque esta así lo solicitó aportando documentación al respecto. Aunque el desalojo fue prorrogado en varias ocasiones desde marzo de 2018 hasta enero de 2020, dichas prórrogas, según las propias decisiones, solo fueron posibles porque la entidad propietaria aceptó suspender el desalojo. Por su parte, la legislación del Estado parte tampoco ha ofrecido a la autora 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 por el Estado parte del derecho a la vivienda de la autora y los menores a su cargo, contenido en el artículo 11 del Pacto, leído conjuntamente con el artículo 2, párrafo 1.

Medidas provisionales y desalojo de la autora y los menores a su cargo

11.1 La autora alega que su desalojo pese a la solicitud de medidas provisionales del Comité constituyó en su caso una violación del artículo 5 del Protocolo Facultativo. El Comité recuerda su jurisprudencia según la cual la adopción de medidas provisionales con arreglo al artículo 5 del Protocolo Facultativo es fundamental para el efectivo desempeño de la función encomendada al Comité en virtud de ese Protocolo Facultativo y los Estados partes, al aceptar las obligaciones contenidas en el Protocolo Facultativo, se han comprometido a cooperar de buena fe con el Comité⁴³.

11.2 El Comité toma nota de que las autoridades del Estado parte examinaron la solicitud de vivienda por emergencia social de la autora y de que el Estado parte alega haber proporcionado una alternativa habitacional, hasta el máximo de sus recursos disponibles, y finalmente ofreció que la familia se alojara en un albergue del Samur Social, lo que la autora rechazó. La autora, por su lado, alega que este rechazo se debe a que esta alternativa era solo temporal y no contaba con los requisitos necesarios para constituir una alternativa adecuada. El Comité toma nota de que esta era una propuesta de alojamiento temporal de emergencia, pero no existen otros detalles en el expediente sobre las condiciones de este albergue. No se ha sustanciado, por tanto, que esta alternativa habitacional temporal y de emergencia no sea compatible con la dignidad humana, ni cumpla con todos los requisitos de seguridad o cuente con niveles razonables de privacidad, evitando así un daño irreparable a la autora y los menores a su cargo. El Comité considera por tanto que no ha podido establecerse que el Estado parte no haya actuado de buena fe en relación con la solicitud de medidas provisionales del Comité y no puede concluir que el artículo 5 del Protocolo Facultativo haya sido vulnerado en su caso.

D. Conclusión y recomendaciones

12. El Comité, actuando en virtud del artículo 9, párrafo 1, del Protocolo Facultativo, dictamina que el Estado parte violó el derecho de la autora y los menores de edad a su cargo a un remedio efectivo en virtud del artículo 11, párrafo 1, del Pacto leído conjuntamente con el artículo 2, párrafo 1. 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 la autora y su familia

13. El Estado parte tiene la obligación de proporcionar a la autora una reparación efectiva. El Comité toma nota de que el desalojo de la autora ya tuvo lugar y considera que, teniendo en cuenta las circunstancias específicas de la violación denunciada en esta comunicación, la adopción de este dictamen constituye una medida de satisfacción que proporciona una reparación adecuada a la autora, por lo que es innecesario recomendar compensación económica. En tales circunstancias, el Comité considera que el Estado parte debe, en particular: a) entablar con la autora una consulta genuina para examinar las posibles necesidades de vivienda alternativa adecuada de la familia, y proporcionarla de ser necesario; y b) reembolsar a la autora los costes legales en que razonablemente hubiera incurrido en la tramitación de esta comunicación.

⁴³ *Loor Chila y otros c. España* (E/C.12/70/D/102/2019), párrs. 7.1 a 7.3.

Recomendaciones generales

14. 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 involucren a familias, personas mayores, niños y/u otras personas en situación de vulnerabilidad;

c) Formular e implementar, en coordinación con las comunidades autónomas y hasta el máximo de los recursos disponibles, un plan amplio e integral para garantizar el derecho a la vivienda adecuada de personas con bajos ingresos, de conformidad con la observación general núm. 4 (1991)⁴⁴. 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.

15. 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 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.

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