Naciones Unidas E/C.12/69/D/54/2018

Consejo Económico y Social
versión avanzada sin editar

Distr.:general
9 de marzo de 2021

Original: español

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° 54/2018*

Comunicación presentada por:	Fátima El Ayoubi y Mohamed El Azouan Azouz
Presuntas víctimas:	Los autores y su hijo menor
Estado parte:	España
Fecha de la comunicación:	17 de septiembre de 2018
Fecha de aprobación de la decisión:	19 de febrero de 2021
Asunto:	Desalojo por ocupación sin título legal
Cuestiones de procedimiento:	Falta de agotamiento de los recursos internos
Cuestiones de fondo:	Derecho a una vivienda adecuada
Artículos del Pacto:	11, párrafo 1
Artículos del Protocolo Facultativo:	3(1)

* Adoptado por el Comité durante su sexagésimo novena sesión (15 de febrero a 5 de marzo de 2021)

Se ruega reciclar

1.1 Los autores de la comunicación son Fátima El Ayoubi (F.E.A)., ciudadana marroquí nacida el 1 de enero de 1983, y Mohamed El Azouan Azouz (M.E.A)., ciudadano español y marroquí nacido el 2 de mayo de 1972. Actúan en nombre propio y en nombre de su hijo menor, Haron El Azouan El Ayoubi (H.E.A)., nacido el 30 de noviembre de 2013. Los autores sostienen que son víctimas de una violación de los derechos que les asisten en virtud del artículo 11, párrafo 1, del Pacto, al ser sujetos de una orden de desalojo de la vivienda que ocupan desde 2016, sin alternativa habitacional. El Protocolo Facultativo entró en vigor para el Estado parte el 5 de mayo de 2013. Los autores no están representados.

1.2 El 19 de septiembre de 2018, actuando por medio de su Grupo de Trabajo sobre comunicaciones, el Comité registró la comunicación y, tomando nota de la inminencia del lanzamiento y de las alegaciones de ausencia de alternativa habitacional y riesgo de daño irreparable, solicitó al Estado parte suspender el desalojo de los autores durante el examen de la comunicación o, alternativamente, otorgarles una vivienda adecuada en consulta genuina, con el objeto de evitar daños irreparables respecto de ellos o sus hijos.

1.3 En la presente decisión, el Comité resume la información y los alegatos presentados por las partes, antes de examinar las cuestiones de admisibilidad planteadas y finalmente establecer sus conclusiones.

A. Resumen de la información y alegatos de las partes

Antecedentes de hecho

Los hechos previos al registro de la comunicación

2.1 Entre 2003 y 2007, M.E.A. vivía en una vivienda de protección social que le había sido otorgada conforme al Plan de Vivienda Joven de la Comunidad de Madrid. Sin embargo, a inicios del 2007, debido a la crisis económica, M.E.A perdió su empleo y no le fue posible seguir pagando el alquiler, motivo por el cual fue desalojado del mismo en 2008. M.E.A. se vio obligado a volver al domicilio de sus padres, quienes, a su vez, habían recibido una vivienda social del Instituto de Vivienda de Madrid en el año 2007. En el año 2012, M.E.A conoció a F.E.A, con quien vivió en el domicilio de sus padres hasta el año 2013, cuando éstos fueron desahuciados debido a que la vivienda en la que vivían fue vendida por la Comunidad de Madrid a un fondo de inversiones.

2.2 El 30 de noviembre de 2013, nació el hijo de los autores, H.E.A, quien ha tenido serios problemas de salud desde su nacimiento, debido a un "retraso madurativo"[1].

2.3 Dado que los autores no tenían la posibilidad de arrendar una vivienda porque sus ingresos eran insuficientes, ya que M.E.A se encontraba desempleado y F.E.A estaba imposibilitada de trabajar debido a que debía dedicarse totalmente al cuidado de su hijo con problemas de salud, en diciembre de 2016, decidieron ocupar un apartamento en mal estado ubicado en la localidad del Álamo (Comunidad de Madrid). Los autores indican que dicho apartamento, que es de propiedad de una entidad financiera, había estado vacío por más de 7 años. Los autores con ayuda de amigos y familiares acondicionaron el apartamento con el fin de hacerlo habitable.

2.4 El 14 de febrero de 2017, los autores solicitaron una vivienda "de cupo de especial necesidad" ante la Consejería de Vivienda de la Comunidad de Madrid, sin embargo, afirman no haber recibido ninguna contestación.

2.5 Los autores indican que el 24 de mayo de 2016 y 12 de enero de 2017, solicitaron una "Renta Mínima de Inserción" debido a su situación económica y laboral de precariedad[2]. En fecha desconocida, F.E.A. fue reconocida como cuidadora principal de H.E.A y se le asignó una ayuda económica de 268,79 Euros mensuales[3]. Asimismo, después de un largo periodo

[1] Los autores aportan un dictamen técnico facultativo, emitido por la Dirección General de Servicios Sociales de la Comunidad de Madrid el 22 de septiembre de 2019, que indica que H.E.A tiene un grado total de discapacidad del 33%.

[2] Los autores no indican cuál fue la respuesta de las autoridades ante dichas solicitudes.

[3] Esta información consta en el informe de los Servicios Sociales del Ayuntamiento del Álamo de fecha 31 de julio de 2018.

de desempleo, M.E.A consiguió un empleo como albañil, el 7 de marzo de 2018, con un salario de 940 Euros mensuales. Los autores informan que se trata de un empleo temporal y poco estable, puesto que depende del momento en que la obra de construcción sea finalizada. Igualmente, el 28 de septiembre de 2017, los autores solicitaron el reconocimiento de dependencia severa de H.E.A por sus problemas de salud, la cual fue reconocida por las autoridades competentes. En consecuencia, el 1 de julio de 2018, a H.E.A le fue adjudicada una plaza en un centro de atención temprana y rehabilitación.

2.6 El 21 de junio de 2016, la entidad financiera propietaria de la vivienda inició un procedimiento judicial civil de "demanda de desahucio por precario"[4] con el fin de recuperar el apartamento en el que habitan los autores. El 1 de marzo de 2017, el Juzgado de Primera Instancia de Instrucción No. 3 de Navalcarnero dictó sentencia ordenando a F.E.A "e ignorados ocupantes de la Calle (dirección del domicilio de los autores)" desalojar la vivienda en cuestión. El Juzgado consideró que F.E.A estaba ocupando ilegalmente el apartamento, al no tener ningún título. También consideró que las razones expuestas por ésta relativas a su estado de necesidad debido a su situación económica precaria y la salud de su hijo, no constituían una razón válida para ocupar el inmueble. La sentencia fue apelada por los autores el 15 de marzo de 2017 ante la Audiencia Provincial Civil de Madrid, la cual confirmó en su integridad la sentencia de primera instancia el 4 de octubre de 2017, reiterando los argumentos utilizados por el Juzgado.

2.7 El 7 de junio de 2017, la entidad financiera solicitó la ejecución provisional de la sentencia, solicitando el inmediato desalojo de los autores. Los autores se opusieron a dicha ejecución, alegando la situación de precariedad de la familia. El 14 de diciembre de 2017, el Juzgado de Primera Instancia de Instrucción No. 3 de Navalcarnero acogió las pretensiones de la entidad financiera y fijó como fecha de desalojo, el 2 de marzo de 2018.

2.8 El 2 de marzo de 2018, acudieron al domicilio de los autores las autoridades competentes con el fin de ejecutar un lanzamiento. Los autores afirman que no estaban al corriente de que dicha diligencia iba a llevarse a cabo. El desalojo previsto para el 2 de marzo de 2018 no fue llevado a cabo y se les concedió a los autores un plazo de diez días para abandonar la vivienda, debido a la presencia de H.E.A y a la inclemencia del tiempo.

2.9 El 6 de marzo de 2018, los autores presentaron un escrito ante el Juzgado de Primera Instancia e Instrucción No. 3 de Navalcarnero solicitando se suspendiera el desalojo. Los autores indicaron que no disponían de ingresos suficientes para acceder a una vivienda, que su hijo H.E.A tenía una discapacidad del 33% y varias enfermedades y que, por ello, al verse sin un lugar donde vivir, decidieron ocupar una vivienda que había estado desocupada por varios años. Igualmente, los autores indicaron que estaban siendo el objeto de seguimiento por parte los Servicios Sociales, quienes podrían dar fe de su buena disposición para encontrar empleo. Los autores también hicieron referencia a las obligaciones constitucionales e internacionales del Estado parte respecto a la garantía del derecho a la vivienda[5], las cuales no habían sido cumplidas debido a políticas públicas que han dado prevalencia a intereses económicos sobre dicho derecho, tales como la venta de viviendas sociales a entidades bancarias y la "obstrucción" a la legislación de protección del derecho a la vivienda, aludiendo a suspensiones por el Tribunal Constitucional de iniciativas autonómicas que intentan desarrollar leyes de vivienda. La entidad financiera propietaria de la vivienda se opuso a la suspensión, indicando que las peticiones formuladas por los autores deberían ser desestimadas por ser cuestiones políticas ajenas a la ejecución de una sentencia por usurpación de vivienda.

2.10 El 4 de junio de 2018, el Juzgado de Primera Instancia e Instrucción No. 3 de Navalcarnero rechazó la solicitud de suspensión de desalojo, al considerar que los

[4] Se refiere a la acción iniciada por el propietario, usufructuario o cualquier otra persona con derecho a poseer el inmueble, en razón de la tenencia o el disfrute de cosa ajena sin pago de renta. En consecuencia, el precarista se encuentra sin título o en virtud de un título nulo o que haya perdido su validez, sin que medie renta o cualquier otra contraprestación. Se tramita por juicio verbal (artículo 250.1.2 de la Ley de Enjuiciamiento Civil).

[5] Citando la Resolución del Comité de 20 de junio de 2017 en el marco de la comunicación núm. 5/2015, así como la Sentencia del Tribunal Supremo de 23 de noviembre de 2017 sobre Entrada en Domicilio y "juicio de proporcionalidad".

argumentos expuestos por los autores no se podían alegar en "este tipo de procedimiento" y señaló como nueva fecha de lanzamiento el 21 de septiembre de 2018.

2.11 El 31 de julio de 2018, los autores solicitaron una vez más al Juzgado de Primera Instancia e Instrucción No. 3 de Navalcarnero que se suspendiera el lanzamiento, debido a la situación de precariedad de la familia determinada por sus bajos recursos económicos, la imposibilidad de conseguir una vivienda en el mercado debido a los precios altos y los problemas de salud de su hijo H.E.A. Los autores igualmente hicieron referencia a la falta de respuesta a sus solicitudes de vivienda social por parte de las autoridades competentes.

2.12 El 7 de septiembre de 2018, el Juzgado de Primera Instancia e Instrucción No. 3 de Navalcarnero acusó recibo de la solicitud de los autores y ordenó que se uniese al expediente. Sin embargo, indicó que la diligencia de lanzamiento planeada para el 21 de septiembre de 2018 se mantenía.

2.13 Los autores indican que el 17 de septiembre de 2018, solicitaron a la entidad financiera propietaria del apartamento la posibilidad de negociar un alquiler social, pero que no han recibido ninguna respuesta.

Los hechos posteriores al registro de la comunicación

2.14 El 19 de septiembre de 2018, actuando por medio de su Grupo de Trabajo sobre comunicaciones, el Comité registró la comunicación y solicitó al Estado parte que adoptara medidas provisionales para evitar posibles daños irreparables a los autores y su hijo menor de edad mientras el caso estaba siendo examinado por el Comité, incluyendo mediante la suspensión del desalojo o, alternativamente, el otorgamiento de una vivienda alternativa adecuada a sus necesidades, en el marco de una consulta genuina y efectiva con la autora.

2.15 En la misma fecha, los autores informaron al Juzgado de Primera Instancia e Instrucción No. 3 de Navalcarnero sobre el registro de su comunicación ante el Comité, así como sobre la solicitud de medidas provisionales por parte del mismo. El Juzgado ordenó que el escrito de los autores se uniese al expediente, manteniendo la orden de desalojo para el 21 de septiembre de 2018. Sin embargo, el lanzamiento programado para dicha fecha fue suspendido por parte del Juzgado mediante providencia de 20 de septiembre de 2018, teniendo en cuenta que el representante de la entidad financiera propietaria del apartamento solicitó una suspensión provisional del lanzamiento, habida cuenta de la situación de los autores y con el fin de darles tiempo para que encontraran una alternativa habitacional.

2.16 El 21 de marzo de 2019, el Juzgado de Primera Instancia e Instrucción No. 3 de Navalcarnero señaló como nueva fecha de desalojo el 31 de mayo de 2019. El 23 de mayo de 2019, los autores informaron al Comité que su situación no había cambiado y que seguían sin tener ninguna alternativa habitacional. Además, indicaron que F.E.A estaba embarazada y a punto de dar a luz[6]. En la misma fecha, el Comité recordó al Estado parte que a menos que el Estado parte sea notificado de una decisión del Comité de levantar las medidas provisionales, éstas se mantienen vigentes durante el tiempo en el que el caso esté siendo examinado por el Comité y hasta que éste notifique al Estado parte de la adopción de una decisión al respecto. El Comité reiteró su decisión de 19 de septiembre de 2018 de otorgar medidas provisionales, solicitando al Estado parte que suspenda el desalojo de los autores de la vivienda que actualmente ocupan, mientras la comunicación esté siendo examinada por el Comité, o se les otorgue una vivienda alternativa adecuada, en el marco de una consulta genuina y efectiva con los mismos.

2.17 El 11 de junio de 2019, nació el segundo hijo de los autores.

2.18 El lanzamiento programado para el 31 de mayo de 2019 fue suspendido. Los autores informan que el 31 de agosto de 2020, el Juzgado de Primera Instancia e Instrucción No. 3 de Navalcarnero señaló como nueva fecha de desalojo el 13 de enero de 2021.

2.19 Los autores también informan que M.E.A trabajó hasta finales de 2019, fecha en que terminó su contrato. M.E.A recibió una prestación por desempleo hasta agosto de 2020 y sus solicitudes de subsidio de desempleo y de Ingreso Mínimo Vital se encuentran bajo estudio.

[6] Los autores aportan un certificado médico emitido de 19 de marzo de 2019, que confirma el embarazo de F.E.A.

Asimismo, indican que F.E.A continúa recibiendo 268,79 Euros mensuales como cuidadora principal de H.E.A.

La denuncia

3. Los autores alegan que, en ausencia de alternativa habitacional y sin posibilidad de acceder a una vivienda fuera del ámbito del alquiler público y social al no tener ingresos suficientes, su desalojo de la vivienda que actualmente ocupan violaría los derechos que les asisten en virtud del artículo 11 del Pacto.

Solicitud del Estado parte de levantamiento de las medidas provisionales y suspensión de la comunicación

4.1 El 27 de marzo de 2019, el Estado parte solicitó que se levantaran las medidas provisionales y que se suspendiera el estudio de la comunicación. El Estado parte alega que la orden de desalojo programada para el 21 de septiembre de 2018 fue suspendida, sin que se haya señalado nueva fecha de lanzamiento.

4.2 Asimismo, el Estado de parte indica que en seguimiento a la solicitud de los autores de vivienda "de cupo de especial necesidad", realizada el 14 de febrero de 2017, la Dirección General de Vivienda y de Rehabilitación les solicitó algunos documentos con el fin de completar la solicitud. Sin embargo, los autores no aportaron los documentos requeridos en el plazo establecido en el Decreto 52/2016[7], a pesar de haber sido notificados mediante el servicio de Correos y por el Boletín Oficial de fecha 11 de octubre de 2017. En consecuencia, el 31 de enero de 2019, la Dirección General de Vivienda y de Rehabilitación decidió archivar la solicitud de vivienda presentada por los autores.

4.3 El Estado parte concluye que dado que la orden de desalojo tiene como fin proteger al propietario legítimo de la vivienda que los autores ocupan, quien está sufriendo un perjuicio grave con la suspensión del lanzamiento, y teniendo en cuenta que los autores no han manifestado ningún interés o diligencia en obtener una solución habitacional, hasta el punto de no presentar los documentos requeridos por la Dirección General de Vivienda y de Rehabilitación, procede el levantamiento de las medidas provisionales y suspensión de la comunicación.

Comentarios de los autores a la solicitud del Estado parte de levantamiento de las medidas provisionales y suspensión de la comunicación

5.1 El 23 de mayo de 2019, los autores indicaron que al estar ocupando una vivienda no tienen derecho a solicitar vivienda de especial necesidad de la parte de la Comunidad de Madrid, ya que es un requisito indispensable que ninguno de los integrantes de la unidad familiar se encuentre ocupando una vivienda[8]. Por consiguiente, les era imposible proporcionar la documentación requerida por la Dirección General de Vivienda y de Rehabilitación.

5.2 En cuanto a sus condiciones particulares, los autores recordaron que no tienen alternativa habitacional y alegaron que, si bien M.E.A percibe desde marzo de 2018 un salario de 940 Euros mensuales, estos recursos son insuficientes para acceder a un alquiler en el mercado privado.

5.3 Asimismo, los autores proporcionan un informe de los Servicios Sociales del Álamo[9] que establece que éstos han mostrado interés en encontrar una alternativa habitacional, y que

[7] El artículo 15.4 del Decreto, por el que se regula la adjudicación de viviendas por el Instituto de la Vivienda de Madrid, establece un plazo de diez días para subsanar/completar una solicitud de vivienda, si los documentos requeridos no son presentados dentro del plazo, la misma es archivada.

[8] Los autores proporcionan un informe de los Servicios Sociales del Ayuntamiento del Álamo de fecha 22 de mayo de 2019 que confirma esta afirmación. Conforme al artículo 7.1.f del Decreto 19/2006, entre los requisitos para solicitar vivienda se encuentra el "(…) No encontrarse ocupando una vivienda o inmueble, sin título suficiente para ello. Dicha ocupación conllevará la inadmisión de toda solicitud en un plazo de dos años a contar desde la fecha de desalojo, salvo abandono voluntario de la misma debidamente acreditado".

[9] Ibid.

ante el archivo de su solicitud de vivienda debido a la incompatibilidad de su situación de ocupación de inmueble sin título con la legislación pertinente (Decreto 19/2006), se considera necesaria la concesión de una alternativa habitacional. De no ser así, la unidad familiar, de la cual forma parte H.E.A de cinco años de edad con una discapacidad del 33%, quedaría en situación de calle y el menor en situación de desprotección.

Examen por el Comité de la solicitud del Estado parte

6. El 18 de septiembre de 2019, a la luz de la información enviada por el Estado parte y por los autores, el Comité decidió rechazar la solicitud de levantamiento de medidas provisionales, toda vez que no quedó demostrado que el riesgo de daño irreparable para los autores y su hijo hubiese cesado. Asimismo, el Comité decidió no suspender la comunicación, puesto que ésta solamente puede llevarse a cabo cuando se desprende de la información proporcionada por las partes que existe una posible vía de resolución del conflicto, lo que no ocurre en el presente caso.

Observaciones del Estado parte sobre la admisibilidad y el fondo de la comunicación

7.1 El 18 de octubre de 2019, el Estado parte presentó sus observaciones sobre la comunicación. El Estado parte expresa su desacuerdo con la decisión del Comité de no suspender el estudio de la comunicación (párr. 6), puesto que la misma le obliga a presentar sus observaciones sobre el fondo de un litigo que aún se encuentra en tramitación, lo cual desborda el ámbito de acción del Protocolo Facultativo, en particular el artículo 3 apartado primero, y vulnera la reserva en favor de los tribunales internos. El Estado considera que resulta contradictoria la exigencia para los autores de agotar los recursos internos de un lado, y de otro, obligar al Estado parte pronunciarse sobre un procedimiento en curso, sobre todo teniendo en cuenta que el ordenamiento jurídico del Estado parte ofrece varios instrumentos jurídicos para impugnar las resoluciones judiciales y administrativas en caso de desacuerdo, lo cual puede determinar que el proceso en curso tome diferentes caminos. Sin embargo, con el fin de evitar un perjuicio al derecho a la defensa, el Estado parte formula sus argumentos respecto a la admisibilidad y fondo de la comunicación.

7.2 El Estado parte hace referencia a la actuación de las autoridades locales y regionales respecto a los autores. Indica que las competencias en materia de vivienda y asistencia social, en particular la gestión y adjudicación de viviendas de emergencia social, corresponden a las Comunidades Autónomas[10]. En la Comunidad de Madrid, donde viven los autores, la materia es regida por el Decreto 52/2016, el cual crea el parque de vivienda social y reglamenta el proceso de adjudicación de viviendas. Asimismo, la asistencia social por parte de los servicios sociales está reglamentada por la Ley 11/2003 de Servicios Sociales de la Comunidad de Madrid. El Estado parte afirma que las autoridades cumplieron con esta normativa en todas sus actuaciones en relación con los autores.

7.3 El Estado parte nota que cuando los autores presentaron su comunicación ante el Comité, el 19 de septiembre de 2018, había transcurrido más de un año desde que la sentencia de 1 de marzo de 2017 les ordenó desalojar la vivienda y que su lanzamiento de la misma ya había sido suspendido una vez (el 2 de marzo de 2018). El Estado parte considera que la verdadera pretensión de los autores es permanecer en la vivienda ocupada, puesto que no han ejercitado su derecho a solicitar vivienda social, ya que su última de solicitud de este tipo de vivienda fue presentada el 14 de febrero de 2017, la cual, en virtud de la normativa arriba mencionada, fue archivada el 31 de enero de 2019 por estar incompleta. El Estado parte informa que no se han registrado nuevas solicitudes de vivienda social por parte de los autores ante ninguna de las entidades competentes en la materia. El Estado parte resalta que los autores, no sólo solicitaron vivienda pública con posterioridad a la ocupación y solo unos días antes de que se dictara sentencia ordenando su desalojo, sino que no aportaron la documentación requerida por la Dirección General de Vivienda y Rehabilitación. Además, frente a la decisión de archivo de su solicitud, los autores no presentaron ningún recurso, a pesar de que fueron debidamente notificados de dicha decisión.

[10] Hace referencia a los artículos148.1, 148.3ª y 148.20ª de la Constitución.

7.4 Por consiguiente, el Estado parte considera que el "conflicto" ante el Comité no se refiere a que los autores hayan solicitado una vivienda social y que ésta se les haya denegado, obligándolos a permanecer en su vivienda actual ocupada. Dicho "conflicto" se refiere al hecho de que los autores no han solicitado en debida forma una vivienda pública, y lo que realmente pretenden es obtener un alquiler social de la vivienda que ocupan, interés que manifestaron en su comunicación.

7.5 Igualmente, el Estado parte indica que el lanzamiento de los autores se ha suspendido varias veces: el 2 de marzo de 2018, el 21 de septiembre de 2018 y 31 de mayo de 2019. El Estado parte resalta que en las dos primeras ocasiones la suspensión contó con el acuerdo de la entidad financiera propietaria de la vivienda, con el fin de conceder un tiempo a los autores de solucionar su situación. Respecto a la orden de lanzamiento de 31 de mayo de 2019, el Estado parte indica que ésta también fue suspendida por el Juzgado de Primera Instancia de Instrucción No. 3 de Navalcarnero y que, al momento de presentar sus observaciones, estaba pendiente el análisis por parte del Juzgado del recurso de reposición presentado por la entidad financiera en contra de la decisión decretando la suspensión. En consecuencia, el Estado parte afirma que los autores no han sido desalojados y que no se ha establecido nueva fecha para su lanzamiento. El Estado parte estima necesario que los autores proporcionen información de su situación económica actual, con el fin de establecer si hoy en día tienen la posibilidad de asumir un contrato de arrendamiento que se adecúe a sus ingresos y regular su situación.

7.6 Por otra parte, el Estado parte considera que la comunicación debe ser declarada inadmisible por falta de agotamiento de los recursos internos, ya que el procedimiento judicial que dio origen a la orden de lanzamiento en contra de los autores se encuentra aún en curso y éstos continúan ocupando la vivienda.

7.7 El Estado parte indica que el hecho de que los autores hubieran ocupado la vivienda antes de solicitar vivienda pública implica que los recursos disponibles no fueron agotados, y que lo que hicieron fue "acudir directamente a la ocupación". En efecto, al no impugnar ante el Consejero de transportes, Vivienda e Infraestructura de la Comunidad de Madrid a través del recurso de alzada[11], la resolución de 31 de enero de 2019, que archivó su solicitud de vivienda, los autores no agotaron las vías internas disponibles. Asimismo, al no agotar la vía administrativa, cerraron la posibilidad de agotar la vía jurisdiccional a través del recurso contencioso administrativo. Igualmente, los autores no hicieron uso de las medidas cautelares que hubieran podido ser solicitadas tanto en el procedimiento administrativo[12], como en el judicial[13].

7.8 El Estado parte afirma que nadie tiene derecho a ocupar una vivienda ajena y que el derecho a la propiedad también es un derecho humano fundamental, tal como lo consagra el artículo 17 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos y el artículo 33 de la Constitución Española. Por tanto, el artículo 11 del Pacto no puede ser utilizado para amparar actos de usurpación forzada de la propiedad ajena. En este sentido se ha pronunciado el Comité en su Observación General No. 7 sobre el derecho a una vivienda adecuada: desalojos forzosos (párrafo 1 del artículo 11 del Pacto)[14]. En dicha Observación, el Comité reconoce que los desalojos son pertinentes en ciertos casos, entre los que se encontraría la ocupación de una propiedad ajena, si bien, éstos deben practicarse conforme a lo establecido en la ley, gozando los afectados de recursos jurídicos adecuados y ejecutándose en un momento oportuno con presencia de funcionarios competentes[15].

7.9 En la Comunidad autónoma de Madrid, donde viven los autores, la vivienda social es manejada por el Instituto de la Vivienda de Madrid, creado por el Decreto 19/2006. Como se establece en el preámbulo de dicho Decreto, la prioridad de la Comunidad de Madrid es ofrecer una solución inmediata a aquellas personas y familias que, por razones coyunturales,

[11] El Estado parte hace referencia a la Ley 39/2015 referente al Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, artículo 114 relativo al fin de la vía administrativa.

[12] Artículo 117 de la misma Ley, referente a la suspensión de la ejecución del acto administrativo impugnado.

[13] Ley 29/1988 reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, artículos 129 y siguientes, referentes a las medidas cautelares.

[14] U.N. Doc. E/1999/22, anexo IV (1997)

[15] Ibid., párr. 11.

atraviesan serias dificultades para satisfacer su necesidad de vivienda, incluyendo las que se ven afectadas por un inminente desahucio de la vivienda que constituye su residencia habitual y permanente, no disponiendo de otros recursos para cubrir su alojamiento. Por ello, la Comunidad de Madrid estimó necesario la creación de un parque de viviendas de emergencia social, cuya adjudicación pudiera ser realizada a la mayor brevedad y a favor de aquéllos que han sufrido un empeoramiento grave de su situación socioeconómica, incluyendo aquellas familias especialmente afectadas en su situación socioeconómica en los últimos años, con el objeto de apoyar su recuperación e inserción social.

7.10 La vivienda de emergencia se adjudica mediante el procedimiento ordinario de adjudicación de viviendas (baremo) de acuerdo con la necesidad de los solicitantes, dándose prioridad a los solicitantes que se encuentran en situaciones de mayor vulnerabilidad social. Entre las situaciones de especial necesidad que se consideran para adjudicar esta vivienda se incluye, entre otras, el lanzamiento inminente de la vivienda por desahucio, la de ser víctima de violencia por razón de género o raza, orientación o identidad sexual, religión, creencias o discapacidad, o 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.

7.11 Son requisitos de acceso a la vivienda de especial necesidad: ser solicitante mayor de edad o menor emancipado, tener ingresos máximos de 3,5 veces el indicador público de renta de efectos múltiples (en 2018: 537,84 euros mensuales), no haber sido adjudicatario de vivienda pública durante los 10 años previos, no ser titular de pleno dominio de otra vivienda, residir o trabajar en la Comunidad de Madrid, y no ser ocupante sin título y sin consentimiento del titular de un inmueble. Únicamente serán admitidas las solicitudes de quienes además de reunir los requisitos de acceso estipulados en el Decreto, se encuentren en algunas de las situaciones de especial necesidad establecidas en el mismo. La adjudicación de las viviendas se produce en función de la disponibilidad efectiva de las mismas y de conformidad con el orden obtenido y la valoración de las circunstancias económicas, personales y sociales de las familias solicitantes.

Comentarios de los autores sobre las observaciones del Estado parte

8.1 El 9 de diciembre de 2019, los autores presentaron sus comentarios a las observaciones del Estado parte. Los autores alegan que el Estado parte falta a la verdad al indicar que no han solicitado vivienda pública, ya que como consta en los diferentes informes de los Servicios Sociales aportados[16], solicitaron vivienda social en 2017, y si no pudieron presentar los documentos requeridos por las autoridades competentes, fue por estar ocupando su vivienda. Los autores reiteran que el requisito establecido en la legislación pertinente de no estar ocupando ninguna vivienda para obtener vivienda social, impide a las familias que se encuentran en una situación como la suya, solicitar vivienda social, lo cual consideran injusto.

8.2 Los autores alegan también que ellos han intentado negociar y regular su situación con la entidad financiera propietaria del apartamento, pero que la misma nunca les ha respondido. Los autores recuerdan que la vivienda que ocupan llevaba más de diez años sin ser habitada y se encontraba en un abandono total, hasta que ellos la hicieron habitable.

8.3 Los autores agregan que la entidad financiera propietaria de la vivienda ha sido “rescatada” por el Estado parte, al igual que otras entidades financieras, en lo cual se han invertido más de 28.000 millones de Euros provenientes de las arcas públicas. Por ello no entienden las razones por las que el Estado parte defiende con tanto ahínco la propiedad privada de esta entidad financiera “rescatada”, mientras deja desprotegidos a sus ciudadanos. En este sentido, los autores hacen referencia al artículo 47 de la Constitución que establece que todos “los españoles tienen derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada” y que

[16] Los autores hacen referencia a los informes de los servicios sociales mencionados anteriormente y aportan uno de 16 de octubre de 2019 que reitera que sí han mostrado interés en encontrar una alternativa habitacional desde la presentación de su solicitud de vivienda social en febrero de 2017, la cual fue archivada en 2019, la no poder aportar la documentación requerida, la cual era incompatible con su situación de ocupación de vivienda.

corresponde a los poderes públicos "hacer efectivo este derecho, regulando la utilización del suelo de acuerdo con el interés general para impedir la especulación" Los autores también se refieren al artículo 128 constitucional que da prioridad al interés general sobre los intereses particulares.

B. Consideraciones del Comité sobre la admisibilidad

9.1 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.

9.2 El Comité recuerda que, de acuerdo con el artículo 3, párrafo 1, del Protocolo Facultativo al Pacto, 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 los autores no han agotado todos los recursos internos porque no solicitaron vivienda social antes de empezar la ocupación ilegal de la vivienda, ni presentaron la documentación requerida por la Comunidad Autónoma de Madrid para completar su solicitud de vivienda social con posterioridad a la ocupación. El Comité considera que a efectos del artículo 3, párr. 1, del Protocolo Facultativo los "recursos disponibles en la jurisdicción interna" son todos aquellos recursos disponibles al autor o la autora en relación directa con los eventos iniciales que dieron origen a la supuesta violación, y que *prima facie* puedan ser razonablemente considerados como efectivos para reparar las violaciones del Pacto alegadas. El Comité toma nota de que la queja principal contenida en la comunicación de los autores 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 los autores agotaron todos los recursos disponibles orientados a evitar o retrasar el desalojo, pues, en el momento de presentar su comunicación, habían recurrido la sentencia de 1 de marzo de 2017, que les ordenaba desalojar la vivienda, agotando esa vía; y habían solicitado la suspensión de la medida de desalojo en dos ocasiones, argumentando su situación económica precaria y la falta de vivienda alternativa.

9.3 En relación con la solicitud de vivienda social ante la Comunidad Autónoma de Madrid, el Comité toma nota de que, según lo afirmado por ambas partes, las personas que ocupan una vivienda sin título legal, como los autores, no pueden ser solicitantes de vivienda social ante ese organismo. Por tanto, el Comité considera que el Estado parte no ha justificado debidamente que ese recurso fuera efectivo y se encontrara disponible en las circunstancias de este caso. Por tanto, el Comité considera que los autores han agotado todos los recursos internos relacionados con esa alegación y la declara admisible de acuerdo con el artículo 3, párrafo 1 del Protocolo Facultativo.

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

C. Examen de la cuestión en cuanto al fondo

Hechos y asuntos jurídicos

10.1 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.

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

10.3 En diciembre de 2016, los autores decidieron ocupar una vivienda abandonada debido a que se encontraban en una situación económica precaria, ya que M.E.A estaba desempleado y F.E.A estaba dedicada totalmente al cuidado de su hijo con problemas de salud.

10.4 El 1 de marzo de 2017, el Juzgado de Primera Instancia de Instrucción No. 3 de Navalcarnero dictó sentencia ordenando a F.E.A "e ignorados ocupantes de la Calle (dirección del domicilio de los autores)" desalojar la vivienda. Al no desalojar la vivienda, la entidad financiera solicitó la ejecución provisional de la sentencia, solicitando el inmediato desalojo de los autores.

10.5 El 14 de diciembre de 2017, el Juzgado fijó el 2 de marzo de 2018 como primera fecha para el lanzamiento. El 2 de marzo de 2018, acudieron al domicilio de los autores las autoridades competentes con el fin de ejecutar un lanzamiento. Sin embargo, el desalojo no fue llevado a cabo y se les concedió a los autores un plazo para abandonar la vivienda.

10.6 A pesar de dos solicitudes de los autores para suspender el lanzamiento en virtud de su situación de vulnerabilidad, y de dos informes de los Servicios Sociales solicitando dicha suspensión, el Juzgado fijó como nueva fecha de lanzamiento el 21 de septiembre de 2018. El lanzamiento programado para dicha fecha fue suspendido por parte del Juzgado, el 20 de septiembre de 2018, teniendo en cuenta que el representante de la entidad financiera propietaria de la vivienda solicitó una suspensión provisional del mismo, habida cuenta de la situación de los autores.

10.7 El 21 de marzo de 2019, el Juzgado de Primera Instancia e Instrucción No. 3 de Navalcarnero señaló como nueva fecha de desalojo el 31 de mayo de 2019. El lanzamiento previsto para dicha fecha no tuvo lugar. El 31 de agosto de 2020, el Juzgado señaló como nueva fecha de desalojo el 13 de enero de 2021.

10.8 Los autores consideran que la decisión de las autoridades judiciales de desalojarlos de su vivienda, sin que se les proporcionara una vivienda alternativa adecuada, constituye una violación del artículo 11, párrafo 1, del Pacto, pues no se ha tenido en cuenta su necesidad ni estado de precariedad económica. Los autores también consideran que a pesar que dicha decisión ha sido suspendida varias veces, continúa vigente, puesto que el 31 de agosto de 2020, el Juzgado de Primera Instancia e Instrucción No. 3 de Navalcarnero señaló como nueva fecha de desalojo el 13 de enero de 2021. El Estado parte alega que el Pacto no cubre situaciones de desalojos por ocupación sin título legal.

10.9 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 la decisión de desalojar a los autores constituye o no una violación del derecho a la vivienda adecuada reconocido en el artículo 11, párrafo 1, del Pacto. Para responder a esa cuestión, el Comité comenzará por recordar su doctrina sobre la protección contra los desalojos forzosos. Después analizará el caso concreto de los autores y resolverá las cuestiones planteadas por la comunicación.

La protección contra los desalojos forzosos

11.1 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 culturales[17] y está vinculado en su integridad a otros derechos humanos, incluyendo los del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos[18]. El derecho a la vivienda se debe garantizar a todos, sean cuales fueren sus ingresos o su acceso a recursos económicos[19] 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 disponibles[20].

11.2 Los desalojos forzosos son *prima facie* incompatibles con el Pacto y sólo podrían justificarse en las circunstancias más excepcionales[21] 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

[17] Observación general núm. 4, párr. 1.
[18] Ibid., párrs. 7 y 9.
[19] Ibid., párr. 7.
[20] Ibid., párr. 12.
[21] Ibid., párr. 18, y observación general núm. 7, párr. 1.

legítimo de desalojo y las consecuencias de este sobre las personas desalojadas[22]. 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 Pacto[23].

11.3 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 entidad[24]. El Estado parte violará el derecho a la vivienda adecuada si estipula que la persona que ocupa una vivienda sin título legal debe ser desalojada de forma inmediata sean cuales sean las circunstancias bajo las que la orden de desalojo sería ejecutada[25]. 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 descritos[26].

11.4 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 ella[27].

El deber estatal de proveer vivienda alternativa en caso de necesidad

12.1 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, hasta el máximo de sus recursos disponibles, para que se proporcione otra vivienda, reasentamiento o acceso a tierras productivas, según proceda[28]. 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 inmueble[29]. 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

[22] Ben Djazia y Bellili c. España, (E/C.12/61/D/5/2015), párr. 13.4.
[23] Gómez-Limón Pardo c. España (E/C.12/67/D/52/2018), párr. 9.4.
[24] López Albán c. España (E/C.12/66/D/37/2018), párr. 11.5.
[25] Ibid., párr. 11.7
[26] Ibid.
[27] Ibid., párr. 15.1.
[28] Observación general núm. 7, párr. 16.
[29] Ben Djazia y Bellili c. España, párr. 15.2.

razonabilidad de las medidas adoptadas, con arreglo al artículo 8, párrafo 4, del Protocolo Facultativo[30].

12.2 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 propósito[31]. Sin embargo, cualquier medida adoptada debe ser deliberada, concreta y orientada lo más claramente posible hacia el cumplimiento de este derecho[32], 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 vivienda[33].

12.3 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 diversidad[34]. Debe tenerse también en cuenta el derecho de los miembros de una familia a no ser separados.

12.4 En ciertas circunstancias, los Estados partes pueden mostrar que, a pesar de haber hecho todos los esfuerzos hasta el máximo de sus recursos disponibles, ha sido imposible ofrecer una vivienda alternativa permanente a una persona desalojada que necesita vivienda alternativa. En tales circunstancias, es posible el uso de un alojamiento temporal de emergencia que no cumpla con todos los requisitos de una vivienda alternativa adecuada. No obstante, los Estados han de esforzarse por asegurar que el alojamiento temporal sea 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 adecuada[35].

Los requisitos para acceder a vivienda alterna y las ocupaciones sin título

13.1 El Comité considera que los Estados parte, con el fin de racionalizar los recursos de sus servicios sociales, pueden establecer requerimientos o condiciones que los peticionarios tengan que cumplir para recibir prestaciones sociales, como vivienda alterna. Igualmente, los Estados pueden tomar medidas para proteger la propiedad privada y evitar las ocupaciones ilegales y de mala fe de inmuebles[36]. Sin embargo, las condiciones para acceder a los servicios sociales deben ser razonables y estar cuidadosamente diseñadas, no solo para evitar posibles estigmatizaciones, sino también porque cuando una persona requiere una vivienda alterna, su conducta no puede ser en sí misma una justificación para que el Estado parte le deniegue

[30] 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).

[31] Observación general núm. 4, párr. 8 c). Véase también el párrafo 13.

[32] Observación general núm. 3 (1990) sobre la índole de las obligaciones de los Estados partes, 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.

[33] 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.

[34] Observación general núm. 4, párr. 8.

[35] López Albán c. España, párrs. 9.1-9-4.

[36] Ibid., párr. 10.1

vivienda social.[37] . Además, la interpretación y aplicación por los tribunales y las autoridades administrativas de normas sobre el acceso a la vivienda social o al alojamiento alterno deben evitar perpetuar la discriminación y estigmatización sistémicas contra quienes viven en la pobreza y ocupan, por necesidad o de buena fe, predios sin tener el título legal para hacerlo[38].

13.2 También, en la medida en que la falta de vivienda disponible y abordable se origina en la creciente desigualdad y en la especulación de los mercados de la vivienda, los Estados parte tienen la obligación de hacer frente a estas causas estructurales a través de una respuesta adecuada, oportuna y coordinada, hasta el máximo de sus recursos disponibles[39].

El examen de proporcionalidad en el desalojo de los autores

14.1 El Comité procede a analizar si la decisión de ordenar el desalojo de los autores de la vivienda que ocupan 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 empezaron a ocupar la vivienda en diciembre de 2016. El 1 de marzo de 2017, en virtud de una denuncia de la entidad bancaria propietaria de la vivienda, el Juzgado el Juzgado de Primera Instancia de Instrucción No. 3 de Navalcarnero ordenó a los autores a desalojar la vivienda en cuestión, ya que la estaban ocupando ilegalmente, al no tener ningún título. Esta sentencia fue confirmada por la Audiencia Provincial de Madrid el 4 de octubre de 2017.

14.2 El Comité observa que los autores permanecieron en la vivienda gracias a la suspensión de tres órdenes de desalojo. El Comité también observa que el 31 de agosto de 2020, el Juzgado de Primera Instancia e Instrucción No. 3 de Navalcarnero señaló como nueva fecha de desalojo el 13 de enero de 2021.

14.3 Los autores, en sus solicitudes de suspensión del desalojo, informaron de su situación de particular vulnerabilidad económica, de los problemas de salud de su hijo, incluida su discapacidad del 33%, e informaron que no contaban con una vivienda alterna a la que acudir en caso de desalojo. Además, los servicios sociales del Ayuntamiento del Álamo emitieron varios informes en los que se indica que la familia está en situación de vulnerabilidad debido a su precaria situación económica y que las autoridades competentes no han encontrado una solución a la situación de la familia, la cual requiere la concesión de una alternativa habitacional. El Comité toma nota de las alegaciones de los autores en relación con su derecho a la vivienda no fueron atendidos por las autoridades judiciales. A este respecto, el Comité toma nota de que, a pesar de que el 4 de junio de 2018 y el 7 de septiembre de 2018, las solicitudes de suspensión fueron rechazadas, la medida de lanzamiento no se llevó a cabo.

14.4 El Comité toma nota de que los autores pudieron recurrir y apelar las decisiones adoptadas en primera instancia y que contaron con asistencia letrada. Asimismo, el Comité nota que 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.

14.5 El Comité también toma nota de que, para el Estado parte, permitir la permanencia de los autores en la vivienda equivaldría a convalidar por la vía del derecho a la vivienda una vulneración del derecho a la propiedad, según la legislación doméstica, de la entidad propietaria. El Comité señala que el derecho a la propiedad privada no es un derecho contenido en el Pacto, pero reconoce el interés legítimo del Estado parte de garantizar la protección de todos los derechos existentes en su ordenamiento jurídico, en tanto esto no entre en conflicto con los derechos contenidos en el Pacto. Habiendo ordenado a los autores

[37] Ibid., Ver también Ben Djazia c. España párr. 17.2 y el Informe de la Relatora Especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a universal de vida adecuado y sobre el derecho de no discriminación a este respecto (A/HRC/40/61) para. 41.

[38] Informe de la Relatora Especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a universal de vida adecuado y sobre el derecho de no discriminación a este respecto (A/HRC/40/61) para. 41.

[39] Ver Ben Djazia c. España, para. 17.2 y 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/34/51) paras. 27-29.

a desalojar la propiedad en el marco de un proceso judicial civil, el Comité considera que existía una causa legítima que podía justificar la medida de desalojo de los autores. No obstante, el Comité toma nota de que el Juzgado de Primera Instancia de Instrucción No. 3 de Navalcarnero no hizo un examen de proporcionalidad entre el objetivo legítimo del desalojo y las consecuencias de éste sobre las personas desalojadas. En efecto, el juzgado no hizo un balance entre los beneficios de la medida en ese momento, en este caso la protección del derecho a la propiedad de la entidad titular del inmueble, y las consecuencias que esta medida podría tener sobre los derechos de las personas desalojadas. El análisis de la proporcionalidad de un desalojo, por tanto, no sólo implica el examen de las consecuencias de la medida sobre las personas desalojadas, sino también la necesidad del autor de recuperar la posesión de la propiedad. Será inevitable 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, como es el caso actual[40]. Encontrar que un desalojo no es una medida razonable en un momento concreto no significa necesariamente que no se pueda emitir una orden de desalojo contra los ocupantes. No obstante, los principios de razonabilidad y proporcionalidad pueden requerir que la orden de desalojo se suspenda o posponga para evitar exponer a las personas desalojadas a situaciones de indigencia o a violaciones de otros derechos contenidos en el Pacto. Una orden de desalojo también puede estar condicionada a otros factores tal y como requerir a las autoridades administrativas para que intervengan en la asistencia de los ocupantes para mitigar las consecuencias del desalojo.

14.6 En este caso, aunque los autores alegaban que la medida afectaría su derecho a una vivienda adecuada, el Juzgado de Primera Instancia de Instrucción No. 3 de Navalcarnero no hizo ningún examen de proporcionalidad entre el daño causado por los autores al ocupar la vivienda y el daño que intentaban evitar mediante tal ocupación de verse en situación de calle. El Comité observa que el Juzgado consideró que las razones expuestas por los autores relativas a su estado de necesidad debido a su situación económica precaria y la salud de su hijo no constituían una razón válida para ocupar el inmueble[41] y que, en respuesta a una de las suspensiones solicitadas por los autores, el Juzgado simplemente indicó que los argumentos expuestos por los autores no se podían alegar en “este tipo de procedimiento”[42]. La legislación del Estado parte tampoco ha ofrecido a los autores otro mecanismo judicial con el que objetar las órdenes 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, párrafo 1, del Pacto, leído conjuntamente con el artículo 2, párrafo 1.

14.7 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 permitir a los servicios sociales aportar asistencia, por un período máximo de un mes, o tres meses si el demandante es una persona jurídica[43]. 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.

[40] López Albán c. España, párr.11.5.
[41] Ver párr. 2.6.
[42] Ver párr. 2.10.
[43] 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.

D. Conclusión y recomendaciones

15. El Comité, actuando en virtud del artículo 9, párr. 1, del Protocolo Facultativo, dictamina que el Estado parte violó el derecho de los autores en virtud del artículo 11, párr. 1 del Pacto. 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

16. 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, volviendo 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 Autónoma 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, tanto a nivel interno, como a nivel internacional.

Recomendaciones generales

17. 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 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, incluidas aquellas personas que ocupan sin título legal, 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 eliminar la práctica de excluir de manera automática de las listas de solicitantes de vivienda de todas aquellas personas que se encuentren ocupando una vivienda por estado de necesidad, sin título legal, de manera que todas las personas puedan acceder, en igualdad de condiciones, al parque de vivienda social, removiendo cualquier condición irrazonable que excluya a cualquier persona en riesgo de indigencia;

c) Adoptar las medidas necesarias para asegurarse de que los desalojos que afecten a personas sin recursos para procurarse una vivienda alternativa sólo se ejecuten después de que haya habido una consulta genuina y efectiva con estas personas[44], 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;

d) Formular e implementar, en coordinación con las comunidades autónomas y hasta el máximo de los recursos disponibles, un plan comprehensivo e integral para garantizar el derecho a la vivienda adecuada de personas con bajos ingresos, de conformidad con la observación general núm. 4[45]. 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;

[44] Ver Ben Djazia c. España, para. 21.c)

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

18. 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.