Naciones Unidas E/C.12/61/D/5/2015

Consejo Económico y Social

Distr. General
20 de junio de 2017

Original: español
VERSION AVANZADA SIN EDITAR

Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales

Comunicación Nº 5/2015*

Dictamen aprobado por el Comité en su 61° período de sesiones (29 de mayo a 23 de junio de 2017)

Presentada por:	Mohamed Ben Djazia y Naouel Bellili (representados por el abogado Javier Rubio)
Presunta víctima:	Los autores y sus dos hijos menores de edad
Estado parte:	España
Fecha de la comunicación:	20 de febrero de 2015
Fecha de adopción del dictamen:	20 de junio de 2017
Asunto:	Desalojo de arrendatario como resultado de proceso judicial iniciado por la arrendadora
Cuestiones de fondo:	Medidas para lograr la plena efectividad de los derechos del Pacto, Derecho a una vivienda adecuada
Cuestiones de procedimiento:	Abuso del derecho a presentar comunicaciones; insuficiente fundamentación de las alegaciones; comunicación que no revela una clara desventaja
Artículos del Pacto:	11(1)
Artículos del Protocolo Facultativo:	3, (e) y (f); y 4

* Con arreglo al artículo 5(1c) del reglamento provisional en virtud del Protocolo Facultativo, el Sr. Mikel Mancisidor de la Fuente, miembro del Comité, no participó en el examen de la comunicación.

1.1 Los autores de la comunicación son Mohamed Ben Djazia Bourmouz, de nacionalidad española y Naouel Bellili, de nacionalidad argelina, nacidos el 25 de abril de 1959 y el 17 de enero de 1984, respectivamente. Los autores presentan la comunicación en su propio nombre y en el de sus hijos menores de edad, ambos de nacionalidad española, nacidos el 6 de mayo de 2010 y el 13 de septiembre de 2012, respectivamente. Los autores sostienen que fueron víctimas de una violación de los derechos que les asisten en virtud del artículo 11(1) del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales por el Estado parte[1]. Los autores están representados por abogado.

1.2 En el presente dictamen el Comité primeramente resume la información y los alegatos presentados por las partes y los terceros intervinientes (paras 2.1-10), sin reflejar las opiniones del Comité; seguidamente examina las cuestiones de admisibilidad y fondo planteados en la comunicación; y finalmente establece sus conclusiones y recomendaciones.

A. Resumen de la información y alegatos de las partes

Los hechos expuestos por los autores

2.1 Los autores alegan que Mohamed Ben Djazia (el autor) vivía en una habitación alquilada en un piso de Madrid desde el 15 de julio de 1998. En 2009, los autores se casaron y la Sra. Bellili se trasladó a la habitación, donde continuaron viviendo después del nacimiento de sus dos hijos. Los autores pagaban regularmente la renta mensual de alquiler.

2.2 Debido a sus bajos ingresos, desde el año 1999 el Sr. Ben Djazia solicitó al Instituto de la Vivienda de Madrid (IVIMA) una vivienda pública. El autor presentó trece solicitudes de vivienda social, sin éxito entre 1999 y 2011.[2]

2.3 El autor percibió un monto mensual como subsidio de desempleo hasta el 21 de junio de 2012.[3] Al no tener un ingreso familiar, no pudieron pagar el monto correspondiente a la renta mensual de alquiler de la habitación a la Sra. B.P.C. (la arrendadora) en los siguientes meses.

2.4 En marzo de 2012 y el 10 de julio de 2012, la Sra B.P.C. informó al autor que no prorrogaría el contrato de arrendamiento. El 31 de agosto de 2012 concluyó el último contrato por expiración del plazo contractual pero los autores se negaron a dejar la habitación ya que no tenían ingresos o un alojamiento alternativo.

2.5 Los autores alegan que a partir de mayo de 2012, reforzaron su búsqueda de vivienda acudiendo a instituciones públicas y privadas de carácter benéfico como Cáritas,[4] sin éxito.

2.6 El 19 de noviembre de 2012, la arrendadora presentó una demanda de juicio verbal de desahucio por expiración del plazo fijado contractualmente ante el Juzgado de Primera Instancia No. 37 de Madrid (Juzgado No. 37°). El 18 de diciembre de 2012, el autor compareció ante el Juzgado No. 37 y solicitó asistencia jurídica gratuita. El 26 de abril de

[1] El Protocolo Facultativo entró en vigor para el Estado parte el 5 de mayo de 2013.

[2] Los autores aportan copia de una constancia de la Comunidad de Madrid, de 6 de septiembre de 2013, en que se indica que el Sr. Ben Djazia solicitó vivienda pública en las convocatorias: 0001/1999, 000/2001, 000/2002, 019/2004, 01/2005, 02/2006, 3/2007, 019/2007, 74/2008, 74/2009, 03/2010, 04/2010, 74/2010 y 74/2011, no resultando adjudicatario en las primeras 13 convocatorias. El documento indica que aún estaba pendiente la última solicitud.

[3] Los autores aportan copia del Informe de vida laboral del Ministerio de Empleo y Seguridad Social, de 14 de marzo de 2013, en que se indica que el Sr Ben Djazia recibió subsidio por desempleo entre el 22 de junio de 2010 y 21 de abril de 2011; y entre 24 de marzo de 2012 y el 21 de junio de 2012.

[4] Los autores aportan copia de un documento expedido por Cáritas-Madrid, de fecha 28 de mayo de 2013.

2013, la Comisión de Asistencia Jurídica Gratuita denegó asistencia jurídica por considerar "insostenible la pretensión" del autor.

2.7 El 8 de marzo de 2013, el autor solicitó una renta mínima de inserción (RMI) a la Comunidad de Madrid.

2.8 El 30 de mayo de 2013, el Juzgado No. 37 declaró que el contrato de arrendamiento había concluido por expiración del plazo contractual, y ordenó el desalojo de los autores el 9 de julio de 2013, de conformidad con los artículos 440.4 y 549.3 de la LEC. En su sentencia, el Juzgado tomó nota de las alegaciones del autor respecto a su situación económica y familiar; y, con arreglo a los artículos 158 del Código Civil, y 2 y 3 de la Ley Orgánica 1/1996 de 15 de enero, de protección jurídica del menor, ordenó oficiar a la Consejería de Asuntos Sociales de la Comunidad de Madrid (la Consejería) y el Área de Gobierno de Familia y Servicios Sociales del Ayuntamiento de Madrid para que adopten "las medidas de su competencia" para evitar el desamparo y exclusión del autor y, en particular, para que en un plazo de 20 días informen al Juzgado sobre las medidas concretas que adoptarían.

2.9 El 4 de junio de 2013, el autor reiteró su solicitud de vivienda social al IVIMA, adjuntando la decisión del Juzgado No. 37 de 30 de mayo de 2013, así como los ingresos mínimos para inserción en los Servicios Sociales. A solicitud de los autores, el 20 de junio de 2013, el Juzgado No. 37 decidió posponer el lanzamiento por un mes.

2.10 El 2 de julio de 2013, el Juzgado No. 37 determinó que la solicitud de la arrendadora solicitando la ejecución de la sentencia de 30 de mayo de 2013 cumplía con los requisitos legales y ordenó que los autores y sus hijos fueran desalojados de la habitación arrendada el 11 de septiembre de 2013 y que se informara a la Consejería sobre esta decisión.

2.11 El 19 de julio de 2013, el autor formuló oposición a la ejecución de la anterior decisión ante el propio Juzgado No. 37 y solicitó la suspensión de la orden de expulsión. El autor alegó inter alia que su desalojo equivaldría a una violación de su derecho a la vivienda digna y adecuada y solicitó al Juzgado No. 37 reiterar los oficios emitidos a los Servicios Sociales de la Comunidad y del Ayuntamiento de Madrid y se requiera al IVIMA y la Empresa Municipal de la Vivienda y el Suelo (EMVS) proporcionarle una vivienda alternativa, en atención a las solicitudes que presentó durante más de 10 años.

2.12 El 22 de julio de 2013, el Juzgado No. 37 no admitió la oposición, señalando que no se basaba en ninguna de las razones establecidas en el artículo 556.1 de la LEC. El 26 de julio de 2013, el autor presentó un recurso de reposición con nulidad ante el Juzgado No. 37, reiteró sus alegaciones y solicitó examinar las circunstancias concurrentes en su caso y el riesgo al que estaría expuesta su familia si fuera desalojada sin tener una vivienda alternativa. Finalmente, el autor solicitó al Juzgado No. 37 reiterar los oficios a los Servicios Sociales de la Comunidad y del Ayuntamiento de Madrid, IVIMA y EMVS.

2.13 El 29 de agosto de 2013, el autor acudió a un Centro de Servicios Sociales del Ayuntamiento de Madrid en el distrito de Tetuán. Una trabajadora social le informó por escrito que los servicios sociales podían otorgarle una ayuda económica "de un mes en una habitación alquilada cuyo pago sea sostenible con sus ingresos y se comprometa a mantener" y que "en el caso de que los menores se [quedaren] sin vivienda y la familia no [dispusiere] de otra alternativa, los servicios sociales [valorarían] el inicio de una medida de protección para evitar una situación de desamparo".[5]

2.14 El 6 de septiembre de 2013, el Juzgado No. 37 rechazó el recurso presentado por el autor el 26 de julio de 2013.

[5] Los autores aportan copia del documento expedido por el Centro de Servicios Sociales Vicente Ferrer del Ayuntamiento de Madrid, de fecha 29 de agosto de 2013.

2.15 El 10 de septiembre de 2013, el autor interpuso un recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional y una petición de medidas cautelares, solicitando que se suspendiera el desalojo.

2.16 El 11 de septiembre de 2013, el desalojo fue suspendido y pospuesto al 3 de octubre de 2013, debido a la oposición de algunos vecinos y miembros de organizaciones sociales.

2.17 El 20 de septiembre de 2013, el autor reiteró su solicitud de medidas cautelares ante el Tribunal Constitucional.

2.18 El 30 de septiembre de 2013, el autor presentó una solicitud de medidas provisionales ante el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH). Los autores sostienen que el TEDH rechazó esta solicitud y que posteriormente no se presentó ninguna demanda ante este Tribunal.

2.19 El 3 de octubre de 2013, los autores y sus hijos fueron desalojados, con el auxilio de la policía municipal. Durante el desalojo, el autor solicitó, sin éxito, un pacto extrajudicial a la arrendadora para que la familia pudiese quedarse en la habitación a cambio de un pago, ya que había empezado a recibir una RMI. El mismo día, el Servicio Municipal de Emergencia-SAMUR (Servicio de Atención a Emergencias) dio albergue temporal a los autores en la Unidad de Estancias Breves del SAMUR Social-Madrid, donde permanecieron por 10 días hasta que las autoridades les invitaron a abandonarlo. Después de ese período, los autores y sus hijos durmieron en el automóvil familiar durante cuatro días y luego, se trasladaron al lugar de un conocido que les ofreció alojamiento por varias semanas. Los autores señalan que en el momento en que se produjo el desalojo no contaban con un ingreso suficiente que les permitiese procurar una vivienda alternativa.

2.20 El 19 de febrero de 2014, el Tribunal Constitucional acordó no admitir el recurso de amparo del autor, argumentando que era manifiesta la inexistencia de violación de un derecho fundamental amparable.

La denuncia

3.1 Los autores sostienen que el Estado parte violó el derecho que le asiste por el artículo 11(1) del Pacto pues fueron desalojados por orden del Juzgado No. 37, a pesar de que no tenían una vivienda alternativa y que la medida afectaba a sus hijos menores de edad, quienes tenían derecho a especial protección.[6] Como resultado de esta medida, los autores y sus hijos enfrentaron una situación de incertidumbre, extrema precariedad y vulnerabilidad.

3.2 El proceso judicial que concluyó con el desahucio de los autores no observó las garantías judiciales pues la legislación española no garantiza debidamente el derecho a la vivienda en los procedimientos judiciales de desalojo por terminación de los contratos de arrendamiento. Los tribunales no evalúan las consecuencias de un desalojo forzoso de los inquilinos ni las circunstancias particulares de cada caso. El Juzgado No. 37 no consideró que los autores no tenían vivienda alternativa y el impacto de la orden de desalojo sobre sus dos hijos menores de edad.[7]

3.3 Las medidas de socorro para las personas con muy bajos ingresos o sin ingresos son insuficientes para proteger el derecho a una vivienda adecuada, como lo demuestra el hecho de que, desde hace más de diez años, el autor haya solicitado vivienda social al IVIMA, sin éxito. Aunque el IVIMA, la Consejería y el Área de Gobierno de Familia y Servicios Sociales del Ayuntamiento de Madrid fueron informados de la situación familiar, no tomaron ninguna

[6] En su argumentación, los autores también se refieren a la Convención de los Derechos del Niño, en vigor para el Estado parte desde el 5 de enero de 1991.

[7] Los autores se refieren a las Observaciones finales del Comité con ocasión del quinto informe periódico de España sobre la aplicación del Pacto (E/C.12/ESP/CO/5), 6 de junio de 2012, párr. 22.

medida para evitar que los autores quedaran sin alternativa habitacional ante el inminente desalojo.

Observaciones del Estado parte sobre la admisibilidad

4.1 El 22 de mayo de 2015, el Estado parte sostuvo que la comunicación era inadmisible en virtud del artículo 3(2)(e) y (f) del Protocolo Facultativo toda vez que era manifiestamente infundada y constituía un abuso de derecho a presentar una comunicación. Además, argumenta que la comunicación no revela que los autores hayan estado en una situación de clara desventaja en el sentido del artículo 4 del Protocolo Facultativo.

4.2 El Estado parte sostiene que los autores omitieron información relevante con la intención de inducir al Comité a confusión, por ejemplo, alegando que fueron víctimas de un desalojo forzoso. Sin embargo, su situación no fue un desalojo forzoso en el sentido de la Observación General No. 7 del Comité.[8] En realidad, ellos enfrentaron un desahucio por extinción del plazo de un contrato de arrendamiento entre particulares, sin que las autoridades hayan realizado actuación alguna, salvo la intervención del Poder Judicial como mediador ante la falta de acuerdo entre el arrendador y arrendatario.

4.3 No es cierto que las autoridades no hayan prestado atención a los autores pues desde el año 2002 fueron objeto de intervención social continuada por parte del Centro de Servicios Sociales del Distrito de Tetuán, del Ayuntamiento de Madrid (el Centro).[9] Sin embargo, la actitud del autor, en gran medida, impidió que su situación económica familiar mejorara, asumiendo que dicha mejora era responsabilidad exclusiva de la administración pública.

4.4 De acuerdo a un informe de la Dirección General de Vivienda y Rehabilitación de la Comunidad de Madrid, de 21 de abril de 2015, desde el año 2006, los ingresos del autor provinieron de prestaciones, subsidios y trabajos esporádicos en economía sumergida. De acuerdo al informe social del Ayuntamiento de Madrid, en el año 2006, una trabajadora social anotó que el autor no quería participar en un proyecto de búsqueda de empleo porque no lo consideraba útil. En el año 2009, el Centro le recordó que era obligatorio acudir a las revisiones de RMI cada 6 meses, ya que en los 2 últimos años solo había acudido al Centro una vez.[10] En el año 2012, al igual que en años anteriores, el Centro constató la falta de motivación del autor hacia la búsqueda de empleo.

4.5 El Estado parte señala que el autor no realizó una búsqueda activa de vivienda y solo esperó que ésta sea proporcionada por los servicios sociales, incluso cuando el desahucio era inminente. Al finalizar el contrato de alquiler en agosto de 2012, una trabajadora social le informó sobre entidades públicas y privadas que podían otorgar vivienda pública. Sin embargo, el autor demandó que el Centro le proporcionara una vivienda. Asimismo, en julio de 2012, el Centro remitió al autor al Programa de Alquiler Solidario de Caritas, donde recibió dos ayudas económicas de 300 euros cada una en octubre de 2012. En 2013, los Servicios Sociales otorgaron al autor una ayuda económica de 600 euros para la cobertura de necesidades básicas, y le instaron a continuar la búsqueda de una vivienda alternativa. En febrero de 2013, una trabajadora social del centro anotó que el autor no había realizado búsqueda de alojamiento alternativo, a pesar de que sabía que debía dejar la habitación alquilada. Ante la resistencia a buscar alojamiento, en agosto de 2013, el Centro Social citó al autor para ofrecerle ayuda económica para pagar un mes de una habitación y la fianza de un piso de no más de 400 euros. También se le informó que en caso de que se produjera el

[8] El Estado parte se refiere a la observación general núm. 7 (1997) del Comité, sobre el derecho a una vivienda adecuada (art. 11, párr. 1 del Pacto): los desalojos forzosos, párr. 3. 6 y 7.

[9] De acuerdo al informe social del Ayuntamiento de Madrid-Junta Municipal de Tetuán de 24 de abril de 2015, (informe social) el centro realizó "acompañamiento social" en la tramitación de la RMI del autor y su participación en proyectos de búsqueda de empleo.

[10] De acuerdo al informe social, el autor percibió una RMI de 532 euros desde el año 2013.

lanzamiento el 11 de septiembre y no tuviera alojamiento, "se toma[rían] medidas de protección hacia los menores." En septiembre de 2013, el autor empezó a cobrar nuevamente una RMI de 532,51 euros mensuales.

4.6 De todas las solicitudes de vivienda pública presentadas por el autor, en sólo 3 incluyó a su familia, a sugerencia del Centro.[11] El Estado parte señala que anualmente el IVIMA recibe una media de 8000 solicitudes de vivienda pública y adjudica una media de 260 viviendas en el municipio de Madrid.

4.7 Los autores omitieron informar al Comité que el SAMUR les comunicó que si llegado el plazo máximo de estancia en la Unidad de Estancias Breves del Samur Social-Madrid no habían encontrado alojamiento, se les podía ofrecer alojamiento para la autora e hijos en un centro para mujeres y para el autor en un centro de personas sin hogar (PSH). El Centro de Servicios Sociales del Ayuntamiento de Madrid (en Tetuán) les ofreció similar alternativa (véase 2.12).

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

5.1 El 27 de junio de 2015, los autores presentaron sus comentarios a las observaciones del Estado parte y alegaron que las obligaciones en virtud del artículo 11 del Pacto se extienden a las situaciones derivadas de viviendas de alquiler, incluido los desahucios, que pueden constituir un desalojo forzoso cuando se lleven a cabo de acuerdo a una legislación que no es compatible con el Pacto o cuando las personas afectadas no disponen de todos los recursos jurídicos apropiados.[12]

5.2 Las observaciones del Estado parte pretenden calificar la conducta cívica del autor para justificar la falta de alternativa habitacional y que se invierta la carga de la prueba, colocando un halo de sospecha sobre la persona que alega ser víctima de una violación del Pacto. Sin embargo, el autor buscó empleo y se formó laboralmente de forma diligente desde al menos 1998.[13] Su estado de ánimo depresivo o negativo ante los servicios sociales se explica por su situación de desempleo, con graves dificultades para proveer alimento y vestido para su familia.

5.3 Los servicios sociales municipales, así como otras autoridades a las que recurrieron, no tuvieron verdadero interés en su caso. El abogado de oficio que tenía asignado renunció a su defensa alegando insostenibilidad y el Colegio de Abogados de Madrid denegó la solicitud del autor para que se le asigne otro abogado.

5.4 Las observaciones del Estado parte se refieren a un ofrecimiento de los servicios sociales de acudir a una vivienda tutelada para la autora y los hijos –sin el autor- lo que habría ocasionado la separación de la familia y secuelas psicológicas en los hijos, incluso más graves que el desahucio. En cualquier caso, los autores alegan que tras la invitación de abandonar el albergue de emergencia del SAMUR, que no podía prorrogase, no se les ofreció ninguna alternativa de alojamiento digno.

[11] El Estado parte aporta copia de un informe de la Dirección General de Vivienda y Rehabilitación de la Comunidad de Madrid, de 21 de abril de 2015, que indica que el autor presentó 16 solicitudes de vivienda pública: 11 por el cupo de especial necesidad y 5 por procedimiento de sorteo. El informe concluye que la solicitud de vivienda pública por cupo de especial necesidad del autor se encontraba "admitida" y que a la fecha del mismo estaba en el número 432 del listado.

[12] Los autores se refieren a la observación general núm. 7 (1997), párr. 11, 16 y 19.

[13] Los autores aportan 1 certificado de trabajo como técnico electrónico, expedido por una empresa privada (1993-1996), y 7 certificados de asistencia a cursos técnicos, en los años 2001, 2004, 2006, 2007, 2008 y 2015, impartidos por entidades públicas y privadas.

5.5 El Estado parte no atendió a la solicitud del autor de vivienda social desde 1999 y en años posteriores redujo el número de vivienda pública, a pesar de que no contaba con viviendas suficientes para atender las situaciones de emergencia derivadas de la grave crisis económica. Las autoridades de Madrid vendieron vivienda pública a fondos de inversión, reduciendo así el parque disponible. Por ejemplo, en el año 2013, el IVIMA vendió 2935 casas y otras propiedades a una entidad privada por 201 millones de euros, por motivos de equilibrio presupuestario.[14]

Observaciones del Estado parte sobre el fondo

6.1 El 17 de septiembre de 2015, el Estado parte presentó sus observaciones sobre el fondo y reiteró sus argumentos respecto a la inadmisibilidad de la comunicación.

6.2 El Estado parte señala que notificada la demanda, el autor contó con un procurador y abogado de oficio de forma gratuita. Sin embargo, el abogado consideró que la pretensión era insostenible y dicha opinión fue confirmada por la Comisión de Justicia Gratuita. No obstante, el autor estuvo representado por un abogado de su elección.

6.3 El Estado parte reitera que la situación no es un desalojo forzoso, aunque los autores la califiquen así. El proceso judicial ante el Juzgado No. 37 observó todas las garantías procesales aplicables según el Pacto.[15] El autor fue informado con suficiente antelación de la resolución del contrato de alquiler, en marzo de 2012. Durante este tiempo, tuvo oportunidad de comunicarse con los servicios sociales de la Comunidad y Ayuntamiento de Madrid. El desahucio tuvo lugar a una hora adecuada y en presencia de funcionarios del Juzgado, policía y los representantes de las partes que quisieron acudir. El autor pudo personarse en el proceso seguido ante el Juzgado No. 37, y presentar recursos. También pudo presentar un recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional y una solicitud de medidas provisionales ante el TEDH.

Comentarios de los autores sobre las observaciones del Estado parte acerca del fondo

7.1 El 22 de febrero de 2016, los autores dieron respuesta a las observaciones del Estado parte sobre el fondo y reiteraron sus alegaciones de violación del artículo 11 del Pacto.

7.2 El proceso judicial ante el Juzgado No. 37 no respetó las garantías judiciales. La decisión de desalojo no evaluó las posibles consecuencias de esta medida sobre los autores, en particular sobre sus hijos menores de edad. La legislación no prevé que en el proceso judicial de desahucio los demandados puedan oponerse o presentar un recurso en que puedan exponer las consecuencias del desalojo, y sólo cabe alegar el pago total o parcial del monto de arrendamiento.

7.3 Los autores reiteran que el Estado parte ha tomado medidas regresivas con relación al parque de vivienda pública, en un contexto de grave crisis económica.

Intervenciones de terceros

8.1 El 5 de abril y 25 de octubre de 2016, el Grupo de Trabajo sobre las Comunicaciones, actuando en nombre del Comité, autorizó las intervenciones de la Red Internacional para los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Red-DESC);[16] y de la Relatora especial de las

[14] Los autores se refieren al Informe de Amnistía Internacional, Derechos Desalojados. El derecho a la vivienda y los desalojos hipotecarios en España (19 de junio de 2015), p. 42.

[15] El Estado parte se refiere a la observación general No. 7 del Comité, párr. 15.

[16] Representada por: Center for Economic and Social Rights, Global Initiative for Economic, Social and Cultural Rights y Socio-Economic, Ana Lucia Maya Aguirre, profesora de la Universidad Jorge Tadeo Lozano de Bogotá, Colombia, Social Rights Advocacy Centre, Centro de Estudios Legales y

Naciones Unidas sobre la vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado, y sobre el derecho a la no discriminación en este contexto (la Relatora), respectivamente, con arreglo al artículo 8 del Protocolo Facultativo, a la regla 14 del reglamento provisional en virtud del Protocolo Facultativo, y a la Guía de intervención de terceros.

8.2 El 17 de mayo de 2015, la Red-DESC sometió su intervención destacando que los Estados parte deben, entre otros: proteger el derecho a la vivienda de todas las personas en sus jurisdicciones, incluyendo a inquilinos que alquilen bajo acuerdos privados de arrendamiento; tomar las medidas apropiadas para cumplir el derecho a la vivienda con el máximo de sus recursos disponibles; y garantizar el derecho a reparaciones efectivas. El 19 de mayo de 2016, el Comité transmitió esta intervención al Estado parte y a los autores, solicitando sus observaciones y comentarios.

8.3 El 31 de enero de 2017, la Relatora, sin adoptar una posición sobre las denuncias de los autores, expuso que la comunicación plantea importantes interrogantes acerca de las obligaciones del Estado para prevenir y responder a la falta de hogar, incluyendo, entre otros, causas estructurales, las cuestiones de acceso a la justicia; las protecciones contra la terminación de la relación de alquiler cuando caduca un contrato; y la obligación de adoptar medidas positivas para ayudar a los inquilinos que no puedan pagar el alquiler. El 9 de febrero de 2017, el Comité transmitió esta intervención al Estado parte y a los autores, solicitando sus observaciones y comentarios.

Comentarios de las partes sobre las intervenciones de terceros

9. El 19 de junio de 2016, los autores informaron al Comité que se adherían a las consideraciones expuestas en la intervención de la Red-DESC, que complementaban sus alegaciones.

10. El 17 de marzo de 2017, el Estado parte presentó sus observaciones sobre la intervención de la Relatora. El Estado parte enumera y describe brevemente las medidas más relevantes tomadas por sus autoridades desde el inicio de la crisis económica en favor de colectivos vulnerables, en particular quienes tienen extraordinarias dificultades para atender el pago de préstamos hipotecarios.

B. Examen de la admisibilidad

11.1 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.

11.2 Conforme a la información puesta a disposición por las partes, el Comité nota que el 30 de septiembre de 2013, el autor presentó una solicitud de medidas provisionales al TEDH, sin éxito y que posteriormente no presentó ninguna demanda ante este Tribunal; y que el Estado parte no presentó objeciones bajo el artículo 3(2)(c) del Protocolo Facultativo. En todo caso, la denegación de unas medidas provisionales por el TEDH no implica un examen de la cuestión en el sentido del Protocolo Facultativo.

11.3 El Comité toma nota de la argumentación del Estado parte de que las quejas de los autores son manifiestamente infundadas con arreglo al artículo 3(2)(e) del Protocolo Facultativo, toda vez que los autores no sufrieron un desalojo forzoso sino un desahucio por extinción del plazo del contrato de arrendamiento con un particular y que tuvieron una

Sociales, Socio and Economic Rights Project, Dullah Omar Institute Sudáfrica, Amnesty International-Reino Unido, Observatori DESC, España, y Jackie Dugard, profesora, Wits University, Sudáfrica.

atención continuada por parte de las autoridades. El Comité observa, sin embargo, que los hechos aducidos en la comunicación le permiten evaluar si estos revelan o no una violación del Pacto, por lo que los autores han fundamentado suficientemente, a efectos de la admisibilidad, sus quejas.

11.4 El Comité toma nota del argumento del Estado parte de que la comunicación debería considerarse inadmisible por constituir un abuso del derecho a presentar una comunicación por cuanto habría omitido o distorsionado información relevante respecto a la situación en que se encontraban los autores con intención de inducir al Comité a confusión. El Comité considera, sin embargo, que la mera discrepancia entre el Estado parte y los autores de la comunicación sobre los hechos, incluidas las actuaciones de los servicios sociales y la actitud del autor en la búsqueda de trabajo y vivienda alternativa, no constituye un abuso del derecho a presentar una comunicación con arreglo al artículo 3(2)(f) del Protocolo Facultativo.

11.5 El Comité toma nota del argumento del Estado parte de que la comunicación también es inadmisible toda vez que no releva que los autores hayan estado en una situación de clara desventaja. De acuerdo con el artículo 4 del Protocolo Facultativo, de ser necesario, el Comité podrá negarse a considerar una comunicación que no revele que el autor ha estado en situación de clara desventaja, salvo que el Comité entienda que la comunicación plantea una cuestión grave de importancia general. Una interpretación literal y sistemática permite concluir que este artículo no establece un requisito de admisibilidad que debe satisfacer una comunicación bajo el Protocolo Facultativo[17] sino una facultad discrecional al Comité para negarse a considerar una comunicación que no supere un umbral de gravedad, si esto resulta necesario para concentrar sus recursos en el mejor cumplimiento de sus funciones. Esta interpretación se ve confirmada por los trabajos preparatorios del Protocolo Facultativo.[18] En el ejercicio de esta facultad discrecional, el Comité tomará en cuenta, entre otros factores, el estado de la jurisprudencia del Comité sobre los distintos derechos del Pacto y si la supuesta víctima ha estado en una situación de clara desventaja, considerando las circunstancias del caso; en particular, la naturaleza de los derechos presuntamente vulnerados, la gravedad de las violaciones alegadas y/o las eventuales consecuencias de la violación sobre la situación personal de la supuesta víctima.[19] A la luz de estas consideraciones y los hechos expuestos por la comunicación, el Comité no considera que deba negarse a considerar la comunicación en virtud del artículo 4 del Protocolo Facultativo.

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

[17] Véase también artículo 14(5) del Reglamento provisional del Comité.

[18] Véase Informe del Grupo de Trabajo de composición abierta sobre un protocolo facultativo del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales sobre su quinto período de sesiones, A/HRC/8/7, 6 de mayo de 2008, para. 155 y 157.

[19] Véase por ejemplo, TEDH, Gagliano Giorgi c. Italia**,** demanda no 23563/07, Sentencia de 6 marzo 2012, para. 54-56; y Giusti c. Italia, demanda no 13175/03, Sentencia de 18 de octubre de 2011, para. 34.

C. Examen de la cuestión en cuanto al fondo

Hechos y asuntos jurídicos

12.1 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.

12.2 Los autores alegan que el Estado parte violó su derecho a la vivienda adecuada pues fueron desalojados de su vivienda alquilada por orden del Juzgado No. 37, sin considerar que no tenían vivienda alternativa ni las consecuencias de la orden de desalojo, en particular sobre sus hijos menores de edad. Argumentan que el proceso judicial no observó las garantías judiciales y que las autoridades no concedieron a la familia vivienda pública. Más aún, la Comunidad de Madrid vendió parte de su parque de viviendas públicas a fondos de inversión privados en un contexto de grave crisis económica.

12.3 El Estado parte argumenta que los autores enfrentaron un desahucio iniciado por un particular (la arrendadora); que el Poder Judicial únicamente intervino como mediador; y que el proceso seguido ante el Juzgado No. 37 observó todas las garantías judiciales. Asimismo, señala que los servicios sociales de la Comunidad y del Ayuntamiento de Madrid asistieron a los autores de distintas formas (véase párr. 4.5), en la medida de los recursos disponibles, incluyendo subvenciones y ayudas y albergue temporal durante los 10 días siguientes al desahucio; y que ha sido la actitud del autor, en gran medida, la que impidió que su situación económica familiar mejorara.

12.4 Son hechos no controvertidos por las partes que los autores y sus hijos vivían en una habitación arrendada en Madrid y que ésta era su vivienda habitual; que el proceso judicial seguido por la arrendadora contra el autor ante el Juzgado No. 37 concluyó con el desahucio de los autores y sus hijos el 3 de octubre de 2013; que no obstante el autor recibió subsidios por desempleo y RMI en diferentes periodos (véase notas 3 y 10), en el momento en que se ejecutó el desalojo los autores no contaban con una vivienda alternativa o con ingresos suficientes para procurar otra vivienda en alquiler; que el autor solicitó vivienda pública al IVIMA en numerosas ocasiones, entre los años 1999 y 2011 (véase notas 2 y 11) sin éxito; y que en 2012-2013 el IVIMA, así como otras instituciones de la Comunidad de Madrid, vendió 2935 viviendas a sociedades/fondos de inversión privados (véase nota 14).

12.5 Con relación a la situación de los autores después de permanecer en el albergue temporal del SAMUR, el Comité toma nota del argumento del Estado parte de que el SAMUR comunicó a los autores que, de ser necesario, podía ofrecerles alojamiento para la autora e hijos en un centro para mujeres y para el autor en un PSH. Por otro lado, los autores alegan que al ser invitados a abandonar el albergue temporal, no se les ofreció ninguna otra alternativa de alojamiento digno. A este respecto, el Comité observa que la documentación presentada por ambas partes (véase notas 5 y 9) únicamente acredita que en agosto de 2013 los Servicios Sociales de Tetuán informaron al autor que en caso que la familia fuera desalojada y no tuviera vivienda alternativa, los servicios sociales tomarían medidas de protección a favor de los niños. El Comité observa asimismo que el Estado parte no cuestiona la alegación de los autores de que tras permanecer en el albergue temporal por 10 días, ellos y sus hijos debieron dormir en el automóvil familiar durante 4 días, hasta que un conocido les ofreció alojamiento por varias semanas.

12.6 El Comité también observa que los autores no cuestionan la información contenida en el informe del Centro de Servicios Sociales de Madrid, de 24 de abril de 2015, respecto a que por intervención de estos servicios el autor recibió ayudas económicas puntuales en 2012 y 2013 para la cobertura de necesidades básicas (véase 4.5).

12.7 A la luz de la determinación del Comité sobre los hechos relevantes y de los alegatos de las partes, la cuestión esencial que plantea la comunicación es si el desalojo de los autores de la habitación de alquiler por orden del Juzgado No. 37, debido a la expiración del plazo contractual, sin que las autoridades les otorgaran vivienda alternativa, constituyó o no una violación del derecho a la vivienda adecuada del artículo 11(1) del Pacto, teniendo en cuenta que los autores quedaban sin techo. Para examinar esa cuestión central, el Comité abordará previamente el argumento del Estado parte de que la comunicación plantea un problema entre particulares, sin supuesta relevancia frente al Pacto. El Comité comenzará por recordar ciertos contenidos relevantes del derecho a la vivienda, en particular en relación a las personas que viven en una vivienda alquilada y las protecciones jurídicas de este derecho.

El derecho a la vivienda y la seguridad jurídica de la tenencia

13.1 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[20] y está vinculado en su integridad a otros derechos humanos, incluyendo los del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.[21] El derecho a la vivienda se debe garantizar a todos, sean cuales fueren sus ingresos o su acceso a recursos económicos[22] 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.[23]

13.2 Todas las personas deben gozar de cierto grado de seguridad de tenencia que les garantice una protección legal contra el desahucio, el hostigamiento u otras amenazas.[24] Esta garantía se aplica también a las personas que viven en viviendas alquiladas, ya sean públicas o privadas, quienes deben gozar del derecho a la vivienda, incluso en el momento del vencimiento del plazo del contrato de arrendamiento.

13.3 Los desalojos forzados son *prima facie* incompatibles con los requisitos del Pacto, y sólo podrían justificarse en las circunstancias más excepcionales y de conformidad con los principios pertinentes de derecho internacional.[25] El Comité se remite a la definición de desalojo forzoso de su observación general N° 7[26] y resalta que dicha definición, no está limitada a desalojos colectivos o a gran escala o a aquellos promovidos directamente por las autoridades de los Estados partes. La protección contra el desalojo forzado se aplica también a quienes viven en viviendas alquiladas.[27]

13.4 Cuando el desalojo esté justificado (véase también 15.1-15.3), las autoridades competentes deberán garantizar que se lleve a cabo con arreglo a una legislación compatible con el Pacto, incluido el principio de la dignidad humana enunciado en su preámbulo; y en observancia de los principios generales de razonabilidad y proporcionalidad. Los procesos, en el contexto de desalojos forzosos o aquellos en que se pueda afectar la seguridad de la tenencia y concluir en un eventual desalojo, deben llevarse a cabo en respeto de las garantías procesales que aseguren entre otras cosas una auténtica oportunidad de consulta genuina y efectiva a las personas afectadas.[28] El Comité recuerda que no puede haber un derecho sin un

[20] Observación general núm. 4 (1992) del Comité sobre el derecho a una vivienda adecuada (art. 11, párr. 1 del Pacto), párr. 1.
[21] Ibíd., párrs. 7 y 9.
[22] Ibíd., párr. 7.
[23] Ibíd., párr. 12.
[24] Ibíd., párr. 8, apdo. a).
[25] Ibíd., párr. 18, y observación general núm. 7 (1997) del Comité, sobre el derecho a una vivienda adecuada (art. 11, párr. 1 del Pacto): los desalojos forzosos, párr. 1.
[26] Observación general núm. 7, párr. 3.
[27] Ver intervención de la Red-DESC.
[28] Observación general núm. 7, párr. 15. Ver Corte Constitutional de Sudáfrica. Decisión en *Occupiers of 51 Olivia Road v City of Johannesburg* [2008] ZACC 1, paras 9 – 23. La Corte Suprema de India

recurso efectivo,[29] y que, por tanto, en virtud de la obligación contenida en el artículo 2(1) del Pacto, los Estados partes deben garantizar que las personas cuyo derecho a la vivienda adecuada pudiera ser afectado, debido por ejemplo a desalojos forzados o conclusión de relaciones contractuales de alquiler, dispongan de un recurso judicial efectivo y apropiado.[30]

El deber estatal de protección de los inquilinos

14.1 Como argumenta el Estado parte, un desahucio por conclusión de un contrato de alquiler es un conflicto entre particulares (arrendador y arrendatario), en el que el desalojo no es impulsado directamente por las autoridades. Sin embargo, tal disputa entre particulares es regulada por el ordenamiento jurídico del Estado parte, el cual, en todos los casos, es el último responsable de asegurar que los derechos del Pacto sean respetados, entre ellos el derecho a la vivienda de los arrendatarios. Por tanto, aunque la disputa por la extinción del contrato de arrendamiento sea entre dos particulares, el Estado parte tiene la obligación inter alia de garantizar que la medida de desalojo del arrendatario(s) no sea contraria al artículo 11(1) del Pacto (véase 15.1, 15.2).

14.2 Los Estados partes no sólo tienen la obligación de respetar los derechos del Pacto, por lo cual deben abstenerse de infringirlos, sino que también tienen la obligación de protegerlos, adoptando medidas para evitar la injerencia directa o indirecta de particulares en el disfrute de estos derechos.[31] Si un Estado parte no toma las medidas adecuadas de protección de un derecho del Pacto, compromete su responsabilidad incluso si la acción que dio origen a la afectación del derecho fue impulsada por un individuo o una entidad privada. Por ello, aunque el Pacto establece esencialmente derechos y obligaciones entre el Estado parte y los particulares, las disposiciones del Pacto tienen una proyección en las propias relaciones entre los particulares. Un desahucio relacionado con un contrato de arrendamiento entre particulares puede entonces afectar los derechos del Pacto. No es pues válido el argumento del Estado Parte de que la presente comunicación plantea un conflicto exclusivamente entre particulares, sin relevancia frente al Pacto.

El derecho a la vivienda de las personas desalojadas y el acceso a vivienda pública

15.1 En determinadas circunstancias, el desalojo de personas que viven en una vivienda en alquiler puede ser compatible con el Pacto siempre que la medida esté prevista por la ley, se realice como último recurso, y que las personas afectadas tengan previamente acceso a un recurso judicial efectivo, en que se pueda determinar que la medida está debidamente justificada, por ejemplo en caso de impago persistente del alquiler o de daños a la propiedad alquilada sin causa justificada. Adicionalmente, debe existir una auténtica oportunidad de consulta genuina y efectiva previa entre las autoridades y la(s) persona(s) afectada(s), no existir medios alternativos o medidas menos gravosas, y la(s) persona(s) afectada(s) por la medida no debe(n) quedar en una situación que le(s) exponga a o constituya una violación de otros derechos del Pacto o de otros derechos humanos.

15.2 En particular, los desalojos no deberían dar lugar a que los afectados queden sin vivienda. Por tanto, si no disponen de recursos para una vivienda alternativa, los Estados partes deberán adoptar todas las medidas necesarias para que en lo posible se les proporcione

también ha enfatizado las salvaguardas en los desalojos: Ver *Olga Tellis & Ors v Bombay Municipal Corporation* AIR 1986 180.

[29] Comunicación No. 2/2014, I.D.G. c. España, dictamen adoptado el 17 de junio de 2015, párr. 11.3. Véase también Observación general núm.. 9, párr. 2.

[30] Observaciones generales del Comité núm. 3, sobre la índole de las obligaciones de los Estados partes (art. 2, párr. 1 del Pacto) párr. 1 y 5; núm. 7, párrs. 9, 11 y 15; y núm. 9, sobre la aplicación interna del Pacto, párr. 2; y Comunicación No 2/2014, I.D.G. c. España, párr. 11.3-11.4.

[31] Observaciones generales del Comité núm. 7, párr. 9. Véase también sus Observaciones generales núm. 22, párr. 42; y núm. 23, párr. 59.

otra vivienda, reasentamiento o acceso a tierras productivas, según proceda.[32] Los Estados partes deben prestar especial atención en los casos que los desalojos afecten a mujeres, niños, personas mayores, personas con discapacidad; así como otros individuos o grupos que sufran discriminación sistémica o estén en una situación de vulnerabilidad. 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 particulares, como el arrendador.

15.3 La obligación de proveer una vivienda alternativa a los desalojados que la requieran implica que, conforme al artículo 2(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, incluidas la creación de subsidios de vivienda para los que no pueden costearse una.[33] Sin embargo, cualquiera medida adoptada debe ser deliberada, concreta y orientada lo más claramente posible hacia el cumplimiento de este derecho,[34] de la forma más expedita y eficazmente 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; así como 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.[35]

15.4 Los derechos humanos son indivisibles e interdependientes. Por tanto, las obligaciones de los Estados partes con relación al derecho a la vivienda deben ser interpretadas conjuntamente con todas las otras obligaciones de derechos humanos; y, en particular, en el contexto de los desalojos, con la obligación de conceder a la familia la más amplia protección posible (art. 10(1) del Pacto). La obligación de los Estados partes de proveer, hasta el máximo de sus recursos disponibles, vivienda alternativa a las personas desalojadas que la requieran, incluye la protección de la unidad familiar, particularmente cuando ésta es la responsable del cuidado y educación de los hijos dependientes.

15.5 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 de 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(4) del Protocolo Facultativo.[36]

El proceso judicial de desahucio ante el Juzgado No. 37

16.1 El Comité procede a analizar si el desalojo de los autores de la habitación de alquiler constituyó una violación de su derecho a la vivienda adecuada. El Comité observa que la arrendadora notificó al autor su voluntad de resolver y no prorrogar el contrato el 15 de marzo y 12 de julio de 2012, con arreglo a los artículos 9 y 10 de la Ley de Arrendamientos Urbanos, y 1569.1 del Código Civil; que el contrato expiró el 31 de agosto de 2012; y que, sin embargo,

[32] Observación general núm. 7, párr. 16.

[33] Observación general núm. 4, párr. 8c). Véase también párr. 13.

[34] Observación general núm. 3, párr. 2. Véase también carta de fecha 16 de mayo de 2012 dirigida a los Estados partes en el Pacto por el Presidente del Comité.

[35] Véase, por ejemplo, la intervención de la Relatora en este caso y su informe, A/HRC/31/54, 30 de diciembre de 2015, párrs. 28-38.

[36] Véase también, Declaración del Comité, Evaluación de la obligación de adoptar medidas hasta el "máximo de los recursos de que disponga", de conformidad con el Protocolo Facultativo del Pacto. E/C.12/2007/1, 21 de septiembre de 2007.

los autores se negaron a dejar la vivienda. En atención a una demanda de la arrendadora, el 30 de mayo de 2013 el Juzgado No. 37 ordenó el desalojo de los autores por expiración del plazo contractual, de conformidad con los artículos 440.4 y 549.3 de la LEC. Por tanto, la medida de desalojo de los autores se realizó de acuerdo a ley.

16.2 El Comité observa que los autores se negaron a dejar la habitación alquilada a pesar de que la arrendadora les informó que no renovaría el contrato con suficiente anticipación; y que el contrato de arrendamiento concluyó el 31 de agosto de 2012. Asimismo, a partir de junio de 2012 los autores no pudieron pagar la renta mensual de alquiler. En ausencia de información que indique que la demanda de la arrendadora no era razonable o necesaria, el Comité considera que existía una causa legítima que podía justificar la medida de desalojo de los autores.

16.3 El Comité toma nota de la alegación de los autores de que el proceso no observó las garantías judiciales y que su solicitud de abogado de oficio fue denegada por las autoridades competentes. El Comité también toma nota de los argumentos del Estado parte de que el Juzgado No. 37 observó todas las garantías procesales aplicables según el Pacto (véase 6.3). El Comité observa que el autor pudo obtener asistencia jurídica pro bono y estar representado durante el proceso y que se abogado presentó diferentes recursos judiciales; que fue informado con suficiente antelación de la resolución del contrato de alquiler y del desahucio; y que éste tuvo lugar a una hora adecuada y en presencia de funcionarios del Juzgado, policía y los representantes de las partes.

16.4 El Comité también toma nota de las alegaciones de los autores de que el Juzgado No. 37 ordenó el desalojo sin evaluar las posibles consecuencias de esta medida sobre los autores, en particular sobre sus hijos menores de edad; y que la legislación no prevé que en el proceso judicial de desahucio los demandados puedan oponerse o presentar un recurso en que puedan exponer las consecuencias del desalojo, y sólo cabe alegar el pago total o parcial del monto de arrendamiento. A este respecto, el Comité observa que mediante decisiones del 30 de mayo, y 2 y 22 de julio de 2013, el Juzgado No. 37 ordenó y posteriormente confirmó el desalojo de los autores conforme a los artículos 440.4 (tras la modificación mediante Ley 37/2011), 549.3 y 556.1 de la LEC. Con arreglo a estas disposiciones y al artículo 444.1 de la LEC, solo cabía que el demandado alegue en el proceso el pago o circunstancias relativas a la procedencia de la enervación. Por otra parte, el Comité observa que, a pesar de la ausencia de legislación específica que permita al juez en el juicio verbal de desahucio revisar la compatibilidad de la medida con relación al Pacto (véase 15.1-15.2), el 30 de mayo de 2013 el Juzgado No. 37 ordenó oficiar a la Consejería y el Área de Gobierno de Familia y Servicios Sociales del Ayuntamiento de Madrid para que adoptaran “las medidas de su competencia” para evitar el desamparo del autor y, en particular, para que en un plazo de 20 días informen al Juzgado sobre las medidas concretas que adoptarían para garantizar el derecho de los hijos menores de edad, a una vivienda digna y adecuada. Dicha solicitud fue reiterada el 2 de julio de 2013. Asimismo, el Juzgado pospuso el desalojo en varias oportunidades atendiendo a las solicitudes del autor.

16.5 El Comité toma nota de las medidas adoptadas por el Juzgado No. 37 para evitar que los autores, y en particular los hijos menores de edad, se quedasen sin un techo o expuestos a violaciones de otros derechos humanos; y considera, por lo tanto, que en la práctica el Juzgado realizó una evaluación de los posibles efectos del desalojo, a pesar de que la ley no le impusiera esa obligación. Ahora bien, el derecho a la vivienda en el Estado parte no es un derecho fundamental que pueda ser directamente protegido a través del recurso de amparo. Además, en los procesos de juicio verbal de desahucio, los jueces no están obligados por ley a suspender el desahucio, hasta que una vivienda alternativa esté disponible para la persona afectada. Más aún, la ley no establece clara y expresamente que los jueces cuenten con esa facultad o que puedan ordenar a otras autoridades, como los servicios sociales, que tomen medidas, de forma coordinada, con el fin de evitar que una persona desahuciada de su hogar,

quede sin techo. En este contexto, el Juzgado No. 37 ejecutó el desalojo de los autores y sus hijos el 3 de octubre de 2013, a pesar de que los autores no contaban con una vivienda alternativa ni ingresos suficientes para procurar una vivienda en el mercado, y a pesar de que no constara que los servicios sociales de Madrid hubieran respondido oportunamente al requerimiento del Juzgado.

16.6 Como resultado, después de permanecer en un albergue temporal del SAMUR, los autores y sus hijos durmieron en el automóvil familiar durante 4 días. Por lo tanto, el Comité considera que el desalojo de los autores, sin que existiera una confirmación de la disponibilidad de vivienda alternativa, constituye una violación del derecho de los autores a una vivienda adecuada, salvo que el Estado parte demuestre convincentemente que, a pesar de que tomó todas las medidas razonables, hasta el máximo de sus recursos disponibles, y consideró las particulares circunstancias de los autores, no le fue posible satisfacer su derecho a la vivienda. En el presente caso, el deber de justificación del Estado parte es aún mayor pues fueron afectados los hijos menores de edad de los autores, de aproximadamente 1 y 3 años, respectivamente. Procede entonces el Comité a analizar la razonabilidad de las explicaciones del Estado parte.

Las justificaciones ofrecidas por el Estado parte con relación a la falta de acceso a vivienda alternativa

17.1 El Comité observa que el Estado parte no cuestiona que la familia de los autores necesitara vivienda pública y se limita a sostener que los Servicios Sociales de Madrid realizaron intervenciones sociales a su favor, incluso en relación con la vivienda, en la medida de los recursos disponibles; y que la actitud del autor, en gran medida, impidió que su situación económica familiar mejorara.

17.2 El Comité considera que los Estados partes, 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. Estas condiciones, sin embargo, deben de ser razonables y ser diseñadas muy cuidadosamente, no sólo para evitar posibles estigmatizaciones, sino también porque cuando una persona requiere una vivienda alternativa, su conducta no puede ser en sí misma una justificación para que el Estado parte le deniegue vivienda social. Además, estas condiciones deben ser comunicadas de forma transparente, oportuna y suficiente al peticionario. También debe tomarse en cuenta que a menudo el problema de la falta de vivienda está relacionado a problemas estructurales, como una alta tasa de desempleo o patrones sistémicos de exclusión social, que las autoridades deben resolver, a través de una respuesta adecuada, oportuna y coordinada, hasta el máximo de sus recursos disponibles.

17.3 En el presente caso, el Estado parte no sostiene que el autor no cumpliera con los requisitos o condiciones para solicitar vivienda pública sino que cuestiona su conducta en la búsqueda de empleo y vivienda alternativa y en el cumplimiento de condiciones o requisitos relativos a otros beneficios sociales concedidos. El Estado no mostró entonces que los autores hubieran incumplido unas condiciones que les hubieran informado que deberían observar para ser beneficiarios de vivienda social. Por el contrario, el Comité observa que el autor solicitó vivienda social al IVIMA al menos en 3-4 ocasiones desde el nacimiento de sus hijos; y que el 4 de junio de 2013, reiteró su solicitud al IVIMA adjuntando la decisión del Juzgado No. 37 de 30 de mayo de 2013. Ante la inminencia del desalojo, el autor solicitó al Juzgado No. 37 que oficie a los Servicios Sociales de la Comunidad y del Ayuntamiento de Madrid, y se requiera al IVIMA y la EMVS a proporcionarle una vivienda pública alternativa.

17.4 El Estado parte también argumenta que anualmente el IVIMA recibe una media de 8000 solicitudes de vivienda pública y adjudica una media de 260 viviendas en Madrid. El Estado parte parece sostener implícitamente que aunque los autores cumplían con los

requisitos para ser receptores de vivienda pública, ésta no les fue adjudicada en el 2012-2013, cuando el desalojo era inminente, debido a que los recursos disponibles eran limitados.

17.5 Tomando nota de las medidas adoptadas en favor de los autores (véase 4.5), el Comité considera los argumentos del Estado parte insuficientes pues no han demostrado que haya realizado todos los esfuerzos posibles, utilizando todos los recursos que están a su disposición, con el fin de satisfacer, con carácter prioritario, el derecho a la vivienda en favor de personas que, como los autores, estén en una situación de particular necesidad. Por ejemplo, el Estado parte no ha explicado que la denegación de vivienda social a los autores fuera necesaria en razón de la utilización de sus recursos para una política general o un plan de emergencia que estuviera siendo ejecutado por las autoridades con el fin de realizar progresivamente el derecho a la vivienda, especialmente de aquellos que estén en una seria situación de vulnerabilidad. Más aún, el Estado parte tampoco ha explicado al Comité las razones por las cuales las autoridades regionales de Madrid, por ejemplo el IVIMA, vendieron parte del parque de vivienda pública a sociedades de inversión, reduciendo la disponibilidad de la misma, a pesar de que el número de vivienda pública disponible anualmente en Madrid era considerablemente inferior a la demanda, ni de qué forma esta medida estaba debidamente justificada y era la más adecuada para garantizar la plena efectividad de los derechos reconocidos en el Pacto. Por ejemplo, en el año 2013, el IVIMA vendió 2935 casas y otras propiedades a una entidad privada por 201 millones de euros, justificando la medida "por motivos de equilibrio presupuestario".

17.6 El Comité considera que los Estados partes gozan de cierto margen para disponer de recursos fiscales de la forma más adecuada posible, con el fin de garantizar la plena efectividad de los derechos reconocidos en el Pacto;[37] y que, en determinadas circunstancias, pueden adoptar medidas regresivas. Sin embargo, en estos casos, corresponde al Estado parte probar que la decisión se basó en el examen más exhaustivo posible y que está debidamente justificada por referencia a la totalidad de los derechos previstos en el Pacto y en el contexto del aprovechamiento pleno del máximo de los recursos de que se disponga.[38] En periodo de grave crisis económica y financiera, todos los cambios o ajustes propuestos en materia de políticas deben ser, entre otros, una medida: provisional; necesaria y proporcional, y no discriminatoria.[39] En el presente caso, el Estado parte no ha explicado de forma convincente por qué era indispensable adoptar la medida regresiva descrita en el párrafo anterior, disminuyendo así la oferta de vivienda social, precisamente en el momento en que la necesidad de la misma era mayor, debido a la crisis económica.

17.7 Por último, el Comité procede a examinar el argumento del Estado parte de que el SAMUR comunicó a los autores que si llegado el plazo máximo de estancia en la Unidad de Estancias Breves del Samur Social-Madrid no habían encontrado alojamiento, se les podía ofrecer alojamiento para la autora e hijos en un centro para mujeres y para el autor en un centro de personas sin hogar. Y que el Centro de Servicios Sociales del Ayuntamiento de Madrid les habría ofrecido una alternativa similar. Tal ofrecimiento, de concretarse, habría implicado una ruptura del núcleo familiar, en contravención al deber del Estado parte de otorgar la mayor y más amplia protección posible a la familia, como elemento fundamental

[37] Comunicación No. 1/2013, López Rodríguez c. España, dictamen adoptado el 4 de marzo de 2016, párr. 13.3. Véase también carta del Comité de 16 de mayo de 2012 (supra nota 39).

[38] Observación general núm. 4., párr. 9. Véase también Declaración del Comité sobre adoptar medidas hasta el "máximo de los recursos de que disponga" de conformidad con un Protocolo Facultativo del Pacto, E/C.12/2007/1, párr.6, y 8-11.

[39] Carta del Comité de fecha 16 de mayo de 2012 (supra nota 39). Véase también Declaración del Comité sobre deuda pública, medidas de austeridad y Pacto Internacional de Derechos Económicos, E/C.12/2016/1, párr. 4.

de la sociedad, establecido en el artículo 10(1) del Pacto. A este respecto, el Estado parte no ha explicado ante el Comité por qué no existían otras opciones disponibles para los autores.

17.8 Por las anteriores razones, el Comité concluye que el Estado parte no ha ofrecido argumentos razonables que demuestren que, a pesar de haber tomado todas las medidas necesarias, hasta el máximo de sus recursos disponibles, le resultó imposible ofrecer una vivienda alternativa a los autores.

C. Conclusión y recomendaciones

18. Conforme a toda la información proporcionada y en las particulares circunstancias de este caso, el Comité considera que, en ausencia de argumentos razonables del Estado parte con relación a todas las medidas tomadas hasta el máximo de sus recursos disponibles, el desalojo de los autores, sin que les fuera garantizada una vivienda alternativa por las autoridades del Estado parte en su conjunto, incluidas las autoridades regionales de Madrid, constituyó una violación de su derecho a la vivienda adecuada.

19. El Comité, actuando en virtud del artículo 9(1) del Protocolo Facultativo, dictamina que el Estado parte violó el derecho de los autores en virtud del artículo 11(1), leído individual y conjuntamente con los artículos 2(1) y 10(1), del Pacto. A la luz del dictamen en la presente comunicación, el Comité formula las siguientes recomendaciones al Estado parte.

Recomendaciones en relación con los autores

20. El Estado parte tiene la obligación de proporcionar a los autores una reparación efectiva, en particular: a) en caso de que los autores no cuenten con una vivienda adecuada, evaluar la situación actual de los mismos y, en consulta genuina y efectiva con los autores, 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 una compensación económica por las violaciones sufridas; y c) reembolsar a los autores los costes legales razonablemente incurridos en la tramitación de esta comunicación.

Recomendaciones generales

21. 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 Comité considera que 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) Adoptar medidas legislativas y/o administrativas pertinentes para garantizar que en los procesos judiciales de desalojos de inquilinos, los demandados puedan oponerse o presentar un recurso con el fin de que el juez considere las consecuencias del desalojo y la compatibilidad de esta medida con el Pacto;

b) Adoptar las medidas necesarias para superar los problemas de falta de coordinación entre las decisiones judiciales y las acciones de los servicios sociales que pueden conducir a que una persona desalojada pueda quedar sin vivienda adecuada.

c) Adoptar 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 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/as y/o otras personas en situación de vulnerabilidad;

d) Formular e implementar, en coordinación con las comunidades autónomas y hasta el máximo de los recursos disponibles, un plan comprensivo e integral para garantizar el derecho a la vivienda adecuada de personas con bajos ingresos, de conformidad con la Observación general N.º 4.[40] 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.

22. 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.

[40] Véase también las observaciones finales del Comité sobre el quinto informe periódico de España (E/C.12/ESP/CO/5), párr. 21.