

**Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales****Dictamen aprobado por el Comité en virtud del Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, respecto de la comunicación núm. 165/2019^{*,**}**

<i>Comunicación presentada por:</i>	Zaira Salazar Motos y Luis Miguel Rodríguez Vázquez
<i>Presuntas víctimas:</i>	Los autores y A. R. S., A. R. S., Z. R. S. y L. M. R. S.
<i>Estado parte:</i>	España
<i>Fecha de la comunicación:</i>	31 de octubre de 2019 (presentación inicial)
<i>Fecha de aprobación del dictamen:</i>	14 de febrero de 2025
<i>Asunto:</i>	Desalojo de una familia que ocupaba una vivienda sin título legal
<i>Cuestión de procedimiento:</i>	Agotamiento de los recursos internos
<i>Cuestión de fondo:</i>	Derecho a una vivienda adecuada
<i>Artículo del Pacto:</i>	11, párr. 1
<i>Artículos del Protocolo Facultativo:</i>	2 y 3

1.1 Los autores de la comunicación son Zaira Salazar Motos, nacional de España, nacida el 24 de noviembre de 1989 y Luis Miguel Rodríguez Vázquez, nacional de España, nacido el 11 de febrero de 1990. Presentan la comunicación en nombre propio y en el de sus hijos, A. R. S., nacido el 14 de mayo de 2006, A. R. S., nacida el 25 de septiembre de 2011, Z. R. S., nacida el 21 de mayo de 2014, y L. M. R. S., nacido el 21 de marzo de 2017. Los autores afirman que el Estado parte ha violado los derechos que los asisten en virtud del artículo 11, párrafo 1, del Pacto, al estar sujetos a una orden de desalojo de la vivienda que ocupan con sus hijos, sin contar con ninguna 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 3 de noviembre de 2019, el Comité, actuando por medio de su grupo de trabajo sobre las comunicaciones, registró la comunicación y, de conformidad con el artículo 5 del

* Aprobado por el Comité en su 77º período de sesiones (10 a 28 de febrero de 2025).

** Participaron en el examen de la comunicación los siguientes miembros del Comité: Aslan Abashidze, Lazhari Bouzid, Asraf Ally Caunhye, Laura-Maria Crăciunean-Tatu, Charafat El Yedri Afailal, Peters Sunday Omologbe Emuze, Santiago Manuel Fiorio Vaesken, Ludovic Hennebel, Joo-Young Lee, Karla Vanessa Lemus de Vásquez, Seree Nonthasoot, Giuseppe Palmisano, Laura Elisa Pérez, Julieta Rossi, Preeti Saran y Michael Windfuhr.



Protocolo facultativo, solicitó al Estado parte que tomara medidas para evitar posibles daños irreparables a los autores y a sus hijos menores, suspendiendo el desahucio de la vivienda que ocupaban mientras la comunicación estuviera siendo considerada por el Comité o, alternativamente, otorgándoles una vivienda alternativa de especial necesidad, en el marco de una consulta genuina y efectiva con los autores.

A. Resumen de la información y alegaciones de las partes

Antecedentes de hecho¹

Hechos previos al registro de la comunicación

2.1 Los autores y sus hijos alquilaban una vivienda particular. Tras la enfermedad del segundo autor, no pudieron hacer frente al pago del alquiler por falta de recursos económicos y decidieron ocupar sin título una vivienda del Instituto de la Vivienda de Madrid². Los autores sostienen que intentaron regularizar su situación en 2015 a través de un alquiler social pero que se les ha negado reiteradamente dicha regularización³.

2.2 En 2017, el segundo autor fue reconocido con un grado total de discapacidad del 65 %, dado que padecía esquizofrenia paranoide y esclerosis múltiple.

2.3 El 17 de abril de 2017, el segundo autor presentó, en nombre de la unidad familiar, una solicitud de inscripción en el registro permanente de solicitantes de vivienda ante la Empresa Municipal de la Vivienda y Suelo de Madrid.

2.4 El 6 de junio de 2018, la autora principal presentó una solicitud de vivienda por especial necesidad. El 25 de junio de 2018 y el 5 de julio de 2018, les fue requerido que aportaran documentación para subsanar su solicitud, en concreto, sus permisos de circulación, documentos que acreditaran su situación de vivienda, así como sus informes de vida laboral y de altas y bajas en la Seguridad Social. Esta solicitud fue archivada ante la falta de respuesta de los autores.

2.5 El 4 de julio de 2018, el Juzgado de Instrucción núm. 14 de Madrid dictó sentencia por la cual condenaba a la autora por el delito leve de usurpación y le ordenaba desalojar la vivienda.

2.6 El 29 de agosto de 2019, el mismo Juzgado dictó auto por el que se acordaba proceder al inmediato lanzamiento y desalojo de la vivienda de la autora. El 30 de septiembre de 2019, el Juzgado dictó diligencia en la cual señaló el 6 de noviembre de 2019 como fecha para el lanzamiento.

2.7 El 26 de octubre de 2019, la autora presentó al Juzgado de Instrucción núm. 14 de Madrid una solicitud de suspensión del lanzamiento de la vivienda, alegando la situación de especial vulnerabilidad de su familia.

Hechos posteriores al registro de la comunicación

2.8 El 4 de noviembre de 2019, los autores presentaron un escrito ante el Juzgado de Instrucción núm. 14 de Madrid por el que solicitaban la suspensión del lanzamiento señalado para el 6 de noviembre de 2019 o el otorgamiento de una vivienda alternativa adecuada a sus necesidades, con base en la solicitud de medidas provisionales dictadas por el Comité ese mismo día.

2.9 El Juzgado mantuvo el lanzamiento señalado para el 6 de noviembre de 2019, pero este fue paralizado el mismo día en la puerta de la vivienda debido a la presencia de vecinos

¹ Estos hechos han sido reconstituidos con base en la comunicación individual y la información aportada posteriormente por las partes.

² Mediante el Decreto 72/2015, de 7 de julio, del Consejo de Gobierno (*Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid*, núm. 160 de 8 de julio de 2015), se cambió la denominación a Agencia de Vivienda Social de la Comunidad de Madrid.

³ Los autores no aportan documentación que certificase este hecho.

y de asociaciones vecinales de la zona que consiguieron aplazar el lanzamiento hasta el 13 de diciembre de 2019.

2.10 El 13 de noviembre de 2019, los autores presentaron un escrito ante la Agencia de Vivienda Social de la Comunidad de Madrid mediante el que solicitaban la valoración de su caso con el fin de que se les facilitara alojamiento alternativo, así como que se oficie al Juzgado manifestando oposición al lanzamiento señalado para el 13 de diciembre de 2019 hasta que los autores y sus hijos fueran reubicados en una vivienda alternativa, puesto que, de producirse el lanzamiento, la familia quedaría en situación de indigencia.

2.11 El 13 de diciembre de 2019, se ejecutó el lanzamiento de los autores y sus hijos.

2.12 El 15 de diciembre de 2019, los autores volvieron a ocupar sin título la misma vivienda de la que habían sido desalojados.

2.13 El 13 de febrero de 2020, el Juzgado de Instrucción núm. 33 de Madrid dictó sentencia por la que condenaba a la autora por el delito leve de usurpación y ordenaba su lanzamiento. La autora recurrió en apelación contra dicha sentencia, alegando error en la apreciación de la prueba, puesto que la vivienda se encontraba deshabitada y en condiciones deplorables antes de que los autores la habitaran. Por lo tanto, el delito no debía ser perseguido por la vía penal, al tratarse de un estado de necesidad pasivo.

2.14 El 6 de noviembre de 2020, la sección núm. 2 de la Audiencia Provincial de Madrid desestimó el recurso de apelación interpuesto por la autora. La Audiencia consideró que el Juzgado de primera instancia no había aplicado erróneamente el delito imputado, concurriendo los elementos del tipo, en tanto quedaba acreditado que la autora ocupaba la vivienda sin título jurídico alguno, teniendo conciencia de la ilegalidad. La Audiencia también consideró que la autora no podía ser quien decidiera sobre su estado de necesidad y que solo eran las entidades públicas de vivienda social las encargadas de la búsqueda y del objetivo reparto de vivienda social al valorar la necesidad real de los solicitantes.

2.15 Mediante auto del 8 de marzo de 2021, el Juzgado de Instrucción núm. 33 de Madrid acordó el lanzamiento de los autores, señalando el 29 de marzo de 2021 para la práctica de dicha diligencia.

2.16 El 17 de marzo de 2021, la autora presentó al Juzgado de Instrucción núm. 33 de Madrid copia de la comunicación presentada ante Comité el 31 de octubre de 2019.

2.17 El 18 de marzo de 2021, la autora presentó un escrito ante el Juzgado de Instrucción núm. 33 de Madrid mediante el que solicitaba la suspensión del lanzamiento, alegando la falta de intervención de los Servicios Sociales para determinar las circunstancias familiares y la correspondiente alternativa habitacional. La autora destacó que convivía en la vivienda con su marido, quien tenía un grado total de discapacidad del 65 %, y con sus cuatro hijos, todos menores de edad. En su escrito, la autora también solicitó la suspensión del lanzamiento con base en el Real Decreto-ley 11/2020 de 31 de marzo, por el que se adoptaron medidas urgentes complementarias en el ámbito social y económico para hacer frente a la pandemia de enfermedad por coronavirus (COVID-19), y que establece la suspensión de los procedimientos de desahucio y los lanzamientos para personas económicamente vulnerables sin alternativa habitacional, aplicándose tanto a los procesos en la vía civil como en el ámbito penal.

2.18 El 23 de marzo de 2021, la autora presentó un segundo escrito ante el mismo Juzgado, por el que solicitaba de nuevo la suspensión del lanzamiento con base en el artículo 11, párrafo 1, del Pacto, así como que el Juzgado oficiara a la Abogacía del Estado de la Subdirección General de Constitucional y Derechos Humanos del Ministerio de Justicia para que le facilitara información sobre el procedimiento de la comunicación ante el Comité. También solicitó que el Juzgado oficiara a la Agencia de la Vivienda Social de la Comunidad de Madrid requiriendo información sobre las viviendas de emergencia habitacional que posean para dar acogida.

Denuncia

3. Los autores alegan que el Estado parte violaría los derechos que los asisten en virtud del artículo 11, párrafo 1, del Pacto si permite el desahucio señalado para el 6 de noviembre

de 2019 sin tomar medidas hasta el máximo de sus recursos disponibles para que su familia no quede en una situación indigna. Los autores alegan que los Servicios Sociales del Ayuntamiento de Madrid son concededores de su situación habitacional y de precariedad al menos desde 2010. Los autores alegan que intentaron regularizar su situación en 2015, pero que se les ha negado reiteradamente dicha regularización hasta llegar a la situación actual.

Observaciones del Estado parte sobre la admisibilidad y el fondo

4.1 El 7 de julio de 2020, el Estado parte aportó sus observaciones sobre la admisibilidad y el fondo de la comunicación.

4.2 Respecto de la admisibilidad, el Estado parte argumenta que los autores no habrían agotado todos los recursos disponibles en la jurisdicción interna dado que presentaron su última solicitud de vivienda social por especial necesidad el 6 de julio de 2018, pero que nunca aportaron la documentación que les fue requerida el 25 de junio de 2018 y el 5 de julio de 2018, para el estudio de su solicitud. El Estado parte indica que esta solicitud de vivienda pública fue archivada por falta de entrega de la documentación requerida. El Estado parte sostiene que la falta de subsanación de su expediente por parte de los autores no permitió continuar con el procedimiento para una posible adjudicación de vivienda pública.

4.3 En cuanto al fondo, el Estado parte argumenta que nadie tiene derecho a ocupar por la fuerza una vivienda ajena y que el derecho a la propiedad es también un derecho humano fundamental protegido por el artículo 17 de la Declaración Universal de Derechos Humanos y el artículo 33 de la Constitución Española. El Estado parte sostiene que la adquisición de la tenencia de la vivienda por usurpación no es una tenencia protegida por el artículo 11 del Pacto. Por lo tanto, mantiene que la restitución del inmueble a su propietario, y el subsiguiente lanzamiento de la familia por la condena de la autora principal al tipo penal de usurpación, no constituyó un desalojo forzoso en los términos del Pacto y la doctrina del Comité⁴.

4.4 El Estado parte destaca que los autores han vuelto a ocupar la misma vivienda de la que fueron desalojados. A pesar de tener la opción de presentar una solicitud de vivienda pública y aportar la documentación requerida, los autores optaron por ocupar de nuevo la vivienda. El Estado parte sostiene que las autoridades estatales, autonómicas y locales no vulneraron el artículo 11, párrafo 1, del Pacto, al haber realizado todos los esfuerzos posibles, antes y después del lanzamiento, para atender a los autores, tanto desde el punto de vista social como económico, con el reconocimiento de la renta mínima de inserción de 669,40 euros mensuales, de la pensión no contributiva de 392 euros mensuales, la prestación por hijo a cargo de 196 euros mensuales de manera semestral y la prestación económica por cuidados en el entorno familiar debido a la dependencia del segundo autor de 268,79 euros mensuales. El Estado parte indica también que, por la situación del estado de alarma, se realizó seguimiento de la intervención social desde los Servicios Sociales del distrito de Vicálvaro. El Estado parte argumenta que, si bien los autores manifiestan la falta de acceso a una vivienda adecuada, no han colaborado con las autoridades correspondientes para salir de su situación de vulnerabilidad, en particular para acceder a una alternativa habitacional distinta de la ocupación.

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

5.1 El 6 de diciembre de 2020, los autores aportaron sus observaciones sobre la admisibilidad y el fondo de la comunicación.

5.2 Los autores indican que llevan en la misma vivienda más de diez años, por lo que la situación expuesta en su comunicación no es reciente. Rechazan los argumentos del Estado parte y reiteran que están sufriendo un desalojo forzoso del hogar donde se han criado sus hijos durante diez años. Los autores indican que lo único que desean es que se les proporcione

⁴ El Estado parte se refiere a la observación general núm. 7 (1997); los principios básicos y directrices sobre los desalojos y el desplazamiento generados por el desarrollo; y Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, "Desalojos forzosos", folleto informativo núm. 25/Rev.1.

un contrato de alquiler para poder empezar a abonar un alquiler y vivir tranquilos. Los autores sostienen que es aún más grave el hecho de que la Administración les deniegue el derecho de disfrutar un hogar, conociendo su condición de familia numerosa y la vulnerabilidad de la salud del autor.

5.3 Los autores aportan copia de la sentencia núm. 1581/2020 del Tribunal Supremo del 23 de noviembre de 2020, en la cual el Tribunal quitó la razón a la Agencia de la Vivienda Social de la Comunidad de Madrid que pretendía desalojar a una familia vulnerable, por no haber mantenido la proporcionalidad en sus acciones, puesto que se trata de una propiedad comunal pública y no de la propiedad privada de un individuo.

B. Consideraciones del Comité sobre la admisibilidad

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

6.2 El Comité toma nota del argumento del Estado parte, no refutado por los autores, de que su solicitud de vivienda pública fue archivada porque no entregaron la documentación requerida por la administración competente en el marco del procedimiento para una posible adjudicación de vivienda pública. El Comité también toma nota del argumento de los autores de que los Servicios Sociales tenían conocimiento de su situación de vulnerabilidad desde 2010, y que intentaron regularizar su situación en 2015.

6.3 El Comité observa que la supuesta solicitud tardía de vivienda pública se relaciona con la falta de diligencia debida en la actuación de los autores⁵. En este sentido, el Comité recuerda que los Estados partes tienen una obligación positiva, conforme al artículo 2, párrafo 1, del Pacto, de adoptar medidas, tanto por separado como mediante la asistencia y la cooperación internacionales, especialmente económicas y técnicas, hasta el máximo de los recursos de que dispongan, para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados, la plena efectividad de los derechos reconocidos en el Pacto. En este sentido, los Estados partes pueden adoptar toda una serie de posibles medidas de política para hacer efectivos los derechos enunciados en el Pacto, como establece el artículo 8, párrafo 4, del Protocolo Facultativo. Por tanto, el Comité reconoce que los Estados partes pueden establecer vías administrativas para facilitar la protección del derecho a la vivienda, incluso requiriendo a los individuos que realicen ciertos trámites administrativos para notificar a las autoridades su necesidad de asistencia en la protección de su derecho a la vivienda. Estos trámites no deben imponer a los individuos una carga excesiva o innecesaria y no deben tener efectos discriminatorios⁶. En el presente caso, el Comité tiene conocimiento, como consta en el informe de la Consejería de Vivienda y Administración Local de la Comunidad de Madrid anexionado a las observaciones del Estado parte, de que, entre los requisitos legales de acceso a una vivienda social en la Comunidad de Madrid, es necesario no ser ocupante sin título de un inmueble y sin consentimiento del titular. Puesto que los autores se encontraban en situación de ocupación ilegal, su solicitud no tenía posibilidad de prosperar. A pesar de ello, el Comité observa que los autores expusieron su situación de vulnerabilidad y necesidad urgente de adjudicación de una vivienda alternativa en reiterados escritos presentados a las autoridades judiciales y a la Agencia de Vivienda Social de la Comunidad de Madrid.

6.4 Por consiguiente, el Comité considera que los autores han ejercido la debida diligencia en solicitar asistencia a las autoridades administrativas para asegurar el acceso a una vivienda alternativa y que, por tanto, el artículo 3 del Protocolo Facultativo no constituye un obstáculo para la admisibilidad de la presente comunicación.

⁵ *El Korrichi y otros c. España* (E/C.12/D/188/2020), párr. 6.3.

⁶ *Ibid.*, párr. 6.4; *Taghzouti Ezqouihel c. España* (E/C.12/69/D/56/2018), párrs. 6.3 y 6.4; *Loor Chila y otros c. España* (E/C.12/70/D/102/2019), párrs. 6.3 y 6.4; *Sariego Rodríguez y Dincă c. España* (E/C.12/70/D/92/2019), párrs. 7.2 y 7.4; y *Martínez Cortés c. España* (E/C.12/73/D/214/2021), párr. 6.3.

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

C. Consideraciones del Comité sobre el fondo

Asuntos jurídicos

7.1 El Comité ha examinado la presente comunicación teniendo en cuenta toda la información que le ha sido facilitada, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 8 del Protocolo Facultativo.

7.2 A la luz del examen de los hechos relevantes y de las alegaciones de las partes, el Comité considera que la cuestión que plantea la comunicación y que debe resolver es si el proceso y ejecución del desalojo de los autores y sus hijos, sin que se previera una instancia de consulta y análisis de las alternativas habitacionales y sin haber ofrecido una vivienda alternativa o haber tomado todas las medidas razonables hasta el máximo de sus recursos disponibles, constituyó una violación del derecho a la vivienda adecuada reconocido en el artículo 11, párrafo 1, del Pacto. Para ello, el Comité examinará, en primer lugar, si el proceso y ejecución del desalojo de los autores y de sus hijos respetó las garantías exigidas por el Pacto. En segundo lugar, el Comité determinará si el Estado parte cumplió con su deber de ofrecer a las personas en situación de vulnerabilidad una vivienda alternativa o, en su defecto, si tomó otras medidas hasta el máximo de sus recursos disponibles.

7.3 Para responder a esta cuestión, el Comité se remite, en primer lugar, a los estándares relativos a la protección contra los desalojos forzados en el marco del derecho a una vivienda adecuada, consolidados en su dictamen respecto del caso *El Korrichi y otros c. España*⁷, incluido el requisito de que un desalojo respete los principios de legalidad, necesidad y proporcionalidad, así como el deber del juez de realizar una ponderación de derechos en el examen de toda decisión de desalojo. En *El Korrichi y otros c. España*, el Comité detalla asimismo una serie de garantías procesales que los procedimientos de desalojo deben respetar, incluido el ofrecimiento de una auténtica oportunidad de consultar a las personas afectadas sobre las alternativas habitacionales disponibles y, en caso de no contar con ninguna alternativa viable debido a la falta de recursos propios, requerir a las autoridades administrativas que presenten opciones disponibles para asegurar que el desalojo no creará una situación de falta de hogar⁸.

Examen de proporcionalidad y ponderación de derechos en el desalojo de los autores y sus hijos, interés superior de los niños e impactos desproporcionados

7.4 El Comité procederá a determinar si las autoridades intervinientes realizaron un examen de proporcionalidad entre el objetivo del desalojo y sus consecuencias sobre las personas desalojadas que incluyera un balance entre los beneficios de la medida, en este caso la protección de los intereses patrimoniales de la agencia estatal propietaria de la vivienda social y las consecuencias que esta medida podría tener sobre los derechos de las personas desalojadas⁹ en las circunstancias concretas del caso.

7.5 El Comité se remite a su dictamen respecto del caso *El Korrichi y otros c. España*, en el cual ha establecido una serie de aspectos que deben valorarse al momento de analizar la proporcionalidad de un desalojo, incluido: a) la disponibilidad de vivienda alternativa y adecuada; b) las circunstancias personales de las personas ocupantes y sus dependientes y cómo dichas circunstancias inciden en una o más situaciones de vulnerabilidad; c) la cooperación de las personas ocupantes con las autoridades en la búsqueda de soluciones adaptadas a ellas, y d) la distinción entre propiedades que pertenecen a individuos que la utilizan como vivienda o fuente de ingresos y propiedades que pertenecen a bancos, entidades financieras o cualquier otra entidad¹⁰.

⁷ *El Korrichi y otros c. España*, párrs. 8.1 a 8.10.

⁸ *Ibid.*, párr. 8.6.

⁹ *López Albán y otros (E/C.12/66/D/37/2018)*, párr. 11.5.

¹⁰ *El Korrichi y otros c. España*, párr. 10.2; y *El Mourabit Ouazizi y otros c. España (E/C.12/72/D/133/2019)*.

7.6 En el presente caso, el Comité observa que tanto en la sentencia de 4 de julio de 2018, con respecto a la primera condena y orden de desalojo de la autora principal, como en la sentencia de 6 de noviembre de 2019, desestimatoria del recurso de apelación de la autora principal respecto del segundo juicio sobre delitos leves, las ordenes de desalojo se dictaron sin un análisis del impacto del desalojo sobre los autores y sus cuatro hijos menores de edad a la luz de las circunstancias de vulnerabilidad extrema de la familia y de la ausencia de alternativa habitacional. Teniendo en cuenta las circunstancias concretas del presente caso, el Comité considera que un juicio de proporcionalidad adecuado debería haber contemplado la ponderación de la situación de vulnerabilidad socioeconómica de los autores; el interés superior de los niños; los impactos diferenciales del desalojo sobre el segundo autor, en cuanto persona con un grado de dependencia reconocido; la utilidad social de la vivienda donde habitaban los autores y sus hijos dada su pertenencia a la Agencia de Vivienda Social de la Comunidad de Madrid; las presentaciones previas de los autores en demanda de vivienda social; la disponibilidad de vivienda social por parte de las autoridades administrativas responsables y la existencia de medios alternativos para resolver el problema.

7.7 El Comité advierte que, al momento de dictarse la orden de desalojo, los hijos de los autores tenían 4, 6 y 12 años. En este sentido, el Comité recuerda asimismo la obligación de que las decisiones de desalojo tengan en cuenta el interés superior del niño¹¹.

7.8 Con base en lo anterior, el Comité observa que no surge de ninguna de las decisiones de las autoridades judiciales que se haya ponderado el interés superior de los cuatro hijos menores de los autores al momento de ordenar los desalojos. Al respecto, no se evidencia que el tribunal interviniente haya efectuado un análisis específico del modo en que la medida ordenada podía impactar sobre los cuatro hijos de los autores ni cuál sería la mejor decisión considerando que deben recibir medidas especiales de protección y asistencia, según el artículo 10, párrafo 3, del Pacto.

7.9 El Comité observa que los juzgados tampoco consideraron la situación particular de los autores —que la autora principal es mujer, madre y cabeza de familia a cargo de cuatro hijos y de su pareja, quien tiene reconocido un grado de dependencia, en situación económica precaria—, y el impacto desproporcionado que el desalojo tendría sobre la autora, debido a la discriminación que puedan sufrir las mujeres, la falta de iguales oportunidades para el acceso a una vivienda adecuada y al empleo, así como por las tareas de cuidado que realizan de manera desproporcionada en relación con los varones¹². El Comité observa que los juzgados tampoco consideraron, en particular, el impacto desproporcionado que tendría el desalojo sobre el segundo autor, debido a su situación de discapacidad y dependencia por esquizofrenia paranoide y esclerosis múltiple.

Proceso de consulta con los autores, derecho a ser oídos e interés superior de los niños

7.10 A fin de ponderar la situación de los autores, el Juzgado debió haber generado una instancia de consulta efectiva y genuina con ellos, así como debió haber requerido a las autoridades administrativas información sobre la disponibilidad de vivienda social para ser ofrecida en el caso y otros datos relevantes sobre su situación socioeconómica. El Comité advierte que los autores presentaron varias solicitudes de suspensión del desahucio ante las autoridades judiciales competentes, alegando la situación de especial vulnerabilidad y señalando la presencia de cuatro niños y de una persona con discapacidad en el domicilio. Sin embargo, pese a las diversas solicitudes de suspensión y recursos presentados por los autores, el Comité considera que no se ha evidenciado una instancia de consulta genuina y eficaz en el ámbito judicial que permitiera estudiar las alternativas al desalojo. El Comité advierte además que, en virtud del principio de autonomía progresiva, los hijos habrían tenido que ser oídos, directa o indirectamente, lo cual no ocurrió en este caso.

¹¹ *El Korrichi y otros c. España*, párr. 11.2; *Vázquez Guerreiro y otros c. España* (E/C.12/74/D/70/2018), párr. 12.1; y Comité de los Derechos del Niño, observación general núm. 21 (2017) sobre los niños en situación de calle, párr. 50.

¹² *Vázquez Guerreiro y otros c. España*, párr. 12.3.

Deber estatal de proveer vivienda alternativa a personas en situación de necesidad o de adoptar todas las medidas hasta el máximo de los recursos disponibles

7.11 El Comité recuerda asimismo los estándares relativos al deber estatal de proveer vivienda alternativa a personas en situación de necesidad o de adoptar todas las medidas hasta el máximo de los recursos disponibles. Recuerda asimismo que toda vivienda alternativa debe ser adecuada, incluida la seguridad en la tenencia. Sin embargo, los Estados partes pueden demostrar que, a pesar de haber hecho todos los esfuerzos hasta el máximo de sus recursos disponibles, ha sido imposible ofrecer una vivienda alternativa permanente a una persona desalojada que necesita vivienda alternativa, siendo entonces 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 partes 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. Debe tenerse también en cuenta el derecho de los miembros de una familia a no ser separados y a contar con niveles razonables de privacidad.

7.12 En el presente caso, el Comité observa que el Estado parte se limita a sostener que los Servicios Sociales de la Comunidad de Madrid realizaron intervenciones sociales en favor de los autores, a través de varias prestaciones económicas. Sin embargo, el Comité observa, según las informaciones de que dispone, que no se les ofreció a los autores en ningún momento una vivienda alternativa o un alojamiento temporal de emergencia para evitar que la familia quedase sin techo como consecuencia del desalojo, a pesar de sus reiteradas solicitudes. El Comité observa, además, que, al ocupar una vivienda sin título suficiente, las solicitudes de vivienda de los autores, tanto por especial necesidad o por emergencia social, no tenían posibilidad de prosperar mientras perdurara dicha situación de ocupación sin título, por incumplir uno de los requisitos esenciales para la adjudicación de viviendas en la Comunidad de Madrid (véase el párr. 6.3). El Comité observa que el Estado parte no ha explicado el motivo de denegación de vivienda social a los autores. Específicamente, el Estado parte no ha justificado que dicha denegación estuviera justificada por la asignación de recursos a una política general o un plan de emergencia destinados a realizar progresivamente el derecho a la vivienda, especialmente de aquellas personas que estén en una situación de mayor vulnerabilidad¹³. El Estado parte tampoco ha explicado las razones por las cuales no pudo proporcionar una solución habitacional a los autores desde que tomó conocimiento de su situación de vulnerabilidad en 2015. El Estado parte tampoco ha explicado en qué medida la exclusión automática de las listas de solicitantes de vivienda de aquellas personas que se encuentren ocupando una vivienda por estado de necesidad, sin título legal, aun siendo legal, estaba debidamente justificada y era la más adecuada para garantizar la plena efectividad de los derechos reconocidos en el Pacto. Asimismo, el Comité recuerda que la criminalización de una cuestión social, como es la falta de vivienda, constituye una respuesta desproporcionada por parte del Estado, que no responde a la finalidad buscada¹⁴.

7.13 El Comité recuerda asimismo que los Estados partes pueden demostrar que, a pesar de no haber podido ofrecer directamente una vivienda alternativa a personas desalojadas, han tomado medidas, hasta el máximo de sus recursos disponibles, tendientes a proveer asistencia social a dichas personas con el fin de promover su reinserción social y facilitar su acceso a una vivienda adecuada. En este sentido, el Comité toma nota con atención de las medidas adoptadas por los Servicios Sociales del distrito de Vicálvaro en favor de los autores y sus hijos, en particular la asignación de diversas prestaciones económicas, como la renta mínima de inserción de 669,40 euros mensuales, la pensión no contributiva de 392 euros mensuales, la prestación por hijo a cargo de 196 euros mensuales de manera semestral y la prestación económica por cuidados debido a la dependencia del segundo autor de 268,79 euros mensuales. Sin embargo, y aun reconociendo la importancia de dichas medidas de asistencia social dirigidas a apoyar a los autores y sus hijos en cuanto personas en situación de vulnerabilidad social, el Comité considera que el Estado parte no ha aportado información

¹³ *Ben Djazia y otros c. España* (E/C.12/61/D/5/2015), párr. 17.5.

¹⁴ *El Korrichi y otros c. España*, párr. 8.8.

que permita demostrar de qué manera estas ayudas constituyeron medidas hasta el máximo de sus recursos disponibles dedicadas, entre otras cosas, a facilitar el acceso de los autores a una vivienda adecuada.

7.14 A la luz de todo lo anterior, el Comité considera que el Estado parte no ha demostrado que haya realizado todos los esfuerzos posibles, utilizando todos los recursos a su disposición, con el fin de satisfacer, con carácter prioritario, el derecho a la vivienda en favor de los autores y de sus hijos, quienes se encontraban en una situación de particular vulnerabilidad.

Medidas provisionales y desalojo de los autores y sus hijos

8.1 El 3 de noviembre de 2019, el grupo de trabajo sobre las comunicaciones, actuando en nombre del Comité, solicitó al Estado parte que suspendiera el desalojo de los autores y de sus hijos durante el examen de la comunicación o, alternativamente, les otorgara una vivienda adecuada en consulta genuina y efectiva con los autores.

8.2 El Comité recuerda que, según su jurisprudencia¹⁵, la adopción de medidas provisionales con arreglo al artículo 5 del Protocolo Facultativo es fundamental para el desempeño de la función encomendada al Comité en virtud de ese Protocolo Facultativo¹⁶, pues la razón de ser de las medidas provisionales es, *inter alia*, la de proteger la integridad del proceso, permitiendo la efectividad del mecanismo en su protección de los derechos contenidos en el Pacto cuando existe un riesgo de daño irreparable¹⁷. Recuerda asimismo que, según lo establecido en sus directrices sobre medidas provisionales, todo Estado parte que no respete las medidas provisionales solicitadas por el Comité incumple su obligación de respetar de buena fe el procedimiento de comunicaciones individuales establecido en el Protocolo Facultativo, ya que el no respeto de las medidas provisionales hace que cualquier dictamen futuro difícilmente pueda revertir el daño causado a las víctimas¹⁸.

8.3 El Comité toma nota de que el 13 de diciembre de 2019 los autores y sus hijos fueron desalojados pese a la solicitud del Comité para que el Estado parte adoptara medidas provisionales y sin que se les hubiera otorgado una vivienda alternativa adecuada tras una consulta genuina con ellos.

8.4 En ausencia de una explicación del Estado parte de las razones por las que las medidas provisionales no pudieron ser respetadas, el Comité considera que el Estado parte violó, en las circunstancias de este caso, el artículo 5 del Protocolo Facultativo.

D. Conclusión

9.1 Conforme a toda la información proporcionada y en las particulares circunstancias de este caso, el Comité considera que el desalojo de los autores y de sus hijos sin un examen de proporcionalidad adecuado por parte de las autoridades judiciales, que incluyera la consideración del impacto desproporcionado que el desalojo podría tener sobre la autora principal, el segundo autor y sus cuatro hijos, así como el principio del interés superior del niño, y sin respetar las garantías procesales de la consulta adecuada, junto con la falta de alternativa habitacional y la omisión del Estado parte de justificar haber adoptado todas las medidas oportunas hasta el máximo de los recursos disponibles, constituye una violación del derecho de los autores y de sus hijos a una vivienda adecuada, en los términos del Pacto.

9.2 El Comité, actuando en virtud del artículo 9, párrafo 1, del Protocolo Facultativo, dictamina que el Estado parte ha incurrido en responsabilidad internacional por la violación de los derechos de los autores y de sus hijos en virtud del artículo 11, párrafo 1, leído por separado y conjuntamente con los artículos 3 y 10, párrafo 3, del Pacto. Asimismo, el Comité determina que el Estado parte ha violado el artículo 5 del Protocolo Facultativo. En

¹⁵ *S. S. R. c. España* (E/C.12/66/D/51/2018), párrs. 7.6 y 7.7.

¹⁶ *Subakaran R. Thirugnanasampanthar c. Australia* (CAT/C/61/D/614/2014), párr. 6.1.

¹⁷ Véase, *mutatis mutandis*, Tribunal Europeo de Derechos Humanos (Gran Sala), *Mamatkulov and Askarov v. Turkey* (demandas núms. 46827/99 y 46951/99), sentencia de 4 de febrero de 2005, párr. 128; y *Subakaran R. Thirugnanasampanthar c. Australia*, párr. 6.1.

¹⁸ Véase <https://www.ohchr.org/es/treaty-bodies/cescr/inquiry-procedure>.

consecuencia, el Estado parte tiene la obligación de adoptar las medidas necesarias para cumplir con lo dispuesto en el presente dictamen.

10. El Estado parte tiene la obligación de proporcionar a los autores y a sus hijos una reparación efectiva, en particular: a) en caso de que no cuenten con una vivienda adecuada, evaluar nuevamente su estado de necesidad con el objeto de otorgarles vivienda pública u otra medida que les permita acceder a 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 en que razonablemente hubieran incurrido en la tramitación de la presente comunicación, tanto a nivel interno, como a nivel internacional.

11. El Comité recuerda que, conforme a sus obligaciones internacionales, el Estado parte debe adoptar todas las medidas necesarias para garantizar la no repetición de violaciones similares en el futuro. En este sentido, el Estado parte está obligado a asegurar que su legislación y su aplicación sean conformes con los estándares internacionales del Pacto. En particular, el Estado parte debe:

a) Asegurar que el marco normativo del Estado 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, y que consideren, cuando corresponda, el interés superior del niño y el impacto desproporcionado de los desalojos sobre las mujeres, en especial aquellas que son madres cabeza de familia a cargo de niños menores o cuidadoras de familiares en situación de dependencia y en situación económica precaria;

b) Adoptar las medidas necesarias para asegurarse de que los desalojos que afecten a personas sin recursos para procurarse una vivienda alternativa solo se ejecuten a través de un procedimiento que garantice una consulta genuina y efectiva con estas personas, donde se evalúen las alternativas habitacionales existentes (propias o provenientes de las agencias estatales pertinentes, incluidas las consultadas en el marco del proceso judicial), y de que el Estado parte haya realizado todos los pasos indispensables, hasta el máximo de sus recursos disponibles, para que las personas desalojadas accedan a una vivienda alternativa, especialmente en aquellos casos que involucran a familias, hogares monoparentales, en especial a cargo de mujeres, personas mayores, niños u otras personas en situación de vulnerabilidad. En caso de que el grupo que deba ser desalojado esté integrado por niños o niñas, el procedimiento debe garantizar su derecho a ser oídos;

c) Adoptar las medidas necesarias para eliminar la práctica de excluir de manera automática de las listas de solicitantes de vivienda a 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, eliminando cualquier condición irrazonable que excluya a toda persona en riesgo de indigencia;

d) Adoptar las medidas necesarias para superar los problemas de falta de coordinación entre las decisiones judiciales, adoptadas en cualquier tipo de proceso, que pueden conducir a que una persona desalojada pueda quedar sin vivienda adecuada, y las acciones de los Servicios Sociales;

e) Formular e implementar, en coordinación con las comunidades autónomas y hasta el máximo de los recursos disponibles, un plan comprensivo e integral para garantizar el derecho a la vivienda adecuada de personas con bajos ingresos, de conformidad con la observación general núm. 4 (1991). Dicho plan deberá incluir los recursos, las medidas, los plazos y los criterios de evaluación que permitirán de forma razonable y verificable garantizar el derecho a la vivienda de esas personas de manera oportuna;

f) Establecer un protocolo para el cumplimiento de las solicitudes de medidas provisionales emitidas por el Comité, informando a todas las autoridades pertinentes de la necesidad de respetarlas para asegurar la integridad del procedimiento;

g) Establecer mecanismos de seguimiento para evaluar la eficacia de las medidas de reparación y garantizar que no se repitan situaciones similares.

12. De conformidad con el artículo 9, párrafo 2, del Protocolo Facultativo y el artículo 21, párrafo 1, del Reglamento 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.
