Naciones Unidas E/C.12/77/D/148/2019

Consejo Económico y Social

Distr. general
4 de abril de 2025

Original: español

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. 148/2019*,**

Comunicación presentada por:	Melvi Jahaira Quintero Colobón y Jenny Maritza Colobón Zambrano
Presuntas víctimas:	Las autoras y A. T. Q. C., hija de la primera autora
Estado parte:	España
Fecha de la comunicación:	25 de junio de 2019 (presentación inicial)
Fecha de aprobación del dictamen:	14 de febrero de 2025
Asunto:	Desalojo de una familia por impago de alquiler
Cuestión de procedimiento:	Agotamiento de los recursos internos
Cuestión de fondo:	Derecho a una vivienda adecuada
Artículo del Pacto:	11, párr. 1
Artículos del Protocolo Facultativo:	2 y 3

1.1 Las autoras de la comunicación son Melvi Jahaira Quintero Colobón (primera autora), nacional del Ecuador, nacida el 12 de enero de 1985, y su madre, Jenny Maritza Colobón Zambrano (segunda autora), nacional de España nacida el 3 de enero de 1960. Presentan la comunicación en nombre propio y en nombre de la hija menor de la primera autora, A. T. Q. C., nacida en 2017. Las autoras sostienen que el Estado parte ha violado los derechos que las asisten en virtud del artículo 11, párrafo 1, del Pacto, al estar sujetas a una orden de desalojo de la vivienda que ocupan con la hija menor de la primera autora, sin ninguna alternativa habitacional. El Protocolo Facultativo entró en vigor para el Estado parte el 5 de mayo de 2013. Las autoras no están representadas.

1.2 El 26 de junio 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 Protocolo Facultativo, solicitó al Estado parte que tomara medidas para evitar posibles daños irreparables a las autoras y a la hija menor de la primera autora, que consistieran en suspender

* 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.

Se ruega reciclar

el desahucio de la vivienda que ocupaban mientras la comunicación estuviera siendo considerada por el Comité o, alternativamente, les otorgara una vivienda alternativa de especial necesidad, en el marco de una consulta genuina y efectiva con las autoras.

1.3 El 18 de enero de 2021, el Comité, actuando por medio de su grupo de trabajo sobre las comunicaciones, decidió rechazar la solicitud del Estado parte de que revocara las medidas provisionales, de conformidad con el artículo 7 del Reglamento en virtud del Protocolo Facultativo.

A. Resumen de la información y alegaciones de las partes

Antecedentes de hecho[1]

Hechos previos al registro de la comunicación

2.1 La primera autora residía con su hija, nacida en 2017, y su madre (la segunda autora), quien tiene reconocido un grado de dependencia 2 con carácter permanente al padecer de fibromialgia y presentar un cuadro clínico de depresión y ansiedad. La segunda autora requiere del apoyo constante de su hija, la primera autora.

2.2 En julio de 2017, la primera autora firmó un contrato de alquiler sobre una vivienda en Palma (Illes Balears, España) que era propiedad de una empresa. El alquiler mensual acordado en el contrato era de 330 euros. La duración del contrato era de un año, sin posibilidad de renovación. El contrato también preveía que la autora debía entregar las llaves de la vivienda en caso de que el propietario procediera con su venta.

2.3 En febrero de 2018, la vivienda arrendada por las autoras fue adquirida por un nuevo propietario. El nuevo propietario desconocía la existencia del contrato de alquiler firmado por la autora, al no figurar en la escritura notarial de compraventa de la vivienda. Sin embargo, en octubre de 2018, se hizo una escritura de rectificación en la cual se mencionó la existencia del contrato de alquiler, manteniendo el alquiler mensual en 330 euros.

2.4 Si bien la primera autora cumplió con algunos pagos de alquiler al nuevo propietario, cesó de pagar los alquileres a partir de agosto de 2018, por encontrarse en dificultades económicas. Las autoras sostienen que esta situación fue generada por la decisión de los Servicios Sociales de quitarles la ayuda alimenticia y de alquiler en agosto de 2018, que resultó en su incapacidad de enfrentar el pago del alquiler por ingresos insuficientes. Según sus declaraciones de renta anuales para 2018, la primera autora percibió 220,23 euros[2] y la segunda autora percibió 3.958,47 euros[3].

2.5 El 29 de octubre de 2018, el propietario de la vivienda presentó una demanda de desahucio por impago de las rentas y cantidades asimiladas contra la primera autora, reclamando un monto total de 1.012,59 euros por impago de alquiler. En su demanda, el propietario indicaba que requería la vivienda para destinarla como vivienda permanente de su hijo, y que ejercitaría una acción de desahucio en el caso de que no se abandonara la vivienda en los plazos señalados.

2.6 El 8 de noviembre de 2018, la primera autora presentó una solicitud de prestación de renta social garantizada. Como parte de este trámite, tuvo una cita con los Servicios Sociales el 21 de noviembre de 2018, y percibió la primera nómina de la renta social garantizada el 31 de mayo de 2019.

2.7 El 13 de diciembre de 2018, el Juzgado de Primera Instancia núm. 24 de Palma admitió a trámite la demanda contra la primera autora y señaló que la eventual vista tendría lugar el 5 de febrero de 2019 en caso de oposición de la primera autora. Además, señaló que

[1] Estos hechos han sido reconstituidos sobre la base de la comunicación individual y la subsecuente información aportada por las partes.

[2] Este monto figura en el rubro de “ganancias y pérdidas patrimoniales derivadas de transmisiones de elementos patrimoniales” en la declaración de impuesto sobre la renta de la primera autora.

[3] Este monto figura en el rubro de “rendimientos del trabajo” en la declaración de impuesto sobre la renta de la segunda autora.

el lanzamiento tendría lugar el 4 de abril de 2019 en caso de cumplirse los requisitos legales para ello.

2.8 El 14 de febrero de 2019, el Juzgado de Primera Instancia núm. 24 de Palma condenó a la autora a restituir la vivienda a su propietario y a abonarle las rentas y facturas debidas, advirtiendo que, de no abandonar voluntariamente la vivienda, se procedería a su lanzamiento. En la sentencia, el Juzgado tomó nota del escrito de contestación de la autora, en el cual manifestó que no tenía capacidad económica para pagar las cantidades reclamadas y que, durante el juicio, la autora expresó su conformidad total con las pretensiones del demandante.

2.9 El 26 de marzo de 2019, la Oficina Antidesahucios del Ayuntamiento de Palma envió un informe de vulnerabilidad al Juzgado, por el que solicitaba la ampliación del plazo acordado a la primera autora para abandonar la vivienda, teniendo en cuenta las dificultades que la familia estaba teniendo para encontrar una vivienda alternativa al alcance de lo que podrían pagar y que el Ayuntamiento de Palma no disponía de viviendas sociales. Según el mismo informe, la primera autora percibía 268,79 euros mensuales como prestación económica de dependencia y la segunda autora percibía 430,27 euros mensuales de la renta activa de inserción.

2.10 El 2 de abril de 2019, el Juzgado dictó diligencia de ordenación en la cual acordó la suspensión del lanzamiento previsto para el 4 de abril de 2019 y señaló el 16 de mayo de 2019 como fecha para el siguiente lanzamiento en caso de que la primera autora no desalojara la vivienda el 4 de mayo de 2019.

2.11 El 3 de abril de 2019, la primera autora solicitó por escrito al Ayuntamiento de Palma que se le tramitara de manera urgente una solicitud de vivienda de emergencia al Patronato Municipal de la Vivienda, ante la inminencia de la fecha de lanzamiento.

2.12 El 15 de mayo de 2019, la Oficina Antidesahucios del Ayuntamiento de Palma presentó un informe de vulnerabilidad al Juzgado en el cual acreditaba la vulnerabilidad de las autoras y solicitaba el aplazamiento del lanzamiento previsto para el 16 de mayo de 2019. El informe indicaba que la renta activa de inserción que percibía la segunda autora había vencido el 12 de mayo de 2019, por lo que la unidad familiar solo disponía, en ese momento, de la prestación económica de dependencia de 268,79 euros por mes. El informe también señaló que se le había concedido la renta social garantizada a la primera autora, y que, gracias a ello, y a lo que percibía la segunda autora, las autoras tendrían más capacidad de acceso a un alojamiento. El informe indicaba que la primera autora había encontrado, como única alternativa, una habitación en donde se podía alojar con su familia a partir del 16 de mayo de 2019; no obstante, había sido notificada que ya no estaba disponible dicha habitación.

2.13 El 31 de mayo de 2019, el Juzgado dictó diligencia de ordenación en la cual acordaba proceder con el lanzamiento el 27 de junio de 2019. Dicha resolución podía impugnarse mediante recurso de revisión que carecía de efectos suspensivos.

2.14 Una vez fijado el lanzamiento para el 27 de junio de 2019, el Ayuntamiento de Palma buscó una alternativa habitacional temporal para las autoras. Propuso un centro de acogida para la primera autora y su hija y una residencia para la segunda autora, hasta que pudieran encontrar una alternativa de vivienda. Las autoras no aceptaron esta propuesta, aunque se les recalcó que el Ayuntamiento no disponía de un centro donde pudieran estar todas juntas y que esta solución sería temporal.

Hechos posteriores al registro de la comunicación

2.15 El 27 de junio de 2019, se ejecutó el lanzamiento de la vivienda de las autoras. La Plataforma de Afectados por la Hipoteca convocó a una concentración en el momento del desahucio para pararlo. Sin embargo, según la autora, varios furgones de la policía bloquearon el acceso al edificio a partir de la mañana de ese día e impidieron que la protesta pueda tener lugar. Las autoras facilitaron el acceso a la vivienda a la comisión judicial y abandonaron "voluntariamente" la vivienda, según el acta de la diligencia de lanzamiento. Personal de la Oficina Antidesahucios y de Bienestar Social presentes en el momento del desahucio volvieron a ofrecerles la solución de un centro de acogida para la primera autora y su hija, y de una residencia para la segunda autora, para evitar que se quedaran en la calle.

Las autoras rechazaron esa propuesta y manifestaron que se irían a vivir en la casa de la hermana de la primera autora.

2.16 El 1 de julio de 2019, las autoras se inscribieron como solicitantes de vivienda social ante el Instituto Balear de la Vivienda.

2.17 El 9 de julio de 2019, la primera autora interpuso una queja ante la Defensora de la Ciudadanía en la cual denunció que desde el 3 de abril de 2019 había expuesto su situación de urgencia ante la inminencia de un desahucio a los servicios municipales de Bienestar Social y que todavía no había recibido respuesta, a pesar de la ejecución del desahucio.

2.18 En noviembre de 2019, el Centro Municipal de los Servicios Sociales cerró el expediente de las autoras por su incomparecencia a las citas.

2.19 En marzo de 2020, la primera autora interpuso dos denuncias contra su hermana y su marido por maltrato y acoso, puesto que presionaron a las autoras para que abandonaran su vivienda.

Denuncia

3. En su presentación inicial, las autoras sostienen que su desalojo constituiría una violación del artículo 11 del Pacto, ya que no contaban con una alternativa habitacional adecuada. Las autoras alegan que, si no se les hubieran retirado las ayudas para la alimentación y el alquiler, habrían podido seguir pagando el alquiler regido por el contrato. Alegan que el ayuntamiento cuenta con un protocolo de adjudicación de vivienda para casos de insolvencia sobrevenida, según el cual compete a la administración presentar las solicitudes de vivienda, pero que, en su caso, la administración nunca presentó esta solicitud. Si bien el informe social de la Oficina Antidesahucios afirma que el ayuntamiento no dispone de vivienda social, las autoras alegan que no han recibido respuesta a su solicitud de vivienda social desde el 3 de abril de 2019 y que los servicios del ayuntamiento no tramitaron dicha solicitud. Alegan, además, que la alternativa habitacional en un centro de acogida no constituye una vivienda adecuada sino una estancia temporal de unos meses que conllevaría a otra expulsión sin alternativa alguna y que además separaría de manera forzosa la unidad familiar.

Observaciones del Estado parte sobre la admisibilidad y el fondo

4.1 El 30 de diciembre de 2019, 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 las autoras no habrían agotado todos los recursos disponibles en la jurisdicción interna al no haber solicitado vivienda pública antes de la presentación de la comunicación individual ante el Comité. El Estado parte sostiene que las autoras presentaron su solicitud de inscripción en el registro público de demandantes de vivienda de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears el 1 de julio de 2019, después de haber tenido conocimiento del procedimiento judicial, de que se hubiera dictado sentencia condenatoria, de que se hubieran señalado distintas fechas de lanzamiento y días después de haber abandonado voluntariamente la vivienda.

4.3 En cuanto al fondo, el Estado parte informa sobre la cobertura pública de las necesidades básicas de las autoras y de la hija de la primera autora, en la medida de los recursos disponibles[4]. El Estado parte sostiene, por consiguiente, que las necesidades de las autoras se encuentran, en la medida de los recursos disponibles, garantizadas por dichos recursos públicos.

4.4 El Estado parte se refiere a la regulación nacional del derecho a la vivienda y a las medidas tomadas a raíz de la situación de crisis económica[5]. El Estado parte se refiere asimismo a los parámetros para determinar el grado de cumplimiento de las obligaciones estatales en virtud del artículo 11 del Pacto[6].

[4] Para mayor detalle, véase *El Korrichi y otros c. España* (E/C.12/D/188/2020), párr. 4.6.
[5] *Ibid.*, párr. 4.5.
[6] *Ibid.*

4.5 En el presente caso, el Estado parte sostiene que las administraciones locales han hecho todos los esfuerzos posibles para atender a las autoras y a la hija de la primera autora, tanto socialmente como en la búsqueda de alternativa habitacional adecuada. Los Servicios Sociales del Ayuntamiento de Palma han venido realizando un seguimiento exhaustivo de la situación de la familia. Además de los ingresos provenientes de la renta activa de inserción, el Estado parte señala que la familia cuenta con la ayuda económica de dependencia por un importe de 268,79 euros mensuales. El Estado parte agrega que la vivienda fue abandonada voluntariamente por las autoras y que su situación se debe a su actuación, puesto que solicitaron vivienda pública meses después de conocer el procedimiento judicial, y, por lo tanto, no agotaron todos los recursos disponibles ofrecidos por las distintas administraciones para obtener una alternativa habitacional. Además, el Estado parte destaca que las autoras rechazaron la propuesta de alojamiento del Ayuntamiento de Palma tanto antes de la fecha de lanzamiento como en el día que abandonaron voluntariamente la vivienda. Indica que la familia cuenta con alternativa habitacional al residir actualmente en la casa de la hermana de la primera autora y que el expediente de seguimiento de su caso por los Servicios Sociales del Ayuntamiento de Palma se cerró en noviembre de 2019, debido a su incomparecencia a las citas fijadas. Todo lo anterior demuestra, según el Estado parte, que no hubo vulneración del Pacto, puesto que las autoras cuentan con alternativa habitacional en un alojamiento de su propia red social.

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

5.1 El 3 de julio de 2020, las autoras aportaron sus comentarios acerca de las observaciones del Estado parte sobre la admisibilidad y el fondo de la comunicación.

5.2 Las autoras aclaran que no abandonaron voluntariamente la vivienda, sino que tuvieron que salir forzosamente, como lo demuestran la diligencia de lanzamiento y las fotografías aportadas que muestran el cordón policial, así como la concentración convocada por la Plataforma de Afectados por la Hipoteca para el desahucio.

5.3 Las autoras rechazan lo indicado por el Estado parte en sus observaciones acerca de que su expediente con los Servicios Sociales se cerró por no asistir a varias citas, puesto que este se cerró el mismo día de su desahucio. Las autoras alegan que, a la fecha, no se les ha ofrecido ninguna alternativa de vivienda adecuada a sus necesidades. También alegan que sufren acoso en la habitación en la que residen, lo cual han denunciado ante la policía, y que los Servicios Sociales no les han ofrecido ninguna alternativa para salir de esta situación de violencia.

B. Examen de la admisibilidad por el Comité

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

6.2 El Comité toma nota del argumento del Estado parte de que las autoras no habrían agotado todos los recursos internos disponibles ya que no solicitaron vivienda pública antes de la presentación de la comunicación individual ante el Comité, sino solamente una vez finalizado el procedimiento judicial de desahucio y días después de haber abandonado voluntariamente la vivienda. El Comité también toma nota de la posición de las autoras, quienes alegan haber solicitado vivienda social el 3 de abril de 2019, antes del primer lanzamiento señalado, pero que los servicios del ayuntamiento nunca tramitaron su solicitud, y que la Oficina Antidesahucios afirmó en unos de sus informes sociales que el ayuntamiento no disponía de vivienda social.

6.3 El Comité observa que la supuesta solicitud tardía de vivienda pública se relaciona con la falta de diligencia debida a la propia actuación de las autoras[7]. 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

[7] *Ibid.*, párr. 6.3.

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 la implementación de esta obligación, los Estados partes pueden adoptar toda una serie de posibles medidas de política para hacer efectivos los derechos enunciados en el Pacto, como establece el artículo 8, párrafo 4, del Protocolo Facultativo. Por tanto, el Comité reconoce que los Estados partes pueden establecer vías administrativas para facilitar la protección del derecho a la vivienda, incluso requiriendo a los individuos que realicen ciertos trámites administrativos para notificar a las autoridades su necesidad de asistencia en la protección de su derecho a la vivienda. Estos trámites no deben imponer a los individuos una carga excesiva o innecesaria y no deben tener efectos discriminatorios[8]. En el presente caso, el Comité observa que los Servicios Sociales del Ayuntamiento de Palma eran conocedores de la situación de vulnerabilidad social de las autoras desde finales de 2018 (véase el párr. 2.6), antes de la primera fecha de lanzamiento señalada por el Juzgado. El Comité, asimismo, toma nota de que, en su informe social del 26 de marzo de 2019, la Oficina Antidesahucios del Ayuntamiento de Palma indicó que dicho ayuntamiento no disponía de viviendas sociales y solo podría reubicar la familia en un centro de acogida (véase el párr. 2.8). El Comité también toma nota de que, el 3 de abril de 2019, antes del primer lanzamiento señalado, la autora solicitó por escrito al Ayuntamiento de Palma que se le tramitara de forma urgente una solicitud de vivienda de emergencia al Patronato Municipal de la Vivienda de Palma. Igualmente, el Comité toma nota de las alegaciones de las autoras, no refutadas por el Estado parte, de que esta solicitud quedó sin respuesta. El Comité observa que, antes del lanzamiento señalado para el 16 de mayo de 2019, la Oficina Antidesahucios del Ayuntamiento de Palma informó al Juzgado que la primera autora se había esforzado para encontrar una vivienda alternativa, y que había encontrado, por sus propios medios, una habitación para alojar a su familia, pero que le fue negada de manera imprevista a última hora. Si bien el Comité observa que las autoras solicitaron su inscripción en el Registro Público de Demandantes de Vivienda ante el Instituto Balear de la Vivienda posteriormente a la ejecución de su desalojo, considera, sin embargo, que las autoras hicieron saber, en reiteradas ocasiones, a las autoridades municipales competentes, que estaban en una situación de necesidad de una vivienda digna. El Comité observa, además, que, el Estado parte tampoco ha aportado información en la que se detallaran las razones por las cuales esta solicitud de vivienda social ante las autoridades competentes de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears no pudo tramitarse en su momento por las autoridades municipales, tanto cuando las autoras oficiaron esta situación ante el Ayuntamiento de Palma el 3 de abril de 2019, como cuando plantearon su situación ante la Oficina Antidesahucios del Ayuntamiento de Palma, quien además indicó que el Ayuntamiento no disponía de viviendas sociales.

6.4 A la luz de todo lo anterior, el Comité considera que las autoras 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[9].

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.

[8] *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.

[9] *Muñoz García c. España* (E/C.12/71/D/39/2018), párr. 6.4; *Taghzouti Ezqouihel c. España*, párrs. 6.3 y 6.4; *Sariego Rodríguez y Dincă c. España*, párr. 7.4; y *Loor Chila y otros c. España*, párr. 6.4.

C. Examen de la cuestión en cuanto al fondo por el Comité

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 de los hechos relevantes y de los alegatos de las partes, el Comité considera que la cuestión que plantea la comunicación y que debe resolver es la siguiente: si el Estado parte ha tomado todas las medidas razonables hasta el máximo de sus recursos disponibles para asegurar la realización del derecho a una vivienda adecuada de las autoras, protegido por el artículo 11, párrafo 1, del Pacto. Para ello, el Comité examinará, en primer lugar, si el proceso y ejecución del desalojo de las autoras y de la hija menor de la primera autora 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 forzosos en el marco del derecho a una vivienda adecuada, consolidados en su dictamen respecto del caso *El Korrichi y otros c. España*[10], 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 consulta 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 hogar[11].

Examen de proporcionalidad y ponderación de derechos en el desalojo de las autoras y de la hija de la primera autora, interés superior de la niña 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 del propietario de la vivienda, y las consecuencias que esta medida podría tener sobre los derechos de las personas desalojadas[12] 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 entidad[13].

7.6 En el presente caso, el Comité observa que, si bien la autora manifestó su conformidad con las pretensiones de la parte demandante, informó al juzgado de su situación e incapacidad para pagar las cantidades reclamadas (véase el párr. 2.8). El Comité observa que la orden de

[10] *El Korrichi y otros c. España*, párrs. 8.1 a 8.10.
[11] *Ibid.*, párr. 8.6.
[12] *López Albán y otros c. España* (E/C.12/66/D/37/2018), párr. 11.5.
[13] *El Korrichi y otros c. España*, párr. 10.2; *El Mourabit Ouazizi y otros c. España* (E/C.12/72/D/133/2019).

desalojo contenida en la sentencia del 14 de febrero de 2019 se dictó sin un análisis del impacto del desalojo en las autoras y la hija menor de la primera autora a la luz de las circunstancias de vulnerabilidad extrema de la familia y de la ausencia de alternativa habitacional, según lo reflejado en los informes de la Oficina Antidesahucios puesto a disposición de las autoridades judiciales competentes, y sin considerar la presencia de un bebé en el domicilio en el momento de los hechos. 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 las autoras; el interés superior de la hija menor de la primera autora; los impactos diferenciales del desalojo sobre la primera autora ―en cuanto mujer, cabeza de familia, sin empleo y a cargo de una hija menor y de su madre adulta mayor con un grado de dependencia reconocido, sin posibilidad de acceder a una vivienda adecuada ni de otras alternativas viables―; los beneficios de la medida en ese momento, en este caso la protección del derecho a la propiedad de la persona titular del inmueble; las solicitudes presentadas por la autora en demanda de vivienda social; la falta de 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 recuerda asimismo la obligación de que las decisiones de desalojo tengan en cuenta el interés superior del niño[14].

7.8 Con base en lo anterior, el Comité advierte que, por más que se suspendió el lanzamiento en una ocasión, con base en los informes de los Servicios Sociales en los que se acreditaba que la familia se encontraba en una situación de vulnerabilidad social y económica, no se desprende de la sentencia del Juzgado de Primera Instancia núm. 24 de Palma que se haya ponderado el interés superior de la hija de la primera autora al momento de ordenar el desalojo. Al respecto, no se evidencia que el tribunal interviniente haya efectuado un análisis específico del modo en que la medida ordenada podía impactar sobre la hija de la primera autora 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 el Juzgado tampoco consideró la situación particular de las autoras ―en cuanto que la primera autora es mujer, madre y cabeza de familia a cargo de una niña de corta edad y de su madre con un grado de dependencia reconocida, en situación económica precaria― y el impacto desproporcionado que el desalojo tendría sobre ella, 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 desproporcionadas en relación con los varones[15]. El Comité observa que el Juzgado tampoco consideró, en particular, el impacto desproporcionado que tendría el desalojo sobre la segunda autora, debido a su situación de dependencia severa que presenta un cuadro clínico de depresión y ansiedad.

Proceso de consulta con las autoras, derecho a ser oídas e interés superior de la niña

7.10 A fin de ponderar la situación de las autoras, el Juzgado debió haber generado una instancia de consulta efectiva y genuina con ellas, 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 las autoras presentaron dos solicitudes de suspensión del desahucio ante las autoridades judiciales competentes, alegando la situación de especial vulnerabilidad, aportando copia del informe de los Servicios Sociales y señalando la presencia de una niña de un año y medio en el domicilio. Sin embargo, pese a las diversas solicitudes de suspensión y recursos presentados por la autora, 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.

[14] Comité de los Derechos del Niño, observación general núm. 21 (2017) sobre los niños en situación de calle, párr. 50.

[15] *Vázquez Guerreiro y otros c. España* (E/C.12/74/D/70/2018), 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[16], y a contar con niveles razonables de privacidad[17].

7.12 En el presente caso, el Comité observa que la única opción de vivienda alternativa ofrecida a las autoras consistió en una solución temporal en un centro de acogida para la primera autora y su hija y en una residencia para la segunda autora que habría conllevado la separación de la unidad familiar, por lo que no podría considerarse una opción que pudiera satisfacer el derecho de las autoras a una vivienda adecuada. El Comité también considera que la alternativa de vivienda ofrecida a las autoras tampoco habría representado una alternativa adecuada, principalmente por ser únicamente una alternativa temporal. Considera que, si bien la Oficina Antidesahucios del Ayuntamiento de Palma indicó a las autoras que esta solución habitacional sería temporal hasta que pudieran encontrar una vivienda alternativa, no les ofreció garantías de que esta no se convertiría en una solución permanente, puesto que: a) la Oficina Antidesahucios del Ayuntamiento de Palma indicó que el ayuntamiento no disponía de viviendas sociales (véase el párr. 2.9); b) no se les ofreció ayuda para solicitar o acceder a las viviendas sociales gestionadas por otros municipios dentro de la comunidad autónoma o por el Instituto Balear de la Vivienda, y c) se desprende de los informes de la Oficina Antidesahucios que la búsqueda de una alternativa de vivienda adecuada recaería sobre las autoras, pero no se explican las ayudas brindadas o que se les brindaría para buscar alternativas de vivienda en el mercado privado al alcance de sus ingresos limitados en el municipio de Palma o en otros municipios.

7.13 El Comité recuerda asimismo que los Estados partes deben 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 ayudas económicas percibidas por las autoras, incluyendo la renta activa de inserción de 430,27 euros mensuales que finalizó el 12 de mayo de 2019, la prestación económica de dependencia de 268,79 euros mensuales y la renta social garantizada de 594,50 euros mensuales, que percibieron a partir de mayo de 2019. Sin embargo, y aun reconociendo la importancia de dichas medidas de asistencia social dirigidas a apoyar a las autoras en cuanto personas en situación de vulnerabilidad social, el Comité considera que el Estado parte no ha aportado información 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 las autoras a una vivienda adecuada.

7.14 A la luz de todo lo anterior, el Comité considera que el Estado parte no ha demostrado haber 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 las autoras y de la hija de la primera autora, quienes se encontraban en una situación de particular vulnerabilidad.

[16] *López Albán y otros c. España*, párrs. 9.1 a 9.4.
[17] *El Goumari y otros c. España* (E/C.12/69/D/85/2018), párr. 9.4.

Medidas provisionales y desalojo de las autoras

8.1 El 26 de junio de 2019, el grupo de trabajo sobre las comunicaciones, actuando en nombre del Comité, solicitó al Estado parte que suspendiera el desalojo de las autoras y de la hija de la primera autora durante el examen de la comunicación o, alternativamente, les otorgara una vivienda adecuada, en el marco de una consulta genuina y efectiva con las autoras.

8.2 El Comité recuerda que, según su jurisprudencia[18], 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[19], 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 irreparable[20]. Recuerda asimismo que, según lo establecido en sus directrices sobre medidas provisionales, todo Estado 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 víctimas[21].

8.3 El Comité toma nota de que el 27 de junio de 2019 las autoras y la hija de la primera autora 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 ellas.

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. Conclusiones

9.1 Conforme a toda la información proporcionada y en las particulares circunstancias de este caso, el Comité considera que el desalojo de las autoras y de la hija de la primera autora 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, su madre (la segunda autora) y su hija, 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 las autoras y de la hija de la primera autora 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 las autoras y de la hija de la primera autora en virtud del artículo 11, párrafo 1, del Pacto, leído por separado y conjuntamente con los artículos 3 y 10, párrafo 3. Asimismo, el Comité determina que el Estado parte ha violado el artículo 5 del Protocolo Facultativo. En 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 las autoras y a la hija de la primera autora 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 vivir en una vivienda adecuada, tomando en cuenta los criterios establecidos en el presente dictamen; b) otorgar a las autoras una

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

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

[20] Véase, *mutatis mutandis*, Tribunal Europeo de Derechos Humanos (Gran Sala), *Mamatkulov y 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.

[21] Véase https://www.ohchr.org/es/treaty-bodies/cescr/inquiry-procedure.

compensación económica por las violaciones sufridas, y c) reembolsar a las autoras 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 una vivienda 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 y/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.