

Versión avanzada sin editar

Distr. general
15 de octubre de 2024

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. 188/2020^{*,**,* **}**

<i>Comunicación presentada por:</i>	Rhimou El Korrichi (representada por abogada, Marta Gómez Ferreiro)
<i>Presuntas víctimas:</i>	La autora y sus dos hijos menores
<i>Estado parte:</i>	España
<i>Fecha de la comunicación:</i>	1 de julio de 2020 (presentación inicial)
<i>Fecha de aprobación del dictamen:</i>	27 de septiembre de 2024
<i>Asunto:</i>	Desalojo de una familia que ocupaba una vivienda sin título legal
<i>Cuestiones de procedimiento:</i>	Abuso del derecho a presentar una queja, agotamiento de los recursos internos, manifiestamente infundado
<i>Cuestión de fondo:</i>	Derecho a una vivienda adecuada
<i>Artículos del Pacto:</i>	3; 10, párr. 3; y 11, párr. 1
<i>Artículos del Protocolo Facultativo:</i>	2, 3.1, 3.2 d), 3.2 e) y 5

1.1 La autora de la comunicación es Rhimou El Korrichi, nacional de Marruecos nacida el 3 de septiembre de 1978. Presenta la comunicación en nombre propio y en el de sus hijos, Y. Z. y M. Z., ambos nacionales de Marruecos nacidos en 2016 y 2018 respectivamente. La autora alega que su desalojo de la vivienda que ocupaba junto a sus hijos violó los derechos que les asisten a los tres en virtud del artículo 11, párrafo 1 del Pacto. El Protocolo Facultativo entró en vigor para el Estado parte el 5 de mayo de 2013. La autora se encuentra representada legalmente.

* Aprobado por el Comité en su 76º período de sesiones (9 a 27 de septiembre de 2024).

** Los siguientes miembros del Comité participaron en el examen de la comunicación: Mohamed Ezzeldin Abdel-Moneim, Nadir Adilov, Asraf Ally Caunhye, Laura-Maria Crăciunean Tatu, Peters Sunday Omologbe Emuze, Santiago Manuel Fiorio Vaesken, Ludovic Hennebel, Joo-Young Lee, Karla Vanessa Lemus de Vásquez, Lydia Carmelita Ravenberg, Julieta Rossi, Preeti Saran, Shen Yongxiang y Michael Windfuhr. De conformidad con el artículo 23 del Reglamento en virtud del Protocolo Facultativo, Mikel Mancisidor de la Fuente no participó en el examen de la comunicación.

*** Se adjunta al presente dictamen una opinión individual concurrente del miembro del Comité Ludovic Hennebel.

1.2 El 2 de julio de 2020 el Comité, actuando por medio de su Grupo de Trabajo sobre comunicaciones, registró la comunicación y, de conformidad con el artículo 5 del Protocolo facultativo, solicitó al Estado parte tomar medidas para evitar posibles daños irreparables a la autora y a sus hijos, suspendiendo el desalojo de la vivienda que ocupaban mientras la comunicación estuviera siendo considerada por el Comité o, alternativamente, otorgándoles una vivienda alternativa, en el marco de una consulta genuina y efectiva con la autora.

A. Resumen de la información y alegatos de las partes

Antecedentes de hecho¹

Los hechos previos al registro de la comunicación

2.1 Desde diciembre de 2016², la autora empezó a residir, junto con su entonces esposo y su primer hijo, en una vivienda propiedad de la Agencia de Vivienda Social de la Comunidad de Madrid tras pagar 2.500 euros al anterior inquilino y sin conocimiento de que este carecía de título legal. El 10 de febrero de 2017, se notificó a la autora el requerimiento para el desalojo voluntario de la vivienda tras constatarse la ocupación ilegal. La autora sostiene que firmó dicha notificación sin conocimiento de su contenido ni de la posibilidad de presentar alegaciones.

2.2 En abril de 2017, la autora solicitó vivienda social³ y el 12 de marzo de 2018, solicitó vivienda pública por especial necesidad a la Consejería de transportes, vivienda e infraestructuras de la Comunidad de Madrid. El 11 de abril de 2018, se requirió a la autora la aportación de ciertos documentos para la tramitación de su solicitud⁴.

2.3 Tras el abandono por su pareja en marzo de 2019, la autora quedó a cargo de sus dos hijos, de entonces 1 y 4 años. Si bien se estableció una pensión alimenticia de 300 euros a cargo del padre, dicha pensión nunca se abonó. La autora señala que, debido a la corta edad de su hijo menor, ella no pudo acceder al mercado laboral, dependiendo de ayudas vecinales de la organización Caritas para la alimentación, así como de ayudas puntuales de los Servicios Sociales del Ayuntamiento de Arroyomolinos.

2.4 El 19 de febrero de 2020, el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo N° 23 de Madrid dictó auto autorizando la entrada en la vivienda ocupada por la autora al objeto de recuperar la posesión de esta por la Comunidad de Madrid.

2.5 El 18 de mayo de 2020, la autora interpuso recurso de apelación contra dicho auto alegando vulneración del derecho a una vivienda adecuada, del derecho a la tutela judicial efectiva por no habersele notificado la existencia del procedimiento ni haberle permitido realizar alegaciones, vulneración del interés superior de sus hijos al no haberse procedido a verificar las circunstancias familiares ni la presencia de dos niños de 1 y 4 años edad al momento de dictarse el auto, y vulneración del principio de proporcionalidad respecto de la situación de vulnerabilidad de los menores. Dicho recurso se encontraba pendiente de resolución al momento de presentarse la comunicación ante el Comité. La autora hace notar que dicho recurso no suspende la ejecución de la orden de desahucio en su contra.

2.6 El 17 de junio de 2020, se notificó a la autora la ejecución del desalojo de la vivienda en fecha prevista para el 1 de julio de 2020.

2.7 El 24 de junio de 2020, la autora solicitó la suspensión del desalojo, acompañando informe de los Servicios Sociales de Arroyomolinos, Madrid, en el que se constataba la grave situación de vulnerabilidad social de la autora y sus hijos al carecer de ingresos para acceder a una vivienda alternativa. El 25 de junio de 2020, el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo No. 23 de Madrid desestimó dicha solicitud de suspensión al entender que la

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

² La fecha exacta no es referida por las partes. Según el informe de los servicios sociales de Arroyomolinos, 24 de julio de 2020, la autora empezó a ocupar la vivienda en diciembre de 2016.

³ No aparece constancia en el expediente del resultado de dicha solicitud.

⁴ No aparece constancia en el expediente de qué documentos se le solicitaron a la autora.

presencia de menores en el domicilio no afectaba la decisión de desalojo sino la manera en que dicho desalojo debía ejecutarse.

Los hechos posteriores al registro de la comunicación

2.8 El 1 de julio de 2020, se intentó ejecutar el desalojo de la autora y sus hijos, pero se desistió por no poder accederse a la vivienda dada la oposición de vecinos y activistas sociales. El 6 de julio de 2020, la autora solicitó nuevamente la suspensión del desalojo, señalando las medidas provisionales dictadas por el Comité. Ese mismo día, el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo No. 23 de Madrid desestimó dicha solicitud de suspensión.

2.9 El 9 de julio de 2020, la autora y sus hijos fueron desalojados de la vivienda que ocupaban⁵, trasladándose a residir temporalmente con un familiar en Móstoles (Madrid). En agosto de 2020, la autora alquiló durante un mes una habitación en un apartamento compartido en Móstoles. En septiembre de 2020, la autora ocupó otra vivienda en Móstoles. Posteriormente, los Servicios Sociales gestionaron su traslado a una pensión durante unos días. Tras la derivación a Emergencia Social de la Comunidad de Madrid, el 2 de febrero de 2021, la autora y sus hijos ingresaron en el Centro de Acogida de Atocha, en el que permanecieron durante un mes. Desde el 1 de marzo de 2021, la autora alquiló una habitación en una vivienda compartida en Móstoles por 350 euros mensuales.

2.10 El 9 de abril de 2021, la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid estimó el recurso de apelación interpuesto por la autora (ver párr. 2.5 supra), revocándose el acto de autorización de entrada, sin perjuicio de que este ya había sido ejecutado.

La denuncia

3. En su comunicación inicial, la autora sostuvo que su desalojo y el de sus hijos constituiría una violación del artículo 11.1 del Pacto, ya que no contaba con una alternativa habitacional adecuada. La autora sostenía que sus ingresos eran insuficientes para encontrar vivienda en el mercado privado y que no contaba con una red social que le pudiera brindar una vivienda alternativa. La autora alegaba que, a pesar de su situación de especial vulnerabilidad, sus solicitudes de vivienda social quedaron sin respuesta.

Observaciones del Estado parte sobre la admisibilidad y el fondo

4.1 El 2 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 sostiene que no consta que la autora haya formulado alegaciones ni presentado documentación durante el trámite de audiencia de diez días concedido en la notificación del requerimiento de desalojo voluntario de 10 de febrero de 2017. El Estado parte señala asimismo que la autora solicitó vivienda pública en abril de 2017, a saber, casi un año después de haber empezado a ocupar la vivienda sin título jurídico, y que la última solicitud de la autora de vivienda pública por especial necesidad fue archivada en agosto de 2020 por no ser atendido el requerimiento de presentación de documentación necesaria. Asimismo, la autora presentó su comunicación ante el Comité el mismo día en que estaba señalado el primer desalojo, alegando la falta de solución habitacional otorgada por las instituciones nacionales. Sin embargo, escasos días después, rechazó la estancia en una casa de acogida. El Estado parte concluye que tanto la no aportación de la documentación requerida para acceder a vivienda pública como el rechazo de la solución habitacional constituyen un abuso del derecho a presentar comunicaciones.

4.3 El Estado parte argumenta que la autora no habría agotado todos los recursos disponibles en la jurisdicción interna al no haber interpuesto recurso en vía administrativa ni ante la jurisdicción contencioso-administrativa en el plazo legalmente previsto para impugnar el auto de recuperación posesoria, según lo reconocido por ella misma. Según el Estado parte, dicha falta de agotamiento no puede justificarse en la urgencia, dado que la autora ocupó la

⁵ La autora sostiene que participaron en dicho desalojo unos 50 agentes antidisturbios.

vivienda sin título legítimo durante cuatro años. Asimismo, la ineficacia del recurso de apelación se basa en meras conjeturas.

4.4 En cuanto al fondo, el Estado parte señala que el derecho a la propiedad es también un derecho humano, reconocido por el artículo 17 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos y el artículo 33 de la Constitución Española, y que el artículo 11.1 del Pacto no puede utilizarse para amparar actos de ocupación de propiedad ajena. El Comité ha reconocido que los desalojos son pertinentes en ciertos casos, como la ocupación, siempre que se practiquen conforme a lo establecido legalmente, que los afectados tengan recursos jurídicos adecuados y que se ejecute en momento oportuno con presencia de funcionarios competentes. No existe, por tanto, un derecho absoluto a una vivienda concreta ni un derecho a que las autoridades públicas otorguen una vivienda a toda persona si los recursos públicos son insuficientes para ello.

4.5 El Estado parte hace notar que el derecho a la vivienda reconocido por el Pacto no es un derecho subjetivo exigible sino un mandato para que los Estados adopten medidas apropiadas para promover políticas públicas encaminadas a facilitar el acceso a una vivienda digna. Este mandato está reflejado en la Constitución española (artículo 47) y los Estatutos de autonomía, en línea con el artículo 11 del Pacto, constituyéndose como derecho de realización progresiva y principio rector de la política social y económica. El Estado parte sostiene que los parámetros para determinar el cumplimiento de las obligaciones estatales bajo ese artículo son: a) el nivel mínimo de recursos para acceder al mercado de vivienda libre, b) el número de personas por debajo de dicho nivel, y c) la disponibilidad presupuestaria pública para poder atender dichas necesidades. Así, deberá determinarse si: a) el Estado aporta a la financiación de dichas necesidades todos los recursos de que pueda razonablemente disponer, teniendo en cuenta la situación de las finanzas públicas, b) cuando dichos recursos no alcancen a cubrir todas las necesidades, si la asignación se realiza con criterios objetivos, con base al principio de igualdad, por orden de necesidad. Los autores de comunicaciones deberían acreditar: a) que se encuentran en situación de necesidad, calculada en función del salario mínimo interprofesional –actualmente fijado en 950 euros al mes en 14 pagas anuales–; b) que las autoridades competentes –locales, autonómicas y/o estatales– no han dedicado recursos en la medida de sus posibilidades para paliar las necesidades habitacionales de las familias en situación de verdadera exclusión social, incluidas medidas para facilitar el acceso y evitar la salida del mercado residencial privado, medidas de urgencia cuando proceda como transición a la acogida por el sistema residencial público, y la inversión suficiente en el sistema residencial público; c) Si los recursos públicos disponibles son insuficientes, que el reparto de los medios públicos no siguió criterios racionales y objetivos; y d) que los autores no han voluntariamente realizado actos u omisiones que les hayan impedido recibir ayudas públicas ofrecidas. Según el Estado parte, la violación del artículo 11.1 del Pacto solo se produciría si se cumplieran estas condiciones cumulativamente. El Estado parte señala varias medidas tomadas a raíz de la situación de crisis económica: a) para facilitar el acceso al mercado residencial privado: en régimen de propiedad, desgravaciones fiscales, préstamos convenidos y ayudas a jóvenes, y en régimen de alquiler, ayudas públicas para acceder al alquiler privado de familias con menores ingresos; b) para evitar la salida del mercado residencial privado: adopción de legislación de moratoria en desalojos por impago de préstamos garantizados por hipoteca y adopción de un código de buenas prácticas bancarias para intentar reconducir los impagos por medio de alquileres privados en condiciones aceptables; c) para atender a las situaciones de necesidad de emergencia hasta nuevo acceso legítimo a residencia privada o pública: establecimiento de protocolos de coordinación con servicios sociales municipales previo al desalojo para valorar el ofrecimiento residencial de emergencia, protocolos que han adquirido rango legal mediante el Real Decreto-ley 7/2019, de 1 de marzo, de medidas urgentes en materia de vivienda y alquiler. Asimismo, los servicios sociales de los ayuntamientos se encargan del seguimiento de las necesidades familiares, en coordinación con las Comunidades Autónomas correspondientes.

4.6 En el presente caso, el Estado parte destaca la cobertura pública de las necesidades básicas de la autora y sus hijos, en la medida de los recursos disponibles. Esta cobertura incluye acceso a los siguientes servicios: 1) sistema sanitario y educativo público y gratuito, 2) justicia gratuita, 3) suministros básicos, y 4) medidas sociales para atender a la emergencia del COVID, incluida la opción de solicitar el ingreso mínimo vital. En particular, el

ayuntamiento de Arroyomolinos ha dado seguimiento a la familia desde 2017 mediante la provisión de asistencia jurídica gratuita, el apoyo en la matriculación escolar de los hijos, y ayudas económicas de emergencia social, ayudas de alimentación y ropa a través de Cáritas. Asimismo, en julio de 2020, se le ofreció a la autora una plaza en una casa de acogida, oferta que fue esta rechazó. Asimismo, se le reconoció a la autora una renta mínima de inserción (RMI) de 287,78 euros mensuales y 300 euros en concepto de pensión alimenticia. El ayuntamiento de Móstoles, por su parte, ha seguido la familia tras el traslado de esta a dicha localidad, incluido mediante la inclusión en el listado de familias con necesidad de vivienda social y la tramitación de una ayuda económica inmediata para alimentación y una ayuda de emergencia para el alquiler, seguimiento de los hijos en áreas educativas y pediátricas y orientación hacia programas de alfabetización para el aprendizaje del castellano por la autora. El Estado parte destaca, en cuanto a la actuación de la autora, que ha ocupado durante 4 años una vivienda pública, perjudicando no solamente a la Administración Pública en tanto que propietaria sino a los individuos que, mediante los cauces legalmente establecidos, se encontraban en lista de espera para la adjudicación de vivienda pública. Asimismo, tras su desalojo en julio de 2020, la autora rechazó diversas soluciones habitacionales, incluida la que no suponía ningún coste para ella y para la que tenía plaza. Lejos de ello, la autora optó por ocupar nuevamente una vivienda en septiembre de 2020. Asimismo, la última solicitud de vivienda pública presentada por la autora en 2018 fue archivada porque esta no completó la documentación solicitada. Todo lo anterior demuestra, según el Estado parte, que las administraciones han hechos todos los esfuerzos posibles para atender a la autora y a sus hijos tanto socialmente como en la búsqueda de alternativa habitacional adecuada, por lo que no había vulneración del Pacto.

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

5.1 El 26 de septiembre de 2022, la autora aportó sus observaciones sobre la admisibilidad y el fondo de la comunicación.

5.2 En primer lugar, la autora señala que actualmente solo cuenta con 287 euros mensuales dado que el padre de sus hijos nunca abonó la pensión alimenticia. Añade que la alternativa habitacional que se le ofreció consistía en una plaza de emergencia en un dispositivo para mujeres víctimas de violencia de género. Señala para la ejecución del desalojo hasta 50 agentes antidisturbios, sin que se tuviera en cuenta la presencia de menores de edad ni se diera cumplimiento a las medidas provisionales dictadas por el Comité. Tras el desalojo, quedaron en situación de desprotección total, sin alternativa residencial. Añade que la vivienda que ocupaba junto a sus hijos actualmente está tapiada, lo cual demuestra que no había nadie en situación de mayor necesidad que su familia esperando para residir en ella y que la Administración habría podido mantenerles en la vivienda hasta encontrar una alternativa habitacional conforme al Protocolo o hasta que se resolviera el recurso de apelación.

5.3 La autora sostiene, además de la violación del artículo 11.1 del Pacto, la violación de los derechos de sus hijos reconocidos por los artículos 3, 27, 29 y 30 de la Convención sobre los derechos del niño.

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 o no admisible.

6.2 El Comité toma nota de las alegaciones de la autora basadas en disposiciones de la Convención de los derechos del niño. Teniendo en cuenta que el Comité es competente únicamente para determinar violaciones de las disposiciones del Pacto, el Comité considera que estas alegaciones son incompatibles *ratione materiae* con el Pacto y las declara inadmisibles de conformidad con el artículo 3, párrafo 2 d) del Protocolo facultativo.

6.3 El Comité toma nota del argumento del Estado parte de que la comunicación constituye un abuso de derecho dado que, por un lado, la autora no habría formulado

alegaciones ni aportado documentación alguna durante el trámite de audiencia de diez días concedido en la notificación del requerimiento de desalojo voluntario de 10 de febrero de 2017 y, por otro lado, la autora habría solicitado vivienda pública tardíamente y habría rechazado la solución habitacional propuesta. El Comité observa que tanto la falta de uso del trámite de alegaciones como la supuesta solicitud tardía de vivienda pública se relacionan con la falta de diligencia debida en el actuar de la autora. En este sentido, el Comité señala que la falta de diligencia debida no puede constituir, por sí misma, un abuso del derecho a presentar una comunicación a efectos del artículo 3, párrafo 2, apartado f) del Protocolo Facultativo⁶. En cuanto al no uso del trámite de audiencia, el Comité considera que, teniendo en cuenta la situación de ocupación de la autora, esta no habría podido, en la práctica, realizar alegaciones o aportar documentación alguna que hubiera podido demostrar la legalidad de su ocupación a efectos de revertir el requerimiento de desalojo voluntario, por lo que dicho trámite no habría tenido posibilidades de éxito en su caso.

6.4 En cuanto a la alegada falta de diligencia debida de la autora en solicitar vivienda pública, 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. No obstante, 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 discriminatorios⁷. En el presente caso, el Comité toma nota de que la autora solicitó vivienda pública por primera vez en abril de 2017. A pesar de que las partes no indicaron la fecha exacta en que la autora empezó a ocupar ilegalmente la vivienda, se desprende del dossier que habría sido en diciembre de 2016, a saber, 4 meses antes. El Comité toma nota asimismo de las alegaciones de la autora, no refutadas por el Estado parte, de que su solicitud de vivienda pública quedó sin respuesta. Observa asimismo que dicha solicitud fue presentada dos meses después de haberle sido notificada la solicitud de desalojo voluntario y más de tres años antes de haberle sido notificado el auto de recuperación posesoria. En cuanto a la solicitud de vivienda de emergencia de 12 de marzo de 2018, el Comité observa que no existe indicación en el dossier del contenido de la respuesta de la Administración solicitando aportación de documentación adicional. Sin embargo, es de conocimiento de este Comité 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 la autora se encontraba en situación de ocupación ilegal, su solicitud no tenía posibilidad de prosperar. A la luz de las circunstancias del caso, el Comité no puede concluir que la autora no empleara la debida diligencia en solicitar vivienda pública.

6.5 En relación con la solución habitacional propuesta a la autora, el Comité toma nota del argumento de la autora en el sentido de que la única solución consistía en una plaza de emergencia en un dispositivo para mujeres víctimas de violencia de género. Teniendo en cuenta que dicha solución conllevaría la separación de la unidad familiar, el Comité considera que no habría representado una alternativa adecuada para satisfacer las necesidades habitacionales de la autora y de sus hijos⁸.

6.6 A la luz de todo lo anterior (párr. 6.3 a 6.5. *supra*), el Comité considera que la información ante sí no le permite concluir que el actuar de la autora haya constituido un abuso

⁶ Véase, mutatis mutandis, *Vázquez Guerreiro c España* (E/C.12/75/D/70/2019), párr. 6.2; *Asmae Taghzouti Ezqouihel c. España* (E/C.12/69/D/56/2018), párr. 6.3.

⁷ Véase *Taghzouti Ezqouihel c. España*, párrs. 6.3 y 6.4; *Loor Chila et al. 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; *Martínez Cortés c España* (E/C.12/73/D/214/2021), párr. 6.3.

⁸ Véase *El Mourabit y otros c España* (E/C.12/72/D/133/2019), párr. 10.3.

de derecho y que, en consecuencia, el artículo 3, párrafo 2, apartado f) del Protocolo Facultativo no constituye un obstáculo a la admisibilidad de la presente comunicación.

6.7 El Comité toma nota asimismo del argumento del Estado parte de que la autora no habría agotado todos los recursos internos disponibles ya que no esperó la resolución del recurso de apelación contra el auto de recuperación posesoria. El Comité considera que, a efectos del artículo 3, párrafo 1, del Protocolo Facultativo los “recursos disponibles en la jurisdicción interna” son todos aquellos recursos disponibles en relación directa con los eventos iniciales que dieron origen a la supuesta violación, y que *prima facie* puedan ser razonablemente considerados como efectivos para reparar las violaciones del Pacto alegadas⁹. El Comité toma nota de que la queja principal contenida en la comunicación de la autora es que su desalojo sería contrario al Pacto por no contar con alternativa de vivienda. Por tanto, los recursos que deben ser agotados son, en primer lugar, aquellos en relación directa con el desalojo, por ejemplo, aquellos destinados a evitar o retrasar la medida de desalojo, así como aquellos mediante los que se informa a las instancias judiciales de la falta de alternativa habitacional¹⁰. En este sentido, el Comité observa que la autora agotó todos los recursos disponibles orientados a evitar o retrasar el desalojo, ya que apeló el auto de recuperación posesoria y solicitó la suspensión de la medida de desalojo en dos ocasiones, informando a las autoridades judiciales competentes de que no contaba con vivienda alternativa. El Comité observa que, según lo señalado por la autora, el recurso de apelación no tenía efectos suspensivos de la ejecución de la orden de desalojo y no podía, por ende, evitar un daño irreparable a la autora y sus hijos, motivo por el cual se registró la comunicación a pesar de que dicho recurso, que sí era efectivo para resolver las cuestiones de fondo planteadas ante el Comité, se encontraba en ese momento pendiente de resolución. El Comité observa asimismo que dicho recurso fue finalmente resuelto el 9 de abril de 2021, y que, a pesar del resultado estimatorio del mismo, no pudo surtir efecto dado que la autora y sus hijos habían sido ya desalojados el 9 de julio de 2020. A la luz de lo anterior, el Comité concluye que el artículo 3 párrafo 1, del Protocolo facultativo, no constituye un obstáculo a la admisibilidad de la presente comunicación.

6.8 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

Hechos y asuntos jurídicos

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

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

7.3 Desde diciembre de 2016, la autora ocupó sin título legal una vivienda propiedad de la Agencia de Vivienda Social de la Comunidad de Madrid. El 10 de febrero de 2017, se le notificó el requerimiento para el desalojo voluntario de la vivienda. En abril de 2017, la autora solicitó vivienda social, sin que conste que recibiera respuesta. El 12 de marzo de 2018, la autora solicitó vivienda pública por especial necesidad, la cual fue archivada por no cumplir la autora con la condición de no estar ocupando sin título legal.

7.4 El 19 de febrero de 2020, se ordenó el lanzamiento de la autora y sus hijos. El 18 de mayo de 2020, la autora interpuso recurso de apelación contra dicho auto. El 17 de junio de 2020, se notificó a la autora la ejecución del desalojo de la vivienda en fecha prevista para el 1 de julio de 2020. El 24 de junio de 2020, la autora solicitó la suspensión del desalojo, acompañando informe de los Servicios Sociales de Arroyomolinos, Madrid, en el que se

⁹ *Josefa Hernández Cortés y Ricardo Rodríguez Bermúdez c. España* (E/C.12/72/D/26/2018), párr. 6.2, *Soraya Moreno Romero c. España* (E/C.12/69/D/48/2018), párr. 8.2.

¹⁰ *Soraya Moreno Romero c. España* (E/C.12/69/D/48/2018), párr. 8.2.

constataba la grave situación de vulnerabilidad social de la autora y sus hijos al carecer de ingresos para acceder a una vivienda alternativa. El 25 de junio de 2020, el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo No. 23 de Madrid desestimó dicha solicitud de suspensión al entender que la presencia de menores en el domicilio no afectaba la decisión de desalojo sino la manera en que dicho desalojo debía ejecutarse. El 1 de julio de 2020, se intentó ejecutar el desalojo de la autora y sus hijos, pero se desistió por no poder acceder a la vivienda dada la oposición de vecinos y activistas. El 6 de julio de 2020, la autora solicitó nuevamente la suspensión del desalojo, solicitud que fue desestimada ese mismo día por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo No. 23 de Madrid.

7.5 El 9 de julio de 2020, la autora y sus hijos fueron desalojados de la vivienda que ocupaban, tras lo cual encontraron dos soluciones temporales hasta empezar a ocupar otra vivienda en Móstoles en septiembre de 2020 y posteriormente ser trasladados a pensiones y centros de acogida durante breves periodos hasta alquilar una habitación en vivienda compartida.

7.6 El 9 de abril de 2021, la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid estimó el recurso de apelación interpuesto por la autora, revocándose el acto de autorización de entrada, sin perjuicio de que este ya había sido ejecutado.

7.6bis La autora recibió desde junio de 2020 una renta mínima de inserción de 287.78 euros mensuales.

7.7 La autora alega que su desalojo supuso una violación de su derecho a una vivienda adecuada reconocido en el artículo 11, párrafo 1, del Pacto. El Estado parte argumenta que se cumplieron las garantías procesales y que se ha proporcionado asistencia a la familia hasta el máximo de sus recursos disponibles. El Estado parte afirma además que la ocupación de la vivienda social en cuestión afecta a las personas que se encuentran en lista de espera y cuya vulnerabilidad puede ser igual o mayor a la de la autora.

7.8 A la luz de la determinación del Comité de los hechos relevantes y de los alegatos de las partes, la cuestión que plantea la comunicación es la siguiente: si el proceso y ejecución del desalojo de la autora y sus hijos sin que se previera una instancia de consulta y análisis de las alternativas habitacionales y sin haber ofrecido una vivienda alternativa constituyó una violación del derecho a la vivienda adecuada reconocido en el artículo 11, párrafo 1, del Pacto. A su vez, el Comité debe considerar si la omisión en asegurar el derecho a ser oído de los niños y la falta de consideración de los impactos desproporcionados del desalojo en una mujer, madre cabeza de familia y sus hijos, tomando en cuenta principio del interés superior del niño, en el marco del proceso de desalojo constituye o no una violación del derecho a la vivienda adecuada reconocido en el artículo 11, párrafo 1, del Pacto leído por separado y conjuntamente con los artículos 3 (igualdad entre varones y mujeres en el acceso a los derechos económicos, sociales y culturales) y 10.3 (deber adoptar medidas especiales de protección y asistencia en favor de todos los niños y adolescentes, sin discriminación alguna) del Pacto¹¹. Para responder a esta cuestión, el Comité comenzará por recordar su doctrina sobre la protección contra los desalojos forzosos. Después analizará el caso concreto del desalojo de la autora y sus hijos y resolverá las cuestiones planteadas por la comunicación.

La protección contra los desalojos forzosos

8.1 El derecho humano a una vivienda adecuada es un derecho fundamental que constituye la base para el disfrute de todos los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales y de otros derechos civiles y políticos¹² El derecho a la vivienda se debe garantizar a todas las personas, sean cuales fueren sus ingresos o su acceso a recursos económicos¹³ 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 disponibles¹⁴.

¹¹ Véase *Vázquez Guerreiro c España*, párr. 7.13.

¹² Observación general núm. 4 (1991), párr. 1.

¹³ *Ibid.*, párr. 7.

¹⁴ *Ibid.*, párr. 12.

8.2 Los desalojos forzosos son *prima facie* incompatibles con el Pacto y sólo podrían justificarse en las circunstancias más excepcionales¹⁵. Las autoridades competentes deberán garantizar que se lleve a cabo con arreglo a una legislación compatible con el Pacto, perseguir un objetivo legítimo, en observancia de los principios generales de necesidad y proporcionalidad y asegurando la debida ponderación entre el objetivo legítimo del desalojo y las consecuencias de este sobre las personas desalojadas¹⁶. Esta obligación se deriva de la interpretación de las obligaciones del Estado parte en virtud del artículo 2, párrafo 1, del Pacto, leído conjuntamente con el artículo 11, y de acuerdo con los requisitos del artículo 4, que estipula las condiciones en que están permitidas tales limitaciones al disfrute de los derechos de conformidad con el Pacto¹⁷.

8.3 Teniendo en cuenta lo expuesto, para que un desalojo sea procedente debe cumplir los siguientes requisitos: debe estar determinado por ley y ser necesario y proporcional al fin legítimo, como puede ser la protección de la propiedad privada o el bienestar social a través de la asignación de vivienda pública a las personas en situación de mayor vulnerabilidad social. Finalmente, los beneficios logrados por el desalojo para promover el bienestar general deben superar los impactos sobre el goce del derecho a una vivienda adecuada. Cuanto más serio es el impacto en los derechos protegidos por el Pacto, mayor escrutinio ha de realizarse respecto de la justificación otorgada para el desalojo. La disponibilidad de vivienda alternativa adecuada, las circunstancias personales de los ocupantes y sus dependientes, y su cooperación con las autoridades en la búsqueda de soluciones adaptadas a ellos son también factores cruciales en tal examen. Deberá además distinguirse si el desalojo es impulsado respecto de propiedades de individuos que requieren la propiedad como vivienda o para que les brinde su renta vital, o respecto de propiedades de entidades financieras o cualquier otra entidad¹⁸.

8.4 Este examen de ponderación, necesidad y proporcionalidad de la medida debe ser efectuado por una autoridad judicial u otra autoridad imparcial e independiente con el poder de ordenar el cese de la violación y de proporcionar un remedio efectivo. Encontrar que un desalojo no es una medida razonable en un momento concreto no significa necesariamente que no se pueda emitir una orden de desalojo contra los ocupantes. No obstante, los principios de razonabilidad y proporcionalidad pueden requerir que la orden de desalojo se suspenda o posponga para evitar exponer a las personas desalojadas a situaciones de indigencia o a violaciones de otros derechos contenidos en el Pacto. Una orden de desalojo también puede estar condicionada a otros factores, como requerir a las autoridades administrativas que intervengan en la asistencia de los ocupantes para mitigar las consecuencias del desalojo¹⁹.

8.5 Adicionalmente, no deben existir medios alternativos o medidas menos intrusivas del derecho a la vivienda, y las personas afectadas por la medida no deben quedar en una situación que constituya una violación de otros derechos del Pacto o de otros derechos humanos o le exponga a ella²⁰.

8.6 Los procedimientos de desalojo deben asimismo respetar una serie de garantías procesales a saber: a) 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 hogar; b) un plazo suficiente y razonable de notificación a todas las personas afectadas con antelación a la fecha prevista para el desalojo; c) facilitar a todas las personas interesadas, en un plazo razonable, información relativa a los desalojos previstos y, en su caso, a los fines a que se destinan las tierras o las viviendas; d) la presencia de funcionarios del gobierno o sus representantes en el desalojo, especialmente cuando éste afecte a grupos de personas; e) identificación exacta de todas las personas que efectúen el desalojo; f) no efectuar

¹⁵ *Ibid.*, párr. 18, y Observación general núm. 7 (1997), párr. 1.

¹⁶ Véase *Mohamed Ben Djazia y Naouel Bellili c. España* (E/C.12/61/D/5/2015), párr. 13.4.

¹⁷ *Gómez-Limón Pardo c. España* (E/C.12/67/D/52/2018), párr. 9.4.

¹⁸ Véase *López Albán c. España* (E/C.12/66/D/37/2018), párr. 11.5, *El Ayoubi et al c. España* (E/C.12/69/D754/2018), párr. 11.3; *Vázquez Guerreiro c. España*, párr. 8.3.

¹⁹ *Ibid.*, párr. 11.5

²⁰ *Mohamed Ben Djazia y Naouel Bellili c. España* (E/C.12/61/D/5/2015), párr. 15.1.

desalojos cuando haga muy mal tiempo o de noche, salvo que las personas afectadas den su consentimiento; g) ofrecer recursos jurídicos para impugnar el desalojo; y h) ofrecer asistencia jurídica siempre que sea posible a las personas que necesiten pedir reparación a los tribunales²¹.

8.7 Los Estados tienen la obligación de estudiar todas las alternativas al desalojo, no desalojar nunca si con ello se crea una situación de falta de hogar y asegurarse de que se consulte adecuadamente a las personas afectadas²².

8.8 El desalojo forzoso como medida punitiva es también incompatible con las normas del Pacto²³. Al respecto, el Comité nota que las políticas públicas o las medidas legislativas que criminalizan a las personas o grupos de personas con base en su situación habitacional pueden resultar discriminatorias y contrarias al derecho a una vivienda adecuada, así como contrarias a otras obligaciones de los Estados partes contenidas en el Pacto, en particular cuando afectan a grupos en situación de vulnerabilidad²⁴. 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 buscada. El derecho penal debe aplicarse como la última ratio. El Estado debe buscar responder de otras formas menos lesivas que aborde el problema del déficit habitacional y las escasas posibilidades de las personas de bajos recursos de acceder a una vivienda digna, que es el problema de fondo que muchas veces se encuentra detrás del delito de ocupación ilegal. El Comité considera que los Estados parte deben garantizar un recurso efectivo e idóneo para impugnar el desalojo forzoso y la criminalización de quienes carecen de acceso a una vivienda adecuada o viven en asentamientos ilegales²⁵.

8.9 Asimismo, el Comité desea señalar que las mujeres, los niños, los jóvenes, los ancianos, los pueblos indígenas, las minorías étnicas y de otro tipo, así como otros individuos y grupos, se ven afectados de forma desproporcionada por la práctica de los desalojos forzosos. De todos estos grupos, las mujeres son particularmente vulnerables a causa de la discriminación jurídica y otras formas de discriminación que suelen darse en materia de acceso a la propiedad o a la vivienda, y de su particular vulnerabilidad a los actos de violencia y abuso sexual cuando se quedan sin hogar²⁶. Muchas mujeres sufren discriminación interseccional al combinarse el género con factores como la raza, el color, el idioma, la religión, las opiniones políticas u otras, el origen nacional o social, el nivel económico, el nacimiento u otros factores como la edad, la pertenencia étnica, la presencia de discapacidad, el estado civil, la condición de refugiada o migrante, que agravan la situación de desventaja²⁷.

8.10 En este sentido, el Comité ha tomado especial nota de los factores que influyen negativamente en el acceso igualitario entre mujeres y hombres al disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales en muchas de sus observaciones generales, incluidas las relativas al derecho a una vivienda adecuada²⁸. El Comité reitera que incumbe a los Estados partes tener en cuenta la manera en que la aplicación de normas y principios jurídicos aparentemente neutrales en lo que se refiere al género tenga un efecto negativo y más gravoso en la capacidad de las mujeres para disfrutar de sus derechos humanos sin discriminación²⁹. Asimismo, deben tomar medidas para que, en la práctica, las mujeres disfruten de sus derechos económicos, sociales y culturales en pie de igualdad con los hombres, por lo que sus políticas públicas y legislación deben tener en cuenta las desigualdades económicas, sociales y culturales que de hecho sufren las mujeres³⁰.

²¹ Observación general núm. 7 (1997), párr. 15.

²² *Ibid.*, párr. 12.

²³ *Ibid.*, párr. 12.

²⁴ A/HCR/49/48, párr. 47.

²⁵ A/HRC/40/61, párrs. 41 a 42.

²⁶ Observación general núm. 7 (1997), párr. 10.

²⁷ Cfr. Observación general núm. 16 (2005), párr. 5; Observación general núm. 26, párr. 13.

²⁸ Observación general núm. 4 (1991), párr. 6; Observación general núm. 7 (1997), párr. 10.

²⁹ Observación general núm. 16 (2005), párr. 18.

³⁰ *Trujillo Calero c. Ecuador*, párr. 13.3.

El 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

9.1 Cuando los afectados por el desalojo no dispongan de recursos propios, el Estado parte deberá adoptar todas las medidas necesarias, en la mayor medida que permitan sus recursos, para que se proporcione otra vivienda, reasentamiento o acceso a tierras productivas, según proceda³¹. 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 instancias de las autoridades del Estado parte o de particulares, como el arrendador³². En el caso de que el desalojo de una persona de su hogar tenga lugar sin que el Estado parte le otorgue o garantice una vivienda alternativa, corresponde al Estado parte demostrar que consideró las circunstancias particulares del caso y que, a pesar de que tomó todas las medidas razonables, hasta el máximo de sus recursos disponibles, no pudo satisfacer el derecho a la vivienda de la persona afectada³³. La información proporcionada por el Estado parte debe permitir al Comité considerar la razonabilidad de las medidas adoptadas, con arreglo al artículo 8, párrafo 4, del Protocolo Facultativo³⁴.

9.2 Los Estados partes pueden optar por políticas muy diversas para lograr ese propósito³⁵. Sin embargo, cualquier medida adoptada debe ser deliberada, concreta y orientada lo más claramente posible hacia la satisfacción de las obligaciones reconocidas en el Pacto³⁶.

9.3 La vivienda alternativa debe ser adecuada. Aun cuando la adecuación viene determinada en parte por factores sociales, económicos, culturales, climatológicos, ecológicos y de otra índole, el Comité considera que, aun así, es posible identificar algunos aspectos de ese derecho que deben ser tenidos en cuenta a estos efectos en cualquier contexto determinado³⁷. Entre esos aspectos figuran los siguientes: seguridad jurídica de la tenencia; disponibilidad de servicios, materiales, facilidades e infraestructura; gastos soportables; habitabilidad; asequibilidad; localización geográfica en un entorno sano y saludable que permita el acceso a servicios públicos y sociales (a la educación, el empleo, la atención sanitaria, el transporte); y la adecuación cultural, de manera que respete la expresión de la identidad cultural y de la diversidad³⁸.

9.4 En ciertas circunstancias, los Estados partes pueden demostrar que, a pesar de haber hecho todos los esfuerzos hasta el máximo de sus recursos disponibles, ha sido imposible ofrecer una vivienda alternativa permanente a una persona desalojada que necesita vivienda alternativa. En tales circunstancias, es posible el uso de un alojamiento temporal de emergencia que no cumpla con todos los requisitos de una vivienda alternativa adecuada. No obstante, los Estados han de esforzarse por asegurar que el alojamiento temporal sea compatible con la protección de la dignidad humana de las personas desalojadas, cumpla con todos los requisitos de seguridad y no se convierta en una solución permanente, sino en un paso previo a la vivienda adecuada³⁹. Debe tenerse también en cuenta el derecho de los miembros de una familia a no ser separados⁴⁰, y a contar con niveles razonables de privacidad⁴¹. Asimismo, los Estados 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

³¹ Observación general núm. 7 (1997), párr. 16.

³² *Mohamed Ben Djazia y Naouel Bellili c. España* (E/C.12/61/D/5/2015), párr. 15.2.

³³ *Ibid.*, párr. 15.5.

³⁴ *Ibid.*, párr. 15.5. Véase también la Declaración del Comité sobre la evaluación de la obligación de adoptar medidas hasta el “máximo de los recursos de que disponga”, de conformidad con un Protocolo Facultativo del Pacto, E/C.12/2007/1, 27 de septiembre de 2007.

³⁵ *Ibid.*, párrs. 2 y 3.

³⁶ Observación general núm. 3 (1990), párr. 2.

³⁷ Observación general núm. 4 (1991), párr. 8.

³⁸ *Ibid.*, párr. 8.

³⁹ *López Albán c. España*, párrs. 9.1 a 9.4.

⁴⁰ *Ibid.*, párr. 9.3.

⁴¹ *El Goumari c España* (E/C.12/69/D/85/2018), párr. 9.4.

personas con el fin de promover su reinserción social y facilitar su acceso a una vivienda adecuada.

El examen de proporcionalidad y la ejecución del desalojo de la autora y sus hijos

10.1 El Comité observa que la controversia del caso reside, en primer lugar, en 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 desalojadas⁴² en las circunstancias concretas del caso.

10.2 De conformidad con lo mencionado en el párrafo 8.3, el Comité ha establecido una serie de aspectos que deben valorarse al momento de analizar la proporcionalidad de un desalojo: i) la disponibilidad de vivienda alternativa y adecuada; ii) las circunstancias personales de los/as ocupantes y sus dependientes; iii) la cooperación de las/os ocupantes con las autoridades en la búsqueda de soluciones adaptadas a ellos; y iv) 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 entidad⁴³.

10.3 En el presente caso, el Comité observa que, como se hizo constar en la sentencia de 9 de abril de 2021, estimatoria del recurso de apelación de la autora, la orden de desalojo se dictó sin un análisis del impacto del desalojo en la autora y sus hijos a la luz de las circunstancias de vulnerabilidad extrema de la familia y de la ausencia de alternativa habitacional, según lo reflejado en el informe de los servicios sociales puesto a disposición de las autoridades judiciales competentes, y sin considerar la presencia de niños en el domicilio. A la luz de 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 socio-económica de la autora y de sus hijos, su condición de migrantes, el interés superior de los niños; los impactos diferenciales del desalojo sobre la autora, en tanto mujer, cabeza de familia a cargo de dos niños menores sin posibilidad de acceder a una vivienda adecuada ni de otras alternativas viables; la utilidad social de la vivienda donde habitaban la autora y sus hijos dada su pertenencia a la AVS; las presentaciones previas de la autora 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. A fin de ponderar la situación de la autora, los tribunales intervinientes debieron generar una instancia de consulta efectiva y genuina con ella, así como haber requerido a las autoridades administrativas información sobre la disponibilidad de vivienda social para ser ofrecida en el caso y de otros datos relevantes sobre su situación socioeconómica. De igual modo, los tribunales debieron haber respetado el derecho a ser oído de los niños⁴⁴.

10.4 En cuanto a la ejecución del desalojo, el Comité toma nota de las alegaciones de la autora, no refutadas por el Estado parte, en el sentido de que participaron en el mismo hasta 50 agentes antidisturbios, sin que el Estado parte haya justificado en qué medida se tuvo en cuenta la presencia de niños de baja edad en el domicilio y el impacto que dicha operación podría tener sobre ellos. El Comité considera, en consecuencia, que dicha medida fue desproporcionada.

El proceso de consulta con la autora, el derecho a ser oídos, interés superior de los niños e impactos desproporcionados

11.1 El Comité advierte que la autora presentó dos solicitudes de suspensión del desalojo ante las autoridades judiciales competentes, alegando la situación de especial vulnerabilidad,

⁴² *López Alban*, párr. 11.5.

⁴³ *Fatima El Mourabit Ouazizi y Mohamed Boudfan c. España*, comunicación núm. 133/2019, 09/12/2022.

⁴⁴ Comité sobre los Derechos del Niño, *B. J. y P. J. c. República Checa*, comunicación 139/2021, párr. 8.13 y 8.14.

aportando copia del informe de los servicios sociales, y señalando la presencia de niños de baja edad en el domicilio. Sin embargo, el Comité observa que, en su decisión de 25 de junio de 2020 desestimatoria de la solicitud de la autora de suspensión del desalojo, el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo de Madrid Núm. 23 consideró que la presencia de niños en el domicilio no afectaba la decisión de desalojo sino solamente la manera en que este debía ejecutarse. Al respecto, 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.

11.2 Por otro lado, el Comité advierte que, al momento de dictarse la orden de desalojo, los hijos de la autora tenían 4 y 6 años. En este sentido, el Comité recuerda que, en virtud del principio de interés superior del niño, siempre que se tenga que tomar una decisión que afecte a un niño, niña o adolescente, el proceso de adopción de decisiones deberá incluir una estimación de las posibles repercusiones (positivas o negativas) de la decisión sobre ellos⁴⁵. En este sentido, la justificación de las decisiones debe evidenciar que se ha tenido en cuenta explícitamente ese derecho⁴⁶. Los Estados deben garantizar que en todas las decisiones que afecten los intereses de los niños, niñas y adolescentes se pondere adecuada y sistemáticamente su interés superior⁴⁷. Esta obligación es especialmente importante frente a medidas de ejecución, tales como los desalojos forzosos, en tanto los niños y niñas sufren de manera desproporcionada este tipo de prácticas⁴⁸.

11.3 Con base en lo anterior, y tomando en cuenta el estado de salud y la escolaridad de los niños, el Comité advierte que no surge de las sentencias del Juzgado Contencioso-Administrativo no. 23 de Madrid, que se haya ponderado el interés superior de los hijos de la autora al momento de ordenar el desalojo, especialmente teniendo en cuenta el contexto de pandemia del COVID-19 en el que se dictaron dichas sentencias. Al respecto, los argumentos expuestos en dichas decisiones no evidencian que los tribunales intervinientes hayan efectuado un análisis específico del modo en que la medida ordenada podía impactar sobre los hijos de la autora ni cuál sería la mejor decisión considerando que deben recibir medidas especiales de protección y asistencia, según el artículo 10.3 del Pacto

11.4 El Comité advierte además que, en virtud del principio de autonomía progresiva, los hijos tenían que ser oídos, directa o indirectamente, lo cual no ocurrió en este caso. Tampoco los tribunales consideraron la situación de la autora en tanto que mujer madre y cabeza de familia a cargo de dos niños en situación económica precaria y el impacto desproporcionado que el desalojo tendría sobre ella y sus hijos, debido a la discriminación que sufren 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 varones⁴⁹.

Análisis del cumplimiento de la obligación de proporcionar vivienda alternativa a la autora y sus hijos o de adoptar todas las medidas hasta el máximo de los recursos disponibles para garantizar su derecho a una vivienda adecuada

12.1 En el presente caso, el Comité observa que la única opción de vivienda alternativa ofrecida a la autora consistió en una plaza de emergencia en un dispositivo para mujeres víctimas de violencia de género, opción temporal tendiente a ofrecer protección a este colectivo de mujeres que habría conllevado la separación de la unidad familiar, por lo que no podría considerarse una opción que pudiera satisfacer el derecho de la autora y sus hijos a una vivienda adecuada (ver párr. 6.5 *supra*).

12.2 El Comité hace notar las medidas tomadas por los servicios sociales de Arroyomolinos y Móstoles en favor de la autora y sus hijos, incluido en particular la asignación desde junio de 2020 de una renta mínima de inserción de 287,78 euros mensuales

⁴⁵ Comité sobre los Derechos del Niño, Observación general núm. 14 (2013) sobre el derecho del niño a que su interés superior sea una consideración primordial, párr. 6 c).

⁴⁶ *Ibid.*, párr. 6 c).

⁴⁷ *Ibid.*, párr. 6 a).

⁴⁸ Comité sobre los Derechos del Niño, Observación general núm. 21 (2017) sobre los niños de la calle, párr. 50.

⁴⁹ *Vázquez Guerreiro c España*, párr. 12.3.

y la ayuda de emergencia asignada con posterioridad a su desalojo. El Comité toma nota asimismo de que, según lo señalado por el Estado parte (párr. 4.7 supra), la ocupación de vivienda social perjudica no solamente a la Administración Pública en tanto que propietaria sino a las personas que se encuentran en lista de espera y cuya vulnerabilidad pueda ser tanto o mayor a la de la autora. Sin embargo, el Comité observa que, posteriormente al desalojo de la autora y sus hijos, la vivienda en cuestión fue tapiada, quedando así deshabitada, sin que el Estado parte haya justificado los motivos de dicho actuar.

12.3 A la luz de todo lo anterior, el Comité considera los argumentos del Estado parte insuficientes para demostrar 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 la autora y sus hijos, quienes se encontraban en una situación de particular necesidad. Por ejemplo, el Estado parte no ha explicado que la denegación de vivienda social a la autora 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 vulnerabilidad⁵⁰. El Estado parte tampoco ha explicado, en particular, las razones por las cuales tapiaron la vivienda ocupada por la autora y sus hijos posteriormente al desalojo de estos, reduciendo la disponibilidad de la misma, 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.

Las medidas provisionales y el desalojo de la autora y sus hijos

13.1 El 2 de julio de 2020, el Grupo de Trabajo sobre Comunicaciones, actuando en nombre del Comité, solicitó al Estado parte suspender el desalojo de la autora y sus hijos durante el examen de la comunicación o, alternativamente, otorgarles una vivienda adecuada en consulta genuina y efectiva con la autora.

13.2 El Comité recuerda que, según su jurisprudencia⁵¹, 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 Protocolo⁵², 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 irreparable⁵³. 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 víctimas⁵⁴.

13.3 El Comité toma nota de que el 9 de julio de 2020 la autora y sus hijos fueron desalojados pese a la solicitud de medidas cautelares del Comité y sin que se le hubiera otorgado una vivienda alternativa adecuada tras una consulta genuina con ella.

13.4 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.

⁵⁰ *Mohamed Ben Djazia y Naouel Bellili c. España*, párr. 17.5.

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

⁵² Comité contra la Tortura, *Subakaran R. Thirugnanasampanthar c. Australia (CAT/C/61/D/614/2014)*, párr. 6.1.

⁵³ Véase, *mutatis mutandis*, Tribunal Europeo de Derechos Humanos (Gran Sala), *Mamatkulov y Askarov c. Turquía* (demandas núms. 46827/99 y 46951/99), sentencia de 4 de febrero de 2005, párr. 128 (“los Estados parte se comprometen a abstenerse de entorpecer, por medio de actos u omisiones, el ejercicio efectivo de un individuo de su derecho a aplicar. Si un Estado parte no cumple con las medidas cautelares se considerará que está impidiendo al Tribunal efectuar un examen de la queja y entorpeciendo el ejercicio efectivo de su derecho y, por tanto, que supone una violación del artículo 34 de la Convención”); y Comité contra la Tortura, *Subakaran R. Thirugnanasampanthar c. Australia*, párr. 6.1.

⁵⁴ Directrices del Comité sobre medidas provisionales.

D. Conclusión y recomendaciones

14.1 Conforme a toda la información proporcionada y en las particulares circunstancias de este caso, el Comité considera que el desalojo de la autora y 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 y sus hijos y el principio del interés superior del niño, y sin respetar las garantías procesales de la consulta adecuada y genuina y el derecho a ser oído de los niños, junto con la falta de alternativa habitacional y la falta de justificación de que el Estado parte hubiera destinado todas las medidas oportunas hasta el máximo de los recursos disponibles, constituyó una violación de su derecho a la vivienda adecuada.

14.2 El Comité, actuando en virtud del artículo 9, párrafo 1, del Protocolo Facultativo, dictamina que el Estado parte violó el derecho de la autora y de sus hijos en virtud del artículo 11, párrafo 1, leído por separado y conjuntamente con los artículos 3 y 10.3 del Pacto. El Comité también considera que el Estado parte ha violado el artículo 5 del Protocolo Facultativo. A la luz del dictamen en la presente comunicación, el Comité formula al Estado parte las recomendaciones que figuran a continuación.

Recomendaciones en relación con la autora y sus hijos

15. El Estado parte tiene la obligación de proporcionar a la autora y sus hijos una reparación efectiva, en particular: a) en caso de que no cuenten con una vivienda adecuada, evaluando nuevamente su estado de necesidad y su prioridad en la lista de espera considerando la antigüedad de su solicitud de vivienda a la Comunidad de Madrid desde la fecha en que la solicitó, con el objeto de otorgarles vivienda pública u otra medida que les permita vivir en una vivienda adecuada, tomando en cuenta los criterios establecidos en el presente dictamen; b) otorgar a la autora y sus hijos una compensación económica por las violaciones sufridas, que incluya los daños materiales e inmateriales sufridos por la familia; y c) reembolsar a la autora los costes legales en que razonablemente hubieran incurrido en la tramitación de esta comunicación, tanto a nivel interno, como a nivel internacional.

Recomendaciones generales

16. El Comité considera que las reparaciones recomendadas en el contexto de comunicaciones individuales pueden incluir garantías de no repetición y recuerda que el Estado parte tiene la obligación de prevenir violaciones similares en el futuro. El Estado parte debe asegurarse de que su legislación y su aplicación sean conformes con las obligaciones establecidas en el Pacto. En particular, el Estado parte tiene la obligación de:

a) Asegurar que el marco normativo 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 a la luz del criterio para las limitaciones de los derechos reconocidos en el Pacto en los términos del artículo 4.; 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 y en situación económica precaria. Adaptar la normativa vigente para introducir plazos de preaviso razonables y consultas obligatorias con las personas afectadas por un desalojo.

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) 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, 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 a ser desalojado esté integrado por niños o niñas, el procedimiento debe garantizar su derecho a ser oído.

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 asegurar la debida coordinación entre las autoridades judiciales y los servicios sociales, para evitar que una persona desalojada pueda quedar sin vivienda adecuada.

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. 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 en tiempo oportuno.

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.

17. 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.

Anexo

Individual opinion of Committee member Ludovic Hennebel (concurring)

I fully concur with the Committee's decision in this case. However, I wish to issue this concurring opinion to highlight the importance of streamlining repetitive communications related to the right to housing, particularly in the context of evictions in Spain. Since the entry into force of the Optional Protocol to the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, the Committee has been presented with a significant number of individual communications concerning the right to housing, notably against Spain. These communications share common characteristics, with similar facts, often linked to the eviction of vulnerable families for illegal occupation of housing. Alleged violations of Article 11 of the Covenant — which guarantees the right to adequate housing — are consistently invoked.

It is therefore evident that these communications raise a recurring issue that requires a harmonized approach from the Committee to ensure coherence and efficiency in addressing these cases.

Aware of the importance of handling these cases efficiently and in accordance with the principles of legal certainty, the Committee has undertaken a rationalized management of communications presenting fundamentally identical facts and legal issues to those already decided. Under Article 19 of its Rules of Procedure in connection with the Optional Protocol, the Committee is empowered to adopt a simplified procedure for cases that, due to their similarity, do not require a thorough re-examination.

It is in this context that the present decision was rendered. It is designed to serve as a reference decision, akin to a “pilot decision”, thereby allowing the Committee to address future cases involving the same factual and legal issues efficiently. This decision thus marks an important step in consolidating the Committee’s jurisprudence on the right to housing and streamlining the handling of these complaints. As a result, repetitive communications will be dealt with collectively, without detailed reasoning, relying on and referring to the reference decision, and accompanied by adjusted recommendations. This streamlining aims to deliver justice more swiftly and efficiently, while preserving the rigor and coherence of the Committee’s jurisprudence.

Furthermore, the present decision reiterates the essential principles developed by the Committee regarding the protection of the right to adequate housing (Article 11 of the Covenant). These principles include, notably:

- **The right to adequate housing:** The Committee has consistently reiterated that this right is fundamental and must be effectively guaranteed, regardless of the economic precariousness of the individuals concerned. Housing must not merely be a shelter but a place that respects human dignity, with access to basic services and situated in a healthy and safe environment.
- **The prohibition of forced evictions without adequate procedural guarantees:** Any eviction must be preceded by genuine consultation with the persons concerned, an assessment of the proportionality of the measure with respect to the rights at stake, and an active search for relocation solutions. The Committee has consistently condemned evictions carried out without respecting these guarantees, particularly when the evicted families are left homeless.
- **Consultation and consideration of vulnerability and the best interests of the child:** The Committee emphasizes that in cases of eviction affecting vulnerable families, States must consult with the persons concerned and rigorously assess the impact on children. The best interests of the child must be systematically taken into account, considering their vulnerability, physical and psychological well-being, and schooling. Children must benefit from special protection measures, and the specific circumstances of vulnerable

families, such as situations of precariousness or discrimination, must be fully integrated into decisions to avoid disproportionate effects.

- **The State's positive obligation to provide adequate relocation solutions:** In accordance with the obligations under Article 2(1) of the Covenant, States must, to the maximum of their available resources, adopt appropriate measures to ensure alternative housing for vulnerable individuals threatened with eviction. This means that the State must demonstrate that it has taken all reasonable measures to provide a relocation solution, particularly to prevent families from becoming homeless.
- **Provisional measures and compliance with procedural obligations:** The Committee recalls that, in line with its jurisprudence, provisional measures requested under Article 5 of the Optional Protocol are essential to ensure the integrity of the procedure and to prevent irreparable harm. The State must suspend any action, such as an eviction, while the communication is under review. Failure to comply with these measures, as in this case where the eviction was carried out without providing adequate relocation, constitutes a violation of Article 5 of the Protocol, undermining good faith in the review of individual communications.

Through this decision, the Committee reaffirms Spain's obligations with respect to the right to housing, thereby consolidating its jurisprudence in the field of economic, social, and cultural rights. It serves as a crucial reminder to all States Parties to the Covenant, urging them to implement public policies that respect the human rights guaranteed by the Covenant.
