



Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales**Dictamen adoptado por el Comité en virtud del Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales respecto de la comunicación núm. 52/2018***

Comunicación presentada por: Rosario Gómez-Limón Pardo

Presunta víctima: La autora

Estado parte: España

Fecha de la comunicación: 30 de agosto de 2018 (comunicación inicial)

Fecha de aprobación del dictamen: 5 de marzo de 2020

Asunto: Desalojo de la autora de su vivienda

Cuestión de fondo: Derecho a una vivienda adecuada

Artículo del Pacto: 11

Artículo del Protocolo Facultativo: 5

* Adoptado por el Comité en su 67º período de sesiones (17 de febrero a 6 de marzo de 2020).



1.1 La autora de la comunicación es Rosario Gómez-Limón Pardo, ciudadana española nacida el 24 de agosto de 1947. La autora sostiene que es víctima de una violación por el Estado parte de los derechos que le asisten 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 no está representada.

1.2 El 10 de septiembre de 2018, el Comité, actuando por medio de su Grupo de Trabajo, registró la comunicación y solicitó al Estado parte suspender el desalojo de la autora durante el examen de la comunicación o, alternativamente, otorgarle una vivienda adecuada en consulta genuina con la autora, con el objeto de evitar daños irreparables para ella.

1.3 En el presente dictamen el Comité resume en primer lugar la información y los alegatos presentados por las partes, sin reflejar las posturas del Comité; seguidamente examina las cuestiones de admisibilidad y fondo planteadas en la comunicación; y finalmente establece sus conclusiones y recomendaciones.

A. Resumen de la información y alegatos de las partes

Los hechos expuestos por la autora¹

Los hechos previos al registro de la comunicación

2.1 El 5 de febrero de 1963, los padres de la autora alquilaron una vivienda como residencia familiar mediante contrato de arrendamiento firmado por su padre. El 12 de octubre de 1970, el padre murió y la autora continuó viviendo en la vivienda con su madre, hasta que esta falleció en 1998.

2.2 En 1972, la autora contrajo matrimonio y su marido se mudó a vivir en la misma vivienda con ella y su madre. Poco después, su marido empezó a maltratar a la autora física y psicológicamente. No obstante, ella nunca denunció esta violencia pues en esa época la violencia de género estaba normalizada y la autora se sentía intimidada y dependiente económicamente de su marido.

2.3 El 30 de noviembre de 1982, la autora adquirió una vivienda con su marido. No obstante, continuaron residiendo en la vivienda alquilada por sus padres. En fecha indeterminada, la autora se separó de su marido, que pasó a residir en la vivienda que habían adquirido juntos. El marido de la autora continuó pagando la renta de la casa en que la autora reside.

2.4 El 9 de julio de 2012, se le informó que el propietario de su vivienda había cambiado y, por tanto, su marido empezó a abonar el alquiler al nuevo propietario. La autora informa que, hasta la fecha de la comunicación, su marido había seguido pagando el alquiler.

2.5 En fecha indeterminada, el nuevo propietario solicitó a la autora abandonar la vivienda. La autora acudió a la Junta de su distrito que le informó que podía acudir a la Cámara Oficial de Inquilinos para obtener asistencia legal. La Cámara Oficial de Inquilinos le asignó abogado.

2.6 El 30 de abril de 2013, el propietario de la vivienda introdujo una demanda contra la autora para dar por extinguido el contrato de arrendamiento de la vivienda. El 20 de febrero de 2014, el Juzgado de Primera Instancia núm. 86 de Madrid decidió darlo por extinguido. El Tribunal ordenó a la autora abandonar la casa. La autora apeló esta decisión.

2.7 El 16 de octubre de 2014, la Audiencia Provincial de Madrid rechazó el recurso de apelación. La autora presentó un recurso de casación ante el Tribunal Supremo que fue inadmitido el 20 de septiembre de 2017.

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

2.8 El 8 de enero de 2018, la autora y su marido firmaron un acuerdo de separación. El 5 de mayo de 2018, la autora solicitó la separación legal de mutuo acuerdo ante el Juzgado de Primera Instancia núm. 29 de Madrid, que ratificó la separación el 17 de septiembre de 2018.

2.9 El 12 de marzo de 2018, el Juzgado de Primera Instancia núm. 86 de Madrid ordenó el desalojo de la autora de su vivienda para el 16 de mayo de 2018. El 10 de mayo de 2018, la autora solicitó al Juzgado el aplazamiento de su desalojo hasta que contara con una vivienda alternativa adecuada. La autora informó de su situación socioeconómica y afirmó que no había sido notificada de la orden de desalojo hasta el 7 de mayo de 2018. Este primer lanzamiento no tuvo lugar por existir un error en el nombre de la calle de la vivienda. El 12 de junio de 2018, el Juzgado dio respuesta a la solicitud de suspensión del lanzamiento de la autora, considerando que el aplazamiento ya había tenido lugar de hecho habiendo transcurrido “tiempo en exceso para que la ejecutada pueda cumplir la sentencia”.

2.10 El 14 de mayo de 2018, la autora solicitó vivienda a la Agencia de Vivienda Social de la Comunidad de Madrid. Los días 23 de mayo y 13 de junio de 2018, la Agencia solicitó documentación adicional que la autora entregó los días 7 de junio y 27 de julio de 2018 respectivamente. El 23 de julio de 2018, la autora solicitó vivienda a la Empresa Municipal de Vivienda Social y Suelo. En junio de 2018, la autora solicitó asistencia económica a los servicios sociales. Le informaron de que no le correspondía ningún subsidio. No obstante, con la asistencia de una asociación local, logró obtener bonos de alimentación por un valor de 100 euros².

2.11 El 19 de julio de 2018, la autora fue notificada que las autoridades habían ordenado un nuevo lanzamiento para el 12 de septiembre de 2018.

2.12 El 16 de agosto de 2018, la autora presentó ante el Juzgado de Primera Instancia núm. 86 de Madrid una solicitud de suspensión del lanzamiento hasta encontrar vivienda alternativa exponiendo su situación socioeconómica. El 4 de septiembre de 2018, el Juzgado rechazó la solicitud de la autora pues ya había transcurrido tiempo suficiente desde que la sentencia había adquirido firmeza. Una entidad de acción caritativa y social ofreció a la autora la posibilidad de residir en una residencia provisional si se le desalojaba y sólo hasta que se le ofreciera una plaza en una residencia pública para personas de la tercera edad. La Comunidad de Madrid le ofreció plaza en una residencia compartida, donde sólo podría pernoctar, pero no permanecer durante el día, así como plaza provisional en una residencia de personas de la tercera edad, donde no podría salir o entrar más allá de las 20.00 horas.

Los hechos posteriores al registro de la comunicación

2.13 El 11 de septiembre de 2018, la autora entregó en el Juzgado de Primera Instancia núm. 86 de Madrid un escrito informando de la solicitud de medidas provisionales del Comité y solicitando la suspensión del lanzamiento. Mediante auto de 12 de septiembre de 2018, el Juzgado denegó la solicitud de suspensión de la autora enunciando que el escrito no había sido presentado por abogado y procurador, que en el escrito del Comité presentado no se identifica el inmueble referido y que no constaba en el Juzgado requerimiento alguno para la adopción de medida de protección de los derechos de la ejecutada por parte del Comité. La decisión también informa de que el derecho interno del Estado parte contiene normas para evitar la vulneración de derechos fundamentales y que la situación de la ejecutada ya ha sido alegada y resuelta. El 12 de septiembre de 2018, una Comisión Judicial se constituyó en la vivienda de la autora para desalojarla. No obstante, el desalojo no se pudo llevar a cabo porque un centenar de personas se encontraban manifestando en contra de ello delante de la vivienda. El 17 de octubre de 2018, la Comisión Judicial se constituyó de nuevo y la autora desalojó la vivienda y le entregó las llaves.

La denuncia

3.1 En su comunicación inicial, de 30 de agosto de 2018, la autora sostenía que su desalojo constituiría una violación del artículo 11 del Pacto ya que no contaba con una

² La autora no especifica si se trata de una cantidad mensual.

alternativa habitacional adecuada. La autora alegaba que las alternativas habitacionales que le han sido ofrecidas no son adecuadas: el albergue no es adecuado pues sólo estaría accesible durante la noche, y la residencia tampoco lo es pues no se le permite entrar ni salir más allá de las 20.00 horas.

3.2 La autora también indica que su edad y su estado de salud hacen que estas alternativas sean aún menos adecuadas, pues el 9 de octubre de 2012 le fue diagnosticado un cáncer y el 2 de octubre de 2015 le fue reconocida una discapacidad del 41 %. En el momento del registro de la comunicación se encontraba a la espera de una operación relacionada con su cáncer, que tendría lugar en octubre de 2018. Además, la autora aclara que no puede residir en la vivienda de la que es propietaria en régimen proindiviso junto con su marido pues la ocupa él, y teme sufrir de nuevo violencia por su parte.

Observaciones del Estado parte sobre el fondo

4.1 El 12 de mayo de 2019, el Estado parte presentó sus alegaciones en cuanto al fondo de la comunicación y solicitó su archivo por considerar que había perdido su objeto. El Estado parte informa de que, al recibir la comunicación inicial, procedió a comunicar toda la información al Juzgado de Primera Instancia núm. 86 de Madrid, a los servicios sociales y a la Comunidad de Madrid. El Estado parte también informa que el desalojo del 12 de septiembre de 2018 no pudo ser llevado a cabo y finalmente, el 17 de octubre de 2018, la autora hizo entrega de las llaves y abandonó la vivienda.

4.2 La autora ha recibido asistencia jurídica y sanitaria gratuita. Además, el Estado parte sostiene que la autora fue debidamente atendida por los servicios sociales, que le propusieron solicitar plaza en una residencia para personas que pueden valerse por sí mismas, en un apartamento compartido tutelado para personas mayores o en una vivienda compartida. Según el Estado parte, la autora rechazó todas estas propuestas y manifestó que sólo aceptaría una vivienda social. También consta en el expediente de servicios sociales que la autora manifestó que podía residir con su hermana y que, el 17 de octubre de 2018, le fue proporcionada una vivienda por parte de la Plataforma de Afectados por la Hipoteca, razón por la que entregó las llaves de la vivienda. El Estado parte concluye que la autora no ha quedado en ningún momento sin domicilio.

4.3 El Estado parte agrega que la autora no había solicitado vivienda social hasta el 14 de mayo de 2018. Esta solicitud fue rechazada por ser la autora propietaria de una vivienda en un pueblo cercano a Madrid, en régimen de copropiedad con su expareja. El Estado parte informa de que están excluidas de este requisito las víctimas de violencia de género que lo acrediten debidamente de acuerdo con el artículo 17 de la Ley 5/2005 Integral contra la Violencia de Género de la Comunidad de Madrid. El Estado parte sostiene que “el hecho de que las relaciones de la pareja no fueran fluidas” no le impedía solicitar la división de la cosa común. El Estado parte subraya que, aunque la autora declara recibir vejaciones y malos tratos de su expareja, en ningún momento ha formulado denuncia por ello.

4.4 El Estado parte añade que el Juzgado competente, en cuyo ámbito jurisdiccional nadie puede interferir, ha tomado en cuenta la situación de la autora, suspendiendo dos órdenes de desalojo, pero ha tenido también que atender a los requerimientos del propietario del inmueble, que es una persona física.

4.5 En relación con los esfuerzos realizados por España para facilitar viviendas a personas en situación de vulnerabilidad social, el Estado parte se remite a la información proporcionada en el marco de otras comunicaciones individuales³.

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

5.1 El 19 de julio de 2019, la autora presentó sus comentarios a las observaciones del Estado parte. La autora alega que rechazó los itinerarios socioresidenciales propuestos por los servicios sociales porque en ellos no podía residir con sus mascotas; era requisito tener

³ *Ben Djazia y Bellili c. España* (E/C.12/61/D/5/2015), párr. 10, y *López Albán c. España* (E/C.12/66/D/37/2018), párrs. 4.1 y 4.2.

alguna clase de ingresos, de los que no disponía; no podía soportar la idea de vivir en una residencia de ancianos; y no se había tenido en cuenta su situación de víctima de violencia de género.

5.2 La autora niega que la Plataforma de Afectados por la Hipoteca le haya proporcionado una vivienda alternativa. Además, sostiene que no entregó las llaves de forma voluntaria, sino que lo hizo a solicitud de la procuradora en la puerta de su vivienda.

5.3 La autora sostiene que los propietarios de su antigua vivienda desconocieron durante 30 años la ubicación de la vivienda, y sólo se interesaron por ella al entender que podían obtener mayores ingresos de esta. En particular, sostiene que, pese a que el propietario afirmó necesitar la vivienda para residir en ella, en los días siguientes al desalojo la puso en venta, y la ocupan ya nuevos propietarios.

5.4 La autora resalta haber informado al Comité en su comunicación inicial de que es propietaria de una vivienda con su expareja en régimen proindiviso. Añade que su solicitud de vivienda fue denegada por ese motivo y que esta decisión solamente fue adoptada en octubre de 2018, pese a que ella envió la documentación solicitada el 27 de junio. La autora denuncia que, según el reglamento aplicable, el requisito de no ser propietaria de una vivienda no se aplica a las mujeres víctimas de violencia de género en los bienes en régimen de proindiviso con su cónyuge. Agrega que ha comunicado su condición de víctima a los órganos competentes⁴, es decir, a su centro de salud, desde donde fue derivada a los servicios sociales⁵. Además, la autora indica que el acuerdo de separación que firmó con su marido, y que fue ratificado judicialmente, no refleja que el uso y usufructo de su vivienda sea exclusivo de él, y que, de haberlo hecho, su marido se hubiera negado a firmar.

5.5 La autora aclara que la primera orden de lanzamiento, prevista para el 16 de mayo de 2018, no se llevó a cabo debido a un error del juzgado, no por razones vinculadas a su derecho a una vivienda adecuada.

5.6 La autora afirma que en la actualidad reside en una vivienda sin título legal, por lo que en cualquier momento podría ser desalojada, sufriendo daños irreparables adicionales. Añade que, desde enero de 2019, recibe una pensión no contributiva de 290 euros mensuales y que su esposo no le paga la pensión mensual de forma regular.

5.7 La autora concluye que el Estado parte ha violado los derechos que la asisten en virtud del artículo 11, párrafo 1, del Pacto y solicita reparación por los daños causados.

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 9 de su reglamento provisional en virtud del Protocolo Facultativo, si el caso es o no admisible.

6.2 El Comité observa que el Estado parte no ha cuestionado la admisibilidad de la comunicación por falta de agotamiento de los recursos de jurisdicción interna y que no salta a la vista ningún recurso que la autora hubiera debido agotar y no lo hubiere hecho. El Comité concluye que el caso cumple con el requisito de agotamiento de los recursos internos respecto a su denuncia relacionada con su desalojo de conformidad con el artículo 3, párrafo 1, del Protocolo Facultativo.

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

⁴ La autora se refiere al artículo 23 de la Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género, según había quedado modificada por el Real Decreto-ley 9/2018, de 3 de agosto.

⁵ La autora adjunta un informe de los servicios sociales de 4 de septiembre de 2018 que indica que ha sido detectada como víctima de violencia de género.

C. Examen de la cuestión en cuanto al 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. La autora ha residido toda su vida en la vivienda alquilada por sus padres en 1963 y ha seguido residiendo en la misma y abonando la renta tras la muerte de sus padres. En 1982, la autora adquirió una vivienda con su marido, del que está separada, en la que actualmente este reside y de la que él tiene uso y disfrute exclusivo, pese a que, de conformidad con el acuerdo de separación, ambos cónyuges comparten aún la propiedad y el usufructo de tal vivienda. La autora ha sido objeto de violencia de género y así lo ha relatado a su centro de salud y a los servicios sociales. Además, tiene una discapacidad reconocida del 41 %. El 30 de abril de 2013, el propietario de la vivienda introdujo una demanda contra la autora para desalojarla. El 20 de febrero de 2014, el Juzgado de Primera Instancia núm. 86 de Madrid decidió dar por extinguido el contrato de arrendamiento. Esta decisión fue confirmada en segunda instancia por la Audiencia Provincial de Madrid y en casación por el Tribunal Supremo el 20 de septiembre de 2017. El 12 de marzo de 2018, el Juzgado de Primera Instancia núm. 86 de Madrid ordenó el desalojo de la autora de su vivienda para el 16 de mayo de 2018. El desalojo fue suspendido en una primera ocasión por un error administrativo y en una segunda ocasión por el apoyo de varios ciudadanos frente a la vivienda de la autora. La autora solicitó la suspensión del desalojo tras recibir la notificación de cada orden de lanzamiento, alegando no contar con vivienda alternativa. La autora solicitó vivienda social el 14 de mayo de 2018.

7.3 El 17 de octubre de 2018, la autora fue desalojada de la vivienda y entregó las llaves. Tras el desalojo la autora pasó a ocupar una vivienda sin título legal en la que reside actualmente.

7.4 La autora no ha solicitado la división de la propiedad que comparte con su cónyuge, y alega que ello es por miedo a ser víctima de nuevo de violencia de género, mientras que el Estado parte considera que podría haber solicitado tal división. La propiedad de esta vivienda propició también que la solicitud de vivienda de la autora a la Comunidad de Madrid fuera rechazada. La autora alega que esto se hizo en contradicción con la legislación vigente. Sobre este punto, existe una diferencia entre la autora y el Estado parte sobre si una excepción al requisito de no contar con vivienda en propiedad se aplicaba a su caso.

7.5 La autora alega que su desalojo sin alternativa habitacional adecuada constituyó una violación de su derecho a la vivienda y solicita reparación por los daños causados. El Estado parte alega que la autora no ha quedado en ningún momento sin vivienda y que el Juzgado competente ha facilitado en lo posible la situación de la autora, suspendiendo dos órdenes de desalojo, pero ha tenido también que atender a los requerimientos del propietario del inmueble, que es una persona física. También afirma que la autora ha rechazado varias alternativas habitacionales que se le han propuesto. La autora aclara que rechazó dichas alternativas por no considerarlas adecuadas a su situación.

7.6 A la luz de la determinación del Comité de los hechos relevantes y de los alegatos de las partes, las cuestiones que plantea la comunicación son las siguientes: a) si el desalojo de la autora constituyó o no una violación del derecho a la vivienda adecuada reconocido en el artículo 11, párrafo 1, del Pacto; y b) si en este caso existió una violación del artículo 5 del Protocolo Facultativo debido a que el Estado procedió al desalojo de la autora a pesar de la medida provisional dictada por el Comité. Para responder a esas cuestiones, 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 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 y culturales⁶ y está vinculado en su integridad a otros derechos humanos, incluyendo los del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos⁷. El derecho a la vivienda se debe garantizar a todos, sean cuales fueren sus ingresos o su acceso a recursos económicos⁸ 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 disponibles⁹.

8.2 Los desalojos forzosos son *prima facie* incompatibles con el Pacto y sólo podrían justificarse en las circunstancias más excepcionales¹⁰. Cuando sea discutible que un desalojo pueda afectar al derecho a la vivienda de la persona desalojada, las autoridades competentes deberán garantizar que se lleve a cabo con arreglo a una legislación compatible con el Pacto y de acuerdo con el principio de proporcionalidad entre el objetivo legítimo de desalojo y las consecuencias de este sobre las personas desalojadas¹¹.

El examen de proporcionalidad en el desalojo de la autora

9.1 El Comité procede a analizar si el desalojo de la autora de la vivienda que ocupaba constituyó una violación de su derecho a la vivienda adecuada. La autora fue desalojada tras terminación del contrato de arrendamiento por el Juzgado de Primera Instancia núm. 86 en sentencia confirmada en segunda instancia y en casación. La autora no ha alegado que no haya contado con las garantías del debido proceso, y ninguna de las informaciones presentadas ante el Comité apunta a que este proceso fuera arbitrario.

9.2 La autora no desalojó la vivienda y permaneció viviendo en ella, por lo que el Juzgado de Primera Instancia núm. 86 de Madrid ordenó su desalojo. El Comité toma nota de que el Estado parte alega que ha tenido que atenderse a los requerimientos del propietario del inmueble, que es una persona física. El Comité señala que el derecho a la propiedad privada no es un derecho contenido en el Pacto, pero reconoce el interés legítimo del Estado parte de garantizar la protección de todos los derechos existentes en su ordenamiento jurídico, en tanto esto no entre en conflicto con los derechos contenidos en el Pacto. Las autoridades judiciales habían decretado la terminación del contrato de arrendamiento en un proceso sobre el que la autora no ha alegado que no se hayan respetado sus derechos procesales. Por tanto, el Comité considera que existía una causa legítima que podía justificar la medida de desalojo de la autora.

9.3 El Comité toma nota de que el Juzgado rechazó las solicitudes de suspensión del desalojo de la autora, en las que informaba de su situación de particular vulnerabilidad económica y de que no contaba con una vivienda alternativa. Al rechazar la solicitud de suspensión del desalojo, el Juzgado de Primera Instancia núm. 86 de Madrid no hizo un examen de proporcionalidad entre el objetivo legítimo del desalojo y sus consecuencias sobre la persona desalojada. La legislación del Estado parte tampoco ha ofrecido a la autora otro mecanismo con el que objetar la orden de desalojo, que debía ejecutarse de forma casi inmediata, de forma que otra autoridad hubiera podido evaluar la proporcionalidad del desalojo o de las condiciones en las que iba a llevarse a cabo.

9.4 Cuando un desalojo podría resultar en privar a una persona del acceso a una vivienda adecuada y exponerla al riesgo de la indigencia u otra violación de sus derechos protegidos por el Pacto, surge una obligación de examinar la proporcionalidad de la medida. 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. El Comité toma nota de que la autora alegó que el desalojo constituiría una interferencia con su derecho a una vivienda adecuada. El Comité

⁶ Observación general núm. 4 (1991) sobre el derecho a una vivienda adecuada, párr. 1.

⁷ *Ibid.*, párrs. 7 y 9.

⁸ *Ibid.*, párr. 7.

⁹ *Ibid.*, párr. 12.

¹⁰ *Ibid.*, párr. 18, y observación general núm. 7 (1997) sobre los desalojos forzosos, párr. 1.

¹¹ *Ben Djaia y Bellili c. España*, párr. 13.4.

toma nota de que el artículo 4 del Pacto estipula las condiciones en que están permitidas tales limitaciones al disfrute de los derechos de conformidad con el Pacto. En primer lugar, la limitación ha de estar determinada por ley. En segundo lugar, la limitación debe promover el bienestar general en una sociedad democrática. En tercer lugar, la limitación debe ser adecuada al fin legítimo mencionado. En cuarto lugar, la limitación debe ser necesaria, en el sentido de que si existen varias medidas que puedan razonablemente obtener el fin de la limitación, se debe hacer uso de la medida que menos restringe el derecho. Finalmente, los beneficios logrados por la limitación para promover el bienestar general deben superar los impactos sobre el goce del derecho limitado. Cuanto más serio es el impacto en los derechos de la autora protegidos por el Pacto, mayor escrutinio ha de prestársele a la justificación otorgada para tal limitación. Este examen de proporcionalidad de la medida debe ser efectuada por una autoridad judicial u otra autoridad imparcial e independiente con el poder de ordenar el cese de la violación y de proporcionar un remedio efectivo. Esta autoridad debe evaluar si el desalojo se ajusta al Pacto, incluyendo los elementos del examen de proporcionalidad requeridos en el artículo 4 del Pacto tal y como han sido descritos.

9.5 El Comité considera que el Estado parte debe desarrollar un marco normativo que regule los desalojos de las personas de sus viviendas de acuerdo con una legislación compatible con el Pacto. Este marco debe estipular que las autoridades judiciales, u otras autoridades imparciales e independientes con el poder de ordenar el cese de la violación y de proporcionar un remedio efectivo, deben evaluar la proporcionalidad de las solicitudes de desalojo en tales circunstancias. El análisis de la proporcionalidad de un desalojo no sólo implica el examen de las consecuencias de la medida sobre las personas desalojadas, sino también, *inter alia*, los intereses que podrían verse afectados de la parte o persona que tiene derecho a que el desalojo tenga lugar. La disponibilidad de vivienda alternativa adecuada, las circunstancias personales de los ocupantes y sus dependientes, y su cooperación con las autoridades en la búsqueda de soluciones adaptadas a ellos son también factores cruciales en tal examen. Será inevitable distinguir entre las propiedades de individuos que requieren la propiedad como vivienda o para que les brinde su renta vital, y propiedades de entidades financieras o cualquier otra entidad¹². Por consiguiente, el Estado parte violará el derecho a la vivienda adecuada si estipula que la persona cuyo contrato de arrendamiento se dé por terminado debe ser desalojada de forma inmediata sean cuales sean las circunstancias bajo las que la orden de desalojo sería ejecutada¹³.

9.6 El Comité toma nota de que la Administración del Estado parte propuso a la autora solicitar plaza en una residencia para personas que pueden valerse por sí mismas, en un apartamento compartido tutelado para personas mayores o en una vivienda compartida, y que esta rechazó esas opciones por no considerarlas adecuadas a sus necesidades. En este sentido, el Estado parte alega haber hecho todos los esfuerzos, hasta el máximo de sus recursos disponibles, para ofrecer una vivienda alternativa. El Comité subraya que 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. No obstante, el principio de proporcionalidad puede requerir que la orden de desalojo se suspenda o posponga para evitar exponer a las personas desalojadas a situaciones de indigencia o a violaciones de otros derechos contenidos en el Pacto. Una orden de desalojo también puede estar condicionada a otros factores tal y como requerir a las autoridades administrativas para que intervengan en la asistencia de los ocupantes para mitigar las consecuencias del desalojo¹⁴. Por tanto, la necesidad de que se evalúe la proporcionalidad de una medida de desalojo puede también dar lugar a considerar la conveniencia de posponer un desalojo mientras las autoridades competentes negocian con las personas afectadas sobre las diferentes alternativas que se encuentran disponibles. Sin embargo, en el caso presente, aunque el Estado parte alegue que la autora no actuó de forma razonable en tal negociación, el hecho es que no se efectuó este examen de proporcionalidad del desalojo antes de decidir desalojar a la autora.

¹² *López Albán c. España*, párr. 11.5.

¹³ *Ibid.*, párr. 11.7.

¹⁴ *Ibid.*

9.7 El Comité considera que, en las circunstancias de este caso, no está llamado a determinar la proporcionalidad de la orden de desalojo; y que no cuenta con toda la información necesaria para ello. Considera, por tanto, que, en las circunstancias de este caso y a la luz de toda la documentación puesta a su disposición, la autora no tuvo la oportunidad de que se examinara la proporcionalidad de su desalojo 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. Por tanto, considera que la falta de tal examen constituyó una violación del Estado parte del derecho a la vivienda de la autora, contenido en el artículo 11 del Pacto leído conjuntamente con el artículo 2, párrafo 1.

9.8 El Comité toma nota de que, con posterioridad a los hechos de la presente comunicación, el Estado parte expidió nueva legislación destinada a que los jueces informen a los servicios sociales sobre el desalojo de personas en situación de vulnerabilidad para que estos informen sobre la situación de las personas que han de ser desalojadas y que, en caso de que los servicios sociales encuentren vulnerabilidad, podría suspenderse el desalojo para permitir a los servicios sociales aportar asistencia, por un período máximo de un mes, o tres meses si el demandante es una persona jurídica¹⁵. Esta legislación podría evitar violaciones al derecho a la vivienda como la constatada en este dictamen y podría ser útil para reparar la situación de la peticionaria.

Las medidas provisionales y el desalojo de la autora

10.1 El Comité toma nota de que el 10 de septiembre de 2018 solicitó al Estado parte suspender el desalojo de la autora durante el examen de la comunicación o, alternativamente, otorgarle una vivienda adecuada en consulta genuina con ella, con el objeto de evitar daños irreparables sobre la autora.

10.2 El Comité recuerda que, según su jurisprudencia¹⁶, 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 Protocolo¹⁷, 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 irreparable¹⁸. Todo Estado parte que no adopte tales medidas provisionales incumple la obligación de respetar de buena fe el procedimiento de las comunicaciones individuales establecido en el Protocolo Facultativo¹⁹. También obstaculiza la capacidad del Comité de proporcionar un remedio efectivo a las personas que alegan ser víctimas de una violación del Pacto.

10.3 El Comité toma nota de que el 17 de octubre de 2018 la autora fue desalojada 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. 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.

¹⁵ Véase el artículo 441 de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil, según quedó modificada por el Real Decreto-ley 7/2019, de 1 de marzo, de Medidas Urgentes en materia de Vivienda y Alquiler.

¹⁶ *S. S. R. c. España* (E/C.12/66/D/51/2018), párrs. 7.6 y 7.7.

¹⁷ Comité contra la Tortura, *Subakaran R. Thirugnanasampanthar c. Australia* (CAT/C/61/D/614/2014), párr. 6.1.

¹⁸ 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.

¹⁹ Comité de Derechos Humanos, observación general núm. 33 (2008) sobre las obligaciones de los Estados partes con arreglo al Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, párr. 19.

D. Conclusión y recomendaciones

11. Conforme a toda la información proporcionada y en las particulares circunstancias de este caso, el Comité considera que el desalojo de la autora sin un examen de proporcionalidad por parte de las autoridades constituyó una violación de su derecho a la vivienda adecuada.

12. El Comité, actuando en virtud del artículo 9, párrafo 1, del Protocolo Facultativo, dictamina que el Estado parte violó el derecho de la autora a un remedio efectivo en virtud del artículo 11, párrafo 1, del Pacto leído conjuntamente con el artículo 2, párrafo 1, y de acuerdo con los requisitos del artículo 4. 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

13. El Estado parte tiene la obligación de proporcionar a la autora una reparación efectiva. El Comité toma nota de que el desalojo de la autora ya tuvo lugar y considera que, teniendo en cuenta las circunstancias específicas de la violación de esta comunicación, la adopción de este dictamen constituye una medida de satisfacción que proporciona una reparación adecuada a la autora, siendo por tanto innecesario recomendar compensación económica. En tales circunstancias, el Comité considera que el Estado parte debe, en particular: a) entablar con la autora una consulta genuina para examinar sus posibles necesidades de vivienda alternativa adecuada, y proporcionarla de ser necesario; y b) reembolsar a la autora los costes legales en que razonablemente hubiera incurrido en la tramitación de esta comunicación.

Recomendaciones generales

14. 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 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 puedan objetar la decisión ante autoridades judiciales, u otra autoridad imparcial e independiente con el poder de ordenar el cese de la violación y de proporcionar un remedio efectivo, para que estas autoridades examinen la proporcionalidad de la medida a la luz del criterio para las limitaciones de los derechos reconocidos en el Pacto en los términos del artículo 4;

b) 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.

15. De conformidad con el artículo 9, párrafo 2, del Protocolo Facultativo y el artículo 18, párrafo 1, del reglamento provisional en virtud del Protocolo Facultativo, el Estado parte debe presentar al Comité, en un plazo de seis meses, una respuesta por escrito que incluya información sobre las medidas que haya tomado en vista del dictamen y de las recomendaciones del Comité. Se pide asimismo al Estado parte que publique el dictamen del Comité y que lo distribuya ampliamente, en un formato accesible, a fin de que llegue a todos los sectores de la población.