



Grupo de Monitoreo de la Sociedad Civil para el cumplimiento de los Dictámenes del Comité DESC en el Estado español.

COMENTARIOS QUE PRESENTA EL GRUPO DE MONITOREO DE LA SOCIEDAD CIVIL EN RELACIÓN AL PROCESO DE CUMPLIMIENTO (FOLLOW-UP) DEL DICTAMEN RELATIVO A LA COMUNICACIÓN 5/2015 ANTE EL COMITÉ DE DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES

Introducción

El Dictamen adoptado por el Comité DESC el pasado 20/6/2017 declaró vulnerado el derecho a la vivienda en un caso de desalojo sin alternativa habitacional derivado de extinción de contrato de alquiler. Este Dictamen ha supuesto un hito en la situación de justiciabilidad del derecho a la vivienda en España, que atraviesa desde 2008 una situación de emergencia habitacional sin precedentes, derivada de la crisis financiera y con una fuerte relación con la especulación inmobiliaria.

No en vano, durante su propia tramitación fueron escuchadas las alegaciones de la Relatora Especial para el Derecho a la Vivienda de Naciones Unidas, Sra. Leilani Farha, y de la Tercera Parte Interviniente conformada por la Red-DESC internacional.

Conscientes de la trascendencia de este Dictamen, varias entidades de la sociedad civil conformamos un “Grupo de Monitoreo” desde el que realizamos labores de seguimiento y evaluación de los mandatos del Dictamen con interpelación a instituciones estatales llamadas a dar cumplimiento al mismo.

Las entidades parte del Grupo de Monitoreo que han participado en estos comentarios son Cáritas España, FEANTSA, Fundación Abogacía Española, Observatori DESC, Plataforma de Afectados por la Hipoteca (PAH), Sindicato de Inquilinos, Arquitectura Sin Fronteras (ASF), Federación Regional de Asociaciones Vecinales de Madrid (FRAVM), Federación de Asociaciones Vecinales de Barcelona (FAVB), Centro de Asesoría y Estudios Sociales (CAES), Provienda y Sindicato de Inquilinos, contando con apoyo y asistencia de la Red-DESC internacional.

Como Grupo de Monitoreo se han mantenido reuniones con diversas instancias estatales en los últimos dos años para observar el cumplimiento de las medidas, valorar su nivel de ejecución y proponer fórmulas de mejor aplicación.

Los presentes comentarios se presentan, por tanto, como actores comprometidos que han analizado e interpelado directamente a las autoridades competentes del Estado parte desde el

Amnistía Internacional, Arquitectura Sin Fronteras (ASF), Cáritas Española, Centro de Asesoría y Estudios Sociales (CAES), FEANTSA, Federación de Asociaciones Vecinales de Barcelona (FAVB), Federación Regional de Asociaciones Vecinales de Madrid (FRAVM), Fundación del Consejo General de la Abogacía, Observatori DESC, Plataforma de Afectados por la Hipoteca (PAH), Provienda, Sindicato de Inquilinos, y Red-DESC internacional (ESCR-Net)



Grupo de Monitoreo de la Sociedad Civil para el cumplimiento de los Dictámenes del Comité DESC en el Estado español.

momento en que se cumplieron los seis meses otorgados en el Dictamen para iniciar los pasos hacia su cumplimiento.

En este marco, siguiendo las instrucciones de métodos de seguimiento relativos a los dictámenes del Comité en virtud del Protocolo Facultativo, y ante la contestación dada por España al Dictamen, que entendemos insuficiente, presentamos los siguientes:

COMENTARIOS

1.- En relación a las recomendaciones individuales.

La reparación solicitada por el Comité DESC en su Dictamen incluía tres aspectos, de los cuáles el Estado parte solo había cumplido de manera anticipada la provisión de vivienda, y no en respuesta al Dictamen propiamente dicho sino por medio de los cauces ordinarios de provisión de vivienda del Ayuntamiento de Madrid (EMVS).

Tres años después del Dictamen no se ha producido ningún avance en lo relativo a la compensación económica por la vulneración en sí misma considerada ni en lo relativo a los gastos procesales en que los autores incurrieron para la elevación de la comunicación (que recordemos incluyó la tramitación de un Recurso de Amparo ante el Tribunal Constitucional). Las autoridades españolas tampoco se han puesto en contacto con los autores para conocer su situación actual tras el Dictamen u ofrecer alguna disculpa al nivel institucional.

En los últimos comentarios del Estado Parte nos sorprende que directamente se rechace el cumplimiento del Dictamen en lo que a la reparación económica se refiere, bajo la fórmula de “disentir respetuosamente”.

No debemos olvidar que el Tribunal Supremo, para el caso de un Dictamen del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (CEDAW) sobre un caso de denuncia individual presentado por Ángela González Carreño contra España, declaró en 2018 la existencia de una obligación de reparación individual ineludible por parte del Estado. En su decisión, el Tribunal Supremo reconoció que las cláusulas de los tratados internacionales de los que España es Estado signatario, forman parte de su legislación y que las recomendaciones del Comité CEDAW son de carácter vinculante. Por lo tanto, las conclusiones del Comité deben ser efectivamente acatadas y aplicadas, para que los derechos y libertades estipulados en dichos tratados sean “reales y concretos” en España¹.

¹ <https://www.ohchr.org/SP/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=23849&LangID=S>



Grupo de Monitoreo de la Sociedad Civil para el cumplimiento de los Dictámenes del Comité DESC en el Estado español.

Entendemos que un “disenso” a posteriori sobre las recomendaciones individuales del Dictamen, tras el procedimiento contradictorio realizado a través de la Comunicación 5/2015 en virtud del Protocolo Facultativo, y finalmente desatender las peticiones de compensación económica de los autores, representa un incumplimiento del núcleo esencial del Dictamen, esto es, las medidas acordadas para la reparación del daño a las víctimas de la vulneración declarada.

2.- En relación a las recomendaciones de carácter general.

Las observaciones del Estado parte concluyen que se “*ha cumplido, en la medida de lo razonablemente posible, las recomendaciones del Dictamen*”.

2.1.- Sobre el Informe del Defensor del Pueblo de 23-9-2019 en la Queja 18000057.

En su exposición, el Estado parte se apoya en el Informe que el Defensor del Pueblo elaboró el 23 de septiembre de 2019 por el que se finalizaban las actuaciones frente a varios ministerios del Gobierno central español.

Hemos de precisar que el Defensor del Pueblo, en cumplimiento de sus atribuciones, emprendió un procedimiento de queja (nº expediente 18000057), impulsada precisamente por miembros de este Grupo de Monitoreo, que le condujo a interpelar a varios ministerios (Fomento, Justicia) sobre las labores emprendidas hacia el cumplimiento del Dictamen. Este procedimiento de queja no tiene por objetivo comprobar el cumplimiento del Dictamen en toda su extensión y contenidos, sino que tiende asegurarse de que el Estado parte toma acciones encaminadas hacia su cumplimiento. La valoración final de las medidas que se tomen, en consecuencia, queda fuera de los trabajos del Defensor del Pueblo en el procedimiento de queja.

“ Artículo 30. 1. El Defensor del Pueblo, con ocasión de sus investigaciones, podrá formular a las autoridades y funcionarios de las Administraciones públicas advertencias, recomendaciones, recordatorios de sus deberes legales y sugerencias para la adopción de nuevas medidas. En todos los casos, las autoridades y los funcionarios vendrán obligados a responder por escrito en término no superior al de un mes.”

Así, dicho procedimiento de “queja” ya produjo sus propias recomendaciones por parte del Defensor del Pueblo, que en forma de “Sugerencias” según su propio estatuto legal (artículo 30 de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, del Defensor del Pueblo) se remitieron al



Grupo de Monitoreo de la Sociedad Civil para el cumplimiento de los Dictámenes del Comité DESC en el Estado español.

Ministerio de Justicia en fecha 18-7-2018, y del que también se dio traslado a este Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales al que tenemos el honor de dirigirnos. A saber:

“ SUGERENCIAS

- 1.- Actuar en coordinación con el Ministerio de Fomento para realizar las consideraciones que procedan respecto del Dictamen del Comité DESC.*
- 2.- Tomar en la debida consideración las recomendaciones particulares, motivando la decisión respecto de las compensaciones y el pago de las costas solicitadas por los afectados.*
- 3.- Tomar en la debida consideración las recomendaciones generales, motivando la decisión que se adopte respecto de las mismas, en su caso.*
- 4.- Dar publicidad al Dictamen mediante su publicación en el Boletín Oficial del Estado o en la página web de los Ministerios de Justicia o de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación. “*

Adjuntamos dicha resolución del Defensor del Pueblo como ANEXO 1.

A fecha 20/9/2018 la Secretaría de Estado del Ministerio de Justicia aún no había respondido a las Sugerencias del Defensor del Pueblo dentro de la queja 18000057, como se comprueba en el ANEXO 2 que acompaña estos comentarios.

Finalmente, tras recibir un informe de la Secretaría de Estado del Ministerio de Justicia que representaba una contestación a las sugerencias de la queja, en fecha 16/9/2019, el Defensor del Pueblo cerró el procedimiento de queja conforme a su propio estatuto orgánico, que no contempla ninguna actividad posterior tras la respuesta motivada a las sugerencias que hubiere formulado. Esta finalización del procedimiento no supone más que la constatación de que las sugerencias han sido contestadas, pero no que hayan sido asumidas y llevadas a la práctica.

Por lo tanto, el Defensor del Pueblo no ha validado el cumplimiento del Dictamen por el Estado parte ni cabe esperar una declaración de esa naturaleza.



Grupo de Monitoreo de la Sociedad Civil para el cumplimiento de los Dictámenes del Comité DESC en el Estado español.

2.2.- En relación al Real Decreto-Ley 7/2019

El escrito de la Abogacía del Estado alega cumplimiento del Dictamen, *en la medida de lo razonablemente posible*, con apoyo en la aprobación del Real Decreto-Ley 7/2019, en especial lo referido a su Preámbulo, que contiene mención específica al Dictamen, en la suspensión de lanzamientos de alquiler por 1/3 meses en casos de vulnerabilidad, y en la coordinación prevista entre órganos judiciales y servicios sociales.

A este respecto, este Grupo de Monitoreo ha elaborado un completo comentario a la luz del Dictamen ya compartido tras la publicación del **Real Decreto-Ley 7/2019** y que ahora volvemos a compartir *in extenso* como ANEXO 3 a estos Comentarios.

Destacamos, en concreto, las siguientes apreciaciones:

La exposición de motivos del RDL destaca la necesidad de dar cumplimiento a los compromisos con los acuerdos internacionales sobre derechos sociales, en concreto al dictamen del Comité DESC de 2017² aunque únicamente se refiere en detalle a la recomendación de superar la falta de coordinación entre juzgados y servicios sociales cuando el desahucio afecta a personas en situación de vulnerabilidad.

Sin embargo, las medidas propuestas en el RDL son insuficientes para dar cumplimiento a la totalidad de las recomendaciones del mismo. Se incluye a continuación un análisis en el marco de cada una de las recomendaciones del dictamen.

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

El RDL es una oportunidad perdida para mejorar las garantías procesales de protección del derecho a la vivienda. Además del dictamen, el Comité DESC en sus observaciones finales a

² Real Decreto Ley 7/2019. Exposición de motivos: *“Resulta necesario avanzar en el cumplimiento de nuestros compromisos con los acuerdos internacionales sobre derechos sociales en una materia que no admite demora. En este sentido, cabe recordar el Dictamen del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales del Consejo Económico y Social de Naciones Unidas, adoptado el 20 de junio de 2017 en el que, entre otros aspectos, instaba al Gobierno de España a asegurar que su legislación y su aplicación sea conforme con las obligaciones establecidas en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Y, en particular, señalaba la obligación de adoptar las medidas necesarias para superar los problemas de falta de coordinación entre las decisiones judiciales y las acciones de los servicios sociales en los procedimientos de desahucio de la vivienda habitual cuando afecta a hogares especialmente vulnerables”.*

Amnistía Internacional, Arquitectura Sin Fronteras (ASF), Cáritas Española, Centro de Asesoría y Estudios Sociales (CAES), FEANTSA, Federación de Asociaciones Vecinales de Barcelona (FAVB), Federación Regional de Asociaciones Vecinales de Madrid (FRAVM), Fundación del Consejo General de la Abogacía, Observatori DESC, Plataforma de Afectados por la Hipoteca (PAH), Provivienda, Sindicato de Inquilinos, y Red-DESC internacional (ESCR-Net)



Grupo de Monitoreo de la Sociedad Civil para el cumplimiento de los Dictámenes del Comité DESC en el Estado español.

España en su 6º Examen periódico de 2018 recomendó a España que *“adopte un marco legislativo que establezca requisitos y procedimientos adecuados para llevar a cabo desahucios o desalojos forzados, que entre otros incorpore los principios de razonabilidad y proporcionalidad, así como las debidas garantías legales y procesales para las personas afectadas, asegurando que las personas afectadas tengan acceso a [...] a un recurso judicial efectivo”*.

Sin embargo, el RDL no contempla una reforma de la Ley de Enjuiciamiento Civil que obligue a los jueces a evaluar caso por caso la proporcionalidad y razonabilidad de los desahucios de viviendas en alquiler en función de las circunstancias particulares de cada caso, el grado potencial de vulnerabilidad del inquilino/a y la desigualdad material y procesal entre el arrendador/a que presenta la demanda y el inquilino/a demandado/a.

El Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha establecido en su jurisprudencia que *“la pérdida del hogar es la forma más extrema de injerencia en el derecho al respeto del domicilio. Cualquier persona que pueda sufrir una injerencia de esta magnitud debería en principio poder hacer que un tribunal independiente decidiese la proporcionalidad de la medida”*³ y *“si es razonable en las circunstancias particulares del caso”*⁴. Así también nuestro Tribunal Supremo, en su Sentencia núm. 1.797/2017, insiste en esta necesidad de aplicar el principio de proporcionalidad, adoptando las cautelas adecuadas y precisas para asegurar y garantizar una protección integral y efectiva.

La falta de evaluación de la proporcionalidad en caso de desahucio tiene efectos especialmente perjudiciales para las mujeres, que son quienes ostentan una situación socioeconómica peor que los hombres. Igualmente esta falta de consideración de las circunstancias de vulnerabilidad también afecta a situaciones en las que hay implicadas menores, personas con discapacidad o personas mayores, entre otros colectivos.

En este sentido, hubiera sido positivo al menos adoptar algún tipo de medida similar a la aplicación de un Código de Buenas Prácticas o de suspensión de lanzamientos para los supuestos en que la ejecutante fuere un Fondo o entidad bancaria y siempre que la ejecutada fuere un persona en situación de especial vulnerabilidad.⁵

³ TEDH, McCann c. Reino Unido, 2008, párr. 50; Paulić v. Croacia, 2009, párr. 43; Zehentner v. Austria, 2009, párr. 59; Kay et al. v. UK, 2010, párr. 68; Buckland v. UK, 2012, párr. 65; Rousk v. Sweden, 2013, párr. 137

⁴ Comité de Derechos Humanos, Observación general Nº 16: Artículo 17, Derecho a la intimidad, relativo al derecho de toda persona a ser protegida respecto de injerencias arbitrarias o ilegales en su vida privada, su familia, su domicilio o su correspondencia, así como de ataques ilegales a su honra y reputación, 1988, párr. 4, doc. ONU: HRI/GEN/1/Rev.1, párr.

⁵ Propuesta similar a la contenida en RDL 6/2012 y en la Ley 1/2013 para ejecuciones hipotecarias.

Amnistía Internacional, Arquitectura Sin Fronteras (ASF), Cáritas Española, Centro de Asesoría y Estudios Sociales (CAES), FEANTSA, Federación de Asociaciones Vecinales de Barcelona (FAVB), Federación Regional de Asociaciones Vecinales de Madrid (FRAVM), Fundación del Consejo General de la Abogacía, Observatori DESC, Plataforma de Afectados por la Hipoteca (PAH), Provivienda, Sindicato de Inquilinos, y Red-DESC internacional (ESCR-Net)



Grupo de Monitoreo de la Sociedad Civil para el cumplimiento de los Dictámenes del Comité DESC en el Estado español.

Por último, el RDL no contempla reformas legales que blinden el derecho a la vivienda como un derecho subjetivo otorgándole mayores garantías de protección.

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

Las reformas planteadas en el marco del proceso judicial, en concreto la reforma de la Ley de Enjuiciamiento civil, si bien tiene aspectos positivos, no apuntan en la dirección correcta y no garantizan que las personas sin recursos no se queden sin hogar.

Es positiva la inclusión de medidas para mejorar la coordinación entre los juzgados y los servicios sociales, entre ellas, que los jueces comuniquen obligatoriamente a los servicios sociales cualquier procedimiento de desahucio, que los juzgados detallen día y hora del desalojo -poniéndose fin a los desalojos con fecha abierta- y que se retrase el desalojo máximo un mes o tres meses (si el propietario es una empresa) si existe una situación de especial vulnerabilidad social y/o económica hasta que se adopten las medidas que los servicios sociales estimen oportunas. Aunque es necesario mencionar que estas medidas se aplican a los procedimientos de desahucio por falta de pago de la renta y por expiración de término; haciéndose también extensiva a las demandas de ejecución hipotecaria. Se quedan fuera los procedimientos civiles para recuperar la posesión si no hay título habilitante: precario y recuperación de la posesión por titular registral.

Sin embargo, estas medidas son insuficientes de acuerdo con el dictamen y las observaciones finales del Comité DESC a España de 2018, en las que se exige que exista la garantía de una vivienda alternativa para las personas que hagan frente a un desalojo y que no tengan recursos para acceder a una vivienda. Ninguna persona sin recursos se debe terminar en la calle como consecuencia de un desalojo.

3- Adoptar medidas necesarias para asegurarse de que los desalojos que afecten a personas sin recursos para procurarse una vivienda alternativa, sólo se ejecuten después de que haya habido una consulta genuina y efectiva con estas personas y de que el Estado parte haya realizado todos los pasos indispensables, hasta el máximo de sus recursos disponibles, para que las personas desalojadas tengan una vivienda alternativa, en especial en aquellos casos que involucran a familias, personas mayores, niños/as y/o otras personas en situación de vulnerabilidad;

Tal y como se menciona en el apartado anterior, el RDL no establece la obligación de garantizar una vivienda alternativa para las personas sin recursos que hayan perdido su vivienda.



Grupo de Monitoreo de la Sociedad Civil para el cumplimiento de los Dictámenes del Comité DESC en el Estado español.

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

- Medidas relacionadas con el incremento del parque de vivienda social

Si bien la exposición de motivos del RDL incluye como uno de los motivos que justifican la urgencia de las medidas a adoptar la escasez del parque de vivienda social (2,5 % según el RDL), las medidas que se sugieren, aunque suponen pasos en la buena dirección, no ofrecen una respuesta proporcionada a la urgencia que existe en España de vivienda social de alquiler para personas con menos recursos.

Las medidas que se incluyen para incrementar el parque de viviendas social principalmente se relegan a la Disposición Adicional Primera. Ninguna de esas medidas tiene el carácter de medida urgente. Únicamente hay una mención a que, en el plazo de dos meses, el Ministerio presentará un informe a la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos, detallando las vías de cumplimiento de estas medidas y los plazos que se prevén a esos efectos. A partir de ese momento, en el mes de diciembre de cada año deberá presentar un informe a la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos con los progresos obtenidos en términos de vivienda adicional puesta en el mercado en régimen de alquiler.

Asimismo, se introduce el derecho de tanteo y retracto de la administración en aquellos casos en que se vendan todos los inmuebles de una misma finca, posibilidad que dependerá de la dotación presupuestaria a nivel autonómica y local de las políticas de vivienda y de la adopción de la normativa de desarrollo para poder llevarla a la práctica.

Igualmente se incluyen medidas para movilizar viviendas del parque privado. Es positivo que existan medidas fiscales que habilitan a los ayuntamientos a imponer uno o varios recargos derivados del IBI a los propietarios de viviendas desocupadas con carácter permanente, siempre y cuando los municipios lo regulen mediante las respectivas ordenanzas fiscales y las leyes autonómicas. Si bien es positivo se ha perdido la oportunidad de definir a nivel estatal el concepto de “vivienda vacía” ya que el RDL remite a la normativa sectorial de vivienda, autonómica o estatal y conforme a los requisitos, medios de prueba y procedimiento que establezca la ordenanza fiscal.

Estamos ante una crisis del derecho a la vivienda y se necesitan medidas urgentes para proteger a las personas. Cientos de miles de personas han perdido sus viviendas en este país y

Amnistía Internacional, Arquitectura Sin Fronteras (ASF), Cáritas Española, Centro de Asesoría y Estudios Sociales (CAES), FEANTSA, Federación de Asociaciones Vecinales de Barcelona (FAVB), Federación Regional de Asociaciones Vecinales de Madrid (FRAVM), Fundación del Consejo General de la Abogacía, Observatori DESC, Plataforma de Afectados por la Hipoteca (PAH), Provivienda, Sindicato de Inquilinos, y Red-DESC internacional (ESCR-Net)



Grupo de Monitoreo de la Sociedad Civil para el cumplimiento de los Dictámenes del Comité DESC en el Estado español.

España sigue a la cola en materia de vivienda social con un porcentaje de menos del 2%, muy alejados de países como Holanda con un 32%. Las medidas urgentes que llevamos años solicitando es el incremento de la inversión pública, para ampliar el parque de vivienda social. Las personas que enfrentan un desalojo y que no tienen recursos para acceder a una vivienda, deben tener acceso a una vivienda social.

- Medidas relacionadas con la asequibilidad de la vivienda

El RDL incluye en su exposición de motivos la necesidad de “atender la grave situación de vulnerabilidad económica y social de un gran número de familias para afrontar los pagos de una vivienda” como un elemento que justifica la urgencia de la adopción del texto normativo. Así mismo destaca el hecho de que “más del 42% de los hogares españoles destinaban en 2017 más del 40% de sus ingresos al pago del alquiler” y muestra con preocupación que “el precio de los alquileres se ha incrementado en los últimos tres años en más de un 15% y, en algunas localizaciones, el incremento duplica el registrado en el conjunto de España”.

El RDL incluye medidas positivas como la limitación de la actualización del importe del alquiler en base a lo establecido por el IPC, la rebaja del importe del aval a dos mensualidades y el hecho de que los gastos de formalización del contrato recaigan en el arrendador cuando este sea persona jurídica. Asimismo, la Disposición adicional segunda contempla la previsión el establecimiento de un sistema de índices de referencia del precio del alquiler de vivienda que se elaborará en un plazo de ocho meses. Igualmente establece que las comunidades autónomas podrán definir su propio índice de referencia, para el ejercicio de sus competencias y a los efectos de diseñar sus propias políticas y programas públicos de vivienda. Asimismo, se exceptúa de la obligación de repercutir el impuesto de bienes inmuebles al arrendatario cuando el arrendador sea un ente público en los supuestos de alquiler de inmueble de uso residencial con renta limitada por una norma jurídica. Y se crea una bonificación potestativa de hasta el 95% del IBI para los inmuebles destinados a alquiler de vivienda con renta limitada por una norma jurídica, ya sean viviendas de protección pública en alquiler o viviendas en alquiler social.

Estas medidas, si bien positivas, son insuficientes para cumplir con la obligación internacional de los Estados de garantizar la asequibilidad de la vivienda y proteger a las personas de la mayor subida del precio de la vivienda en alquiler que se ha producido en la última década. Más si cabe si tenemos en cuenta que los salarios no se han visto incrementados en la misma proporción. En este sentido el Comité DESC ya mostró su preocupación por la “creciente falta de asequibilidad de la vivienda, particularmente dentro del mercado privado debido a los precios excesivos” en España y recomendó la adopción de “medidas necesarias para reglamentar el mercado privado de la vivienda para facilitar la accesibilidad, disponibilidad y asequibilidad de una vivienda adecuada para las personas de bajos ingresos”.

Amnistía Internacional, Arquitectura Sin Fronteras (ASF), Cáritas Española, Centro de Asesoría y Estudios Sociales (CAES), FEANTSA, Federación de Asociaciones Vecinales de Barcelona (FAVB), Federación Regional de Asociaciones Vecinales de Madrid (FRAVM), Fundación del Consejo General de la Abogacía, Observatori DESC, Plataforma de Afectados por la Hipoteca (PAH), Provivienda, Sindicato de Inquilinos, y Red-DESC internacional (ESCR-Net)



Grupo de Monitoreo de la Sociedad Civil para el cumplimiento de los Dictámenes del Comité DESC en el Estado español.

Es fundamental que se adopte un mecanismo de contención de precios vinculantes, especialmente necesario en zonas tensionadas de las grandes ciudades especialmente afectadas por el aumento exponencial de las rentas del alquiler, que hagan que la vivienda sea un derecho y no un lujo para las personas.

2.3.- En relación a los Convenios de Coordinación entre órganos judiciales y Servicios Sociales

Los convenios de colaboración que refiere el escrito de la Abogacía del Estado son instrumentos destacables que sin embargo, no cumplen en su integridad con los mandatos del Dictamen para los casos de desalojo ya que su objeto está reservado para desalojos hipotecarios y por impago de alquiler.

En la Cláusula Primera de todos estos Convenios, que siguen un mismo modelo de redacción, se delimita su objeto exclusivamente para *“aquellos supuestos en que, con motivo de un desahucio derivado de un procedimiento de ejecución hipotecaria o de un desahucio por falta de pago de la renta, se observe una situación de especial vulnerabilidad o exclusión social que, a juicio de la Autoridad Judicial, ...”*.

El ámbito funcional de estos convenios deja fuera de su radio de posible intervención los supuestos de desahucio derivado de expiración del plazo sin renovación del contrato de alquiler, ocupación de la vivienda en situación de precario, ocupación de la vivienda sin título suficiente, desahucio administrativo, desahucio derivado de ilícito penal, desahucio para demolición de vivienda construida sin licencia, desalojo de infravivienda o lugar a la intemperie acondicionado para pernoctar, etc.

Hemos de recordar que precisamente el caso de los autores de la Comunicación 5/2015 deriva de un desahucio de arrendamiento por no renovación del contrato, y no por impago, de tal manera que si volvieran a suceder los hechos sus circunstancias no serían amparables bajo los convenios de colaboración entre autoridades judiciales y servicios sociales.

A ello hay que añadir que su objeto aún no abarca la totalidad del territorio. Sobre 17 Comunidades Autónomas, los convenios relacionados en el informe del Abogado del Estado representan tan solo a 10 territorios autonómicos.



Grupo de Monitoreo de la Sociedad Civil para el cumplimiento de los Dictámenes del Comité DESC en el Estado español.

2.4.- En relación a los datos sobre desalojos en España y su relación con el cumplimiento del Dictamen.

La situación de desalojos en España no ha mejorado sustancialmente desde el momento de publicación del Dictamen hasta el informe presentado por la Abogacía del Estado. Aunque la tendencia de los desahucios hipotecarios es descendente en número de manera sostenida a partir de 2015, los desahucios derivados de arrendamientos vienen aumentando casi simétricamente también desde 2015.



Evolución desahucios entre 2017 3T, y 2019 4T. Fuente: Consejo General del Poder Judicial.

En la gráfica anterior se aprecia específicamente, en relación a los desahucios de arrendamiento, una situación de crisis habitacional que no remite.

3.- Balance de cumplimiento del Dictamen del Comité DESC

Los anteriores comentarios desembocan en un juicio, según este Grupo de Monitoreo, de incumplimiento de los mandatos del Dictamen a pesar de los tímidos avances en algunos aspectos.

Los autores se hallan lejos de obtener una compensación económica siguiendo el Dictamen del Comité DESC, obligados a emprender acciones judiciales que alargaran la reclamación seguramente varios años.

Amnistía Internacional, Arquitectura Sin Fronteras (ASF), Cáritas Española, Centro de Asesoría y Estudios Sociales (CAES), FEANTSA, Federación de Asociaciones Vecinales de Barcelona (FAVB), Federación Regional de Asociaciones Vecinales de Madrid (FRAVM), Fundación del Consejo General de la Abogacía, Observatori DESC, Plataforma de Afectados por la Hipoteca (PAH), Provivienda, Sindicato de Inquilinos, y Red-DESC internacional (ESCR-Net)



Grupo de Monitoreo de la Sociedad Civil para el cumplimiento de los Dictámenes del Comité DESC en el Estado español.

Respecto de las recomendaciones generales, observamos con preocupación la falta de consideración adecuada por parte de España, que evita incluso pronunciarse expresamente sobre varias de ellas, siquiera sea para explicar su falta de acción.

Aunque los datos y estadísticas del año en curso, **11.042 desalojos en lo que va de 2020⁶ (desalojos hipotecarios 2690, desalojos por impago del alquiler 7905 y 447 por otros motivos)** deben ser tomados con precaución por los ajustes necesarios tras el Covid-19, la suspensión de actividad judicial total entre 14/3/2020 y 4/6/2020 y los confinamientos totales y parciales ocurridos en España, así como las medidas de suspensión temporal de desahucios durante algunos meses⁷, lo cierto es que los desahucios sin alternativa habitacional continúan produciéndose en España sin que se atisbe ninguna solución tangible en el corto plazo.

Además, la mayoría de suspensiones en 2020 derivados de las medidas asociadas al Covid-19 son tan solo aplazamientos que responden a una necesidad coyuntural pero una vez restaurada la actividad judicial vuelven a programarse por lo que la acumulación correlativa de lanzamientos pendientes hace pensar en un incremento inminente.

Tales desahucios, derivados de múltiples situaciones sociales con tenencia insegura de la vivienda, continúan acordándose judicialmente sin una consulta genuina con las personas afectadas y sin que se exploren y ponderen las diferentes alternativas que cabría contemplar antes del desalojo. Las reformas legislativas no han establecido consulta genuina ni “juicio de proporcionalidad” que otorgue a los órganos judiciales una obligación procesal de evaluar las consecuencias del desalojo, sino que tan sólo se han establecido suspensiones temporales de 1 ó 3 meses para desahucios de alquiler que, ante la falta de alternativas reales, únicamente posponen el momento del lanzamiento.

En adición, tres años después del Dictamen, el número de comunicaciones a este Comité que solicitan medidas provisionales de suspensión en relación a desalojos forzosos en virtud del Protocolo Facultativo alcanza un volumen inédito. Según los propios datos de que se disponen (fecha de consulta 23-10-2020), actualmente se tramitan 135 comunicaciones desde España por desalojos forzosos, de las cuáles 1 se inició en 2017, 46 se iniciaron en 2018, 81 se iniciaron en 2019, y 7 se iniciaron en 2020⁸.

⁶ Consejo General del Poder Judicial.

<http://www.poderjudicial.es/cgpj/es/Temas/Estadistica-Judicial/Estudios-e-Informes/Efecto-de-la-Crisis-en-los-organos-judiciales/>

⁷ Real Decreto Ley 8/2020, Real Decreto Ley 11/2020 y Real Decreto Ley 30/2020.

⁸ Datos según acceso 23-10-2020:

<https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/CESCR/Pages/PendingCases.aspx>



Grupo de Monitoreo de la Sociedad Civil para el cumplimiento de los Dictámenes del Comité DESC en el Estado español.

Especialmente grave es la posición del Estado parte, como primer obligado en la generación de las condiciones para evitar los desahucios sin alternativa, que se muestra impotente para ofrecer vivienda alternativa y no ha aportado en su Informe ninguna pista sobre posibles soluciones, al menos progresivas, para apuntar a un horizonte de erradicación de los mismos.

Una de las medidas de mayor calado y utilidad para garantizar una alternativa adecuada sería la elaboración de planes y posterior ejecución para incrementar de manera urgente el exiguo parque de vivienda público actual. La Comunidad de Madrid, con especial atención por ser la región dónde se produjo la vulneración a los autores, y porque el propio Dictamen mencionaba el caso de la venta de 2.935 viviendas públicas en 2013, debería aparecer en las prioridades de intervención para no permitir nuevas vulneraciones del derecho a la vivienda por desalojos sin alternativa. Sin embargo, el Estado parte no ha aportado ningún plan en este sentido.

Como Grupo de Monitoreo, hemos mantenido reuniones en 2019 y 2020 con responsables del Gobierno central acerca de sus planes de vivienda, en los que se nos ha transmitido el propósito de construir 20.000 viviendas en los próximos años para influir en el alza de precios y aplacar el número de desahucios actuales. Dicha planificación es algo reseñable, que nos permitimos comentar más allá de lo expuesto por la Abogacía del Estado en su Informe, pero que carece aún de plazos, distribución geográfica concreta y régimen legal de acceso y permanencia en las mismas (alquiler, derecho de superficie, alquiler con opción a compra, etc.), por lo que entendemos insuficiente la medida.

De hecho, el propio Comité ha emitido dos nuevos Dictámenes en octubre de 2019 y abril de 2020 sobre vulneración del derecho humano a la vivienda por desalojos forzoso; tanto en relación a la Comunicación 37/2018 (caso Viviana López y otros c. España) en el que se vuelve a concluir con seis recomendaciones generales de las cuáles dos ya se encontraban presentes en el Dictamen de 20/6/2017. Como en relación a la Comunicación 52/2018 (caso Rosario Gómez-Limón Pardo c. España) donde una de sus dos recomendaciones generales, viene también siendo exigida por este Comité desde 2017.

Junto con las recomendaciones que este Comité le dio ya a España en su 6º Informe Periódico de 2018 en referencia a la situación de desalojos forzosos y carencia de vivienda pública y pidiendo al Estado español que:

- Adopte todas las medidas necesarias, incluso mediante la asignación de recursos suficientes, para hacer frente al déficit de vivienda social, especialmente para las personas y grupos más desfavorecidos y marginados, como las personas y hogares de bajos ingresos, los jóvenes, las mujeres y las personas con discapacidad;



Grupo de Monitoreo de la Sociedad Civil para el cumplimiento de los Dictámenes del Comité DESC en el Estado español.

- Adopte las medidas necesarias para reglamentar el mercado privado de la vivienda para facilitar la accesibilidad, disponibilidad y asequibilidad de una vivienda adecuada para las personas de bajos ingresos;
- Revise su legislación sobre arrendamientos y lleve a cabo las modificaciones necesarias a fin de garantizar una protección adecuada de la seguridad de la tenencia y establecer mecanismos judiciales efectivos que garanticen la protección del derecho a una vivienda adecuada;
- El Comité reitera su anterior recomendación (E/C.12/ESP/CO/5, párr. 22) e insta al Estado parte a que adopte un marco legislativo que establezca requisitos y procedimientos adecuados para llevar a cabo desahucios o desalojos forzados, que entre otros incorpore los principios de razonabilidad y proporcionalidad, así como las debidas garantías legales y procesales para las personas afectadas; asegurando que las personas afectadas tengan acceso a una compensación o la opción de una vivienda E/C.12/ESP/CO/R.6 8 alternativa adecuada; sean informadas con un plazo suficiente y razonable de notificación sobre las decisiones que ordenen los desahucios y tengan acceso a un recurso judicial efectivo. El Comité recomienda al Estado parte que adopte un protocolo de actuación en casos de desahucios que asegure una coordinación adecuada entre los tribunales y los servicios sociales locales, así como entre los servicios sociales mismos, a fin de brindar una protección adecuada a las personas que puedan quedarse sin hogar como resultado del desahucio. El Comité señala a la atención del Estado parte su Observación General N° 7 (1997) sobre los desalojos forzados.

Pero es más, el Relator de Naciones Unidas para la Pobreza Extrema, Sr. Phillip Alston ha elaborado un detallado informe tras su visita a España en enero-febrero de 2020 en el que se refiere expresamente a la vivienda, ocupando un lugar central de su relato:

“Después de que tantas personas en ciudades clave de España enfatizaran la gravedad de la crisis inmobiliaria y tras mis conversaciones con funcionarios del gobierno nacional, me preocupa que exista un profundo desajuste entre las necesidades y las respuestas políticas que se están contemplando. Nadie duda de que se requieren medidas urgentes. Un Plan Nacional de Vivienda 2018-21 incluye la construcción de 20.000 unidades de vivienda pública durante cuatro años, pero eso está muy lejos de cubrir las necesidades. Las nuevas leyes que aumentan la duración mínima de los contratos de alquiler y condonan la deuda de la vivienda en caso de ejecución hipotecaria o embargo son un paso en la dirección correcta, aunque esta última medida debería aplicarse retroactivamente. España debería tomar medidas enérgicas para aumentar sustancialmente la disponibilidad de viviendas de bajo coste, pero eso no aliviará la situación durante varios años. De manera similar, partiendo de numerosas experiencias en el pasado, la propuesta de dependencia significativa de las Asociaciones Público Privadas probablemente beneficiará a las clases medias, pero no a las más dramáticamente afectadas. Si bien en

Amnistía Internacional, Arquitectura Sin Fronteras (ASF), Cáritas Española, Centro de Asesoría y Estudios Sociales (CAES), FEANTSA, Federación de Asociaciones Vecinales de Barcelona (FAVB), Federación Regional de Asociaciones Vecinales de Madrid (FRAVM), Fundación del Consejo General de la Abogacía, Observatori DESC, Plataforma de Afectados por la Hipoteca (PAH), Provivienda, Sindicato de Inquilinos, y Red-DESC internacional (ESCR-Net)



Grupo de Monitoreo de la Sociedad Civil para el cumplimiento de los Dictámenes del Comité DESC en el Estado español.

Barcelona se han adoptado controles sobre los alquileres, siguen siendo controvertidos a nivel nacional y los funcionarios con los que hablé no les dieron mucha importancia. Esto me parece un error. La experiencia en París, Berlín y un número creciente de ciudades en Estados Unidos indica que los sistemas de estabilización de los alquileres pueden funcionar bien, siempre que estén cuidadosamente diseñados para evitar la torpeza y la inflexibilidad de programas ideados hace décadas en circunstancias muy diferentes.

El Gobierno también debería dar contenido sustancial al derecho a una vivienda digna. A pesar de su reconocimiento constitucional y las protestas a favor de este derecho, toda la información disponible me lleva a la conclusión de que actualmente el derecho a la vivienda está vacío de contenido y carece de importancia. Si bien no se puede hacer justiciable sin una enmienda constitucional, hay muchas maneras de tomar medidas administrativas para convertirlo en un concepto significativo en la configuración de las leyes y políticas de vivienda.”

Las recomendaciones del informe son estas:

Tomar en serio el derecho a la vivienda. Como mínimo, esto debería significar aprobar una nueva ley sobre el derecho a la vivienda, aumentar considerablemente las inversiones en vivienda protegida, desincentivar fiscalmente que se dejen viviendas vacías, estudiar seriamente la posibilidad de introducir sistemas avanzados y flexibles para controlar los alquileres en las principales ciudades, adoptar medidas para desalentar la manipulación de los mercados de la vivienda por los “fondos buitres”, actuar para impedir la privatización de las viviendas de bajo costo existentes, proteger mejor a los hogares vulnerables contra los cortes de electricidad y apoyar más a las personas que corren el riesgo de quedarse sin hogar

Así también, el Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas, en el 3er Ciclo de Examen Periódico Universal a España (2020), ha hecho las siguientes recomendaciones respecto al acceso, disfrute y garantía del Derecho Humano a la vivienda:

- Promover la construcción generalizada de viviendas sociales para familias vulnerables (aceptada por España).
- Adoptar un marco legislativo relacionado con el derecho a la vivienda destinado, en particular, a garantizar que las personas desalojadas tengan acceso a una indemnización u otra vivienda digna, que estén informadas de la decisión de desalojo y que tengan acceso a un recurso judicial efectivo (aceptada por España).



Grupo de Monitoreo de la Sociedad Civil para el cumplimiento de los Dictámenes del Comité DESC en el Estado español.

4.- Necesidad de mantener el seguimiento a España para el cumplimiento del Dictamen.

Como Grupo de Monitoreo de la Sociedad Civil entendemos que el Estado parte se encuentra lejos del cumplimiento del Dictamen, en su parte individual y en las recomendaciones generales. A pesar de algunas tímidas mejoras sobre la situación anterior, los desalojos forzosos sin alternativa habitacional en España se mantienen en cifras alarmantes que convierten en papel mojado los compromisos sobre el derecho humano a una vivienda adecuada del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Estos desalojos forzosos resultan, si cabe, más incompatibles con la garantía del derecho a la vivienda en el actual contexto de afectación en España de la COVID-19, que se vincula de manera específica a condiciones de precariedad habitacional muy extendidas. Frente a ellas, urgen respuestas efectivas como aquellas que se contienen en el Dictamen y que no han sido satisfechas en su debida forma.

Solicitamos de este Comité que, a la vista de todo lo actuado hasta la fecha dentro de este procedimiento de seguimiento (follow-up), proceda a:

- 1.- Tomar nota de la insuficiencia de las medidas adoptadas por el Estado parte para el cumplimiento del Dictamen sobre la Comunicación 5/2015.
- 2.- Otorgar un nuevo plazo razonable al Estado parte, a modo de prórroga del seguimiento, para la adopción de medidas concretas y verificables que acrediten un cumplimiento suficiente y amplio de los mandatos individuales y generales del Dictamen.
- 3.- Dar traslado de todo ello al Estado parte, a los autores de la comunicación, a este Grupo de Monitoreo, al Defensor del Pueblo español y a las terceras partes intervinientes en el procedimiento de la Comunicación 5/2015.

En Madrid, a 23 de octubre de 2020.

Grupo de Monitoreo de la Sociedad Civil para el cumplimiento de los Dictámenes del Comité DESC en el Estado español.



Grupo de Monitoreo de la Sociedad Civil para el cumplimiento de los Dictámenes del Comité DESC en el Estado español.

Recomendaciones Generales del Dictamen de 21 de junio de 2017 del Comité DESC (Comunicación 5/2015):

- a) Adoptar medidas legislativas y/o administrativas pertinentes para garantizar que en los procesos judiciales de desalojos de inquilinos, los demandados puedan oponerse o presentar un recurso con el fin de que el juez considere las consecuencias del desalojo y la compatibilidad de esta medida con el PI-DESC.
- b) Adoptar las medidas necesarias para superar los problemas de falta de coordinación entre las decisiones judiciales y las acciones de los servicios sociales que pueden conducir a que una persona desalojada pueda quedar sin vivienda adecuada.
- c) Adoptar medidas necesarias para asegurarse de que los desalojos que afecten a personas sin recursos para procurarse una vivienda alternativa, sólo se ejecuten después de que haya habido una consulta genuina y efectiva con estas personas y de que el Estado haya realizado todos los pasos indispensables, hasta el máximo de sus recursos disponibles, para que las personas desalojadas tengan una vivienda alternativa, en especial en aquellos casos que involucran a familias, personas mayores, niños/as y otras personas en situación de vulnerabilidad.
- d) Formular e implementar, en coordinación con las comunidades autónomas y hasta el máximo de los recursos disponibles, un plan comprensivo e integral para garantizar el derecho a la vivienda adecuada de personas con bajos ingresos, de conformidad con la Observación General nº 4 del Comité DESC. 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 estas personas.

Recomendaciones generales del Dictamen de 21 de octubre de 2019 del Comité DESC (Comunicación 37/2018):

- a) Desarrollar un marco normativo que regule los desalojos de personas de sus viviendas, incorporando que las autoridades judiciales lleven a cabo un examen de proporcionalidad entre el fin perseguido por la medida y sus consecuencias sobre las personas desalojadas, así como la compatibilidad de esta medida con el Pacto, en todos los casos, incluidos aquellos de ocupación sin título legal;
- b) Asegurarse que las personas objeto de una orden de desalojo puedan objetar la decisión o apelarla para que las autoridades judiciales examinen la proporcionalidad entre el fin legítimo perseguido y la medida y sus consecuencias sobre las personas desalojadas, así como su compatibilidad con el Pacto, en todos los casos, incluyendo aquellos de ocupación sin título legal.

Amnistía Internacional, Arquitectura Sin Fronteras (ASF), Cáritas Española, Centro de Asesoría y Estudios Sociales (CAES), FEANTSA, Federación de Asociaciones Vecinales de Barcelona (FAVB), Federación Regional de Asociaciones Vecinales de Madrid (FRAVM), Fundación del Consejo General de la Abogacía, Observatori DESC, Plataforma de Afectados por la Hipoteca (PAH), Provivienda, Sindicato de Inquilinos, y Red-DESC internacional (ESCR-Net)



Grupo de Monitoreo de la Sociedad Civil para el cumplimiento de los Dictámenes del Comité DESC en el Estado español.

- c) Adoptar las medidas necesarias para que todas las personas puedan acceder, en igualdad de condiciones, al parque de vivienda social, removiendo cualquier condición irrazonable que excluya a cualquier persona en riesgo de indigencia. En particular, el Estado debe eliminar la exclusión automática de las listas de solicitantes de vivienda de todas aquellas personas que se encuentren ocupando una vivienda por estado de necesidad, sin título legal.
- d) Adoptar las medidas necesarias para asegurarse de que los desalojos que afecten a personas sin recursos para procurarse una vivienda alterna, sólo se ejecuten después de que haya habido una consulta genuina y efectiva con estas personas y de que el Estado parte haya realizado todos los pasos indispensables, hasta el máximo de sus recursos disponibles, para que las personas desalojadas tengan una vivienda alterna, en especial en aquellos casos que involucran a familias, personas mayores, niños y/u otras personas en situación de vulnerabilidad.
- e) Formular e implementar, en coordinación con las comunidades autónomas y hasta el máximo de los recursos disponibles, un plan comprehensivo e integral para garantizar el derecho a la vivienda adecuada de personas con bajos ingresos, de conformidad con la observación general nº. 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.
- f) Establecer un Protocolo para el cumplimiento de las solicitudes de medidas cautelares emitidas por el Comité, informando a todas las autoridades pertinentes de la necesidad de respetarlas para asegurar la integridad del procedimiento.

Recomendaciones generales del Dictamen de 14 de abril de 2020 del Comité DESC (Comunicación 52/2018):

- 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.